



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

El Macroproyecto San Antonio y la autonomía territorial de Buenaventura en el periodo 2008-2020.

YAIR ALEJANDRO PARADA DIAZ

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Urbano
Bogotá, Colombia
2024

El Macroproyecto San Antonio y la autonomía territorial de Buenaventura en el periodo 2008-2020.

Yair Alejandro Parada Diaz

Trabajo Final presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Gobierno Urbano

Director (a):

Dr. Ana Patricia Montoya Pino

Línea de Investigación:

Gobierno urbano y políticas públicas.

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Urbanos

Bogotá, Colombia

2024

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

Yair Alejandro Parada Diaz

Yair Alejandro Parada Diaz

Fecha 29/01/2024

Fecha: Veintinueve de enero de dos mil veinticuatro

Agradecimientos

Mi más sincero agradecimiento a la vida que me permitió estar aquí para realizar este trabajo y permitirme seguir aprendiendo.

A mi orientadora, maestra y amiga Ana Patricia por su inexorable paciencia, su comprensión desinteresada y calidez como ser humano.

A mis gatas Amartia y Kalinka por su cálida compañía en las largas noches de trabajo.

A mi familia Luis y “Chela” quienes me inculcaron el valor de la perseverancia y la educación como medio de transformación. A Angie por su apoyo y aliento en los momentos de cansancio. A Ximena por su apoyo, comprensión y amor, a quien siempre estaré en deuda por ayudarme en los momentos más difíciles. Este logro también es de ustedes.

Resumen

El presente trabajo final de maestría busca presentar a través de una lectura teórica y la presentación de antecedentes empíricos, el modo en que los instrumentos de la planificación y gestión del territorio han sido empleados por los diferentes niveles de gobierno para solucionar el déficit de vivienda habitacional en el país. En este grupo se encuentran los Macroproyectos de Interés Social Nacional como una de las apuestas de producción masiva de vivienda social en el país. Los cuales han posicionado sobre el debate público nacional su articulación como grandes operaciones urbanas con los territorios.

En este sentido, la investigación ahonda sobre las implicaciones que tuvo el MISN San Antonio en la gestión y planificación del territorio del distrito de Buenaventura, formulado y diseñado por el gobierno nacional, el cual buscaba disminuir el déficit habitacional en el municipio. Pero también a atender a diversos intereses estratégicos para actores privados y públicos que veían en este la posibilidad de generar un desarrollo esencial para la industria portuaria de la ciudad, lo que genero conflictos con las diferentes comunidades étnicas asentadas en proximidad del Macroproyecto, así como las familias beneficiarias de este.

La metodología emplea datos oficiales asociados al tema y los analiza de cara a los planes de desarrollo nacional y municipal, el POT y las demás normas expedidas en el proceso de adopción. Los resultados permiten evidenciar que existen patrones de segregación con la adopción del MISN, desarticulación de este con la ciudad y una articulación estratégica con la infraestructura portuaria.

Palabras clave: Macroproyectos de Interés Social Nacional, Buenaventura, territorialización, políticas públicas, ordenamiento territorial, comunidades étnicas.

Abstract

The San Antonio Macroproject and the Territorial Autonomy of Buenaventura during the period 2008-2020.

The present master's thesis aims to convey, through theoretical analysis and the presentation of empirical background, the manner in which planning and territorial management instruments have been employed by various levels of government to address the housing deficit in the country. Within this context, the Macroprojects of National Social Interest stand out as a significant initiative for mass production of social housing. These projects have sparked national public debate regarding their integration as large-scale urban operations within specific territories.

This research delves into the implications of the National Social Interest Macroproject (MISN) in San Antonio for the management and planning of the Buenaventura district's territory. Formulated and designed by the national government, the MISN aimed to alleviate the housing deficit in the municipality. However, it also aimed to address various strategic interests for both private and public actors who saw the potential for essential development for the city's port industry. This, in turn, led to conflicts with different ethnic communities residing in proximity to the Macroproject, as well as the families benefiting from it.

The methodology employs official data related to the topic and analyzes it in the context of national and municipal development plans, the Land Use Plan (POT), and other regulations issued during the adoption process. The results reveal patterns of segregation associated with the adoption of the MISN, a disconnect between the project and the city, and a strategic alignment with port infrastructure.

KeyWords: Macroprojects of National Social Interest, Buenaventura, territorialization, public policies, territorial planning, ethnic communities.

Tabla de contenido

1. Lista de gráficas y diagramas.	13
2. Lista de Mapas.....	14
3. Lista de tablas.	15
4. Introducción	16
5. Estrategia metodológica.....	21
1. CAPÍTULO: ORIGEN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS MISN.	23
2. CAPÍTULO: AUTONOMÍA TERRITORIAL Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL COMO MARCO DISCURSIVO DE LOS MISN.....	33
2.1 La descentralización.....	34
2.2 La autonomía territorial	37
2.2.1 Autonomía territorial en la capacidad institucional	39
2.2.2 Autonomía y coordinación en la gestión pública.	42
2.3 Territorialización de las políticas públicas.....	43
3. CAPÍTULO: LA AUTONOMÍA TERRITORIAL Y LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL EN LA NORMATIVA DE LOS MISN.	48
3.1 Consideraciones jurídicas de los MISN: Autonomía territorial y remodelación normativa.	50
3.1.1 “La violación al principio de autonomía territorial” como argumento de inconstitucionalidad en los MISN.....	50
3.1.2 Reestructuración en el proceso de adopción y formulación de los MISN.	52
3.2 Disonancias normativas entre los MISN y los principios de autonomía territorial, concurrencia y subsidiaridad en Colombia.....	56
3.3 Aproximación a la duplicidad de competencias entre la Ley 388 de 1998 y los MISN.	59
3.4 La consulta previa en los MISN como elemento del marco regulatorio.....	63
4. CAPITULO: EL MISN SAN ANTONIO Y LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN BUENAVENTURA (2008 -2020).	68
4.1 Buenaventura: El territorio, la ciudad y la población.	68
4.2. Los Macroyectos como determinantes del ordenamiento territorial y el desarrollo de Buenaventura.	78
4.2.1. El Malecón Bahía de la Cruz y los barrios de Bajamar.....	86
4.2.2. La Terminal de Contenedores de Buenaventura.....	91
4.3. El MISN San Antonio: localización, diseño y gestión del proyecto.	93
4.4. Los desafíos del MISN San Antonio.	101
4.4.1. Disputas étnicas sobre el territorio y nuevas comunidades	102
4.4.2. Transformación del hábitat y el paisaje de las comunidades reasentadas. ...	112
4.4.2.1. Vivienda, zonas de riesgo y protección.....	112
4.4.2.2. Servicios públicos y transporte.	116
4.4.2.3. Salud y educación	118
5. CONCLUSIONES	121
6. RECOMENDACIONES	128

7. Referencias.....131

1. Lista de gráficas y diagramas.

Gráfica 1. Proporciones de población urbana y rural intercensales. 1938-2005.....	23
Gráfica 2 Instrumentos para la habilitación de suelo urbanizable en Colombia	26
Gráfica 3. Concepto de autonomía territorial aplicado a los instrumentos de la administración pública	35
Gráfica 4 Concepto de Autonomía territorial.....	39
Gráfica 5 Esquema general de análisis de la autonomía territorial en la territorialización de políticas	45
Gráfica 6 Datos demográficos de los barrios con posible reubicación de Bajamar	77
Gráfica 7. Línea del tiempo MISN San Antonio	93
Gráfica 8 Estructura del fideicomiso PA2 Macroproyecto Buenaventura	101
Gráfica 9 Viviendas de los barrios de Bajamar	114
Gráfica 10 Viviendas Ciudadela San Antonio	114

2. Lista de Mapas

Mapa 1 Ubicación MISN credos en Colombia 2007 - 2020.....	28
Mapa 2. Condiciones ambientales de la ciudad de Buenaventura	70
Mapa 3 Distribución de los focos de crecimiento de Buenaventura	71
Mapa 4 Crecimiento de los asentamientos humanos en Buenaventura 2011 - 2020	74
Mapa 5 Concentración de la pobreza multidimensional en Buenaventura	75
Mapa 6 Concentración de la pobreza Buenaventura - 2018	77
Mapa 8 Sistema de Centros Poblados - POT Buenaventura	79
Mapa 9 Plan de Ordenamiento territorial Buenaventura	80
Mapa 10 Territorios colectivos comunidades étnicas titulados a 2023.....	81
Mapa 11 Sistema de infraestructura que sirve al puerto de Buenaventura	83
Mapa 12 Articulación del MISN San Antonio vs Macroproyectos Buenaventura.....	85
Mapa 13. Zona actuación de la construcción del Malecón Bahía de la Cruz	87
Mapa 14 Zonas de afectación pesquera por Malecón bahía de la Cruz y TCBUEN	92
Mapa 7 Etapas de desarrollo MISN San Antonio.....	94
Mapa 15 Comunidades étnicas aledañas al Macroproyecto San Antonio.....	103
Mapa 16 Comunidades Afros que han presentado solicitudes para la titulación de tierras sobre el área construida del Macroproyecto San Antonio.....	106
Mapa 17. Territorios ganados al mar por las comunidades negras de la isla de cascajal	108
Mapa 18 Zona de manejo especial colindantes con el MISN San Antonio.....	115
Mapa 19 Rutas de acceso y comunicación del MISN San Antonio	117

3. Lista de tablas.

Tabla 1. MISN creados en Colombia 2007 – 2020	29
Tabla 2. Comparativo sobre el procedimiento para la adopción de los MISN de primera y segunda generación.....	52
Tabla 3 Dimensión de los MINS y porcentajes mínimos y máximos de las áreas destinadas a VIP y VIS.....	55
Tabla 4. Instrumentos de gestión del suelo basados a la Ley 388 de 1997.	60
Tabla 5. Índice de pobreza Multidimensional Buenaventura - DANE 2018	76
Tabla 6 Cuadro de unidades de ejecución.....	95
Tabla 7 Cuadro unidades de ejecución, áreas, viviendas y Sistemas estructurantes resolución 0207 de 2009	95
Tabla 8 Cuadro unidades de ejecución, áreas, viviendas y Sistemas estructurantes Resolución 0670 de 2017	97
Tabla 9. Cronograma de entrega de obras sobre los sistemas estructurantes del MISN San Antonio.....	98
Tabla 10 Recursos iniciales para la construcción del MISN San Antonio	98
Tabla 11. Costos no previstos MISN San Antonio	99

4. Introducción

La comprensión de los procesos de crecimiento y transformación de las ciudades, partiendo de las diferentes dinámicas de migración y consolidación planteadas en diversas teorías dan cuenta de la complejidad del fenómeno urbano, las formas en que se diseñan las estrategias de planeación y gestión de las administraciones públicas y la intervención de los actores privados y ciudadanos en el diseño de estas, han conllevado a una transformación del territorio que permite analizar lo urbano como un componente integral que está atravesado por diferentes factores temporales y técnicos. Dicha complejidad permite analizar y reflexionar sobre los proyectos urbanos como fenómeno mismo de las urbes y en ese contexto los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), terminan siendo no solo un proyecto o un instrumento de la planeación del territorio, sino la materialización de un fenómeno complejo de la política pública y las visiones de ciudad de varios actores que a través de su adopción e implementación, reconstruyen el territorio.

Los Macroproyectos de Interés Social Nacional constituyen una estrategia integral y visionaria, dependiendo del actor que la observe, impulsada por los gobiernos con el objetivo de abordar de manera eficaz y sostenible las problemáticas socioeconómicas que afectan a grandes segmentos de la población. Especialmente aquellas orientadas a la producción de vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritario (VIP), cuyo mercado potencial se enfoca hacia población con bajo poder adquisitivo y/o en algunos casos víctimas del conflicto interno y de manera simultánea a disminuir el déficit habitacional de las ciudades en donde se implementan. A su vez, estos proyectos también implican un proceso de transformación a gran escala de las estructuras urbanas que no solo afectan la vivienda, sino la educación, salud, infraestructura y desarrollo económico, de los ciudadanos que de forma directa e indirecta se benefician de la construcción de estos.

Sin embargo, los MISN en Colombia también han sido objeto de análisis y debate en relación con su implementación en las ciudades donde se han proyectado y/o construido. Pues, si bien tienen como objetivo principal la provisión de vivienda de interés social, su implementación ha planteado desafíos en términos de integración con los instrumentos de planificación urbana existentes, las capacidades institucionales locales,

así como en la articulación con el entorno urbano, las realidades territoriales y la mejora de la calidad de vida de los habitantes.

En ese sentido, la Ley 1151 de 2007 habilitó el escenario para la ejecución de estos macroproyectos y generó la centralización de la toma de decisiones sobre los MISN en las organizaciones gubernamentales del nivel central por encima de la autonomía de los municipios. Esta situación conllevaría a la inconstitucionalidad de estos a través de la sentencia C- 149 de 2010, y a la necesaria reformulación normativa y procedimental de estos instrumentos para ajustarse a los criterios establecidos por la Corte Constitucional. Este proceso implicaría no solo un traumatismo normativo, sino una incertidumbre sobre el futuro de estos MISN, pues si bien la corte no ordeno la suspensión de los Macroproyectos ya adoptados, la decisión sí puso, sobre la opinión pública, la dificultad de articularlos con las autoridades locales y los territorios donde se localizaron.

Ante esta situación, el interrogante que será el hilo conductor de todo el Trabajo Final de Maestría es ¿Cuáles fueron las implicaciones del MISN San Antonio en la autonomía territorial de Buenaventura frente a la gestión y planificación del territorio entre el periodo de 2008 -2020? La pregunta de investigación plantea una inquietud que ha sido tema de preocupación en diversos autores (Harvey, Soja, Castells, Florida) pues los desafíos que surgen al abordar el estudio del ordenamiento territorial involucran las discrepancias que emergen en la región entre las dinámicas específicas del lugar (conocidas como dinámicas locales) y los fenómenos de globalización económica y cultural (denominados dinámicas globales), los cuales se manifiestan de manera más o menos intensa en todas las partes del mundo. Sin embargo, este caso tiene un aspecto particular y es que el desarrollo de este se da en un territorio con una presencia mayoritaria de comunidades étnicas, que no han logrado articularse con los megaproyectos urbanos y económicos de la ciudad como el Puerto de Buenaventura y las demás infraestructuras dominantes que han condicionado el crecimiento de Buenaventura.

En ese contexto, esta investigación tuvo por objeto explicar las implicaciones del MISN San Antonio en la autonomía territorial de Buenaventura frente a la gestión y planificación del territorio entre el periodo de 2008 -2020. Es así como el presente estudio se centra en analizar la implementación del MISN San Antonio en la Ciudad de Buenaventura evaluando la articulación entre los diferentes niveles de gobierno dentro de

la planificación urbana, su ejecución, efectos sobre la planeación urbana y la calidad de vida de los residentes. Con un énfasis especial en el análisis de las implicaciones que tuvo su adopción, entendiendo que este, a diferencia del resto de MISN adoptados, se realizó en un lugar especialmente estratégico como el puerto de Buenaventura y estuvo inmerso en un contexto étnico y territorial único que no se había presentado en otro macroproyecto a la fecha.

Es importante mencionar la poca producción académica existente alrededor de este caso, por lo que se tuvo que recurrir a fuentes secundarias que ahondaran sobre la estructura urbana y territorial y analizaran los macroproyectos generados en la ciudad, así como los procesos de ordenamiento territorial que han tenido lugar en el Distrito. Esto con el fin de consolidar un estado del arte que permitiera, no solo ahondar el caso del MISN, sino crear una noción integral de las relaciones territoriales, administrativas y en general de la territorialización de las políticas públicas en este lugar.

Por ello se logró agrupar este estado del arte en grandes temas, de los cuales acá se relacionan tres: el primero, los **MISN como operaciones urbanas integrales**, en los que se vinculan las investigaciones realizadas sobre los instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar las operaciones de gran escala. En esta línea se identificaron algunas investigaciones como es el caso de Espinosa (2014, págs. 74-75) y Pulido (2014) quienes sostienen que el impacto urbano y regional que produce la implantación de un MISN promueve la articulación de la ciudad con la región, permitiendo la unión y consolidación de las periferias urbanas ocupadas en su mayoría por población de bajos ingresos debido a la disminución del suelo urbanizable y la carencia de oferta institucional accesible. Pero también se encontraron elementos que refutan estos análisis como el de Hernández (2020) y Londoño (2016) quienes precisan que esto depende de las condiciones económicas, administrativas y capacidades técnicas de los municipios, pues de no contar con estas pueden generarse procesos de ruptura entre el MISN y el resto de la ciudad. Sin contar que este tipo de proyectos pueden ser una forma de reproducción de la informalidad, el riesgo y la segregación.

El segundo grupo contiene aquellas investigaciones que refieren a **los efectos en la planificación y gestión del territorio a través de los MISN**. Acá se destacan algunos autores como Alfonso (2019, pág. 186) quien argumenta que los MISN son un arreglo

neocorporativista de la vivienda entre gobierno nacional, entes territoriales y privados, qué se materializa en los instrumentos de planificación. Definiendo que entre la búsqueda de una solución al problema del déficit de vivienda se generan visiones del arreglo con beneficios propios de cada actor; esta situación como menciona el estudio de Méndez y otros (2014) termina por impactar la gestión y planificación territorial, pues requieren de modificaciones urbanísticas en el POT, aseguramiento de recursos que impactan en los PDL y adopción de instrumentos legales que doten de seguridad jurídica al proyecto.

El tercer grupo corresponde a dos subgrupos; el primero a aquellas investigaciones que **evalúan las consecuencias generadas por la adopción del MISN San Antonio**; mientras que el segundo aborda los estudios que mencionan **la relación del MISN San Antonio con el Distrito o la infraestructura de Buenaventura** frente a la **gestión y planificación del territorio**. Cabe mencionar que para este punto la bibliografía disponible es escasa y solo se cuentan con dos estudios directos relacionados con el MISN. El primero realizado por Ingrid García (2016) y González (2013) quienes describen que fue necesario para el municipio adecuar la estructura financiera de sus planes de desarrollo y generar modificaciones normativas en el POT para implementar el MISN, en especial en el proceso de reubicación de los habitantes de la Isla de Cascajal de los barrios de Bajamar. La segunda investigación realizada por el ingeniero Lerma (2019, pág. 78) explica que una de las principales problemáticas del MISN son los constantes conflictos jurídicos que ha desencadenado la ubicación y la población a la que impacta, además de los conflictos por el reconocimiento de los derechos de las comunidades étnicas vecinas del Macroproyecto que conllevó a que la Corte Constitucional amparara estos derechos y obligara a la Nación y al Distrito a generar los espacios de concertación con dichas comunidades.

El siguiente subgrupo se centra en los postulados de Díaz (2015), Duran (2016), Gutiérrez (2018) y Ossa (2021), quienes ahondan en como la infraestructura del puerto de Buenaventura ha configurado un ordenamiento territorial en la ciudad, que ha llevado a que el posicionamiento de actores privados relacionados con la industria, así como la actuación de los gobiernos nacionales y locales haya generado un proceso de crecimiento urbano tendiente a satisfacer las necesidades de la operación logística del puerto y no de los ciudadanos, dejando entrever como la huella urbana, la consolidación de los barrios e

incluso la visión de ciudad responde a la de un puerto estratégico, y no al de una ciudad con este potencial. Propiciando así procesos de segregación espacial, crecimiento desordenado y una apuesta de ciudad que se enfrenta con diferentes nociones de territorio dentro del Distrito.

Es así que la necesidad de indagar sobre las implicaciones en la planificación y gestión del territorio con la adopción del MISN San Antonio, no solo permite visualizar cuáles han sido las mejoras en la reducción del déficit habitacional en la ciudad y eventualmente qué situaciones negativas se han generado con estas, sino evidenciar las complejidades y desafíos existentes con el fin de mejorar los procesos de adopción, formulación e implementación de estos proyectos como las operaciones urbanas integrales que dentro de la estructura normativa se conciben.

Para lograr explicar este complejo panorama, se presenta este documento estructurado en cuatro capítulos. El primero, “origen y caracterización de los MISN”, presenta una reseña histórica de la forma en que surgieron y se adoptaron los MISN en el país, identificándolos y enunciado los principales patrones que se presentaron en su adopción, implementación y ejecución; el segundo, “autonomía territorial y capacidad institucional como marco discursivo de los MISN.”, propone una revisión teórica sobre el concepto de la autonomía territorial, la descentralización, y la capacidad institucional como conceptos que se coordinan dentro del entramado de la gestión pública y que terminan orientando la discusión de como las políticas públicas nacionales terminan siendo territorializadas en los territorios, sorteando y acoplándose a las formas de autodeterminación (gobierno, territorio, cultura, economía, etc.) de las comunidades; el tercero, “la autonomía territorial y la capacidad institucional en la normativa de los MISN.”, aborda la estructura normativa que dio vida a los MISN analizando las principales discusiones jurídicas sobre su adopción y reformulación, así como examinar las disonancias y duplicidades que existieron entre este instrumento y otras disposiciones legales; el cuarto y último, “el MISN San Antonio y la gestión del territorio en Buenaventura (2008 -2020).” analiza a fondo el caso del MISN, su relación con el territorio y el POT de Buenaventura, las transformaciones territoriales, las disputas y conflictos generados con las diferentes comunidades y los intereses que llevaron a su implementación en la ciudad de Buenaventura.

5. Estrategia metodológica

Con la finalidad de responder al interrogante antes mencionado se propuso la siguiente metodología de análisis sobre el objeto de estudio. En primer lugar, la revisión y recolección de datos tuvo como fuentes primarias y secundarias los datos oficiales asociados al MISN San Antonio y plantea un análisis de cara a los planes de desarrollo nacional y municipal, el POT y las demás normas expedidas en el proceso de adopción. Posteriormente, se estableció un análisis de las relaciones existentes entre las instituciones del nivel nacional, regional y local y su incidencia dentro del proyecto, con la salvedad que este punto también abordó de forma general los MISN como instrumento de planificación territorial en el país. Finalmente, este análisis se ajusta al modelo de la territorialización de las políticas públicas teniendo como eje de la discusión los conceptos de autonomía territorial, capacidad institucional y el principio de coordinación dentro del funcionamiento del Estado colombiano.

Para tal efecto, se realizaron las siguientes actividades:

1. Revisión normativa relacionada con el instrumento de los MISN, posterior se extendió esta revisión a los planes de desarrollo nacional, departamental y local; y finalmente se consultó otros instrumentos de planificación y ordenamiento, haciendo un énfasis claro sobre el municipio de Buenaventura.
2. Revisión de la bibliografía existente sobre los MISN en Colombia y sobre esta identificar patrones comunes en el diseño, planeación, ejecución e implementación del instrumento. Teniendo como eje la identificación de los aspectos problemáticos que se pudiesen replicar en el caso del MISN San Antonio.
3. Identificar y diagnosticar los patrones de ocupación del territorio de Buenaventura a través del uso de herramientas SIG que permitieran comprender la expansión de la ciudad y modelo de ciudad que se ha planteado alrededor de sus actividades económicas.
4. Realizar el cruce de diferentes capas cartográficas para comprender las implicaciones de la adopción del MISN San Antonio frente a los usos del suelo definidos en el territorio, inventariando y visualizando espacialmente los actores que sobre el territorio pudiesen tener intereses o conflictos con este macroproyecto inmobiliario.

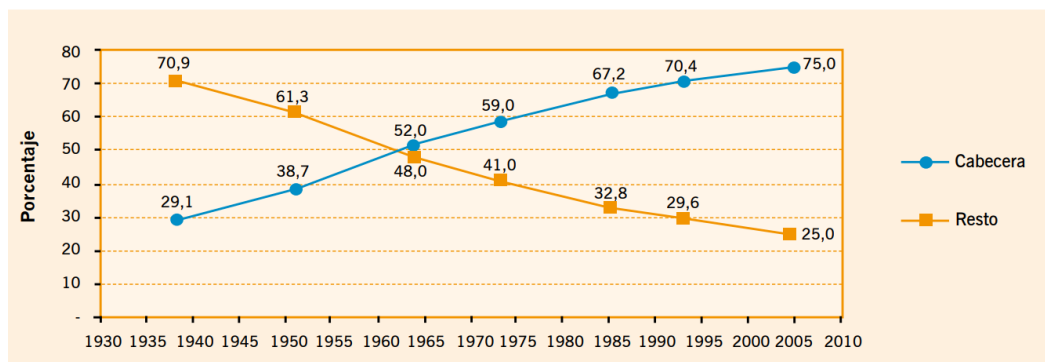
En este sentido, la recolección de datos y el cruce de elementos que permitieran la espacialización y visualización del territorio a través de la definición de temporalidades que respondieran a los diferentes periodos institucionales e hitos normativos permitió identificar las transformaciones sobre el territorio frente a las visiones consignadas en las normas. Exponiendo de esta forma si esta visión de ciudad y en específico el MISN se adecuó a las necesidades del modelo económico de desarrollo planteado en Buenaventura.

1. CAPÍTULO: ORIGEN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS MISN.

La política pública de vivienda del país concebida durante los dos periodos de la administración de Álvaro Uribe Vélez (2002 -2010) y sus sucesores Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2018) e Iván Duque (2018-2022) enfocaron sus esfuerzos en suplir el déficit de vivienda en el país a través de la generación de una sociedad de propietarios, amparada en el impulso del sector inmobiliario (Ordóñez, 2019). Para esto el gobierno de Álvaro Uribe propuso dentro del proceso de fortalecimiento de la política pública de vivienda social en Colombia, y en el trámite de su Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1151 de 2007), la figura de los Macroproyectos de Interés Social Nacional –de aquí en adelante MISN- como el mecanismo para la habilitación del suelo necesario para construir 828.433 soluciones habitacionales requeridas para suplir el déficit habitacional en el país que conforme al censo elaborado por el DANE (2005) era de 1.307.757 hogares en déficit cuantitativo.

En esa medida, el acceso a la vivienda digna en Colombia ha sido una de las grandes problemáticas que ha vivido el país desde mediados del siglo XX (Bonet, Pérez, & Chirivi, 2016). Esto se puede apreciar en la gráfica 1 que da cuenta del crecimiento de la población urbana en correlación con la disminución del resto del país, en este contexto la Cancillería y el Ministerio de Vivienda (2014, pág. 2), daba cuenta de un incremento en la urbanización del país, que pasó del 39% en 1951, a un 75 en 2010 y posterior crecimiento del 77% en 2018 (DANE, Censo Nacional de Población y Vivienda –CNPV 2018, 2018). Situación que según la CEPAL y el BID (2014, pág. 156) generó un déficit habitacional cuantitativo en el país del 37% para el año 2012, y se mantuvo hasta el 2018 con el 36,6% (DANE, 2018) lo que en términos reales representó 1,3 millones de familias que requerían de una vivienda.

Gráfica 1. Proporciones de población urbana y rural intercensales. 1938-2005.



Fuente: Centro de investigaciones de Dinámica social de la Universidad Externado de Colombia (2007) datos DANE 2005

Para atender esta situación el Gobierno Nacional expidió la Ley 1151 en 2007, que reglamentó el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y a través de su artículo 79, creó la figura de los MISN, como una herramienta de gestión especial para dar respuesta a la necesidad de crear una reserva de suelo urbanizable y de esta manera, el Gobierno Nacional, pudiera desarrollar en los municipios, distritos y áreas metropolitanas, grandes proyectos urbanos de vivienda social. Para ello, la administración central reguló dichos macroproyectos a través del Decreto 4260 de 2007, el cual determinó en su artículo 3 que los MISN se constituyen como una norma de superior jerarquía en el ordenamiento territorial (Alfonso, 2019), decisión amparada en una interpretación del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

En esta línea, el Gobierno Nacional expidió el Conpes 3583 de 2009 (pág. 17) en el que se estableció que los MISN son operaciones urbanas integrales y de habilitación de suelos para viviendas de interés social (VIS) e interés prioritario (VIP) para la población con menos recursos del país. Definiendo en este que era competencia del Gobierno Nacional “*estudiar el cumplimiento de la legislación ambiental vigente de los MISN, propiciar las fuentes de financiación de los entes territoriales y privados para el cierre de los macroproyectos y brindar asistencia técnica a las entidades territoriales*” (pág. 18). Dejando en claro que la acción del Gobierno Nacional se enfocaba en garantizar la estabilidad jurídica de los macroproyectos y generar procesos de asistencia financiera y técnica cuando fueran requeridos por los entes territoriales.

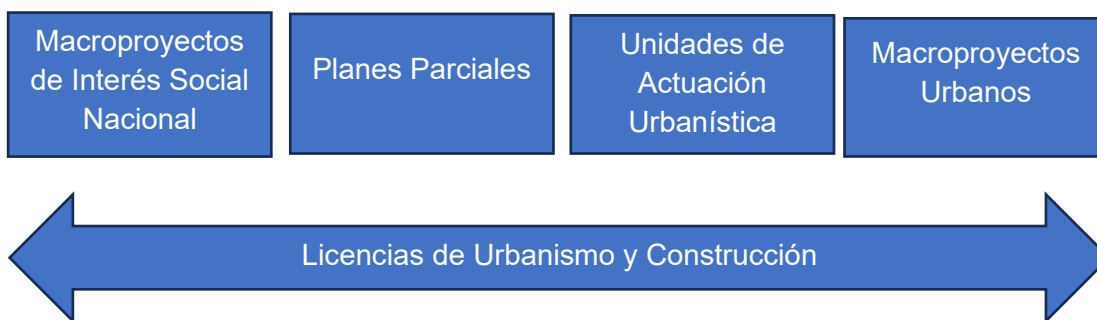
Sin embargo, la arquitectura legal que regulaba los MISN para este momento, definió que los entes territoriales estaban en la obligación de participar como postulantes para la creación de MISN, pero limitaba sus actuaciones a la provisión de terrenos a urbanizar; asegurar y garantizar la prestación de los servicios públicos, realizar las adecuaciones o modificaciones que hubiera lugar en los POT, emitir las licencias urbanísticas y aportar recursos para el cierre financiero de los MISN (DNP, 2009, págs. 22-23). Por su parte, la dotación de equipamientos se realizaría a través de una negociación entre los promotores y el Gobierno Nacional, mediante el modelo de cargas y beneficios (DNP, 2009, pág. 24). Sin embargo, muchas de estas negociaciones se dieron dentro de los comités técnicos o fideicomisos que se constituían en el marco de la adopción del proyecto y en los cuales la presencia de los entes territoriales no estaba prevista.

Parte de la decisión de adoptar esta figura y definir estas cargas, tuvieron como base el estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación *denominado “Suelo y Vivienda para Hogares de Bajos Ingresos”* (2007), en el que se evidenció que la capacidad municipal frente a las dinámicas regionales del mercado inmobiliario estaba desbordada, atendiendo a que tanto las competencias conferidas, en la Ley 388 de 1997, a los entes territoriales para la implementación y aplicación de instrumentos de gestión del territorio, pero específicamente el suelo, se limitaban a las jurisdicciones administrativas de los municipios o departamentos, pero impedían un desarrollo efectivo de la política de vivienda en el territorio nacional.

Así, el DNP a través de este estudio, recomendó al Gobierno Nacional la necesidad de crear instrumentos que permitieran y posibilitaran la participación de la Nación en los procesos para la generación de suelos destinados a atender el déficit habitacional en el país. Esto con el fin, no solo de atender la problemática, sino de establecer un mecanismo que permitiera a su vez focalizar y suplir las necesidades en vivienda de varios municipios de manera simultánea para la generación, habilitación y desarrollo del suelo urbanizable, priorizando la presentación de oferta a través de esquemas público – privados (DNP, 2007, pág. 2). El modelo planteaba no solo la posibilidad de la nación de incidir en los diseños y focalización de los proyectos, sino también de participar de forma activa en estos para garantizar de esta forma su ejecución a buen término.

Es de resaltar que el marco legal aprobado y expedido por el Gobierno Nacional con base en lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, reglamentado por el Decreto 4260 de 2007, solo obligaba al gobierno a vincular a los municipios a través de un aviso, informándoles sobre las actuaciones y acciones urbanísticas que adelantaría la nación, a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT - para desarrollar el MISN. En este sentido, el municipio estaba limitado a presentar observaciones o propuestas sobre el desarrollo del macroproyecto, pero qué en todo caso debían ser concertadas y aprobadas por el Ministerio; generando así un desequilibrio entre los agentes involucrados en el proyecto.

Gráfica 2 Instrumentos para la habilitación de suelo urbanizable en Colombia



Fuente: Documento CONPES 3583 de 2009, Tomado de Espinosa (2014)

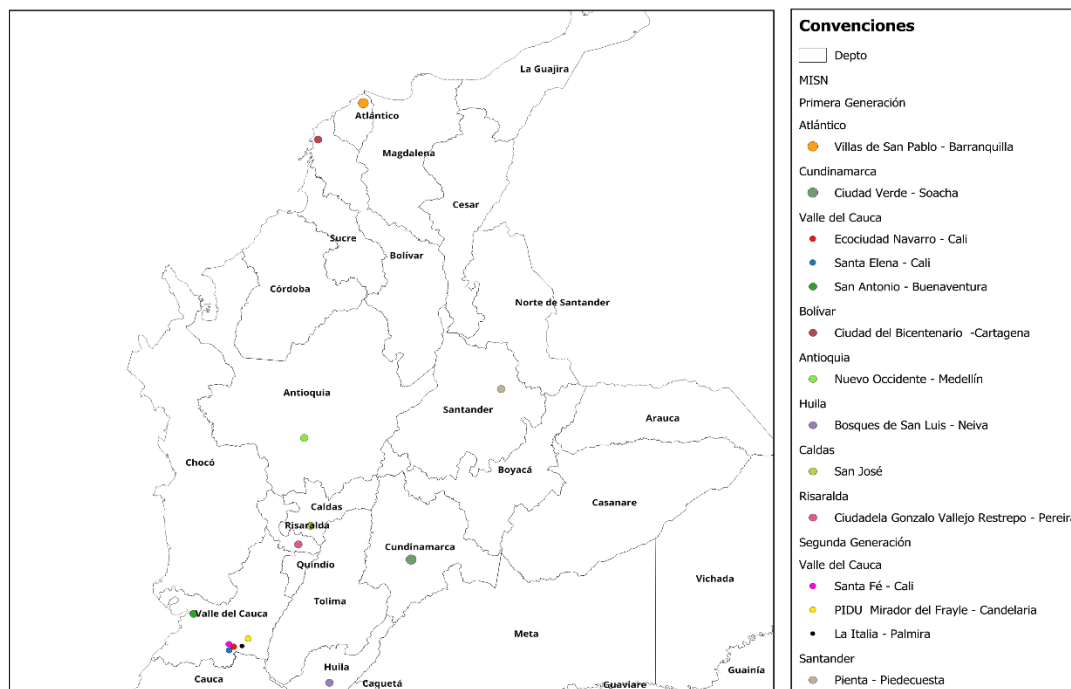
Con dichas acciones no solo se garantizaba la actuación integral del Estado en conjunto con el sector privado, para la generación de suelos de Viviendas de Interés Social, sino la construcción de entornos amigables que se componían de equipamientos e infraestructura de escala regional o nacional en el ordenamiento territorial (DNP, 2009, pág. 3y4). Lo que implicó que el Gobierno Nacional sería quien promovería prioritariamente el diseño y ejecución de macroproyectos de interés nacional mediante la disposición adecuada de servicios públicos domiciliarios, redes viales primarias y secundarias, entre otros elementos que hacen parte de un hábitat digno. Para ello el Gobierno expidió el Decreto 3671 de 2009 modificando El numeral 2 del artículo 7 del Decreto 4260 de 2007, otorgándole mayores competencias al MAVDT frente a lo que concierne al estudio ambiental y los ajustes planimétricos del Macroproyecto.

Sin embargo, la Corte Constitucional (Sentencia C-149 de 2010) estableció que al momento de crearse los MISN estos no tuvieron en cuenta el principio de autonomía territorial, sin contar que los impactos ambientales a consecuencia de este crecimiento urbano no fueron previstos dentro de la discusión de la norma, por lo que declaró el artículo 79 de la Ley 1154 de 2007 como inexecutable.

No obstante, la sentencia solo tuvo efectos sobre los nuevos macroproyectos; esta decisión le permitió al gobierno nacional seguir adelante con los MISN existentes y mediante la Ley 1469 del 2014, reglamentada por el Decreto 1310 del 2015, suplió las falencias presentadas en los argumentos de la Corte, estableciendo que los MISN debían ser concertados entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el alcalde del municipio o distrito respectivo (Castiblanco L. , 2021). Dicha modificación implicaba que los nuevos MISN que se formularan debían ser perviamente puestos a consideración del respectivo consejo municipal y ser aprobados por este para que su implementación y ejecución se pudiese adelantar.

Esto dejó como resultado diez MISN en todo el país que posteriormente se diferenciarían bajo la categoría de primera generación. Luego se crearían cuatro MISN posterior a la fecha de la sentencia de la Corte, estos se denominarían como de segunda generación. Es preciso mencionar que los MISN denominados de primera generación tuvieron su inicio durante las vigencias de 2008 – 2009.

Mapa 1 Ubicación MISN credos en Colombia 2007 - 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Vivienda 2022

Se debe señalar que el departamento con mayor concentración de este tipo de Macroproyectos es el Valle del Cauca con 6 MISN concentrándolos en la ciudad de Cali y su área metropolitana y la ciudad de Buenaventura, esto se debe a que estas ciudades presentaban uno de los déficit habitacionales más altos del país conforme al DANE (2005); la ciudad de Cali presentaba un déficit del 51.6% de soluciones habitacionales, mientras las ciudades de Palmira, Buenaventura y Candelaria, presentaban un déficit de 8%, 6.3% y 2.5% respectivamente.

Tabla 1. MISN creados en Colombia 2007 – 2020

#	Departamento	Ciudad	Capital	Nombre MISN	Gestor Iniciativa	Año de inicio	Número de unidades habitacionales propuestas	Número de unidades habitacionales entregadas	% de viviendas entregadas	Clase de suelo antes del MISN	Localización en periferia	Primera generación
1	Valle del Cauca	Cali	Si	Altos de Santa Elena	Fonvivienda - Alcaldía de Santiago de Cali	2009	5.000	2.795	56%	Suelo urbano.	Sí	Sí
2	Valle del Cauca	Buenaventura	No	San Antonio - Ciudadela Nueva Buenaventura	Fonvivienda - Alcaldía de Buenaventura.	2008	4.052	1.309	32%	Suelo de expansión, reserva forestal y suelo rural.	Sí	Sí
3	Valle del Cauca	Cali	Si	Eco ciudad Navarro	Fonvivienda - Alcaldía de Santiago de Cali	2009	6.000	0	0%	Suelo de expansión urbana - suspendido	Sí	Sí
4	Atlántico	Barranquilla	Si	Villas de San Pablo	Fundación Mario Santo Domingo	2008	18.871	2.380	13%	Suelo de expansión urbana.	Sí	Sí
5	Bolívar	Cartagena	Si	Ciudad del Bicentenario	Fundación Mario Santo Domingo.	2008	65.138	4.682	7%	suelo rural, suelo de expansión moderada.	Sí	Sí
6	Antioquia	Medellín	Si	Nuevo Occidente	Alcaldía de Medellín	2008	11.455	9.869	86%	Suelo de expansión urbana.	Sí	Sí
7	Huila	Neiva	Si	Bosques de San Luis	Alcaldía de Neiva y Gobernación del Huila	2008	3.928	2.795	71%	Suelo urbano y suelo rural.	Sí	Sí
8	Caldas	Manizales	Si	Centro Occidente de Colombia San José	Alcaldía de Manizales.	2009	5.974	343	6%	Suelo urbano. Zona de riesgo por deslizamientos derrumbes	No	Sí
9	Cundinamarca	Soacha	No	Ciudad Verde	Amarillo S.A.	2009	51.580	46.887	91%	Suelo rural con riesgo de inundación bajo.	Sí	Sí
10	Risaralda	Pereira	Si	Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo	Alcaldía de Pereira	2009	13.971	4.401	32%	Suelo urbano y de expansión	Sí	Sí
11	Valle del Cauca	Palmira	No	La Italia	Jaramillo Mora S.A.	2012	6.026	5147	85%	Suelo de expansión	Sí	No
12	Valle del Cauca	Candelaria	No	PIDU Mirador del Frayle	IC Prefabricados S.A.	2014	6.568	300	5%	Suelo rural	Sí	No
13	Santander	Piedecuesta	No	Pienta - Homenaje Comunal al Bicentenario	Gobernación de Santander.	2014	17.226	0	0%	Suelo rural-estudios técnicos	Sí	No
14	Valle del Cauca	Cali	No	Santa Fe	Constructora Bolívar S.A	2017	20.000	0	0%	Suelo Rural - estudios técnicos	Sí	No

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos a través del portal de Min Vivienda y resoluciones de adopción MISN, DNP, entes territoriales y gestores privados.

Pero llama la atención que, a más de una década de su implementación, como instrumento y estrategia, ninguno de los macroproyectos haya culminado, e incluso solo tres cuentan con un avance superior del 80% de viviendas entregadas con corte a abril de 2021 (Viceministerio de Vivienda, 2021).

Además, existen patrones comunes dentro de los MISN, pues de los catorce ya creados, trece se encuentran en zonas periféricas de las ciudades, y solamente el MISN San José, se estableció en terrenos céntricos de la ciudad de Manizales. Es claro que la

forma en que se adoptaron los MISN de primera generación, obligó a los municipios a habilitar suelos que se encontraban en cercanía de zonas de alto impacto, de riesgos o amenazas, que por su condición eran de difícil estabilización. Pero que permitían atender las convocatorias del Ministerio de Vivienda, para ofertar los terrenos requeridos para el desarrollo de estos proyectos urbanísticos (Méndez, Hincapié, & Agudelo, 2014, pág. 5). Esta acción no solo respondió al interés de los municipios de suplir su déficit habitacional, sino, también aumentar las posibles rentas municipales a través de la generación de empleos y el cobro de impuestos prediales.

Retomando lo anterior, los MISN que presentaron este tipo de situaciones fueron: Bosques de San Luis (Neiva), San Antonio (Buenaventura) San José (Manizales) y Ciudad Verde (Soacha). Esto demostró que parte de la estrategia planteada por el Gobierno Nacional, implicaba atender situaciones que inicialmente no fueron previstas en el desarrollo de la Ley, pues obligaba a realizar modificaciones a los usos del suelo de los municipios, pero también adecuaciones locativas orientadas a la prevención de riesgos y desastres, reubicación de comunidades, entre otros elementos que incrementaban los costos de los MISN.

Por otro lado, la falta de concertación entre el gobierno nacional y los entes territoriales en la creación de los MISN de primera generación generó que varios de estos presentaran problemas para la provisión de servicios públicos, equipamientos colectivos y deficiencia en los servicios de transporte por parte de los entes territoriales (Acosta & Henao, 2011, pág. 40). Según Méndez, Hincapié y Agudelo (2014, págs. 5-7) de los diez MISN de primera generación, tres presentaron mayores problemáticas en su implementación. El primero es Ciudad Verde, Soacha (2009-2020), que según Moreno (2018) obligó al ente territorial al realizar modificaciones a su POT para la habilitación de suelos, los cuales tuvieron que ser intervenidos por el municipio, dado que se encontraban en una zona de riesgo medio de inundación por el río Bogotá. A esto se sumó como menciona Castellanos (2018) que evaluados los costos la proyección de 51.580 hogares localizados en el macroproyecto superarían la capacidad de instalación y provisión de servicios públicos básicos de las empresas de servicios públicos domiciliarios y el municipio, sin contar con que el sistema de transporte municipal no estaba preparado para atender la demanda de los nuevos residentes que llegarían (Castiblanco L. , 2021). Lo que

generó no solo retrasos en la entrega de los equipamientos, sino que al momento en que los residentes ocuparon sus nuevas viviendas estas no cumplían con las expectativas iniciales presentadas por el Gobierno Nacional, los promotores y el ente territorial.

El segundo es San José, Manizales (2008 – 2020), que buscaba la renovación urbana de 17 barrios de origen informal localizados en una zona de riesgo por deslizamientos. El proyecto ha sido problemático, primero por la oposición de los habitantes a ser reubicados; segundo por las constantes modificaciones – nueve- por no encontrarse dentro de los estándares fijados por Min Vivienda y superar la capacidad financiera y logística del municipio; y tercero, el bajo número de unidades habitacionales entregadas que alcanzó solo un 6% en diez años de ejecución (Hernández, 2020, págs. 6-10). El MISN San José, ejemplifica en gran medida los principales problemas que han tenido este instrumento en su adopción, la dificultad de coordinación y los problemas cualitativos no previstos como la negativa a la reubicación por los residentes originarios, aunados a las dificultades técnicas de los suelos y el incremento de los costos de producción, son en sí comunes entre este y otros Macroproyectos del país.

El tercero es Ciudadela San Antonio, en Buenaventura (2009 -2020) a diferencia de los dos anteriores este contemplaba la reubicación de 3.400 familias que se encontraban en amenaza de inundación por tsunami en la zona de Bajamar en la Isla de Cascajal (Conpes 3476, 2007, pág. 6). Para ello el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVT), dando desarrollo al Decreto 4260 de 2007, seleccionó para el caso de Buenaventura tres lotes para la ejecución del MISN: La esperanza, San Antonio y Ciudadela Nueva Buenaventura, los cuales fueron definidos en la resolución 684 del 28 de abril de 2008 (MAVT, 2008, págs. 6-7). Asimismo, la resolución contemplaba que por motivos de utilidad pública e interés social el MAVT adelantaría los estudios para dar origen al documento técnico de soporte definiendo los impactos territoriales y la prefactibilidad técnica y financiera del proyecto, pero la investigación realizada por la socióloga Ingrid García (2016, págs. 18-19) encontró que el documento no contenía los impactos territoriales, ni la prefactibilidad técnica y financiera del proyecto.

A esto se suma que la capacidad del municipio para dotar de servicios públicos y equipamientos se vio superada por las demandas del macroproyecto (García I. , 2016, pág. 24). Sin contar que la reubicación de los habitantes de Cascajal al MISN debía pasar por

un proceso de consulta previa al ser comunidades afrodescendientes las cuales verían afectadas sus fuentes de ingreso y tradiciones culturales, dado que estos eran pescadores y los lotes seleccionados no cuentan con salida al mar (González, 2013, pág. 22), Sin mencionar, que el lugar escogido por la Alcaldía de Buenaventura, se encontraba rodeado por dos consejos comunitarios y un Resguardo Indígena (ANT, 2023).

Esto sumado a que al momento de su adopción y aplicación los MISN presentaron desequilibrios en el sistema de cargas y beneficios, pues como exponen Méndez (2014, pág. 6) y otros, los Macroproyectos de primera generación asignaban al promotor o gestor inmobiliario las cargas de infraestructura y habilitación del suelo para el desarrollo del proyecto, sin que interviniera el municipio o el ente territorial. De igual forma, los medios de financiación y cierres financieros estaban mediados por la intervención directa del Gobierno Nacional a través de asignaciones directas que eran tramitadas a través de FONVIVIENDA (Conpes 3583, 2009).

2. CAPÍTULO: AUTONOMÍA TERRITORIAL Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL COMO MARCO DISCURSIVO DE LOS MISN

La relación entre los conceptos teóricos de descentralización, autonomía territorial, capacidad institucional y la territorialización de las políticas públicas es intrínseca a la configuración y gestión de la administración y toma de decisiones a nivel local y nacional. La descentralización implica la transferencia de autoridad y responsabilidad desde instancias centrales hacia niveles subnacionales, como municipalidades o regiones. Esta transferencia busca fortalecer la autonomía territorial, otorgando a las entidades locales un mayor control sobre sus asuntos internos y permitirle a su vez generar procesos de fortalecimiento de sus capacidades de gestión, recaudación, autonomía en las decisiones y libre determinación del territorio como eje angular de la función administrativa de sus comunidades.

En este sentido, la capacidad institucional se enmarca con la habilidad de las instituciones locales para planificar, coordinar y ejecutar eficientemente políticas y acciones que afectan el desarrollo y el ordenamiento del territorio. Esto implica contar con recursos humanos capacitados, herramientas técnicas adecuadas, mecanismos de coordinación efectivos y sistemas de gobernanza sólidos. Que solo son posibles si las autoridades locales cuentan con una fuerte descentralización y autonomía que les permita orientar su desarrollo de acuerdo con sus necesidades e intereses. Para así generar soluciones eficaces sobre las demandas de sus comunidades.

Ahora bien, el papel de la territorialización de las políticas públicas se vincula estrechamente con estos tres conceptos al enfocarse en adaptar las políticas gubernamentales a las realidades y necesidades específicas de cada territorio. En lugar de aplicar políticas de manera uniforme a nivel nacional, la territorialización implica adaptarlas a las características, contextos y demandas particulares de las comunidades locales. Esto impulsa una mayor participación ciudadana y un enfoque más específico en la resolución de problemas locales. Generando así visiones de desarrollo diferentes, pero que acopladas pueden generar focos de crecimiento y desarrollo diversos, respetando las condiciones culturales, ambientales, sociales y particulares de cada territorio, articulándose a una visión nacional de crecimiento diverso.

Bajo esta propuesta teórica se pretende abordar la respuesta del Estado colombiano al déficit de vivienda en diferentes territorios a través de la implementación de instrumentos como los MISN; haciendo énfasis en aquellos contextos donde existen comunidades étnicas, que por su particularidad complejizan las dinámicas de articulación entre las visiones del territorio. Esto superpone, en una discusión teórica, tres elementos: la descentralización que busca transferir poder al nivel local, la autonomía territorial que fortalece la capacidad de autogobierno de esas entidades, y la territorialización de políticas públicas que busca adaptar las políticas a las realidades locales, creando así un marco teórico interrelacionado que permite comprender los procesos de gobernanza local y la participación ciudadana en el marco de los MISN. No obstante, la inserción de elementos que complejizan esta interrelación como es la presencia de comunidades étnicas, industrias económicas de interés nacional, zonas de manejo especial, y la consolidación de nuevos enclaves propician un contexto donde se puede poner en discusión visiones teóricas con su aproximación a las acciones que los Estados, en este caso el colombiano, han implementado a través de sus marcos normativos como elemento propio de su aplicación práctica.

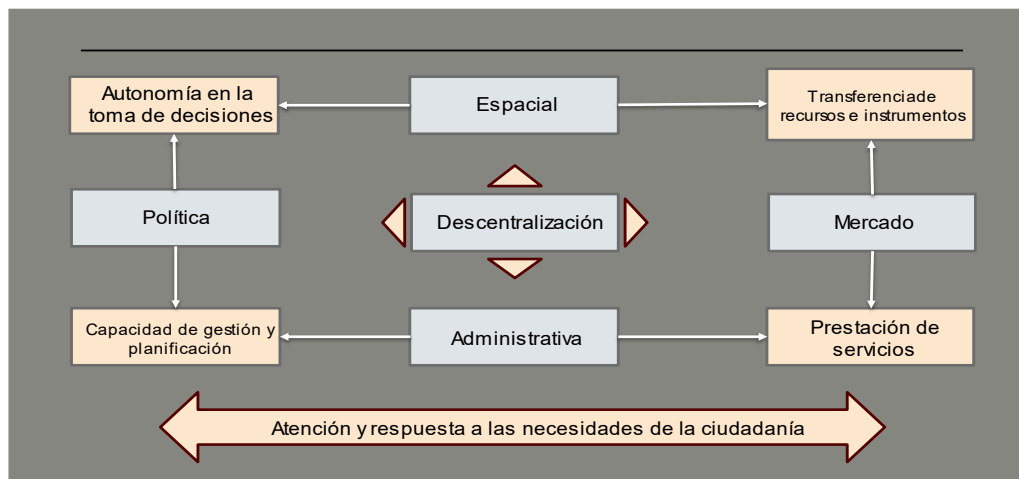
2.1 La descentralización.

El autor José Bolívar Castillo (1995), se refiere a la descentralización como un proceso político de transferencia de atribuciones y recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales que funcionan de forma autónoma con el fin de tener la plena capacidad de decisión, financiamiento y ejecución de las actividades que de conformidad al pacto legal de los Estados tengan lugar. También Iván Finot (2001, págs. 40-43) expone que esta transferencia se ha dado, por lo menos en el caso latinoamericano, con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos y la toma de decisiones en los territorios.

Además, Cohen y Peterson (1998) citados por Yuli Rodríguez (2021, pág. 31), agregan que esta transferencia de competencias y capacidades se ha dado bajo cuatro grandes componentes: la descentralización administrativa, la descentralización política, la descentralización fiscal y la descentralización territorial. Sin embargo, todos se encuentran mediados por un principio común del Estado-Nación democrático; la capacidad del autogobierno de los pueblos, que se traduce en la autonomía de definir, conforme a sus

necesidades, el rumbo que van a tomar para atender las problemáticas que requieren ser atendidas.

Gráfica 3. Concepto de autonomía territorial aplicado a los instrumentos de la administración pública



Fuente: Elaboración propia a partir de (Robledo, 2008)

Block (1991, págs. 443 - 444) profundiza en esta idea, planteando que la descentralización como concepto aplicable a la realidad, debe comprender una separación de las funcionalidades y especialidades de las instituciones territoriales sobre los asuntos que les compete en su territorio, con relación a las competencias de las instituciones de nivel central, pues son las entidades territoriales las que cuentan con los conocimientos sobre las problemáticas y las posibles soluciones para éstas, que pueden apalancarse mediante el apoyo de las entidades nacionales, pero no al revés. Reafirma esta hipótesis Jorge Asela (2015, págs. 67-68), pues sostiene que la descentralización se ha adoptado en los gobiernos locales mejorando la autonomía y responsabilidad de estos frente a la gestión de sus asuntos (funcionamiento, ordenamiento del territorio, etc.) lo que ha permitido una mayor cercanía con la comunidad y una mejor respuesta a sus necesidades y demandas.

Sin embargo, el mismo Asela (2015, pág. 70) manifiesta que en el plano fiscal se evidencian carencias y dificultades. Pues cuando el concepto general se aplica a los diferentes modelos de Estado, se evidencia que este presenta disonancias y privilegia un

sistema de jerarquías que está liderado por las instituciones del nivel central que otorgan facultades a los entes territoriales para la cobranza de rentas que solventen o ayuden a estos para el ejercicio de sus funciones, y a su vez, contribuye por medio de transferencias con recursos para promover las obras públicas. Pero que terminan condicionando el concepto de descentralización mediante la capacidad de recaudo de los entes territoriales, supeditándolos en varios casos a las transferencias del nivel central que terminan cooptando y estableciendo lineamientos para el gasto de los recursos asignados por transferencias directas de los gobiernos nacionales (Duque, 2009).

En este sentido, cuando en la teoría se presenta la posibilidad de una autonomía administrativa y política, la práctica evidencia una realidad completamente distinta, esto debido a que la planeación y el desarrollo de las políticas se encuentran regidas en buena medida por el gobierno central, que es quien decide en qué rubros y porcentajes se invierten los dineros, atendiendo a las dificultades de recaudo que presentan las administraciones locales.

Esto, según Diana Valencia y Vera Karam (2013), representa un retroceso dentro de la gestión de los gobiernos locales y limita el concepto de la descentralización en las entidades territoriales, pues condiciona su capacidad institucional a su solvencia, lo que genera dependencias de las administraciones locales con el gobierno central cuando la mayoría de sus recursos provienen de los fondos o sistemas de transferencias administrados por este último. Esto ha llevado a que el proceso de descentralización se haya construido de arriba hacia abajo, lo que ha generado procesos re-centralizadores en algunas regiones de los países, donde la capacidad de recaudo es inferior a los gastos para atender las necesidades de la población, dando de esta forma una posición de ventaja al gobierno central, sobre los gobiernos locales o subnacionales, al subvencionarlos y condicionar el gasto de estos.

En esta línea, Dickovick (2011) y Eaton (2014) exponen que el mayor peligro de la descentralización es caer en procesos re-centralizadores, pues las medidas que mantienen el *estatus quo* o un nivel de control lo suficientemente fuerte por parte de las entidades del nivel central socaba el principio mismo de la descentralización. Ante esto Eaton (2014, págs. 433-436) precisa que existen dos modos de entender estas afectaciones a la descentralización. El primero, consiste en un explícito cambio normativo e institucional en la forma en la que se regulan las interacciones intergubernamentales en detrimento de los gobiernos subnacionales, estos pueden verse reflejados en la supresión

de competencias de los entes territoriales o en el traslado de estos a las entidades del Gobierno Nacional. El segundo, responde a un proceso sutil que implica la adopción de políticas que no suponen cambios sustantivos, pero sí un intento por reforzar la posición del centro en las relaciones de poder, donde la autonomía de las autoridades territoriales no se ve restringida en aspectos legales, pero sí en su ejercicio.

Por otro lado, Diego Pinilla (2015, pág. 145), citando a Nickson (1998), plantea que la descentralización como concepto en los gobiernos de Latinoamérica se plantea en dos sistemas de clasificación sobre los gobiernos locales, el modelo económico y el modelo político. Estos son presentados por Jolly (2020, págs. 18-21): el primero, como *el modelo económico*, que plantea como principal propósito, de transferencia de la responsabilidad en la provisión de servicios a las administraciones locales por parte del gobierno central, está en que puede mejorarse gracias a costos unitarios más bajos que resultan del uso de los recursos disponibles localmente para la construcción, mantenimiento y administración de los servicios públicos, pero que en todo caso está supeditado a la recepción de los recursos, por tanto a la forma de su obtención. En segundo, *el modelo político*, propone que tanto el gobierno central como el local asumen responsabilidades equilibradas y terminan siendo complementarios para la prestación de los servicios de forma colaborativa, pero terminan estableciendo en algún momento relaciones de ventaja y desventaja.

En este orden de ideas, se podría entender que el concepto de descentralización es un esquema “híbrido” que aglutina ambos modelos. Esto en palabras de Monnet (2020, pág. 35) implica un escenario de disputa donde las instituciones y actores operan debido a sus intereses, pero también de sus capacidades de colaboración, solvencia y capacidad institucional; qué como expone Eaton (2014), puede llevar a un proceso de afectación negativo o positivo de la descentralización.

2.2 La autonomía territorial

En principio es necesario advertir que no ha sido sencilla la tarea de identificar un concepto unívoco de autonomía territorial al ser considerado por la mayoría de los autores y académicos como un concepto polivalente, extenso y contradictorio en múltiples momentos dentro de la historia (Robledo, 2008, pág. 207). Sin embargo, el profesor Preciado (2010) expone que el concepto de autonomía territorial suele vincularse con los

conceptos de libre determinación o autodeterminación y autogobierno. La experiencia histórica del siglo XX relaciona la autodeterminación de los pueblos con reivindicaciones de soberanía y libertad que reclamaban los Estados nacionales en el ámbito internacional. Vinculando el derecho de independencia de una nación o pueblo que reivindicaba sus particularidades étnicas y culturales en un Estado territorial. Este fue el caso de los procesos independentistas de Latinoamérica o de las colonias africanas y asiáticas durante el siglo XX frente a las metrópolis europeas.

Ampliando esta concepción, la autodeterminación es parte intrínseca de la constitución de los proyectos nacionales amplios, según Díaz Polanco (1991) la naturaleza histórica y el carácter sociopolítico del régimen estatal-nacional en el que se desarrolla la autodeterminación de los pueblos está ligado a la consolidación de un marco legal que permita el libre desarrollo de los micro territorios y comunidades que los habitan.

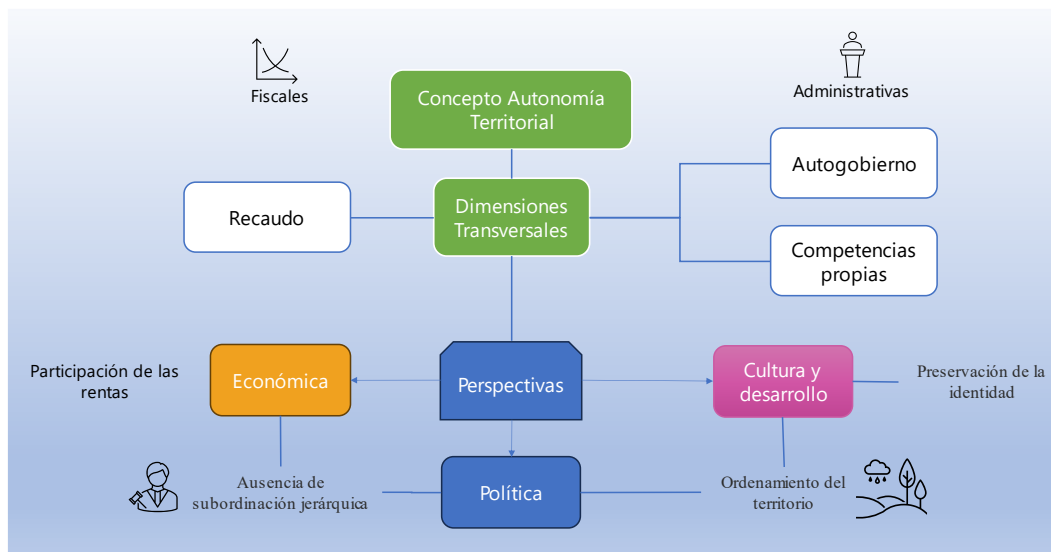
En esta línea, Ramón Maíz (2008, pág. 18) construye varias tesis que orientan una teoría política de la autonomía, sosteniendo que esta implica ante todo la descentralización política de un Estado y, por tanto, autogobierno en las unidades descentralizadas, propia y sustantiva decisión política por parte de los entes autónomos. Sin embargo, enfatiza que la competencia sobre sus decisiones, la estructuración de los procesos administrativos, la construcción de identidades, la determinación del territorio y la administración de sus recursos son fundamentales para entender la autonomía territorial como principio y concepto pleno del Estado.

De igual forma, Duque (2009) define la autonomía territorial como la capacidad de las entidades territoriales (como los departamentos, municipios y distritos) para gobernarse a sí mismas y tomar decisiones en relación con sus propios intereses y necesidades, dentro de los límites administrativos. Excluyendo de forma clara dentro de este concepto las decisiones adoptadas en términos legislativos, constitucionales y judiciales, las cuales se encuentran enmarcadas en el nivel central y en las diferentes ramas del poder público.

Según Paula Robledo (2008, págs. 129-130) existen dos dimensiones que abarca el concepto: la primera corresponde al entendimiento de la autonomía territorial como elemento constitutivo de la organización del Estado y, en segundo término, como atributo

o cualidad de las entidades territoriales entendiéndolo como la materialización de los derechos de estas organizaciones que les permiten gestionar sus propios intereses.

Gráfica 4 Concepto de Autonomía territorial



Fuente: Elaboración propia

Así, el concepto de autonomía territorial es entendido como una expresión amplia basada en la definición de una categoría conjunta que se enmarca en lo político–espacial; dónde el referente geográfico desde el que se ejerce la producción política y espacial de nuevas formas está mediado por la posibilidad de materializar estas producciones debido a los instrumentos propios de la administración pública, transversalizando las dinámicas políticas, administrativas, financieras y espaciales.

2.2.1 Autonomía territorial en la capacidad institucional

Para precisar este concepto de la capacidad institucional, una perspectiva clásica que retoma Oszlak (2004) lo entiende como el mejoramiento de la capacidad de gestión de los organismos y entidades del Estado, mediante el fortalecimiento de su funcionamiento en un periodo determinado que le permite a estas unidades gubernamentales del nivel territorial y nacional formular, implementar, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuenta, en el marco de un sistema de gestión pública o reglas de juego formales sobre los asuntos públicos trabajados.

Aunque desde visiones más modernas como las de Savitc (1998) Hall (2002) y Rosas (2008) agregan que la capacidad institucional no está limitada al correcto funcionamiento en términos de eficacia y eficiencia de las instituciones del Estado. Sino que esta contiene componentes de la planeación social, la gestión articulada con actores no formales y el fortalecimiento de capacidades de sectores informales como elementos que permiten abordar los problemas y asuntos públicos de forma integral. En ese sentido, se puede entender la capacidad institucional, como la virtud de atender un asunto público, en un tiempo determinado, bajo reglas de juegos formales e informales claras, y en un espacio y escala particular.

Según Angelica Rosas (2019, págs. 87-88) la capacidad institucional también juega un papel protagónico, en el marco de la autonomía de los gobiernos locales, pues este responde a la capacidad de atender las operaciones y demandas sociales, desde la gestión propia de la institución descentralizada, que en términos reales se puede medir a través de metas, ejecuciones presupuestales, mejora en la calidad de vida de los habitantes, entre otros mecanismos de medición.

Para ahondar en ello, el politólogo Vicente Palermo (1998) plantea que existen dos dimensiones de análisis que se deben tener en cuenta para comprender el concepto de la capacidad institucional de cara a la autonomía territorial:

- I. institucional: que responden a las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre los ciudadanos, generando incentivos y deberes, mediados por transacciones sociales que otorgan a las instituciones confianza y legitimidad, mientras a los ciudadanos les garantiza derechos y satisfacen necesidades.
- II. organizacional: corresponde a los jugadores -agentes públicos- y a la manera en que están organizados para cumplir sus objetivos. Es decir, las dos dimensiones permiten entender las reglas institucionales consensuadas entre los ciudadanos, sobre las cuales los agentes públicos (organizaciones, gremios, políticos, etc.) se mueven para alcanzar sus objetivos manteniendo siempre el respeto a las mismas.

Retomando lo anterior, Evans (1996), Alonso (2001), Oszlak y Orellana (2001), Repetto (2004) y Ziblatt (Ziblatt, 2015) concuerdan con Palermo (1998) y plantean un consenso en la existencia de estos dos componentes. Sin embargo, resaltan que existen dos elementos adicionales a lo planteado por Palermo, para un análisis de la **capacidad institucional** como un elemento **integral**. Para el primero se centra en la capacidad

administrativa, que caracterizan como la independencia fiscal, suficiencia técnica, sostenibilidad financiera, descentralización administrativa y legitimidad, de las organizaciones e instituciones del Estado. Mientras que para el segundo, entendido como la capacidad política, se establecen características de coordinación, interlocución entre actores institucionales y sociales, capacidad de negociación en espacios formales e informales y capacidad de gobernanza.

En esa línea Completa (2017, pág. 133) menciona que las aproximaciones hechas anteriormente permiten entender la capacidad institucional como la interacción de los agentes públicos dentro de las reglas de juego legítimamente aceptadas por la sociedad, pero que, adicionalmente se encuentra atravesadas por las capacidades administrativas y políticas de las organizaciones del Estado que están bajo la dirección de dichos agentes públicos (electos democráticamente o no). No obstante, esas reglas de juego establecen un sistema de rendición de cuentas, lo cual permite observar el desempeño de los agentes públicos en relación con los objetivos planteados para su gestión. Lo que en el fondo termina por evidenciar un modelo de administración y gestión sobre el territorio, la economía y la política que responde al trámite de las tensiones administrativas-políticas sobre la forma en que se gerencia el Estado y en fin último el territorio y la economía.

Ahora bien, lo que define la **capacidad institucional** como la fortaleza de las organizaciones en cabeza de agentes públicos de cumplir sus objetivos, respetando las reglas de juego existentes, pero generando acuerdos con otras agencias o entidades mediante la generación de acuerdos políticos informales, que terminarán formalizándose mediante instrumentos de planificación y gobierno.

En este marco, las propuestas de los autores coinciden en que las capacidades institucionales no se limitan única y exclusivamente a las características y actuación del aparato burocrático, sino también a las arenas políticas que se configuran y en las que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal. Esto, lo que resalta, como expone Mónica Fortich (2012) citando a Bourdieu, es que la definición de los modelos de ciudad, el funcionamiento de la estructura del Estado, el contenido de las normas que rigen las reglas de juego y los escenarios de participación son campos de batalla que miden las capacidades de los actores por imponer sus visiones y metas sobre los otros grupos.

2.2.2 Autonomía y coordinación en la gestión pública.

El concepto de coordinación nace no solo como una aproximación teórica, sino como un principio propio del funcionamiento de los estados occidentales democráticos. Este se refiere a la fijación de medios y sistemas de relación que permiten la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus competencias, con el objetivo de lograr la integración de actos parciales en el sistema en su totalidad (Parejo, 2007, págs. 171-172).

Según Rodríguez (2014) y Parejo (2007, pág. 172) el concepto de coordinación esta atravesado por el entendimiento de la colaboración entre las diferentes administraciones públicas como elemento fundamental de su naturaleza teórica, dado que la cooperación está estrechamente relacionada con la coordinación de las actuaciones administrativas para garantizar la coherencia y la eficiencia en la implementación de políticas y la prestación de servicios públicos.

Para ello el magistrado Barrachina (1992, pág. 226) comenta que las competencias de cada entidad garantizan en la teoría la ejecución y cumplimiento de las metas propuestas, mientras se garantiza un flujo constante de información y transparencia entre las administraciones. Estas actuaciones fortalecen conforme a lo que expone Parejo (2007, pág. 174) la solidaridad y lealtad institucional. Esto implica que las administraciones actúan de manera solidaria y se apoyan mutuamente en la búsqueda del interés general y el bienestar de los ciudadanos, sin disputas o controversias personalistas de cada administración.

Sin embargo, Parejo (2007, págs. 180-183) menciona que existen elementos que deben tenerse en cuenta para evitar problemas en la aplicación del concepto de coordinación en la administración pública. El primero de ellos es la falta de coordinación, pues duplica esfuerzos y genera ineficiencia en la prestación de los servicios públicos. Esto se debe en gran medida a conflictos en las competencias, generando disputas sobre quién tiene la autoridad para tomar decisiones en determinadas áreas.

Frente a este último problema es claro que una de las fuentes es la desigualdad de recursos disponibles entre las diferentes administraciones generando desequilibrios en las relaciones interadministrativas. Esto puede dificultar la colaboración y la cooperación, ya que algunas administraciones pueden tener más capacidad y recursos para implementar políticas y programas que otras. Provocando una falta de lealtad a los compromisos

adquiridos priorizando sus propios intereses en lugar del interés general o los acuerdos establecidos.

Con respecto al caso de estudio del MISN San Antonio, es importante considerar que, para realizar una aproximación teórica a este, es necesario entenderlo como un instrumento no convencional de la planificación del territorio (Bejarano, 2020, pág. 72). Pero que como explica Espinosa (2014, págs. 17-19) se encuentra dentro de las herramientas que permiten evidenciar la acción pública de planificación y de gobierno sobre el territorio, es decir la capacidad institucional del ente territorial. En ese sentido, Bejarano (2020, pág. 73) sostiene que para analizar esos conceptos (autonomía territorial y capacidad institucional) de cara a los MISN se deben entender las relaciones de coordinación diacrónica entre los diferentes niveles de gobierno en el tiempo, así como su dimensión espacial.

Es decir, entender que el agente público ejerce el poder de la administración y cómo este se relaciona con los demás órganos del Estado, para generar su proyecto político dentro de la administración. Esto con el fin de evidenciar la forma en que es entendida la articulación entre el instrumento mismo (MISN) y las capacidades para planificar su realización mediante las herramientas que disponen los órganos del estado (Planes de Desarrollo, POT, Conpes, acuerdos interadministrativos, etc.). Para así dimensionar las carencias, ventajas, disonancias o consensos que existieron entre el uso del instrumento, la articulación entre los niveles de gobierno y la gestión del territorio.

2.3 Territorialización de las políticas públicas.

Antes de ahondar en el concepto de territorio, es prudente explicar el modelo teórico del trinomio imperfecto planteado por Jolly (2014) que consiste en la relación intrincada entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas. Este trinomio representa una compleja interacción entre estos elementos, los cuales son irreductibles entre sí y presentan dificultades para encontrar una fórmula de dependencia. Jolly plantea que este trinomio permite entender mejor tanto las políticas públicas territoriales como la territorialización de la acción pública, y proporciona herramientas para abordar los retos de la territorialización de la acción pública "desde abajo" y el "despliegue territorial" de las políticas públicas formuladas "desde arriba". Este enfoque busca comprender las complejas relaciones entre el territorio, la territorialidad y la territorialización de las políticas

públicas, con el fin de desarrollar una propuesta analítica que permita abordar los desafíos de la acción pública en el territorio de manera más efectiva.

Ahora bien, comprender el papel del territorio en la planificación urbana es complejo y multifacético, y varios estudiosos ofrecen diferentes perspectivas. Boisier (2011) enfatiza la importancia del territorio en el contexto de la globalización, destacando su papel en el desarrollo y la sostenibilidad. Mientras Dematteis (2006) introduce el concepto de territorialidad, que se centra en la influencia de un lugar en el comportamiento social. Por su parte Torres-Tovar (2019) analiza la crisis de la planificación urbana y la necesidad de incorporar la sostenibilidad, particularmente en América Latina. Sobre este elemento Castiblanco (2023) y Barrios (2013) enfatizan la importancia de las percepciones y la gobernanza comunitaria en la gestión de los recursos naturales y la ejecución de políticas públicas. A lo que se suma lo expuesto por López (2021) quien explora más a fondo el papel del territorio como espacio para la interacción humana y no humana, y su influencia en las dinámicas sociales y estatales.

Sin embargo, Marcos Saquet (Saquet, 2015) agrega que existe una intrínseca relación en el espacio-tiempo-territorio, la cual esta atravesada por los aspectos históricos humanos de las valoraciones subjetivas que cada individuo da a un lugar, que deben separarse de la transformación real y física del paisaje y el entorno. Pues si bien ambas están interrelacionadas y son dependientes una de la otra, se deben entender como variables interdependientes, pero no homogéneas. En otras palabras, si un lugar puede ser transformado en el tiempo de un gran bosque a una sábana, no necesariamente el valor sentimental dado por sus habitantes desaparezca, en contraposición puede que la percepción de arraigo sobre este territorio si, pues las condiciones y transformaciones en el paisaje o en su uso terminen siendo contrarias a las que históricamente fueron usadas, terminando por expulsar o transformar ese relacionamiento con el territorio.

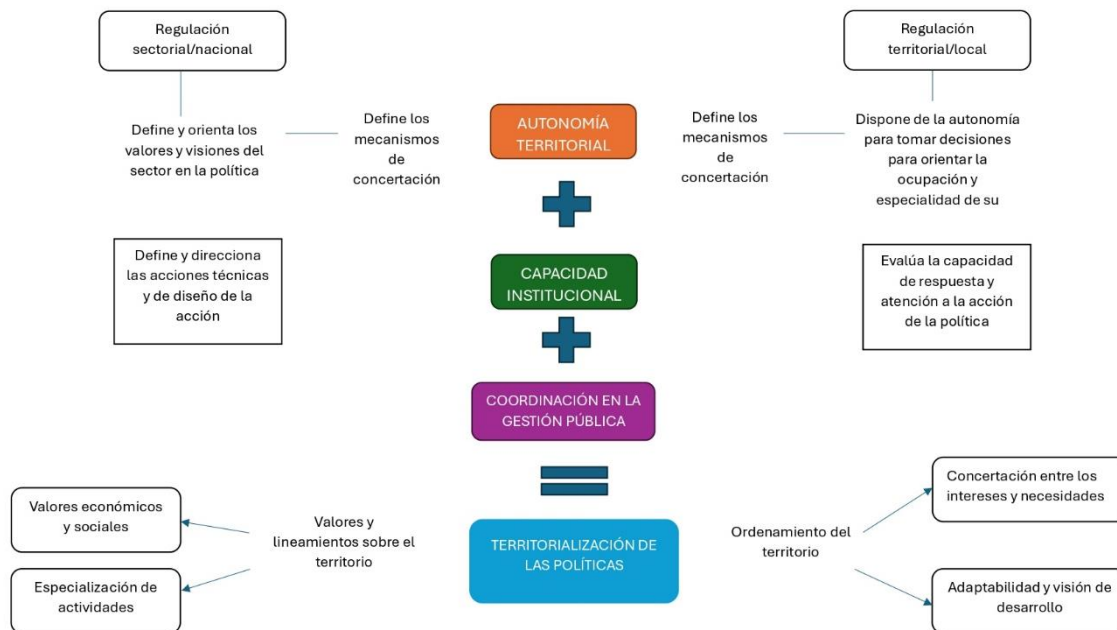
Estas perspectivas colectivamente subrayan la naturaleza compleja y dinámica del concepto del territorio, el cual ha circunscrito sobre la concepción del espacio de disputa e interacción de los diferentes actores que cultural, social, económica o históricamente han generado lazos de arraigo y cercanía con un determinado espacio sobre el cual habitan y tienen intereses colectivos y particulares, y en el que se han reproducido infinitos modos y razones de apropiación de ese espacio como propio.

No obstante, para esta investigación se tomará la aproximación realizada por Jolly (2014), que se acerca a la apuesta teórica de Saquet (2015), que concibe el territorio como un espacio socialmente condicionado que actualiza valores y condiciona las acciones, qué implica la existencia de conflictos entre diferentes lógicas de regulación y modos de gobierno, según los cuales actuarán los actores involucrados en los procesos de la territorialización de sus acciones a través de planeación territorial y la territorialización de las políticas públicas.

Por otro lado, el territorio debe relacionarse como dice Jolly con la territorialidad que se genera sobre este; para Jolly (2014, págs. 4-5), esta consiste en el sistema de valores que los actores sociales asignan a un territorio determinado y que condiciona socialmente las acciones que dichos actores pueden ejercer sobre este territorio. Según Monnet (2020) la territorialidad puede considerarse como un "territorial referencial", es decir, como una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción. Este conjunto de imágenes es "el referencial de la política pública".

La territorialidad también puede descomponerse en tres elementos: el referencial global territorial, el referencial sectorial territorial y unos operadores de transacción que definen la relación global-sectorial territorial. La territorialidad sectorial proviene de los actores que actúan según una lógica territorial, pero en un sector específico, mientras que la sectorialidad territorial es el hecho de actores que actúan según una lógica sectorial pero que deben "territorializar" su acción. En resumen, la territorialidad es un sistema de valores que condicionan las acciones de los actores sociales sobre un territorio determinado, y es una referencial que guía la percepción del problema y la definición de propuestas de acción en el marco de la política pública.

Gráfica 5 Esquema general de análisis de la autonomía territorial en la territorialización de políticas



Fuente: Elaboración propia a partir del esquema planteado por Jolly ajustado al concepto de autonomía territorial

Finalmente, Jolly (2014, pág. 6) explica que la territorialización de las políticas públicas es el proceso de implementación de políticas públicas en un territorio específico, teniendo en cuenta las características y necesidades particulares de ese territorio. Este proceso implica adaptar las políticas públicas a las realidades locales, considerando la participación de los actores locales y la coordinación con las instituciones y recursos disponibles en el territorio. La territorialización busca promover la eficacia y la pertinencia de las políticas públicas al abordar problemas y necesidades específicas de cada territorio, reconociendo la diversidad y complejidad de los contextos locales.

Finalmente, la territorialización de las políticas, especialmente en el ámbito de la política puede generar discontinuidades espaciales y cronológicas evidentes en el territorio debido a decisiones y acciones sucesivas y paralelas que se llevan a cabo sobre el mismo. Esto destaca la importancia de una coordinación adecuada y una visión estratégica para evitar impactos negativos en el territorio, que pueden materializarse por visiones contradictorias entre los actores, el desconocimiento del funcionamiento del ecosistema o

incluso la omisión de las actividades de las poblaciones con el territorio. Lo que finalmente, termina por desencadenar una descoordinación entre la visión de desarrollo y las necesidades de las comunidades, propiciando la profundización de conflicto, profundizando las desigualdades y creando afectaciones irreversibles sobre el ecosistema. Estas situaciones pueden verse en dos ámbitos, la estructura formal que se plasma a través de las herramientas que ordenan el territorio (instrumentos y normas) y la territorialización (las transformaciones del territorio) que van desde la modificación del paisaje hasta el cambio de las relaciones espaciales de las comunidades que habitan dichos lugares.

3. CAPÍTULO: LA AUTONOMÍA TERRITORIAL Y LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL EN LA NORMATIVA DE LOS MISN.

Para comprender la importancia de la territorialización de las políticas, dentro del marco normativo de los MISN y su relevancia en la autonomía y capacidad de los gobiernos locales, se debe entender el proceso por el cual se genera este flujo de acciones dentro de la coordinación de la gestión pública entre los diferentes niveles de gobierno. Para ello el modelo de la territorialización de las políticas públicas planteado por Jolly (2014) consiste en un esquema de análisis que conceptualiza las relaciones entre las políticas públicas, la planificación y el gobierno como un engranaje de 3 piñones. Este modelo permite identificar y explicar la forma en que se construyen, adoptan y cambian los instrumentos de acción pública para producir y definir la ciudad como territorio desde la perspectiva de un sector específico y como las relaciones entre los instrumentos de acción pública (POT, leyes, Planes, decisiones judiciales etc.) pueden generar rupturas o continuidades dentro de la gestión del territorio y la configuración de la ciudad.

En este sentido, es necesario vislumbrar los referenciales de los actores y su papel protagónico dentro de la definición del territorio. Para ello el enfoque planteado por Muller (2006) sobre la idea de los referenciales globales y locales toma relevancia para comprender como el discurso plasmado en los instrumentos de planificación que territorializan las políticas públicas contienen visiones y objetivos de los actores involucrados.

Es así como la identificación de los referenciales permite identificar las diferentes maneras en que se articulan y regulan las dimensiones sociales de la ciudad para la construcción de un proyecto concertado de territorio urbano, mientras que las rupturas o contradicciones del referencial con la realidad puede llevar a cuestionar o criticar la lógica que soporta las acciones y actuaciones sobre la idea de territorio que se construye en la ciudad.

Esto, en términos prácticos, permite comprender cómo los valores consignados en las normas entienden o no las visiones y disputas sobre el territorio y cómo se planea y territorializa la política pública en este; permitiendo vislumbrar si existen elementos en

común o disonancias dentro de la estructura normativa de la política y los instrumentos de planificación que terminan afectando, de forma significativa, el resultado de la política.

En resumen, el modelo de la territorialización de las políticas públicas se enfoca en comprender las relaciones temporales de las políticas públicas en la ciudad y sus efectos en la territorialización, considerando la coordinación temporal, el referencial territorial y los instrumentos de acción pública como indicadores de cambio y/o permanencia en la acción sobre el territorio. Es decir, identificar la transformación de los discursos normativos como eje articulador o de ruptura de la política permite comprender cómo la acción pública responde o no a las necesidades de un territorio.

En este sentido, este capítulo se estructura en cuatro secciones; la primera corresponde a las *consideraciones jurídicas de los MISN: Autonomía territorial y remodelación normativa*, las cuales tienen como eje abordar los principios de autonomía territorial y descentralización administrativa como argumentos empleados por la Corte Constitucional para determinar la “inconstitucionalidad” de los MISN, situación que conlleva a una reestructuración legal basada en la modificación de los procedimientos administrativos definidos en las normas para ajustarse a las consideraciones expuestas por la Corte, ya anunciadas en la primera parte de este capítulo. La segunda sección pretende exponer *las disonancias normativas entre los MISN y los principios de autonomía territorial, concurrencia y subsidiaridad en Colombia*, a través de una comparación normativa de las diferentes normas y regulaciones creadas debido a los MISN y otros instrumentos de planeación para encontrar así elementos que pudieran generar duplicidades o contradicciones normativas en la aplicación de los MISN.

La tercera sección hace referencia a una *aproximación a la duplicidad de competencias entre la Ley 388 de 1998 y los MISN*, la cual busca ahondar sobre los incentivos creados para la habilitación de suelo urbanizable en Colombia, comprendiendo la articulación de las políticas sectoriales con los instrumentos de planeación de los MISN y los Planes de Ordenamiento Territorial. Finalmente, en la última sección se pretende exponer la aplicación de *la consulta previa en los MISN como elemento del marco regulatorio propio de los Macroproyectos en Colombia*, teniendo como elemento esencial de esta discusión el abordaje del caso del MISN San Antonio, el cual se profundizará en el capítulo cuarto, pero que por sus particularidades complejiza la discusión de los MISN en

ámbitos donde la presencia de comunidades étnicas plantean desafíos y retos para la concertación de grandes proyectos urbanos.

3.1 Consideraciones jurídicas de los MISN: Autonomía territorial y remodelación normativa.

Como se mencionó en el primer capítulo, los MISN presentaron múltiples problemas por las consideraciones de la Corte Constitucional que llevaron a su declaración como instrumentos inconstitucionales por dicho órgano. Esta situación, puso sobre la mesa la necesidad de replantear jurídicamente los procesos y procedimientos de la adopción de los MISN en el país.

En este entendido, este aparte aborda el marco legal construido en Colombia en función de los MISN y cómo este se ha articulado o no con los principios y conceptos de la autonomía territorial y la capacidad institucional, para ello se examina la articulación entre las normas expedidas por el nivel central y cómo estas se integran y adaptan en los planes de desarrollo y planeamiento local, teniendo como eje los hechos de ruptura y continuidad entre estos. Además de exponer las principales discusiones alrededor de los principios de concurrencia y autonomía entre los decretos y leyes relacionadas con el desarrollo de los MISN en Colombia. Se destaca las dificultades en la gestión del uso del suelo y se menciona la creación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano por parte del Gobierno Nacional para resolver las controversias generadas por los instrumentos existentes.

3.1.1 “La violación al principio de autonomía territorial¹” como argumento de inconstitucionalidad en los MISN.

Respondiendo a esta asimetría, varios sectores políticos y académicos presentaron una demanda de inconstitucionalidad en el año 2009, aludiendo que el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, violaba el principio de coordinación sobre el cual reza el artículo 288 de la Constitución Política, dado que los MISN desconocían y sobrepasaban la posibilidad de la participación de los entes territoriales en la definición, formulación, adopción y ejecución de estos macroproyectos.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010 (M. P.: Jorge Iván Palacio Palacio; 04 de marzo de 2010).

Además, dentro de los planteamientos expuestos en la demanda se mencionó, de forma categórica, que la facultad otorgada por el legislador al Gobierno Nacional, para imponer de manera absoluta en departamentos y municipios el desarrollo de macroproyectos urbanísticos, era una vulneración taxativa al principio de la autonomía territorial, pues la adopción de dichos instrumentos desconocía los impactos culturales, sociales, económicos, ambientales, étnicos y administrativos para los gobierno locales.

Es por esto, que la Corte Constitucional resolvió, mediante la Sentencia C-149 de 2010, que el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 era inexecutable -artículo que creaba los MISN- pues vulneraba los principios de descentralización administrativa y autonomía territorial de los entes territoriales² al sobrepasar la figura de los POT y modificar el ordenamiento territorial de los municipios, dado que la Ley 388 de 1997 dentro de su artículo 10 no contempla como norma de superior jerarquía los Macroproyectos de Interés Social Nacional, pues en términos institucionales, son los entes territoriales quienes tienen que afrontar los procesos del crecimiento urbano y la densidad poblacional, sin contar con el déficit de equipamientos, baja cobertura en salud y educación, precario sistema de movilidad y aumento de asentamientos informales que puede conllevar la realización de estos macroproyectos en su territorio (Sentencia C-149 de 2010).

Además, la Corte estableció que al momento de crearse los MISN, los impactos ambientales a consecuencia de la adopción de estos en la huella urbana de los municipios no fueron previstos. No obstante, la sentencia no tuvo efectos retroactivos y solo aplicó sobre los nuevos macroproyectos que se adoptaran con fecha posterior al 5 de marzo de 2010.

Sin embargo, esta decisión obligó al ejecutivo a resolver la inseguridad jurídica que había desencadenado la inexecutable del artículo 79, para ello el Gobierno Nacional optó por generar las condiciones jurídicas necesarias, repitiendo parte del esquema empleado por la administración central en 2007, colocando el tema de la vivienda como un eje integral dentro de las bases del Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos, el cuál fue sancionado por el Gobierno Nacional mediante la Ley 1450 de 2011.

² La Sentencia de la Corte se soportaba en los artículos 1, 288 y 313 de la Constitución Política de Colombia.

Este instrumento de planeación estableció en el numeral 5, del literal C, del capítulo III, titulado “Crecimiento sostenible y competitividad”, la necesidad de ampliar y fortalecer la demanda y oferta de vivienda dentro de los instrumentos de planificación y gestión del territorio. Dicha necesidad se materializó como una estrategia para fortalecer la demanda y oferta en materia de vivienda y dentro de los instrumentos para la generación de oferta de vivienda definió como estrategia, que buscaba recuperar los macroproyectos de vivienda y acogiendo las recomendaciones de la Corte, acelerar la ejecución de los macroproyectos existentes con impulso del sector privado garantizando su articulación con los POT. Para ello el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1310 del 2015, en el cual determinó que todos lo MISN debían ser concertados entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el alcalde del municipio o distrito respectivo (Castiblanco L. , 2021).

3.1.2 Reestructuración en el proceso de adopción y formulación de los MISN.

Dado el fallo de la Corte Constitucional en 2010, declarando la inexecutable de los MISN en el país y la respuesta por parte del Gobierno Nacional acogiendo las recomendaciones del alto tribunal en la Ley 1469 de 2011. Se debió reestructurar el procedimiento de adopción y formulación de los MISN, lo que generó dos grandes categorías y un punto de quiebre en la adopción de los macroproyectos.

Para identificar la transformación y reestructuración del procedimiento en el siguiente cuadro se muestra en síntesis los aspectos comunes y disonancias entre las normas que reglamentan los MISN.

Tabla 2. Comparativo sobre el procedimiento para la adopción de los MISN de primera y segunda generación

Fase	Primera Generación		Segunda Generación	
	Gobierno Nacional	Entes territoriales	Gobierno Nacional	Entes territoriales
Iniciativa	El ejecutivo a través de la cartera encargada (MVADT) informa a las autoridades territoriales de la intención de adoptar un MISN en su jurisdicción. (Pueden realizar sugerencias y recomendaciones al ministerio. Sin embargo, deben ser concertadas y tener el visto bueno del ejecutivo. (num.3 del art. 7 decreto 4260 de 2007)	El ejecutivo a través de su cartera responsable puede presentar la iniciativa del macroproyecto. (Art. 6 y 7 ley 1469 de 2011)	Los entes territoriales pueden presentar iniciativas de macroproyectos, las cuales deben ser concertadas con la cartera responsable del Gobierno Nacional. Art. 6 y 7 ley 1469 de 2011)

Fase	Primera Generación		Segunda Generación	
	Gobierno Nacional	Entes territoriales	Gobierno Nacional	Entes territoriales
Identificación	El MVADT realiza la identificación de la necesidad a través de las dinámicas poblacionales de los municipios a intervenir; déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda de interés social; y el impacto territorial de la intervención. (art. 9 decreto 4260 de 2007)	Pueden sugerir que se adelanten MISN en su territorio, presentando: 1) Los predios y suelos que van a ser objeto del proceso de urbanización. 2) Los documentos que acrediten la tradición y saneamiento de los predios a intervenir. 3) En caso de ser promotores privados los respectivos certificados de representación legal y escrituras que acrediten la propiedad del bien. (art. 9 decreto 4260 de 2007)	Debe presentar la identificación de las dinámicas poblacionales, el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, el impacto territorial, los predios o suelo que se va a destinar para el macroproyecto, el área a intervenir. (art. 5 ley 1469 de 2011)	
Documento Técnico de Soporte	Es elaborado por el MVADT y contiene: 1) Objeto, descripción y localización del MISN. 2) Análisis de la dinámica poblacional que describa el impacto del macroproyecto en el respectivo municipio, distrito, área metropolitana o región. 3. Análisis del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda de interés social del municipio. 4. Descripción del impacto territorial de la intervención, 5. Prefactibilidad técnica y financiera del macroproyecto. 6. Las características ambientales, sociales, culturales y/o agrológicas de la zona en la cual se desarrollará el Macroproyecto. (Art. 6 decreto 4260 de 2007)	No interviene en esta fase.	Son las mismas contenidas en la fase descrita de los MISN de primera generación. (Num 2 art. 6 y 8 ley 1469 de 2011)	Es presentado por el ente territorial competente que haya presentado la iniciativa. Dicho documento debe contar con el objeto, localización y descripción del macroproyecto. Presentar el análisis de la dinámica poblacional, el déficit cualitativo y cuantitativo, el impacto territorial, las características sociales, ambientales, culturales y agrologicas; y las fuentes de financiación. (art. 8 ley 1469 de 2011)
Formulación	Es realizada por el MVADT, se incluye la delimitación, el estudio ambiental, la estructura urbana, las normas urbanísticas y la estructura financiera del Macroproyecto. (Art. 9 decreto 4260 de 2007)	Pueden presentar los estudios ambientales, técnicos y financieros correspondientes y los demás requisitos y documentos que sirvan al MVADT para la formulación del macroproyecto. (Art. 9 decreto 4260 de 2007)	Se debe concertar entre la cartera responsable con el alcalde del municipio a intervenir. Finalmente se debe suscribir un acuerdo con el alcalde delimitando los compromisos adquiridos. (art. 7 y 8 ley 1469 de 2011)	El alcalde debe concertar con las: -Autoridades ambientales. -Convocar a audiencia pública para la socialización del Macroproyecto. -Consejo territorial de planeación. Finalmente se debe suscribir un acuerdo con la autoridad del orden nacional que autoriza el macroproyecto. (art. 7 y 8 ley 1469 de 2011)
Aviso a Entidades Territoriales.	Envía una comunicación oficial informando la necesidad del uso del suelo, los impactos ambientales y la necesidad de atender el déficit de vivienda en el municipio. (Art. 11 decreto 4260 de 2007)	Puede presentar sugerencias u observaciones sobre el acto administrativo que da origen al Macroproyecto. Estas no son obligantes. (Art. 11 decreto 4260 de 2007)	La entidad territorial y la cartera responsable del orden nacional deben notificar a las partes del avance y acto administrativo correspondiente. El alcalde debe someter a consideración del concejo municipal la modificación de los usos del suelo para la adopción del macroproyecto. (Art. 12 ley 1469 de 2011)	

Fase	Primera Generación		Segunda Generación	
	Gobierno Nacional	Entes territoriales	Gobierno Nacional	Entes territoriales
Adopción	Emite el respectivo acto administrativo y es comunicado de forma oficial al ente territorial. (art. 7 decreto 3450 de 2009)	Es notificado del acto administrativo (art. 7 decreto 3450 de 2009)	Una vez terminada la concertación con las autoridades del nivel territorial. La cartera del orden nacional emite auto administrativo de adopción a través de resolución por el cual se adopta el Macroproyecto. (7 y 8 ley 1469 de 2011)	
Ejecución	La ejecución del MISN está a cargo del Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda. Quienes pueden celebrar contratos de fiducia mercantil para asegurar la viabilidad del proyecto, el cual la destinación de recursos públicos se hará por cuentas separadas dentro del Fonvivienda. (Art. 13 y 14 decreto 4260 de 2007)	Pueden celebrar contratos de fiducia mercantil y ejecutar el macroproyecto de forma directa. No obstante, está supeditados a las limitaciones contenidas en el artículo 12 del Decreto ley 555 de 2003. (art. 14 decreto 4260 de 2007)	La ejecución del macroproyecto quedará establecida en el acuerdo de compromisos concertado entre el alcalde como orientador máximo de las decisiones al nivel municipal y el ministerio competentes de la cartera de vivienda. Los cuales definirán los modos, costos y cierres financieros del proyecto, así como los sistemas de cargas y contrapesos para la ejecución de este. (art. 7, 8, 19, 20 y 22 ley 1469 de 2011)	

Fuente: Elaboración propia a partir de los procedimientos fijados en los decretos 4260 de 2007, 3450 de 2009, y la Ley 1469 de 2011.

En la Tabla 2, se evidencia que la reestructuración del procedimiento de adopción de los MISN, en el marco jurídico colombiano, estuvo estrictamente ligada a garantizar la participación de los entes territoriales en la formulación y adopción de estos a través de la concertación con los diferentes actores políticos que poseen representación en los niveles territoriales, acudiendo a los concejos territoriales, los concejos municipales y a compromisos interadministrativos entre el nivel local y nacional, para garantizar la efectiva coordinación entre las instituciones.

Esto debería traducirse entonces en MISN con mayores niveles de aceptación y por ende diagnósticos y consensos más robustos, lo que implicaría un incremento en su adopción en el país. En contraposición, lo que ha sucedido es todo lo contrario, desde la sentencia de la Corte, hasta el año 2020. Solo se habían adoptado cuatro MISN en el país de segunda generación, mientras que en un término de aproximadamente tres años fueron adoptados a través del procedimiento establecido en los decretos 4260 de 2007 y 3450 de 2009 fue de diez MISN.

Esta situación permite inferir algunas conclusiones sobre la transición y reestructuración en el procedimiento de adopción y en generales sobre las reglas de juego con la que cuentan los actores involucrados:

- 1) *Mayores costos de transacción:* Con la incorporación de nuevos actores dentro de proceso de concertación en el nivel local (consejos municipales, CTP y la

ciudadanía) aumenta la destinación de recursos (políticos, administrativos y técnicos) para las administraciones locales, que deben atender a los cuestionamientos e interrogantes de estos actores. Vislumbrando mayores conflictos en temas ambientales, movilidad, reubicaciones, culturales, etc. Desincentivando la participación de las alcaldías por la carencia de estos recursos o por la incapacidad técnica de responder a los requerimientos estipulados en la fase de la iniciativa y formulación.

- 2) *Condicionamiento a otros instrumentos de planificación*: El hecho que desde la sanción de la ley 1469 de 2011, obligue a los municipios a modificar su POT para la aprobación de los suelos urbanizables. Ha condicionado a los MISN a tener un trámite complejo que en muchos casos no ha sido resuelto por las autoridades territoriales. Por lo que el Gobierno Nacional ha disminuido su intención en la adopción de estos dada la complejidad de las discusiones que puede levantar la transformación del territorio.
- 3) *Aparición de conflictos jurídicos no diagnosticados*: La experiencia de los MISN de primera generación y los argumentos presentados por la Corte Constitucional, pudieron influir en que los tomadores de decisiones del nivel central hayan optado por realizar estudios más complejos sobre la viabilidad de cada macroproyecto. Esto con el fin de evitar sobrepasar los límites legales establecidos constitucionalmente en relación con los principios de descentralización y autonomía territorial.

Sin embargo, se debe advertir que si bien el siguiente elemento se da por fuera del periodo de estudio es prudente mencionarlo para conocimiento del lector. En el año se dio una modificación sobre las dimensiones y aplicabilidad de los MISN desagregándolos en tres casos: Los de impacto metropolitano y regional, los de impacto urbano a gran escala y los de impacto urbano. Con la salvedad que las disposiciones contenidas en el artículo 2.2.4.2.2.2 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el Decreto 202 de 2022, terminó eliminado los requisitos del área mínima para viviendas VIS y VIP en los MISN que se desarrollaron en procesos de renovación urbana.

Tabla 3 Dimensión de los MINS y porcentajes mínimos y máximos de las áreas destinadas a VIP y VIS

MISN según impacto	Déficit cuantitativo de vivienda según cifras	Área útil del MISN en tratamiento	Porcentaje de área útil mínima	Porcentaje mínimo del área útil para actividad
--------------------	---	-----------------------------------	--------------------------------	--

	de población y vivienda del DANE año 2018	Urbanístico de Desarrollo		del MISN destinada actividad residencial	residencial a destinar para VIS Y VIP	
		Área útil mínima en ha	Área útil máxima en ha		VIS	VIP
MISN de impacto metropolitano o regional	Déficit metropolitano o regional total superior a 10.000 viviendas	50	300	50%	30%	20%
MISN de impacto urbano a gran escala	Déficit total municipal o distrital superior a 3.000 viviendas en municipios o distritos de categoría Fiscal Especial 1 0 2	30	50	60%	30%	20%
MISN de impacto urbano	Déficit total municipal o distrital superior a 2.500 viviendas en municipios o distritos de categoría fiscal 2, 3, 4, 5 o 6	15	30	70%	30%	20%

Fuente: Art. 2.2.4.2.2.2.2 del decreto 1077 de 2015.

3.2 Disonancias normativas entre los MISN y los principios de autonomía territorial, concurrencia y subsidiaridad en Colombia.

En el presente apartado se intentará poner en cuestión la producción normativa de los MISN apalancada por los intereses del gobierno central vs la arquitectura normativa existente previa a la creación de la figura de los macroproyectos. La puesta de esta discusión es exponer el escenario de confrontación que existió entre los diferentes niveles de la esfera pública para posicionar sus visiones a través de las normas.

Esto determinó que dentro de la arquitectura normativa se generaran disonancias entre lo establecido en los decretos reglamentarios de los MISN y el marco regulatorio de la planeación urbana en Colombia. Pues la reglamentación de los MISN planteaba que las licencias urbanísticas se expedirían a través de lo estipulado en la regulación de los macroproyectos, lo que claramente favorecía los intereses del gobierno central; y no bajo los instrumentos de planeación local como los planes de ordenamiento territorial (Méndez, Hincapié, & Agudelo, 2014, pág. 4).

En este sentido, el diseño normativo de los MISN no solo imponía la visión del gobierno central sobre las visiones de las autoridades municipales, sino, que transgredían la voluntad del constituyente primario al imponer sobre este un modelo de ciudad, qué no había sido discutido, ni debatido bajo el marco de la Ley 388 de 1997, sustrayendo así las funciones propias a las alcaldías y los concejos municipales de decidir sobre los asuntos administrativos de la gestión del territorio dentro de su jurisdicción.

Dicha contradicción en las disposiciones legales se puede entender en palabras de Torres -Mazuera (2016) como los agregados normativos asociados a principios contradictorios, que privilegian principios ideológicos y culturales sobre las voluntades sociales y el ordenamiento jurídico “objetivo”. Es claro que las normas en sí son un escenario de disputa entre quienes debaten sus contenidos como legisladores y ejecutivo, vs a los actores exógenos del sistema que privilegian sus intereses interviniendo en la toma de las decisiones.

Ahora bien, la contradicción existente, por un lado, del marco regulatorio existente en el país que otorgaba autonomía a los municipios para su ordenamiento territorial, y por el otro, de un articulado promovido por el Gobierno Nacional a través de una ley ordinaria, que establecía su plan de desarrollo, metas y presupuesto para el cuatrienio, terminó otorgándole facultades que extralimitaban su poder para la gestión del territorio sustentado en la necesidad de crear vivienda de interés social para la “utilidad pública e interés social” (Hernández, 2023, pág. 5).

Siguiendo esta idea, los MISN superaban las competencias locales que se le asignaban a los municipios en relación con la determinación de los usos del suelo; incluso superponiéndose sobre los lineamientos en materia de ordenamiento territorial plasmados en los POT, generando transformaciones en las condiciones ambientales, acceso a los servicios públicos, vivienda digna y espacio público. Sin embargo, como expone María Mercedes Maldonado (2008, pág. 62) no es una situación nueva dentro de las actuaciones del Gobierno Nacional, frente a la autonomía de los gobiernos locales. Muestra de ello fue la expedición de la Ley 790 de 2002, que le otorgó facultades especiales al Gobierno Nacional para fusionar algunas carteras, entre esos el Ministerio de Ambiente, que asumió tareas del ya desaparecido Ministerio de Desarrollo Económico, creando el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Lo que generó una ambivalencia sobre las funciones propias del ministerio, pues este era el encargado de adelantar los procesos de desarrollo enfocados a la dotación de vivienda en el país, pero también definir los lineamientos de la conservación de áreas forestales y protegidas, situación que generó confusiones y centralizó aún más las funciones de conservación y delimitación de áreas protegidas.

Por otro lado, el principio de subsidiaridad como lo definió la Corte Constitucional (2000) en la Sentencia C-1187 del 2000, es entendido como la intervención del Estado, y la atribución de competencias racionales, las cuales deben estar sustentadas en la expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, atendiendo a que las divisiones de las competencias se han realizado en función de que cada autoridad encargada de cada sector y nivel de la administración es la que mejor conoce los requerimientos de los ciudadanos. En contraposición, los MISN le otorgaron al Gobierno Nacional algunas funciones constitucionales de las entidades territoriales, como la regulación del uso del suelo, sin tener en cuenta las particularidades de cada municipio. Dicha extralimitación, no solo vulneró el derecho de las entidades territoriales establecido en el artículo 287 de la constitución, sino, que tampoco se encontraba ajustada a las previsiones y excepciones contempladas en los artículos 300-7 y 313-6 de la Carta Política.

A su vez las disposiciones contenidas en los decretos 4260 de 2007; 3671 de 2009, según la Corte Constitucional (Sentencia C-149 de 2010) “violaban de sobremanera” el principio de concurrencia contemplado en el artículo 288 de la Carta Magna de Colombia, pues los decretos en mención, así como el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, no contemplan una participación conjunta de la Nación y de las entidades territoriales en el desarrollo de programas y proyectos de bienestar general y mejoramiento social nacional, pues en ningún momento los entes territoriales lograron participar de forma efectiva en el diseño y desarrollo de los programas y proyectos dirigidos por el gobierno central para garantizar el bienestar y el mejoramiento de la calidad de sus habitantes.

Por otra parte, el principio de autonomía era vulnerado por el Gobierno Nacional, pues sustraía funciones propias de las autoridades municipales, entregadas por el legislador y el constituyente primario en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política, qué facultaba única y exclusivamente la definición de los usos del suelo a los municipios y distritos y no al Gobierno Nacional.

Frente a esto la Corte sintetizó:

“la conciliación entre los principios de unidad y autonomía ha de hacerse bajo el entendido de que según lo establece el art. 287 de la Constitución, las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos, competencias y atribuciones que les

pertenecen por sí mismas y que no devienen propiamente del traslado que se les haga de otros órganos estatales, para gestionar sus propios asuntos e intereses. De esta suerte, aunque se reconoce la existencia de un ordenamiento superior, igualmente se afirma la competencia de dichas entidades para actuar dentro del espacio que según dicha autonomía se les reconoce” (Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2010, 2010)

Es así como la Corte aclaró, qué si bien, el legislador en el marco de sus funciones puede crear, modificar o actualizar competencias y funciones dentro de los niveles de gobierno, éstas deben ajustarse y tener en cuenta los principios constitucionales que orientan la titularidad de los poderes públicos. En tal sentido, el traslado de las funciones conferidas a determinada entidad territorial, no pueden ser trasladadas a otros órganos del poder estatal, sin que esta surta el debido trámite y debate en el legislativo.

3.3 Aproximación a la duplicidad de competencias entre la Ley 388 de 1998 y los MISN.

La Ley 9 de 1989, que estableció los Bancos de tierras y la integración inmobiliaria, dio la orientación a la gestión del suelo para la construcción de viviendas en Colombia. Sin embargo, con la Constitución Política de 1991, y la expedición de la Ley 388 de 1997, se establecieron nuevas figuras dentro del ordenamiento jurídico colombiano para la administración del suelo, como la equidad en la distribución de cargas y beneficios, las ganancias, el ajuste de terrenos, la enajenación y expropiación (García C. , 2014, pág. 219).

Es preciso mencionar que el sustento jurídico de la Ley 388 de 1997, tiene su razón de ser, en el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 58 de la Carta Magna. No obstante, se debe aclarar que este derecho no es absoluto, y está sujeto al cumplimiento de una función social de la propiedad, la cual presupone un interés general que se antepone sobre el interés particular. La cual está articulada con el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, que introduce la obligación a los municipios para elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial (Espinosa, 2014, pág. 35).

Hecha esta acotación, es preciso mencionar que la Ley 388 de 1997, recuperó y adicionó nuevas herramientas para la habilitación de suelos urbanizables, que dotaron de

capacidades descentralizadas a los municipios para resolver las problemáticas habitacionales de cada territorio. Como expone Jorge Salazar (2010) la recuperación de los bancos de tierras en la Ley 388, como elementos que dotaban de tierra a los municipios en función de las necesidades y la capacidad de la gestión de estos, permitió una transformación del proceso urbanístico enfocado a las lógicas del mercado, en función de las administraciones locales, pues el Estado, a través de las entidades territoriales urbanizaba o preparaba los terrenos para los futuros desarrollos, generando posteriores cobros que le permitían recuperar las inversiones iniciales y potenciar el recaudo a través del impuesto predial, creando una fuente de recursos directos para el municipio.

Para esto, la Ley 388 de 1997, estableció la habilitación de suelos como un elemento integral para las operaciones urbanas, las cuales fueron clasificadas en 4 grupos de acuerdo con los objetivos fijados en la norma como se puede apreciar en la tabla 4. Sin embargo, los MISN respondieron dentro de su planteamiento inicial y diseño a la consecución de intereses nacionales relacionados con el cumplimiento de metas sectoriales definidas en los diferentes planes de desarrollo (2006 y 2010) generando incentivos sobre los municipios mediante la provisión de recursos y financiación del nivel central, pero que en muchos casos como es el caso de MISN San José en Manizales o San Antonio en Buenaventura respondían a intereses de desarrollo orientados al potenciamiento de sectores industriales o económicos, y no a la mejora de las condiciones de vida de los moradores originarios de los terrenos utilizados para la implementación de estos macroproyectos o de las mejoras o adaptaciones que debían realizar los futuros habitantes ante situaciones no previstas.

Tabla 4. Instrumentos de gestión del suelo basados a la Ley 388 de 1997.

OBJETIVO	MECANISMOS RELACIONADOS	NORMATIVIDAD
Garantizar el reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano	-Unidades de Actuación Urbanística (UAU)	Ley 388 de 1997 (artículos 38 a 44)
	-Compensaciones	Ley 388 de 1997 (artículos 48 a 49 y 122) y decreto 151 de 1998
	-Transferencia de derechos	Ley 388 de 1997 (artículos 88 a 90 y 122) y decreto 151 de 1998
Intervenir en la morfología urbana y en la estructura predial y generar formas asociativas entre los propietarios con el fin de facilitar el desarrollo y	-Reajuste de suelos	Ley 9a de 1989 (ats, 25,77 y 78) y Ley 388 de 1997 (arts. 45 a 47)
	-Integración inmobiliaria	Ley 9a de 1989 (ats, 25,77 y 78) y Ley 388 de 1997 (arts. 45 a 47)

financiación de proyectos urbanos.	-Cooperación entre partícipes	Ley 9a de 1989 (ats, 25,77 y 78) y Ley 388 de 1997 (arts. 45 a 47)
Facilitar la adquisición de inmuebles y predios para el desarrollo de operaciones	-Enajenación Voluntaria	Ley 9a de 1989 (ats, 9 ,13, 14, 16 y 17) y Ley 388 de 1997 (arts. 58 a 62)
	-Enajenación forzosa	Ley 388 de 1997 (arts., 52 a 57)
	-Expropiación por vía administrativa	Ley 9a de 1989 (ats, 20 ,22, 23 a 25) y Ley 388 de 1997 (Cap.VIII)
	-Expropiación por vía judicial	Ley 9a de 1989 (ats, 20) y Ley 388 de 1997 (arts. 58,60,62)
	-Derecho de preferencia	Ley 9a de 1989 (art, 73 y 74)
Dinamizar el desarrollo de sectores inactivos de las áreas urbanas	-Declaratoria de desarrollo prioritario	Ley 388 de 1997 (arts., 40 44 y 52,54)
	-Derecho de preferencia	Ley 9a de 1989 (art, 73 y 74)

Fuente: Henao Cesar, 2010 Los Instrumentos De Gestión Del Suelo Para El Desarrollo De Proyectos De Vivienda De Interés Social Y De Vivienda De Interés Prioritaria. Reflexiones Sobre La Experiencia De Bogotá En Metrovivienda (1999-2010).

No obstante, este modelo presentó dos grandes fallas que no fueron tenidas en cuenta en el diseño de la norma, según Maldonado (2008, págs. 48-49) estas se vieron representadas en una excesiva timidez por parte de los entes territoriales de afectar de forma negativa la dinámica de la construcción o los intereses de grandes propietarios o inversores del sector constructor; y poco protagonismo de los POT en la gestión de las autoridades para la provisión directa o indirecta de las tierras necesarias para las viviendas de interés social.

Dicho contexto, resaltó la dificultad de los municipios frente a la idoneidad técnica que venían adelantado en la aplicación de la ley. De allí, resalta Gina Cleves (2016, págs. 19-20), en el país las entidades territoriales no hayan avanzado más allá del componente de la planificación y las primeras fases de la formulación de los POT, pero la aplicación de los instrumentos como los planes parciales, adquisición de predios, planes de desarrollo y el establecimiento de mecanismos de cargas y beneficios.

Es así que la creación de los MISN como instrumento de planificación y gestión del territorio, atendió las dificultades evidenciadas en los niveles territoriales por parte del Gobierno Nacional, que identificaron problemas de incapacidad técnica y falta de voluntad política para reducir el déficit habitacional en el país (Fontecha, 2015, págs. 62-63). Ante esto la definición de los aspectos técnicos como la formulación, adopción, construcción de los documentos de soporte técnico y los elementos consignados en los autos

administrativos de creación de los macroproyectos quedarán en cabeza del Gobierno Nacional y no de las autoridades locales.

Esta situación generó un enfrentamiento entre los instrumentos ya existentes en la Ley 388 de 1997 y los MISN, que como resolvió la Corte en 2010, terminó superponiéndose sobre la autonomía territorial de los municipios. Pero la sentencia de la Corte, lo que evidenció fue un claro problema en la gestión del uso del suelo. Pues el ejecutivo y el legislador en su afán de crear un instrumento que permitiera resolver los déficits habitacionales en el país desconoció los instrumentos ya creados en la norma. Lo que permite aducir, que la solución del ejecutivo en el marco legal no fue atender las dificultades de planeación y capacidad institucional de los municipios, sino, imponer nuevas herramientas que le permitieran alcanzar las metas creadas en su cuatrienio.

Así pues y empleando nuevamente el instrumento de planeación del Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno Nacional en la administración 2010–2014 expide el plan “Prosperidad para Todos”, dónde posiciona la vivienda como uno de los grandes generadores de crecimiento económico en Colombia. En dicho plan las soluciones habitacionales en el país pasaban de 428.000 a 1.000.000 (DNP, 2010). En este escenario, el gobierno creó la nueva figura de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano, que permitían recuperar los MISN, a través de la Ley 1469 de 2011 y los decretos 4821 del 2010 y el 1490 del 2011, los cuales permitían disponer de suelo urbanizable para los proyectos de vivienda y reubicación de comunidades o asentamiento humanos que se hubiesen visto afectados por situaciones de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional. Esta última figura permitió a su vez ampliar las soluciones habitacionales creadas por los MISN de primera generación y extender las zonas y áreas de construcción para reubicar a personas que habitaran zonas de riesgo no mitigable.

En otras palabras, la solución para dirimir las controversias generadas por el choque de los instrumentos planteados en la Ley 388 de 1997 vs los MISN que fueron declarados inexequibles por la Corte. Fue el Gobierno Nacional quien creó mecanismos de concertación con las autoridades locales, pero también generó una nueva figura e instrumento de planeación que permitiera reciclar gran parte del esquema planteado por los MISN, pero coordinadas entre los municipios y el gobierno nacional, solventando y

resolviendo gran parte del debate planteado sobre los macroproyectos de primera generación, pero generando nuevos escenarios de disputa y confrontación con los macroproyectos ya existentes, dado que las ampliaciones en el diseño urbano, implicaban nuevos procesos de concertación, qué cómo se verá en el caso de estudio del MISN San Antonio, Buenaventura, terminaron desencadenando nuevas cargas para las autoridades locales.

3.4 La consulta previa en los MISN como elemento del marco regulatorio.

El acceso a la información es un aspecto principal y problemático alrededor de los megaproyectos. La razón es que las comunidades del entorno en el que se implementan no cuentan con información clara, objetiva y completa en la etapa del diseño inicial. Esto conduce a la incapacidad de las autoridades municipales para generar procesos participativos de las diferentes comunidades que habitan el lugar que será intervenido por la obra en las etapas posteriores en las que se ven las afectaciones generadas por la sustracción de materia forestal, recurso hídrico, cambio en la morfología del terreno etc.

En este contexto, la configuración de la Consulta Previa como un derecho fundamental de los pueblos indígenas y tribales del mundo, fue reconocido por las Naciones Unidas mediante el Convenio OIT 1691 de 1989 e incorporado en la legislación nacional por la Ley 21 de 1991 por medio de la cual se adoptó el convenio 169 de la OIT e hizo extensiva esta obligatoriedad en la consulta de grandes macroproyectos que afectaran a los grupos étnicos que habitan los territorios del país (Comunidad de Juristas, 2021).

En el desarrollo de este derecho la Ley 70 de 1993 estableció el derecho de las comunidades a ser consultadas antes de la implementación de cualquier proyecto o actividad que afecte sus territorios, vida y derechos, Este trámite que es de obligatorio cumplimiento no solo garantiza el derecho a las comunidades de salvaguardar sus derechos, sino que propicia actuaciones administrativas y el desarrollo de proyectos integrales que generan mayores consensos y menos resistencias sobre las comunidades que se van a ver afectados en algún grado por su ejecución.

Ahora bien, la Corte Constitucional (1997) en la sentencia SU-039/97 determinó los parámetros para la realización de las consultas previas con los grupos étnicos del país. El

primer considerando estableció que la consulta es un derecho de carácter colectivo que debe responder al principio de buena fe y debe ser realizada antes de la toma de la decisión. El segundo se orienta al deber de realizarse a través de un proceso de carácter público, especial y obligatorio en el cual se garantiza el debido proceso (principio de oportunidad, comunicación intercultural y bilingüismo). El tercer elemento se centra en el acceso a la información en el que se debe garantizar que esta sea clara, veraz y, sobre todo, oportuna para que las comunidades puedan participar en el proceso. Una vez terminada la consulta los acuerdos alcanzados en este proceso no pueden ser modificados por ninguna de las partes de forma unilateral, para adelantar este trámite deben de mutuo acuerdo reunirse nuevamente y aprobar dichas modificaciones las cuales deben quedar consignadas en un acta que será entregada en copia a las autoridades competentes y a las partes intervinientes en el proceso.

Sin embargo, es preciso mencionar que quien decide en últimas es la autoridad y ésta tiene la obligación de establecer los mecanismos necesarios para mitigar, corregir o restaurar los efectos que las medidas de la autoridad produzcan o puedan generar en detrimento de la comunidad o de sus miembros. Es necesario que se cumplan las directrices mencionadas, que se presenten fórmulas de concertación o acuerdo con la comunidad y que finalmente ésta se manifieste, a través de sus representantes autorizados, su conformidad o inconformidad con dicho proyecto y la manera como se afecta su identidad étnica, cultural, social y económica.

Atendiendo a estas disposiciones y conforme a lo que se ha expuesto, durante este capítulo, los MISN no contemplaron en su diseño, formulación y adopción el desarrollo de este tipo de consultas para salvaguardar los intereses y derechos de las comunidades étnicas. Esta situación no solo generó una inseguridad jurídica sobre los proyectos, sino que llevó a que esta responsabilidad se atendiera desde el MVADT, quien era el responsable de este proceso del diseño del MISN, pero no la unidad organizacional especializada en este ámbito, qué desde la expedición del Decreto 200 de 2003 corresponde a la Dirección de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior coordinar interinstitucionalmente la realización de la consulta previa.

Ahora bien, la importancia de la consulta previa en los macroproyectos radica en su capacidad para proteger y conservar las prácticas culturales de los grupos étnicos,

alineándose con el espíritu de la norma que busca garantizar los derechos de estas comunidades frente a proyectos que puedan afectar sus territorios y modos. de vida.

Además, la consulta previa se presenta como un mecanismo esencial para evitar vulneraciones de derechos y asegurar que los proyectos se desarrollen sin generar conflictos o renuencia por parte de las comunidades afectadas, facilitando así un proceso más armónico y respetuoso.

Sin embargo, la implementación de la consulta previa ha enfrentado desafíos, como la interpretación errónea de su aplicación exclusiva a territorios rurales y la falta de empoderamiento real de las comunidades sobre la normatividad, lo que complica la garantía de sus derechos. Este contexto subraya la necesidad de una gestión seria y responsable de los procesos de consulta previa, reconociendo su valor no solo como un requisito legal, sino como una herramienta fundamental para el desarrollo sostenible y respetuoso de los macroproyectos.

Ahora bien, la desarticulación entre las instituciones encargadas de velar por los derechos de las comunidades étnicas (Ministerio del Interior y Justicia, e incoder)³ es determinante para comprender parte de la falla en la protección y reconocimiento de las comunidades étnicas tal y como esta consignado en la ley 89 de 1890 y el decreto 1088 de 1993. Pues la demora en el reconocimiento jurídico de estas comunidades o la negación del mismo puede desencadenar a que a través de recursos judiciales se generen las acciones para la materialización de esta situación provocando retrocesos en la ejecución de diferentes proyectos.

Además la Corte estableció en la sentencia T 693 de 2011, que la protección de los derechos colectivos y la especial protección del territorio en las comunidades étnicas ante la imposición de proyectos en el área de la influencia del territorio étnico es imposible de ser obviada o ignorada por los promotores de este. Pues la Corte estableció que si bien las autoridades pueden omitir la existencia de una comunidad étnica en el área de influencia de la operación del proyecto, es claro que el no adelantar los procedimientos de

³ Cabe señalar que en la actualidad las entidades que tienen a cargo la titulación y constitución de resguardos y comunidades negras está en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras, y las direcciones de asuntos étnicos e indígenas del Ministerio del Interior, así como las alcaldías municipales son las responsables de realizar el reconocimiento jurídico de dichas colectividades.

consulta previa que permitieran la concertación con la comunidad y generar las respectivas compensaciones ambientales y territoriales, es una clara violación de la autodeterminación del territorio y vulnera los derechos de las comunidades allí asentadas. Es así como dentro del argumento empleado por la sala fue la especial protección del territorio como elemento esencial de la supervivencia de las comunidades, el eje para entender, que si bien un proyecto se puede desarrollar sobre una zona que no tenga traslape inmediato sobre alguna comunidad étnica reconocida, si esta se encuentra con el área de influencia de las comunidades debe adelantarse el proceso de consulta previa.

En esta línea también se encuentra la Sentencia T-576 de 2014, en la que el alto tribunal determinó que las comunidades negras pueden tener derechos al reconocimiento como organización y pueden ser reconocidas por las autoridades locales y nacionales, incluso sin tener en su momento un territorio titulado colectivamente y en ese sentido el ministerio público debe adelantar las acciones para proteger los derechos de estas comunidades.

Esto en el caso de los MISN, en específico del caso de San Antonio, Buenaventura, presenta una gran importancia, porque a diferencia de los demás MISN adoptados en el país, este es el único sobre el cual se desarrolla en un territorio con una alta presencia de comunidades étnicas y en donde el desarrollo de este genera afectaciones ambientales que condicionan y vulneran los modos de vida de las comunidades aledañas. Por lo que comprender este elemento es fundamental para entender como la visión planteada desde el gobierno central y local, entra en una discusión sobre el modelo de desarrollo y vida de las comunidades que también habitan en Buenaventura.

Finalmente para dar cierre a este capítulo, la territorialización de las políticas públicas, en específico sobre el marco normativo de los MISN, subraya la importancia crítica de una planificación y gestión estratégica que incorpore la sostenibilidad ambiental, social y económica en el desarrollo urbano y rural. Este enfoque no solo busca mejorar las condiciones de vida y la cohesión social, sino que también enfatiza la necesidad de una gobernabilidad efectiva que reconozca la función social y ambiental de la propiedad, priorizando el interés general sobre el particular. La incorporación de la planificación situacional, que reconozca las diversidades del territorio a través de la autonomía misma de estos en el ordenamiento, destaca la relevancia de los gobiernos y otros actores

en la formulación de ideas rectoras para la acción en el territorio, promoviendo la generación de consensos y la adaptabilidad frente a cambios y desafíos emergentes.

Esta situación revela una serie de tensiones y contradicciones institucionales que limitaron los derechos de los entes territoriales, pero también de las comunidades que tuvieron una participación ínfima en los procesos de formulación y adopción de los instrumentos de planeación. Lo que en el caso donde la diversidad del territorio ha implicado ajustes normativos, lo que se ha implementado es una flexibilidad de la norma que permitiera mantener los Macroproyectos que ya se encontraban en curso que puede favorecer los intereses del proyecto por encima de consideraciones ambientales o de planificación urbana adecuada. Esto puede verse con mayor claridad en el caso del MISN que no solo generó una transformación territorial a través de una flexibilización normativa, sino que planteó un modelo de ciudad que no necesariamente fue consensuado con las comunidades afectadas por este tipo de iniciativas.

4. CAPITULO: EL MISN SAN ANTONIO Y LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN BUENAVENTURA (2008 -2020).

Buenaventura es el puerto más importante del pacífico colombiano y sobre el cual se mueve el 50% de las exportaciones del país. Sin embargo, el puerto no es la ciudad como sostiene Díaz (2015) y el desarrollo de este no es necesariamente congruente con el de sus habitantes. En ese sentido, el presente capítulo busca presentar un análisis de las situaciones e implicaciones de la adopción del MISN San Antonio y su efecto sobre el territorio de Buenaventura. Para esto se realiza una descripción de las condiciones del territorio, la ciudad, la forma en que los macroproyectos de la industria portuaria han determinado el ordenamiento territorial de la ciudad, y cómo las visiones de territorio se han enfrentado entre los diferentes actores (gobierno nacional, gobierno local, ciudadanía) dentro de los procesos que determinan el ordenamiento del territorio y la autonomía que tienen las comunidades para esto. A su vez se presentan los desafíos y conflictos que surgieron por la imposibilidad de la coordinación en la gestión pública entre las diferentes entidades responsables del MISN y sus implicaciones para el territorio y todos los actores involucrados en el proceso. Esto de cara a los instrumentos de planeación y planificación del territorio.

4.1 Buenaventura: El territorio, la ciudad y la población.

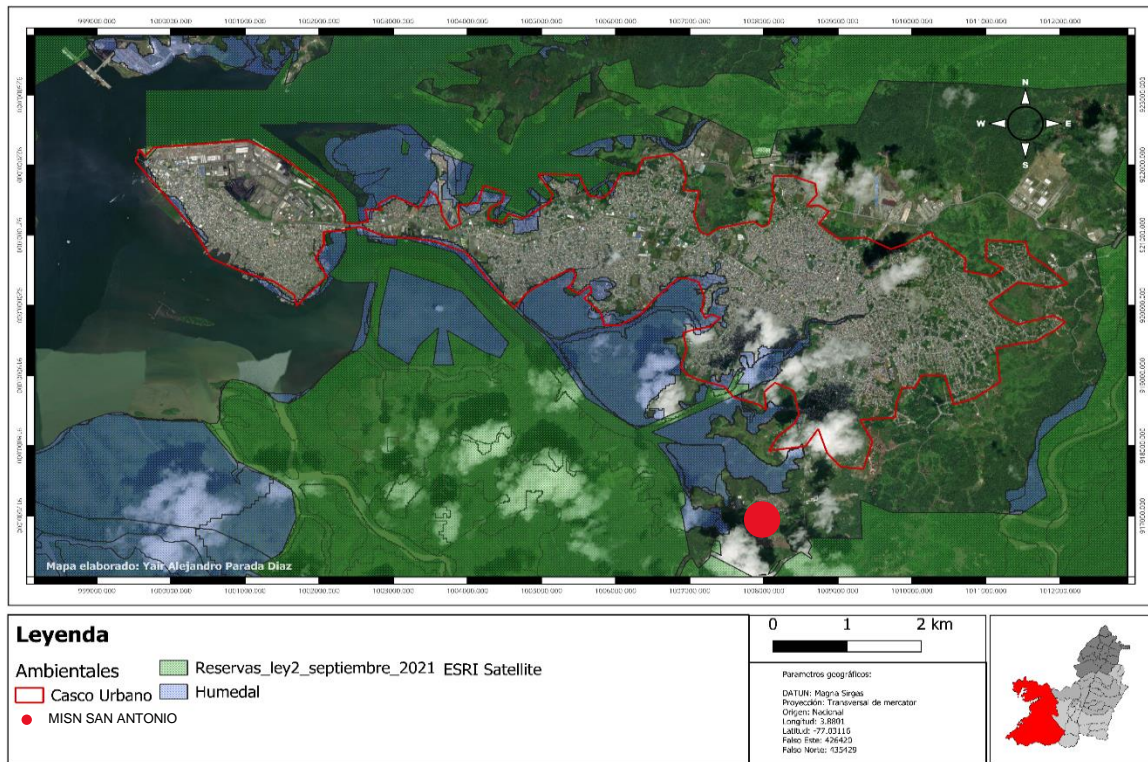
El territorio del municipio de Buenaventura está compuesto por 6.788 Km² que representa aproximadamente el 30% del área del departamento del Valle del Cauca (Díaz Á. , 2015, pág. 33). Según Otero (2002) la morfología del municipio en su mayoría comprende vastas extensiones de manglares, esteros y zonas planas inundables que comprenden un gran grupo de zonas forestales protegidas por la Ley 2 de 1959, los cuales integran una compleja red de canales de aguas y caudales que recorren el departamento desde las vertientes pronunciadas de la Cordillera Occidental, hasta las aguas del Océano Pacífico y de la Bahía de Buenaventura. Esta situación es crucial para comprender el desarrollo de Buenaventura y su relación con el interior del país, pues la separación de esta con el interior por la cordillera oriental ha determinado en gran medida que esta sea vista como un puerto y no como una ciudad.

En esta línea, Díaz (2015, pág. 34) expone que esta morfología llevó a que los procesos de ocupación de sus habitantes se dieran sobre la Bahía, específicamente sobre la Isla de Cascajal y con el paso del tiempo se extendiera sobre los esteros del área continental de la Bahía, consolidando un área urbana de crecimiento que tuvo siempre como referente el mar y las actividades económicas relacionadas con este.

No obstante, Pérez (2007) expone que esta relación con el mar estuvo mediada a su vez por la aptitud de los suelos que conforman el municipio de Buenaventura, pues desde los inicios de los primeros asentamientos humanos estos presentaron bajos niveles de fertilidad, situación que es confirmada por el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria SIPRA⁴, el cual arroja que este territorio presenta suelos de categoría IV y V, aptos para actividades ganaderas y forestales de baja escala y con restricciones a la explotación cerca de las rondas hídricas. Estas condiciones han determinado que las actividades agrícolas estén mediadas por altos procesos de tecnificación y fertilización de suelos, situación que no es la predominante entre los grupos etarios que habitan el territorio, ni por las comunidades originarias que se asentaron allí, razón por la cual las actividades económicas en su mayoría se volcaron a la extracción de los recursos marinos a través de la pesca y la minería, las cuales mutarían con la introducción del puerto.

⁴ Consulta realizada el 20 de diciembre de 2023.

Mapa 2. Condiciones ambientales de la ciudad de Buenaventura



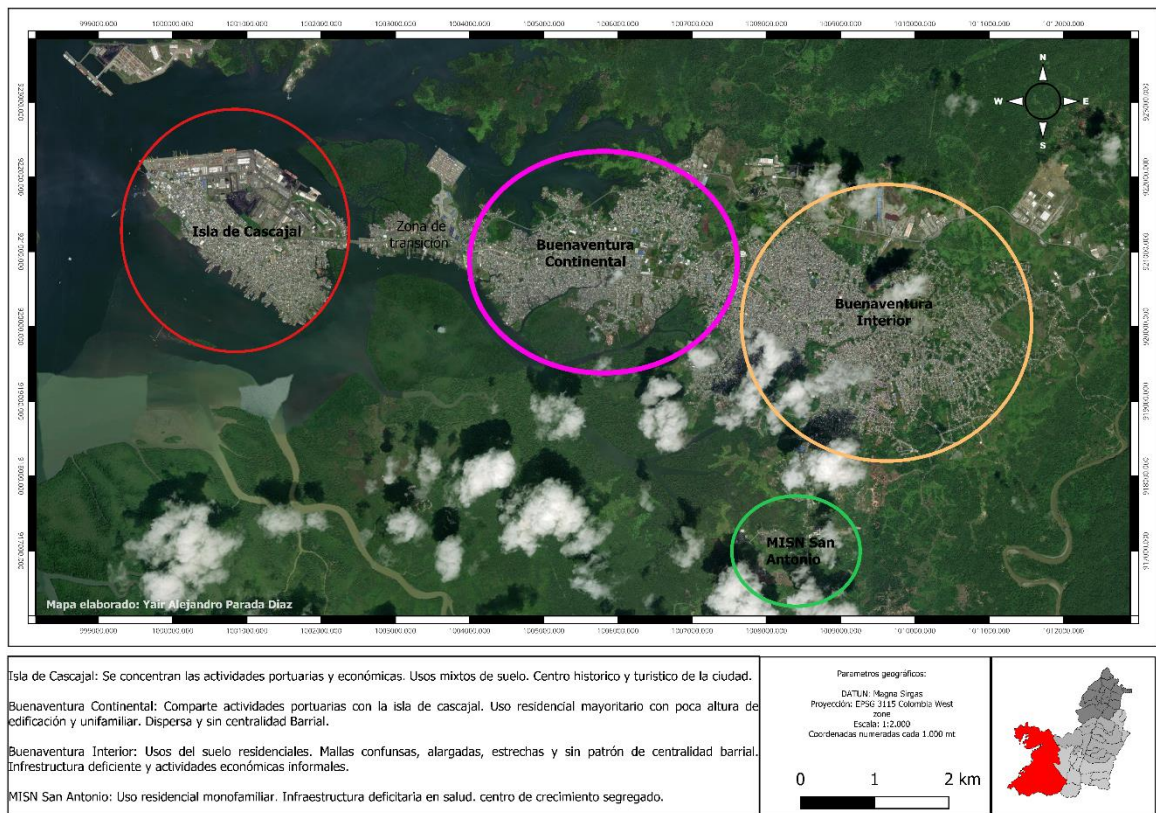
Fuente: Elaboración propia, datos ANLA 2023

Sin embargo, la ciudad de Buenaventura a pesar de las limitaciones existentes para establecer una industria agrícola logró desarrollar la infraestructura más grande y representativa del Valle del Cauca y del pacífico; el puerto de Buenaventura; la cual insertó a la región y al país dentro de la dinámica de comercio global, qué irónicamente no replica lo mismo en el territorio donde se emplaza (Díaz Á. , 2015, pág. 17). Ahora bien, el puerto se ubica en un punto geográficamente estratégico equidistante entre el norte y el sur del continente lo que resulta en la práctica, una ventaja económica en recursos monetarios y de tiempo para el transporte de mercancías hacia Europa o los EEUU, comparativamente con el resto de los puertos de la costa pacífica del continente americano.

A su vez, para comprender este desarrollo es preciso comprender el ordenamiento de la ciudad, pues este se ha estructurado alrededor de múltiples procesos de migración y desarrollo económico, por lo que partiendo del trabajo realizado por Díaz (2015) y de la recolección de información propia de esta investigación se identificaron cuatro focos de

desarrollo urbano, la ciudad puerto en la Isla de Cascajal; La ciudad Continental con la franja de transición de la ciudad puerto; la ciudad interior, la más apartada del desarrollo centralizado de la economía del puerto; y el MISN San Antonio que nace y se consolida de forma desarticulada con el crecimiento de la ciudad, pero que responde a las dinámicas económicas de la ciudad puerto, para lo cual puede observarse el mapa 3.

Mapa 3 Distribución de los focos de crecimiento de Buenaventura



Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Maestro de Buenaventura 2050 y POT Buenaventura 2001

Según el historiador Juan Montoya (2019) el primer foco de desarrollo de la ciudad se dio en 1540 sobre la cuenca del río Anchicayá, que funcionó como un puerto fluvial. Sin embargo la dificultad de transportar los minerales extraídos de la minas auríferas sobre el río Dagua, obligó a la ciudad a establecer un puerto que no solo fuera fluvial sino marítimo que permitiera el transporte desde Cali a Panamá y Guayaquil en un tercio del tiempo que tomaba movilizar los bienes de Cali a Cartagena (aproximadamente tres meses) lo que

llevó a posicionarse sobre la Isla de Cascajal (primer terreno que fue ganado al mar por parte de las primeras comunidades indígenas y negras que ocuparon la ciudad) llevando así a generar una ciudad comercial basada en la comercialización de minerales. Este desarrollo conllevaría en la época republicana y moderna de la ciudad a una disputa sobre quienes eran “los dueños” de la isla, pues el control del puerto y la actividad siempre estuvo mediado por las élites valle caucanas, a pesar de que el territorio históricamente había sido ocupado por indígenas y afros libres. Sobre este punto es preciso advertir que solo hasta principios del siglo XIX (1840-1860) el asentamiento actual de Buenaventura en la Isla de Cascajal adquiriría el carácter de villa y entre 1864 y 1887 alcanzaría su independencia de Cali al ser declarado municipio.

El segundo punto de desarrollo según Moreno y Rodríguez (2014, pág. 81) tuvo lugar entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX, ubicándose especialmente entre la Isla de Cascajal y el área continental de Buenaventura; este crecimiento estuvo mediado por una insípida industria portuaria basada en la exportación de materias primas por el pacífico. Y su crecimiento sobre el área continental estuvo mediado por dos elementos fundamentales, el primero fue el ocaso de la minería sobre las áreas rurales del municipio y la llegada de Colpuertos en 1959 a la administración portuaria del puerto. El desarrollo económico propiciado por la empresa produjo una dinámica fuerte de desplazamiento de las comunidades rurales al casco urbano, lo que llevó a la consolidación de los barrios de Bajamar en la Isla de Cascajal y la ocupación de varios esteros de la zona continental en proximidad a la isla a través de viviendas palafíticas y la ocupación del primer trazado de camino real que comunicaba el puerto con Cali, lo que hoy se conoce como la calle 6 que se extiende hasta la calle 1 que conecta con la carretera nacional Ruta 40 (Andrade, 2019, págs. 15 - 16).

Además, la ciudad continental tuvo su crecimiento por la imposibilidad de superponer las actividades residenciales con las de la industria portuaria que resultaron ser incompatibles. Sobre lo que es necesario aclarar que las viviendas que hoy se encuentran en Cascajal se hicieron sobre rellenos de tierra y basura generados sobre la bahía. Sin embargo, la zona de transición y en general la ciudad continental se fueron consolidando como pequeños enclaves que fueron creciendo sobre la vía de concesión de la isla con el interior. Sumado a que estos enclaves no han tenido un gran desarrollo y por

el contrario ha tenido una expansión de la industria portuaria con la creación de la Terminal Logística de Buenaventura TCBUEN que se ha adentrado aún más en la zona continental.

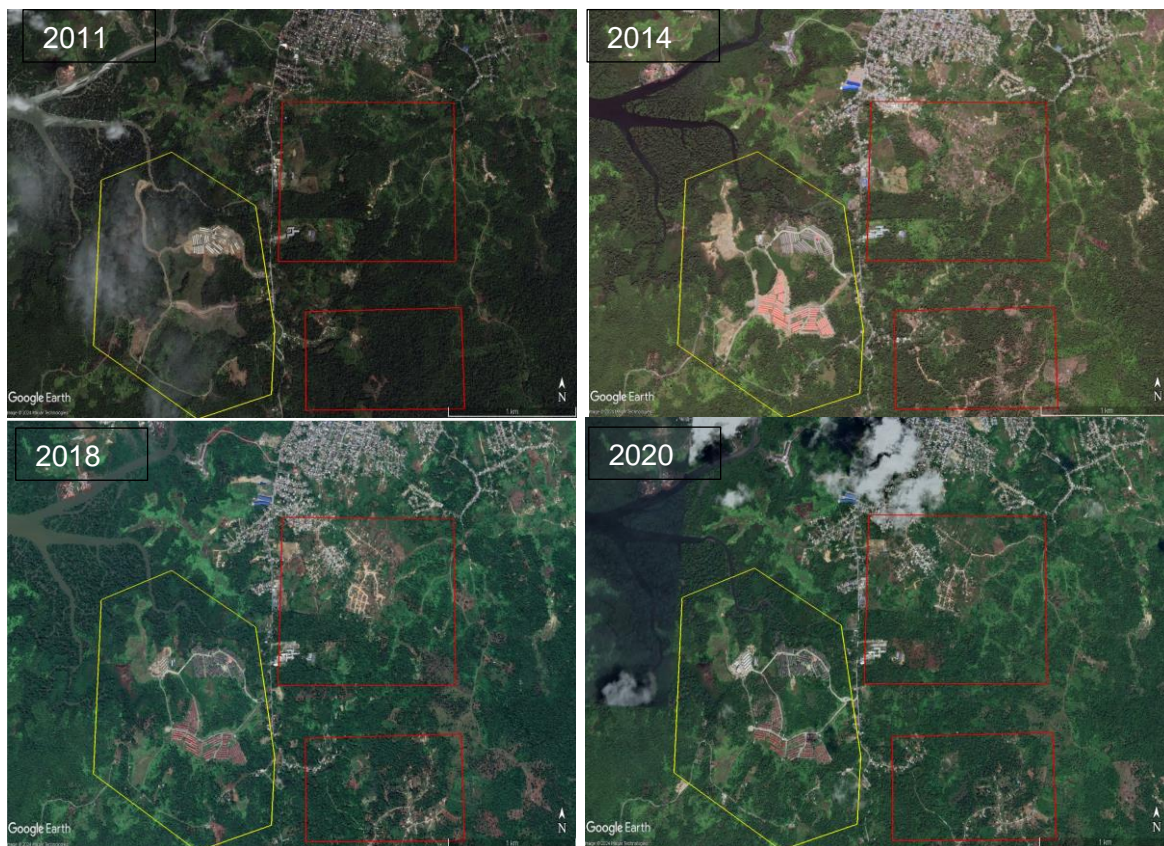
No obstante es preciso mencionar que la ciudad continental a diferencia de la ciudad interior ha tenido el desarrollo de algunos equipamientos colectivos como el hospital Luis Ablanque de la Plata, la clínica Sofia, el polideportivo y Coliseo Cristal, Universidad del Valle sede pacífico. Hecho que dista de la infraestructura disponible en la ciudad interior.

El tercero comprende el área interior de la ciudad, la cual según Vivas (2010) se consolidó sobre las actividades portuarias como una extensión del alojamiento de los trabajadores del puerto y la migración de nuevos residentes principalmente del sur del Choco con ocasión de la liberación esclava y los procesos de consolidación de comunidades negras. El diseño de esta parte de la ciudad no contempla la centralidad barrial y respondió a un proceso de ocupación irregular del espacio.

El cuarto foco surge con la adopción del MISN San Antonio como instrumento de reordenamiento de la ciudad que permitiera el desarrollo de un nuevo centro de crecimiento ordenado, con equipamientos de gran envergadura. Pero que se encuentra completamente desconectado de las dinámicas portuarias, foco central de la lógica urbana de la ciudad. Que además se encuentra en proximidad del aeropuerto de la ciudad, el cual desde su concepción se concibió como un puerto de carga y transporte de la ciudad con el centro del país.

Si bien la carencia de imágenes satelitales de calidad anteriores al 2011 impide visualizar el crecimiento de la ciudad de forma detallada, se puede evidenciar que la puesta en marcha del MISN San Antonio ha generado que en su área de influencia se generen asentamientos humanos informales que han venido creciendo en la última década, posicionándolo como un polo de crecimiento residencial, que no fue previsto al momento de adoptar el macroproyecto, sobre territorios colectivos de comunidades negras. Generando así un escalamiento de los conflictos territoriales por la disponibilidad del suelo urbanizable.

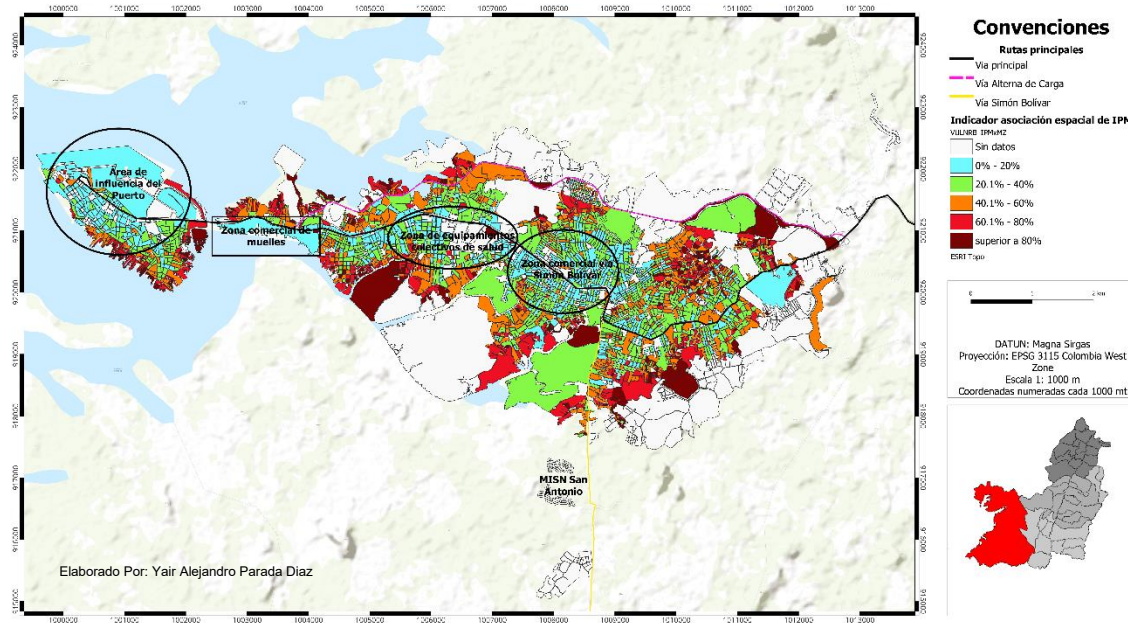
Mapa 4 Crecimiento de los asentamientos humanos en Buenaventura 2011 - 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de imágenes satelitales de Google Earth

Asimismo, este crecimiento ha llevado a la creación de focos de pobreza y zonas donde la concentración de la pobreza multidimensional relacionada con la asociación espacial de la misma se ha profundizado. Según los datos obtenidos del Sistema Estadístico Nacional (2023) y el DANE (2018) existen dos grandes focos de crecimiento económico en la ciudad, el primero corresponde al sector comercial y hotelero de la Isla de Cascajal; y el segundo la franja de barrios que colindan con la calle 6 entre las comunas 11, 9 y 6. Así como algunos brotes pequeños asociados al desarrollo de la vía férrea y la vía perimetral de la ciudad que desvía el transporte de carga de la TC Buen. Sin embargo, sectores como los barrios de Bajamar en Isla Cascajal, los sectores de San Francisco, Bolívar y en general la comuna 12, presentan los mayores puntos de calor donde el índice de pobreza multidimensional es mayor en la ciudad.

Mapa 5 Concentración de la pobreza multidimensional en Buenaventura



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos reportados en el Censo 2018- DANE y el SEN.

En consecuencia, con el mapa 5, los focos de desarrollo económico se han concentrado sobre la Isla de Cascajal por la influencia del puerto y del comercio propio de la Isla, mientras los demás puntos de crecimiento se han dado sobre la vía principal de la ciudad, generando pequeños enclaves económicos que ha propiciado que quienes residan en esta zona se encuentre por debajo del 40% del IPM. Sin embargo, la influencia de las actividades portuarias no necesariamente genera un desarrollo económico a su alrededor. Esto se puede ver en las manzanas que se encuentran hacia en norte de la zona comercial de los muelles que colindan con la terminal de contenedores de Buenaventura, donde las personas que habitan allí se encuentran en muchos casos sobre el 80% del IPM. Hecho que se repite en los barrios de Bajamar en la Isla de Bajamar y en el perímetro de la infraestructura del Puerto, esto se debe a que estas comunidades no son incluidas de forma satisfactoria en las actividades económicas del territorio y terminan por generar focos de segregación.

A su vez, esta gráfica muestra con precisión las grandes desigualdades que presenta la ciudad. Pues según datos obtenidos por el DANE (2018) la urbe cuenta con 323,360 habitantes: 169,383 mujeres (52.4%) y 153,977 hombres (47.6%). De los cuales

cerca del 24,6% se encuentran dentro de la mayor concentración del índice de pobreza multidimensional para el año 2018.

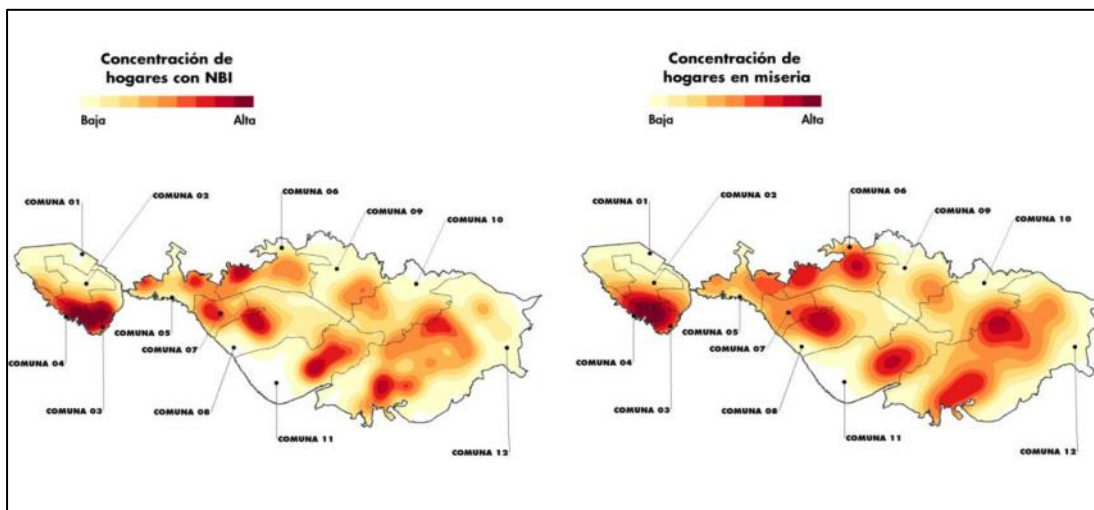
Tabla 5. Índice de pobreza Multidimensional Buenaventura - DANE 2018

Variable	Buenaventura	Valle del Cauca	Total Nacional
Analfabetismo	14,1	6,1	9,5
Bajo logro educativo	48,3	39,4	43,8
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	5,1	8,0	9,3
Barreras de acceso a servicios de salud	4,5	6,5	6,2
Desempleo de larga duración	43,5	12,1	11,8
Hacinamiento crítico	10,2	5,7	9,2
Inadecuada eliminación de excretas	32,4	5,9	12,0
Inasistencia escolar	5,2	2,0	3,3
Material inadecuado de paredes exteriores	15,7	2,5	2,9
Material inadecuado de pisos	1,0	0,7	6,1
Rezago escolar	24,2	23,8	28,6
Sin acceso a fuente de agua mejorada	26,3	4,3	11,7
Sin aseguramiento en salud	22,2	10,2	11,0
Trabajo infantil	1,3	2,1	2,1
Trabajo informal	88,8	67,5	72,3

Fuente: DANE 2018, Informe Buenaventura Como Vamos (2020)

Al analizar los datos del mapa 5 y la tabla 5 es claro que Buenaventura presenta un rezago frente a la realidad del Departamento del Valle del Cauca y la Nación. Al espacializar los datos es claro identificar los puntos de calor y concentración de hogares con NBI y miseria, dejando ver que las zonas con mayor presencia de estas condiciones se encuentran particularmente en las áreas circundantes a los grandes proyectos urbanos que responden a la logística y operación del Puerto o en lejanía de la vía principal. Situación que se agrava en un contexto donde el 94% de la población de Buenaventura corresponde a comunidades negras y afrocolombianas (DANE, Censo Nacional de Población y Vivienda –CNPV 2018, 2018)

Mapa 6 Concentración de la pobreza Buenaventura - 2018



Fuente: DANE 2018

En este sentido, la alcaldía del Distrito de Buenaventura, conforme a la información recolectada por el DANE (2005) así como a los elementos contenidos en el POT del municipio del año 2001, estableció que las zonas Bajamar se encontraban en una zona de riesgo no mitigable –punto que se profundizará en otro apartado del texto- que requerían intervención integral. Por lo que se definió conforme a lo relatado por García (2016) a reubicar a estas familias en el MISN San Antonio, para así mitigar el riesgo y generar sobre esta zona un desarrollo urbano y económico que permitiera potenciar la economía de la ciudad.

Es así como se adopta el megaproyecto El Malecón Bahía de la Cruz., el cual hace parte del Plan Maestro de Buenaventura 2050. Ahora bien, la resolución de adopción del MISN San Antonio (MAVT, 2008) establece que serían ubicadas inicialmente 3400 hogares de los barrios de bajamar. Sin embargo, el informe presentado por la Universidad del Pacífico (2009), estableció que dicho número sería menor y estaría próximo a los 3100 hogares.

Gráfica 6 Datos demográficos de los barrios con posible reubicación de Bajamar



Fuente: Datos del geo portal DANE 2018.

Sin embargo, Bajamar y San Antonio, no son los únicos lugares afectados por el desarrollo de megaproyectos en la ciudad de Buenaventura. Si bien el eje de esta investigación gira alrededor del MISN San Antonio, es ineludible mencionar y enfatizar la interrelación que existe entre este y otros grandes macroproyectos que se vienen desarrollando de manera simultánea con el MISN. Pues como se ha podido evidenciar existe un patrón de desarrollo económico donde las actividades comerciales de la industria portuaria concentran gran parte de las zonas codiciadas, con la salvedad de algunos pequeños enclaves comerciales que responden al tránsito generado por la logística del puerto.

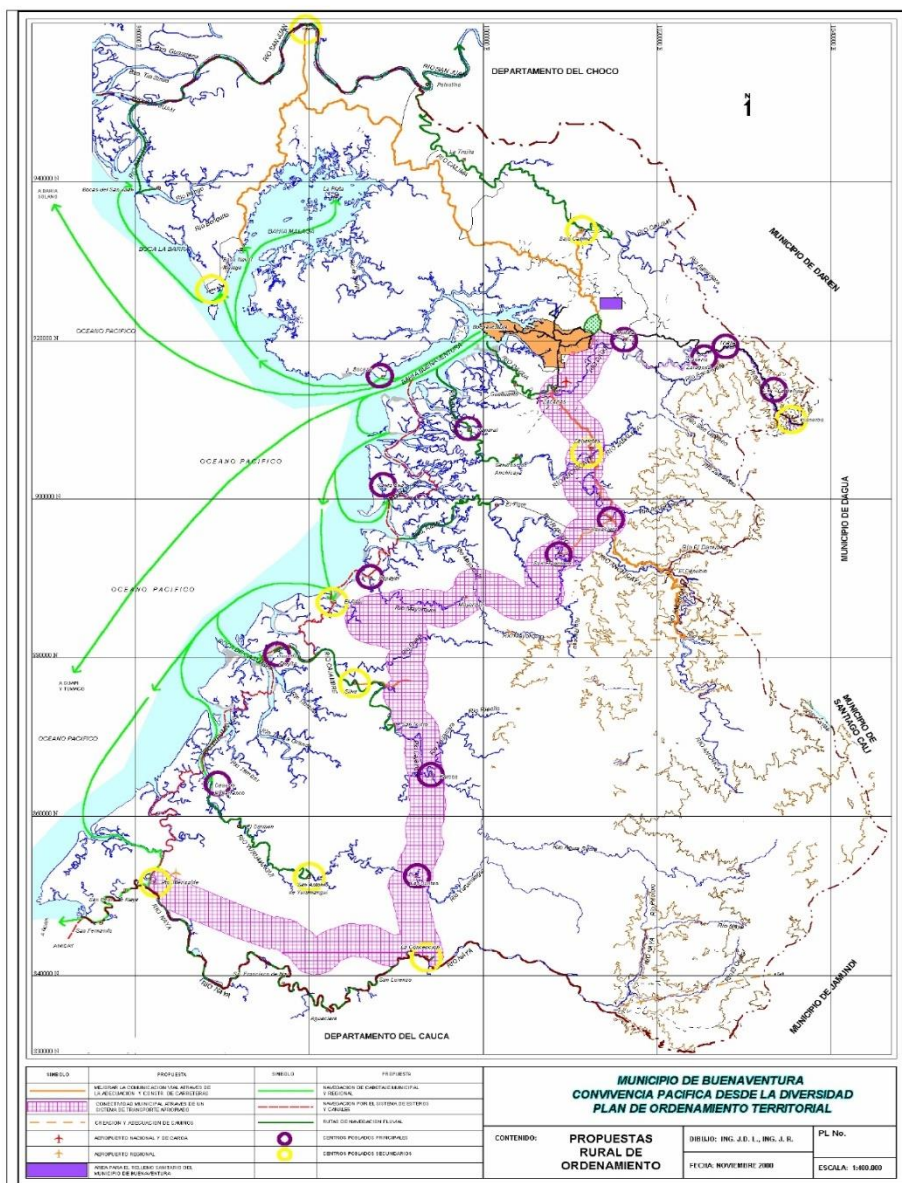
4.2. Los Macroproyectos como determinantes del ordenamiento territorial y el desarrollo de Buenaventura.

El Modelo territorial municipal propuesto en el Acuerdo 003 de 2001 por el cual se adoptó el POT de Buenaventura, el cual sigue vigente y que fue reglamentado solamente hasta el año 2013, planteó un sistema de centros poblados conectados a través de un sistema de vías terrestres y fluviales, articulados en dos ejes de movilidad. El primero y más utilizado para la comunicación con los poblados del interior es la vía Simón Bolívar, mientras que la conexión fluvial tiene como eje la bahía de Buenaventura con dos grandes rutas alimentadoras el río Anchicaya y el río Dagua.

Sin embargo, al examinar el mapa 8 se evidencia que la apuesta por la interconexión de los centros poblados principales y secundarios del municipio, es el trazado de una línea

interior sobre el área continental, y no sobre el desarrollo de medios de comunicación fluvial que como se observa en el mapa podría conectar con mayor facilidad los centros poblados costeros (7) y rivereños (5), frente a los centros poblados continentales (7) que hoy cuentan con avances en la comunicación por la ruta nacional 40.

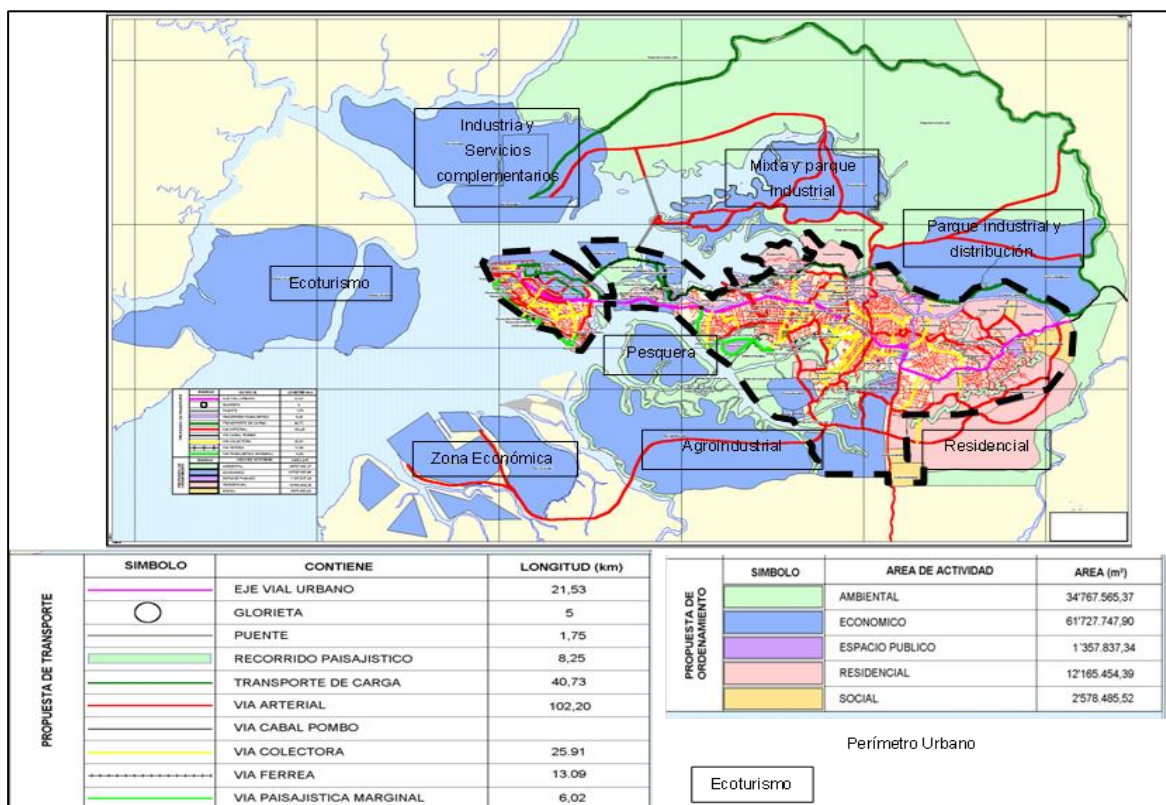
Mapa 7 Sistema de Centros Poblados - POT Buenaventura



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial Buenaventura 2001

A esto se suma que la distribución territorial aprobada por el Consejo de Buenaventura (2001) estableció que la oferta de actividades y usos (incluyendo los relacionados con el puerto), se concentrarán sobre la Isla de Cascajal y se extendieran sobre la Bahía de Buenaventura. Desplazando la expansión residencial y en general de la ciudad sobre el área continental, con las excepciones de las áreas de expansión de la actividad portuaria. En el plano PU-06 del POT se presenta este modelo y la forma en que la ciudad ha integrado sus actividades económicas y sobre las cuales ha propuesto una expansión de la economía alrededor de la ciudad, así como su expansión.

Mapa 8 Plan de Ordenamiento territorial Buenaventura

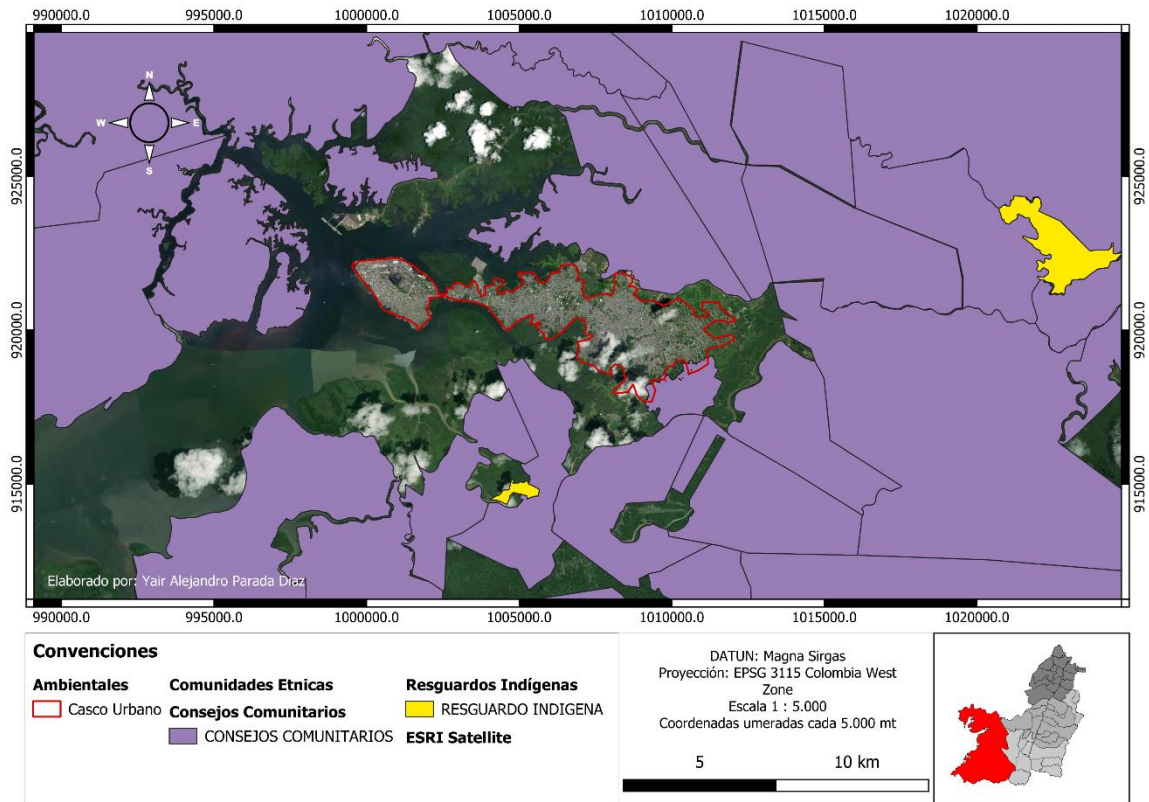


Fuente: Cartografía del Plan de Ordenamiento Territorial tomado de (Díaz Á. , 2015, pág. 72)

Considerando este modelo de ordenamiento es posible identificar algunas situaciones que pueden ser problemáticas para la ciudad en el modelo de expansión y que pueden llevar a generar un proceso de confrontación sobre su ordenamiento. Entendiendo

que al comparar este modelo de ordenamiento existe un limitante sobre la expansión de la ciudad en territorios que han sido titulados de forma colectiva a comunidades étnicas.

Mapa 9 Territorios colectivos comunidades étnicas titulados a 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ANT Heródoto 2023

Al examinar los mapas 9 y 10 es claro que las áreas de crecimiento de la ciudad, así como de expansión económica propuestas en el POT tienen un limitante claro y es la concertación con las comunidades étnicas que hoy habitan el municipio. Por lo que claramente evidencian un elemento crucial al momento de planear, diseñar y ejecutar grandes operaciones urbanas relacionadas con el crecimiento de la huella urbana.

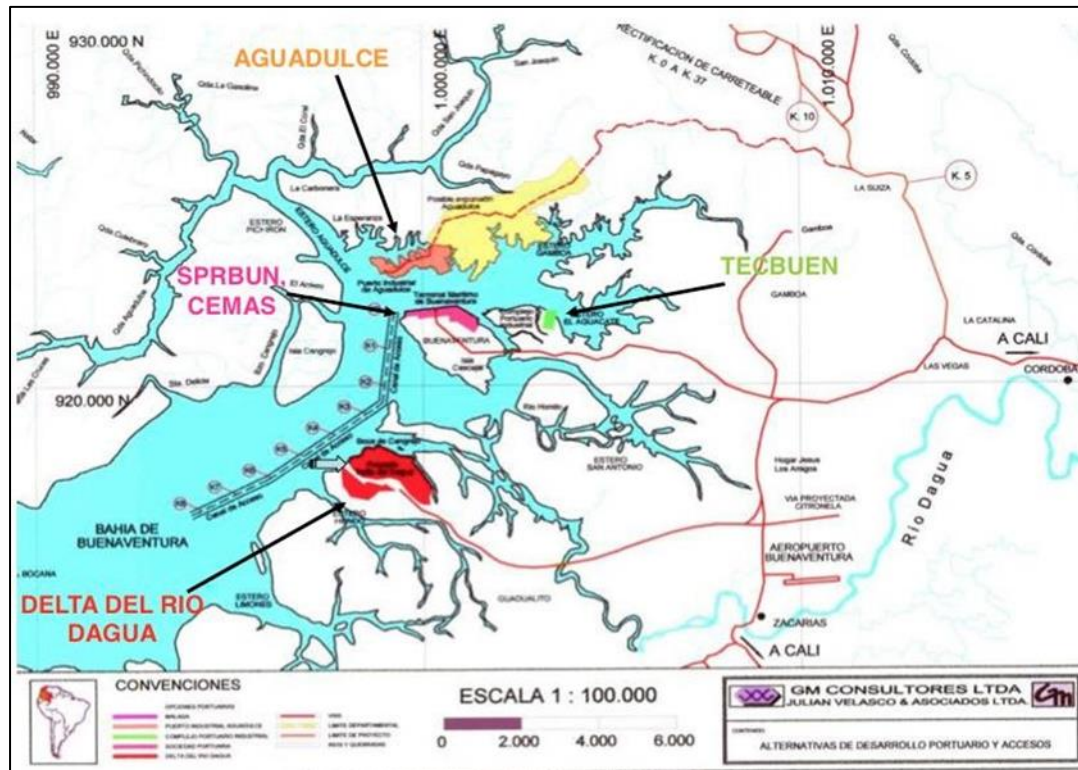
Ahora bien, considerando que las zonas de expansión propuestas en el POT de Buenaventura duplican el área urbana, pero se superponen en su mayoría sobre territorios colectivos de comunidades étnicas (consejos comunitarios y resguardos indígenas) colocan sobre la discusión la forma en que la ciudad integra a estas comunidades dentro de su modelo de desarrollo y expansión. No obstante, según Cortés (2022, pág. 1056)

sostiene que las autoridades administrativas del orden local, departamental y nacional no han logrado generar esta sincronía entre ciudadanía y desarrollo, y por el contrario han generado procesos de confrontación directa entre las comunidades, los empresarios portuarios y otros actores que habitan la ciudad y el territorio.

Esto ha generado una sobre centralización de la oferta de servicios y actividades productivas sobre la Isla de Cascajal, sumado a la no inclusión de los pueblos étnicos dentro de esta apuesta de desarrollo, lo que ha llevado a una segregación de Buenaventura en los focos de crecimiento ya mencionados en el aparte anterior. Ejemplo de esta situación es el caso del MISN San Antonio que si bien se constituyó como un mecanismo para reubicar a las familias de bajamar que se encuentran en una zona de riesgo no mitigable, según lo expuesto por Escobar (2004, pág. 161), la situación del puerto de Buenaventura es la misma que han sufrido otros territorios que cuentan con algún tipo de vocación o potencial que resulta de interés para los inversionistas y donde el Estado es el principal promotor del desarrollo de la ciudad.

Esta situación no solo se limita a la Isla de Cascajal, sino que se puede apreciar en la estructura del ordenamiento territorial de Buenaventura, como se evidencia en el mapa 11 a través de los grandes macroproyectos que han consolidado una infraestructura orientada hacia la operación portuaria de Buenaventura, pero que se encuentra desarticulada de la ciudad y sus habitantes. Además que de compararse con la propuesta de ordenamiento que se evidencia en el mapa 9 es clara la intención por potenciar estas infraestructuras sobre la integración de sus habitantes a estas. Lo que posibilita la expulsión de comunidades ya asentadas en algunos de estos territorios en especial de centros poblados secundarios como se aprecia en el mapa 8.

Mapa 10 Sistema de infraestructura que sirve al puerto de Buenaventura



Fuente: *Cámara de Comercio de Buenaventura. Presentación “Buenaventura: Futuro como ciudad Puerto y sus necesidades para hacer gestión de comercio exterior competitiva. Tomado de (Díaz Á. , 2015, pág. 40)*

Además, el diseño de la ciudad alrededor y en función del puerto ha estado centrada sobre la bahía, mientras que el desarrollo de equipamientos colectivos, provisión de servicios públicos y la disminución del índice de pobreza multidimensional a través de la mejora en las condiciones de vida de los habitantes, mediante la creación de servicios y actividades económicas no se presenta como se evidencia en el apartado “4.1 Buenaventura: El territorio, la ciudad y la población”.

En esta línea, el gobierno nacional expidió el Plan Maestro 2050 que surge como una idea a través del documento Conpes 3410 de 2006 (DNP, 2006) el cual consiste en la proyección y el diseño urbano de la Isla Cascajal a treinta y cinco años, donde su articulación con los demás planes propuestos por instituciones y autoridades locales,

departamentales y nacionales, propenderán por volver a Buenaventura una “ciudad global y competitiva”.

Sin embargo, el Plan maestro se estructuró a través del programa “Ciudades Emblemáticas” del Findeter (2015) que planteó la articulación del puerto de Aguadulce, el desarrollo del Malecón Turístico Bahía de la Cruz, la Terminal de Carga de Buenaventura, el desarrollo y ampliación del Aeropuerto de la ciudad; todos como proyectos estratégicos del Plan Todos Somos Pazcífico creado por el Conpes 3487 de 2015 (DNP, 2015). Estos proyectos se articularon con la creación de la doble calzada del corredor vial Buga – Buenaventura comprendida en el Conpes 3422 de 2006 (2006).

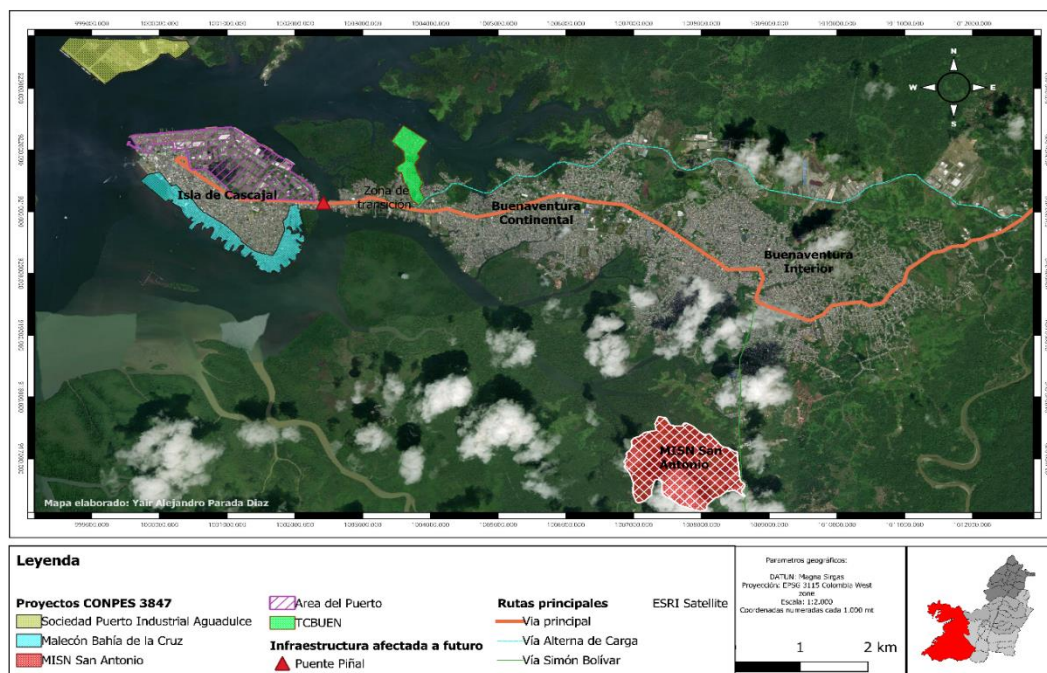
Esta apuesta de desarrollo se articuló con el MISN San Antonio, adoptado el 4 de marzo de 2009 por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante la Resolución 0207 de 2009. Con un fuerte enfoque social, pretendía aumentar la oferta de suelo urbanizable para el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social y Prioritario (VIS - VIP), respondiendo al déficit habitacional y las dificultades encontradas en el municipio de Buenaventura para disponer de suelo para el desarrollo de este tipo de iniciativas.

Es preciso mencionar que el MISN San Antonio se planteó como un proyecto específico dentro del marco del Plan Maestro 2050, que buscó la reubicación de viviendas y la mejora de la calidad de vida de las familias afectadas por el inminente riesgo de tsunami que viven en la zona de bajamar en la Isla de Cascajal (Findeter, 2015, pág. 114). Por lo que el proyecto se planteó como un instrumento de planificación del territorio que buscaba promover un desarrollo urbano sostenible y equitativo en Buenaventura (Findeter, 2015, pág. 119).

En este sentido, es preciso comprender que la implementación del MISN San Antonio ha generado cambios significativos en el paisaje urbano de la ciudad; y se ha observado que la construcción del Malecón Bahía de la Cruz ha transformado las áreas costeras de la ciudad, creando nuevos espacios públicos y turísticos, así como la adopción de nuevos macroproyectos que han buscado establecer el crecimiento y consolidación de Buenaventura como una ciudad puerto global.

Estos cambios en el paisaje urbano han generado tanto impactos positivos como negativos. Por un lado, la creación de espacios públicos y turísticos ha contribuido al desarrollo económico y la competitividad de la ciudad, así como de los inversionistas que adelantan sus actividades económicas en relación con la operación logística y turística del puerto. Por otro lado, la demolición de viviendas y la transformación de áreas naturales tuvo efectos negativos en términos de pérdida de patrimonio cultural y ambiental, así como las alteraciones de los modos de vida de las comunidades locales y una desarticulación de la ciudad que aumentó las desigualdades y las necesidades básicas de su población.

Mapa 11 Articulación del MISN San Antonio vs Macroproyectos Buenaventura



Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Maestro Buenaventura 2050

Ahora bien, al ver el mapa anterior es claro evidenciar una desarticulación entre los principales Macroproyectos económicos de la ciudad frente al MISN San Antonio. El área escogida para su desarrollo no solo evidencia un crecimiento desarticulado y segregado. Dado que las reubicaciones llevadas a cabo como parte del proyecto han resultado en el desplazamiento de comunidades, particularmente aquellas pertenecientes a grupos étnicos, y han alterado su tejido social y sus prácticas culturales. Lo que en el ordenamiento territorial puede propiciar vecindarios con serias limitaciones en términos de acceso a

servicios, infraestructura y oportunidades, exacerbando aún más las desigualdades existentes en la ciudad.

Por otro lado, el tratamiento y forma en que se incorporó el MISN San Antonio al ordenamiento territorial estableció la ocupación incompleta del estereo de San Antonio generando un rompimiento en el tejido urbano de la ciudad, propiciando a su vez un centro de crecimiento demográfico que no contaba con los elementos esenciales para dinamizar su economía, pero tampoco su integración a la ciudad.

Frente a esto Duran (2016) advierte que el modelo territorial urbano con el cual se adoptó una apuesta por la conformación de zonas de expansión destinadas a actividades económicas en el sector de la Isla de Cascajal, y la prolongación de una zona con vocación residencial hacia el oriente, terminó por generar una distribución inequitativa e ineficiente de la ciudad. Pues esto obligará en el futuro a reacondicionar el puente de Piñal en la Isla de Cascajal, pero también aumentará el tráfico de oriente a occidente, sin contar con que el riesgo de afectaciones por tsunami se mantendrá.

4.2.1. El Malecón Bahía de la Cruz y los barrios de Bajamar.

El malecón es un proyecto de renovación urbana de la zona céntrica de la isla de Cascajal, centro económico y portuario del Distrito de Buenaventura. El proyecto tiene su soporte jurídico a través del artículo 128 del Plan de Ordenamiento Territorial de 2001, que definió el borde físico (Malecón) como elemento generador de servicios de carácter ambiental, de infraestructura social, recreativa, turística y cultural. (Concejo Municipal de Buenaventura , 2001). En este mismo artículo establece que las zonas de recuperación consisten en recuperar el centro de la ciudad con elementos urbanos tales como: Bahías, zonas de circulación peatonal, rampas, escaleras, sardineles, estacionamientos, zonas de protección, etc.

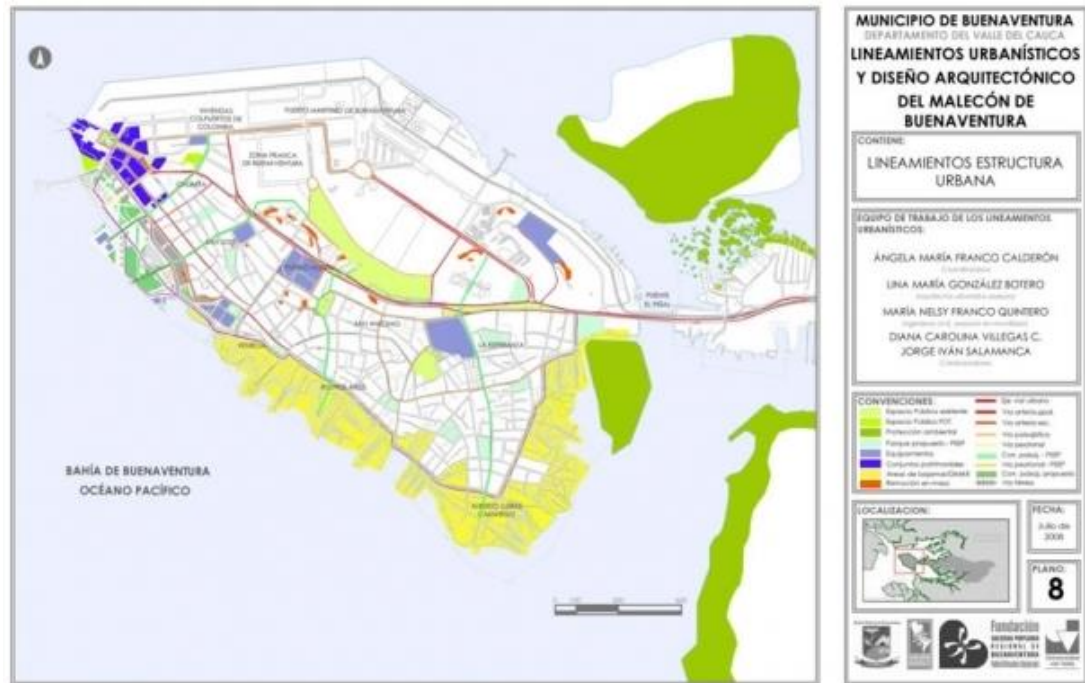
Ante esto se debe advertir que el Museo Departamental de Ciencias Naturales – INCIVA, requirió al Ministerio de Transporte desde el año 2009 hasta 2011, la concesión del muelle turístico, para que este no fuese afectado por futuras obras de adecuación o desarrollo urbano (El Tiempo, 2013). Dicha acción también fue adelantada por la Alcaldía de Buenaventura que necesitó el apoyo de la Gobernación del Valle para que INCIVA desistiera de su pretensión y pudiese ser entregado a la Alcaldía para ser intervenido.

En atención a esta situación en 2012 se creó la Fundación Bahía de la Cruz como una iniciativa del sector privado para diseñar el proyecto del Malecón de Bahía de la Cruz. Aunque fue justificado bajo la necesidad de reubicar a las familias asentadas en la zona de Bajamar de la costa de la Isla de Cascajal, este se basó, como lo expone el documento CONPES 3410 de 2006 que define las “*Estrategias para Mejorar las Condiciones de Vida de los Pobladores de la Ciudad de Buenaventura de Cara a Alcanzar las Metas del Milenio*”, en mejorar las condiciones de la ciudad para impulsar el turismo y la economía, pero no garantizó mejores condiciones de vida a los pobladores de Bajamar. Fue la Fundación Bahía de la Cruz quien adelantó las actuaciones administrativas para que este fuera atendido por la administración municipal.

Además, el proyecto fue financiado en su fase de diseño por la Fundación de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, con una inversión de 25 mil millones de pesos y contratado con la Facultad de arquitectura de la Universidad del Valle (Fundación Malecón Bahía de la Cruz Buenaventura, 2013, págs. 14-15). Lo que evidenció que el proyecto inicialmente respondió a los intereses de los gremios económicos del puerto y no de la comunidad de Bajamar. Sin embargo, la financiación de la estructuración técnica y financiera, así como de las obras relacionadas con el espacio público quedaron a cargo de la Nación.

Es necesario mencionar que dentro del documento de soporte inicial no se incluyeron como perjudicados de este a las personas que habitaban la bahía de Bajamar, sino única y exclusivamente a los empleados de 148 locales de ventas varias e informales (Fundación Malecón Bahía de la Cruz Buenaventura, 2013, pág. 7). De igual forma, la zona inicialmente delimitada para la intervención del Malecón, comprendió el polígono ubicado en el sector sur occidental de la zona insular de la isla Cascajal, en la calle 1ª entre las carreras 2ª y 7ª que se considera como la primera etapa, que se enfatizaría en la remodelación del parque Néstor Tenorio. Sin embargo, el proyecto total abarca otras dos etapas. La segunda, correspondiente a la parte baja de Pueblo Nuevo y la tercera, que se emprendería cuando se cumpla la reubicación de 3.400 viviendas de la zona de bajamar de los barrios Lleras, Alfonso López, La Playita, Bajo Firme, Viento Libre y Muro Yusti hasta llegar, bordeando la costa, al puente El Piñal (Valenzuela, 2014).

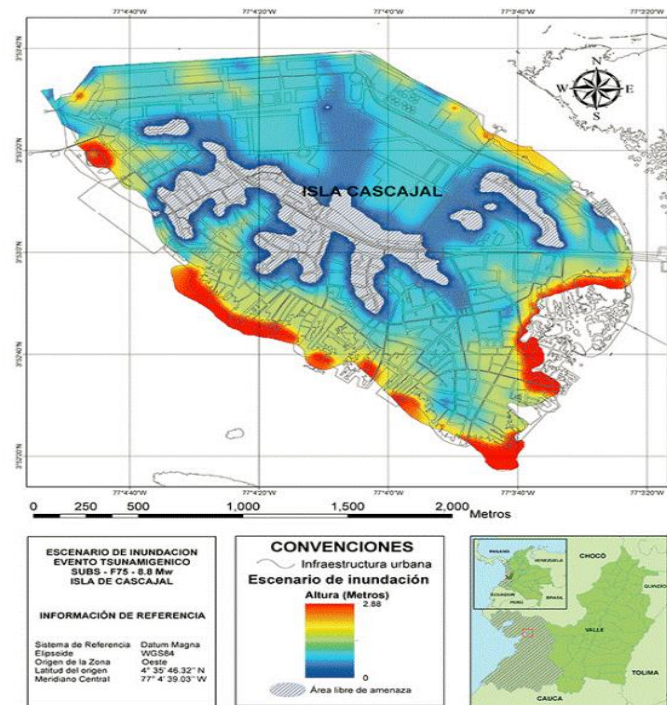
Mapa 12. Zona actuación de la construcción del Malecón Bahía de la Cruz



Fuente: Documento técnico de soporte Alcaldía de Buenaventura (2016)

En el mapa anterior se ilustran las áreas donde se desarrollarán algunos de los proyectos del Malecón, a parte de la proyección para la reestructuración del espacio público que tomó como eje la consolidación de espacios duros que no, necesariamente, mitigan el riesgo de inundación, pero sí enfatizan la producción de espacios favorables al comercio y no a la vivienda (CNMH, 2015, pág. 72). Por otro lado, el argumento principal de la Fundación Bahía de la Cruz, la Sociedad Portuaria de Buenaventura y la alcaldía municipal giró a que la zona debía ser intervenida dado el riesgo que representaba para sus habitantes.

Mapa 3. Escenario de inundación en la Isla de Cascajal, considerando un posible evento sísmico tsunamigénico de magnitud 8.8



Fuente: (Cocuñame, 2017)

Se debe comentar que conforme a las proyecciones de Cocuñame el área de afectación por inundación no destruiría la totalidad de las edificaciones actuales de la ciudad; de hecho, menciona que las edificaciones tradicionales ubicadas en las comunas 3 y 4 pueden adaptarse a estas situaciones dado que son palafíticas; y sugiere que estas deben pasar por un proceso de mantenimiento preventivo para evitar daños en su estructuración. Ante esto Alejandro Quiñonez (2013) expone que la opción que mejor pudo adaptarse a la ocupación de las familias de Bajamar fue el mejoramiento de las estructuras ya existentes y la consolidación de barreras artificiales.

Por otro lado, la fase 1 de la primera etapa presentó múltiples dificultades relacionadas con la capacidad del distrito de Buenaventura sobre el área del muelle turístico, la financiación del proyecto y la relación con los comerciantes y pobladores de los barrios a intervenir (Molano, 2013). A esto se sumó que el predio seleccionado no solo coincidió con asentamientos ubicados en los barrios de Bajamar, sino que el área entregada para la construcción del Muelle estaba bajo el custodio del Ministerio de

Transporte, junto con 25 pasivos adicionales que serían intervenidos en la propuesta de diseño del Malecón (García I. , 2016, págs. 25-26).

Posterior a la radicación de la propuesta en 2012, por la Fundación Bahía de la Cruz, en 2013 la Financiera del Desarrollo Territorial – FINDETER incluye a Buenaventura en el programa de ciudades emblemáticas y a su vez la financiación del Malecón a través de la destinación de recursos de regalías para su construcción (FINDETER, 2018, pág. 6). Este aseguramiento se dio el 14 de junio de 2013 a través de la suscripción del acta de financiación entre FINDETER, OCAD y la Alcaldía de Buenaventura. Esta suscripción estuvo mediada por la designación de FINDETER como la entidad encargada de direccionar el proyecto Malecón Bahía de la Cruz, así como la firma de un convenio interadministrativo entre la Alcaldía Municipal de Buenaventura, FINDETER y la Gobernación para adelantar los diseños técnicos y estructuración del proyecto en sus tres etapas.

A pesar de los intentos de coordinación entre las entidades se presentaron demoras en el inicio de las obras, las cuales debían comenzar en el año 2015. Aunque las dificultades para llegar a acuerdos con los propietarios de diferentes locales comerciales que estaban en el parque Néstor Tenorio obligaron a la Alcaldía de Buenaventura (2016) a emprender acciones de desalojo lo que desencadenó un retraso de 8 meses en la ejecución de la obra por parte de FINDETER, obligando a modificar el cronograma de ejecución de la obra (Soy Buenaventura, Al contratista de la primera etapa del Malecón se le negó la solicitud de ampliación y debe entregarlo terminado en abril, 2017). Sin embargo, Findeter reclamó a la alcaldía que las condiciones de reubicación de los vendedores implicaban una modificación en el diseño de la obra, pues se requería la construcción de 38 locales comerciales que no habían sido incluidos en el diseño inicial.

Esta situación llevó a que en el año 2016 la Alcaldía y FINDETER tuvieran nuevos choques por la solicitud de ampliación en el cronograma de entregas. Esto fue rechazado por la alcaldía municipal, la cual contó con el apoyo de la Gobernación del Valle que intercedió en favor del ente territorial; lo que generó la respuesta de FINDETER y el DNP con la posible suspensión de los giros para la ejecución del proyecto, dado que las actuaciones de la alcaldía no habían sido hechas de forma oportuna, y además presentaba

retrasos en el diligenciamiento del Gesproy –aplicativo de reporte de ejecución- (Buenaventura en Línea, 2016).

Ante esta situación el DNP, la Gobernación del Valle y la Alcaldía de Buenaventura instalaron un comité de seguimiento y trabajo sobre las obras del Malecón, que llevó al acuerdo de que los costos de reubicación de los comerciantes serían asumidos por la administración municipal, mientras la culminación de la primera etapa del Malecón no tendría más ampliaciones, por lo que le DNP aseguraría los giros correspondientes para alcanzar su entrega en abril de 2017. Sin embargo, la construcción de la etapa 2 y 3 del Malecón no ha iniciado sus estudios de diseño y ejecución, dado los múltiples problemas que ha presentado la alcaldía con la reubicación de las familias de Bajamar al MISN San Antonio, ante las negativas de estas por abandonar sus casas y sus modos de producción.

Es importante tener en cuenta que la exposición al riesgo por inundación de tsunami en Buenaventura es comparativamente baja debido a la configuración de la línea de costa y las condiciones topográficas del litoral pacífico (DIMAR, 2013). No obstante, la Isla de Cascajal se encuentra en una zona de riesgo no mitigable con marea alta, aunque se debe mencionar que las zonas continentales no están exentas del riesgo de inundación dado que la mayoría de estas se encuentran bajo el nivel del mar o en zonas que fueron ganadas a los manglares.

4.2.2. La Terminal de Contenedores de Buenaventura

La Sociedad Portuaria Terminal de Contenedores de Buenaventura S.A. – TC BUEN S.A. tuvo su origen a través del documento Conpes 3342 de 2005 (DNP, 2005, págs. 12-13) que planteó la posibilidad de expandir la actividad portuaria de la ciudad a través de inversiones privadas en el sector potenciando la capacidad logística de la operación. En este sentido la multinacional portuaria APM Terminals terminaría controlando la operación de la terminal, la cual inició su construcción el 1 de agosto de 2008 y entró en operación el 27 de enero de 2011.

El lugar escogido para la construcción de esta infraestructura fue la Comuna cinco (5) sobre el costado izquierdo de la ciudad de Buenaventura, en específico sobre el límite con el estero Aguacate y al norte del barrio La Inmaculada. Dicha ubicación obligó la reubicación de seis barrios que se encontraban sobre el área de afectación de la

construcción (Restrepo, 2018). Pero sobre este particular, es preciso agregar que al igual que en el caso del Malecón Bahía de la Cruz el argumento central para realizar la reubicación inicial no fue el desarrollo de este megaproyecto sino nuevamente la amenaza de tsunami al encontrarse sobre el área de afectación de riesgo no mitigable por inundación.

Mapa 13 Zonas de afectación pesquera por Malecón bahía de la Cruz y TCBUEN



Fuente: Informe de evaluación de Ombudsman (2010)

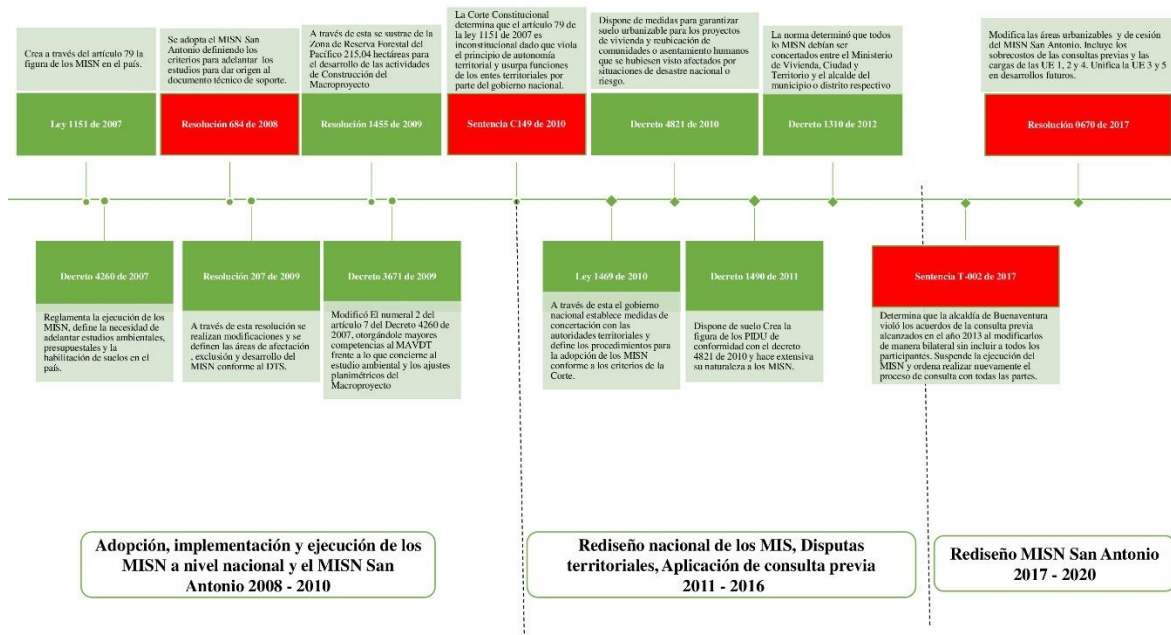
La afectación de la Comuna 5 también ha llevado a la reubicación de varias familias al MISN San Antonio, aumentando la demanda por el acceso a tierras útiles que les permita a las comunidades desarrollar sus actividades económicas, situación que el MISN inicialmente no previó. Adicionalmente, se debe recalcar que actualmente y a pesar de las acciones adelantadas por la alcaldía con la construcción de estos macroproyectos sobre la Bahía la zona de afectación crítica por la amenaza de Tsunami no ha cambiado, incluso ha aumentado el riesgo dado que las zonas turísticas han atraído un mayor flujo de personas a la zona del Malecón, y el desarrollo de esta nueva infraestructura portuaria generó la deforestación de las zonas de manglar de los esteros donde se ubicó. Sin contar con el constante tránsito de vehículos de carga pesada que obligó a la ciudad a construir la

vía alterna interna que bordea la zona norte de la ciudad y conecta con la Terminal de Contenedores y posteriormente sigue su curso hasta el puerto en la Isla de Cascajal.

4.3. El MISN San Antonio: localización, diseño y gestión del proyecto.

Para comprender el diseño y estructuración del MISN San Antonio, así como su implementación y reformulación debe situarse sobre tres periodos de tiempo: primero, 2008–2010 que corresponde a la fase de diseño, alistamiento, e implementación; segundo, 2011–2016 se encuentra inmerso en la transformación de los MISN a nivel nacional tras la declaratoria de inconstitucionalidad de estos instrumentos por la Corte, pero de manera específica pone de manifiesto la interoperabilidad de la instituciones en estas operaciones urbanas, frente a las disputas y conflictos ocasionados por estas; tercero, 2017–2020 se centra en las decisiones judiciales y la reformulación del macroproyecto San Antonio, tras las disputas territoriales, las afectaciones morfológicas de los predios seleccionados y los sobrecostos de su ejecución.

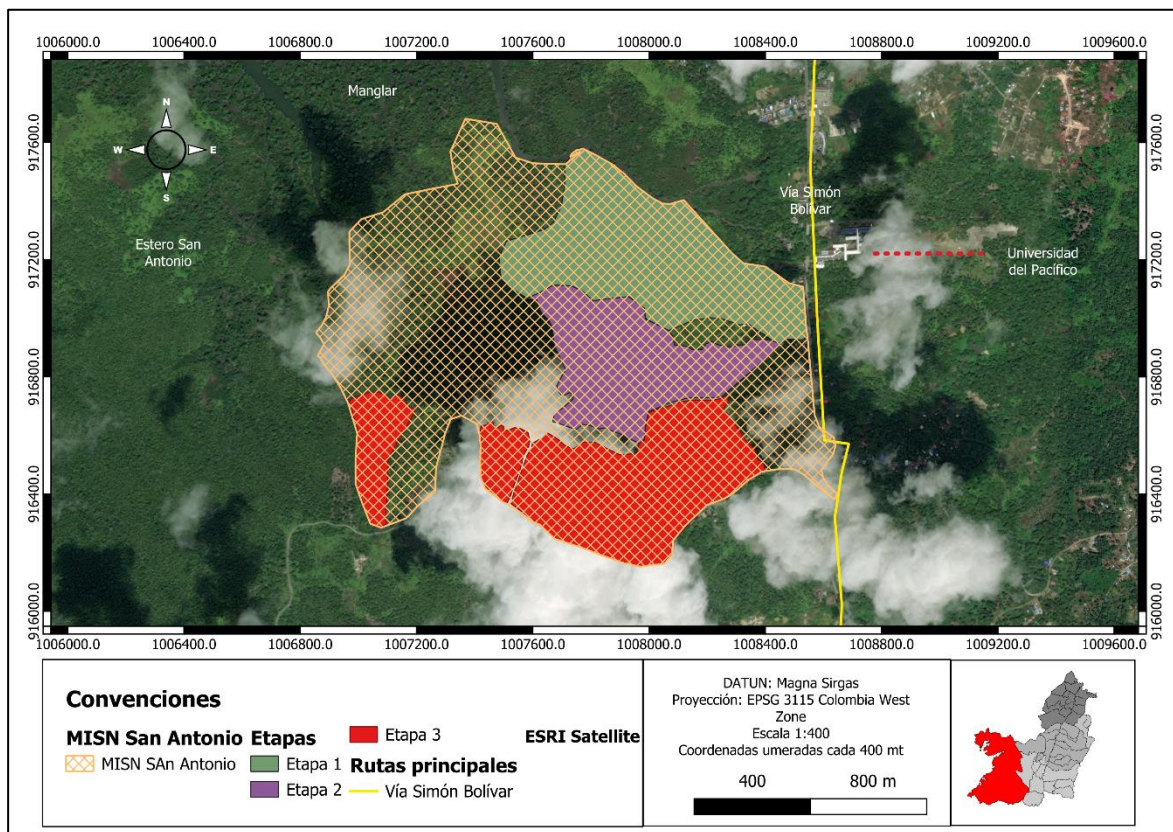
Gráfica 7. Línea del tiempo MISN San Antonio



Fuente: Elaboración propia

Inicialmente el diseño del MISN se ubicó específicamente en la zona perimetral de la comuna 12 en tres lotes: La Esperanza, con un área de 114Hs, donde se adelantarían el componente I del MISN con énfasis en actividades de desarrollo rural; San Antonio, integrado por 26 lotes con un área englobada de 212Hs, los cuales se encuentran en área urbana y con la vía de ingreso que comunica al aeropuerto, a su vez este englobe incluye dos brazos del estero de San Antonio donde se planteaba el desarrollo de actividades de pesca; el tercer lote corresponde a la Urbanización Ciudadela Nueva Buenaventura con un área de 21 Hs y en el cual se adelantaría desarrollos de vivienda y microempresas (MAVT, 2008, págs. 3-4).

Mapa 14 Etapas de desarrollo MISN San Antonio.



Fuente: Elaboración propia - MAVT (2008) Documento técnico de soporte Macroproyecto de Interés Social Nacional SAN ANTONIO

Ahora bien, el área del Macroproyecto se divide en cinco Unidades de Ejecución, de las cuales tres se ejecutan de forma separada y dos, quedan condicionadas a

desarrollos futuros; éstas se encuentran delimitadas de acuerdo con la homogeneidad de los usos que contienen y la ejecución del plan vial principal. Cada Unidad de Gestión debe cumplir con las obligaciones urbanísticas de: (i) cesión de suelo para espacio público; (ii) cesión de suelo, construcción de los componentes estructurantes de equipamientos colectivos; (iii) La cesión de suelo y la construcción de las vías locales. Estas Unidades de Ejecución tienen las siguientes áreas:

Tabla 6 Cuadro de unidades de ejecución

ETAPA	NOMBRE	ÁREA BRUTA m2	%
1	UNIDAD DE EJECUCIÓN 1	155.082,4	12,98%
1	UNIDAD DE EJECUCIÓN 2	195.587,9	16,37%
2	UNIDAD DE EJECUCIÓN 3	45.126,4	3,78%
2	UNIDAD DE EJECUCIÓN 4	344.843,9	28,87%
3	UNIDAD DE EJECUCIÓN 5	454.007,0	38,00%
	TOTAL	1.194.647,6 ⁵	100%

Fuente: Documento técnico de Soporte – Resolución 0207 de 2009 del MAVDT.

El MAVDT (2008, pág. 16) determinó en el artículo 29 de la Resolución 207 de 2009, que el área destinada al uso de vivienda en el Macroproyecto se desarrollará mediante Unidades Vecinales con un tamaño máximo de 3.5 hectáreas las cuales estarían delimitadas completamente por espacios públicos, de los cuales por lo menos un 50% deberán ser vías vehiculares públicas.

Asimismo, los capítulos II, III y IV de la Resolución 207 de 2009 establecieron la configuración de sistemas estructurantes de transporte, servicios públicos domiciliarios y equipamientos colectivos respectivamente, aportando el suelo e incluyendo en su presupuesto la ejecución de las obras de servicio y espacio público correspondiente a cada una.

Tabla 7 Cuadro unidades de ejecución, áreas, viviendas y Sistemas estructurantes resolución 0207 de 2009

ETAP A	NOMB RE	ÁREA BRUTA	ÁREA NETA URBANIZA BLE	Nº VIVIE NDAS	SISTEMAS ESTRUCTURANTES	ÁREA CESIÓN	% CESIÓN /ÁREA URBANI ZABLE	% CESIÓN/ ÁREA BRUTA
1	UE1	155.082,40	155.082,40	250	Dos establecimientos educativos de tres niveles (preescolar, básica primaria y	36.508,20	23,54%	24%

⁵ Dentro de este total no se encuentran incluidas todas las afectaciones que corresponden a las cesiones por un total de 816.548,5 m2

ETAP A	NOMB RE	ÁREA BRUTA	ÁREA NETA URBANIZA BLE	Nº VIVIE NDAS	SISTEMAS ESTRUCTURANTES	ÁREA CESIÓN	% CESIÓN /ÁREA URBANI ZABLE	% CESIÓN/ ÁREA BRUTA
					secundaria), un establecimiento educativo de dos niveles (preescolar y básica primaria), un establecimiento de educación preescolar, dos comedores comunitarios y un centro de salud.			
1	UE2	226.516,10	195.587,90	568	Un centro de servicios hospitalarios, un polideportivo y dos comedores comunitarios	67.969,40	34,75%	30%
3	UE3	45.126,40	45.126,40	513	Un centro de atención local municipal, dos hogares de bienestar familiar, una escuela de formación artística, un centro de atención en seguridad y un centro artesanal.	11.969,50	26,52%	27%
2	UE4	408.561,90	344.843,90	2052	Un establecimiento educativo de dos niveles (preescolar y básica primaria), un establecimiento de educación preescolar, una Biblioteca urbana, un centro de atención en seguridad y un comedor comunitario	87.335,00	25,33%	21%
3	UE5	497.264,70	454.007,00	679	Un establecimiento educativo de tres niveles (preescolar, básica primaria y secundaria), un centro de salud, un polideportivo, tres comedores comunitarios y una Plaza de Mercado.	113.501,70	25,00%	23%
	TOTA L	1.332.551,50	1.194.647,60	4062	-	317.283,90	26,56%	24%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ejecución contenidos en la resolución 0207 de 2009 del MAVDT.

De conformidad con lo expuesto en la tabla anterior, se puede evidenciar que el área para la construcción de equipamientos y sistemas estructurantes dentro del proyecto es del 24% del total del área bruta, sobre lo cual se debe advertir que este corresponde al 26.56% del área urbanizable. Sin embargo, mediante la resolución 0670 de 2017 expedida

por el Ministerio de Vivienda esta relación se afectó de forma significativa frente a la distribución inicial como se puede ver en la siguiente tabla.

Tabla 8 Cuadro unidades de ejecución, áreas, viviendas y Sistemas estructurantes
Resolución 0670 de 2017

ETAP A	NOMBRE	ÁREA BRUTA	ÁREA NETA URBANIZABLE	Nº VIVIENDAS	SISTEMAS ESTRUCTURANTES	ÁREA CESIÓN	% CESIÓN/ÁREA URBANIZABLE	% CESIÓN/ÁREA BRUTA
1	UE1	138.430,42	88.897,13	250	Un establecimiento de tres niveles educativos (preescolar, básica y secundaria) con capacidad para 2880 estudiantes, un centro de salud	48.082,60	54,09%	35%
1	UE2	229.814,26	152.557,13	568	Un centro de servicios hospitalarios, una estación de policía, un polideportivo, dos comedores comunitarios	90.425,68	59,27%	39%
2	UE4	382.964,26	276.510,55	2052	Un establecimiento de dos niveles educativos (preescolar, básica primaria), una biblioteca urbana, un CAI y un comedor comunitario	139146,92	50,32%	36%
3	Futuro Desarrollo	578.704,63	409.603,27	1.192	Se definirán posteriormente una vez se delimiten las áreas de cesión y urbanización	-	-	-
	TOTAL	1.329.913,69	927.568,10	4.062	-	277.655,20	29,93%	21%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ejecución contenidos en la resolución 0670 de 2017 del MinVivienda

Conforme a las tablas 7 y 8 se puede evidenciar una reducción de 2.637,81 m² del área bruta de 2017 frente a las proyecciones realizadas en 2009. Asimismo, esta reducción fue de 267.079,50 m² del área neta urbanizable, con la particularidad que el proyecto no redujo el número de viviendas, pero sí del área urbanizable y por consiguiente el área de cesión (equipamientos, espacio público y vías) en una disminución de 39.628,70 m². Sobre lo cual es preciso mencionar que si bien el incremento del porcentaje de área urbanizable de 29,93% en 2017 frente al 26,56% de 2009, estuvo mediado por una clara disminución de área disponible dentro del macroproyecto.

También se debe mencionar que los sistemas estructurantes de las unidades de ejecución 3 y 5 planteados en 2009, fueron agrupados en un área de desarrollo futuro que a la fecha no ha terminado su fase de diseño y delimitación, por lo que se desconocen estos. Pero al comparar el área neta urbanizable de 2017, frente a la definida en 2009 se logra identificar una reducción de 89.530,13 M² y la imposibilidad de clarificar cual es el área destinada a la cesión urbanizable que para el año 2009 era de 317.283,90 M² y a la fecha sigue siendo incierta.

Por otro lado, el MVADT mediante la Resolución 207 de 2009 fijó los tiempos de ejecución y entrega de las obras que componen los sistemas estructurantes, así como las unidades habitacionales que componían el Macroproyecto de la siguiente forma:

Tabla 9. Cronograma de entrega de obras sobre los sistemas estructurantes del MISN San Antonio

Obras estructurantes	2009	2010	2011
Unidad de Ejecución 1			
Unidad de Ejecución 2			
Unidad de Ejecución 3			
Unidad de Ejecución 4			
Unidad de Ejecución 5			

Fuente: Resolución 207 de 2009, artículo 65.

No obstante, es claro que este cronograma no se alcanzó tal y como se evidencia en la exposición de motivos presentada en la resolución 0670 de 2017. Sin embargo, el nuevo cronograma de ejecución no quedó plasmado en dicha norma y a la fecha no se obtuvo respuesta formal por parte de las entidades responsables del proceso sobre este particular.

De igual forma, el Conpes 3476 de 2007 (DNP, 2007) estableció que los recursos iniciales para comenzar la construcción de estas obras, así como de las viviendas tendrían su origen mayoritario a través del gobierno nacional, que utilizaría 60.000 millones de pesos incautados al extinto cartel del Norte del Valle, para la construcción de estas viviendas. Para ello la Resolución 0207 de 2009 asignó un monto inicial de 20.500 millones de pesos.

Tabla 10 Recursos iniciales para la construcción del MISN San Antonio

Fuentes Unidad de Ejecución	Inversión en millones de pesos	Total
-----------------------------	--------------------------------	-------

1, 2, 3 y 4	2009	2010	2011	
Gobierno Nacional	10.000	5.000	-	15.000
Convenio N°156 de 2008 ⁶	3.000	1.000	-	4.000
Convenio Alcaldía - EPSA	1.000	500	-	1.500
Total	14.000	6.500	-	20.500

Fuente: Resolución 0207 de 2009 MVADT, artículo 68

Sin embargo, según información presentada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el informe de gestión del año 2011, la destinación de recursos por parte de la Nación ascendió a 70.932 millones entre las vigencias 2008-2009 (MVCT, Informe de gestión, 2011, pág. 76). Dichos recursos fueron destinados exclusivamente para la fase 1 del MISN San Antonio, que inicialmente componía las Unidades de ejecución 1,2,3 y 4.

Esta situación se puede ver también en los artículos 23 y 24 de la resolución 0670 de 2017 que modificaron los artículos 67 y 68 de la resolución 0270 de 2007, haciendo enfáticos sobrecostos dentro del proyecto que no fueron previstos en el Documento Técnico de Soporte en la estructuración financiera y que correspondían también a la omisión de la celebración de la consulta previa con las comunidades étnicas que se encontraban en el área de influencia del macroproyecto.

Tabla 11. Costos no previstos MISN San Antonio

Concepto	valor
Costos Cargas Generales unidades 1, 2 y 4	19.251.462.293
Costos Consulta Previa	10.729.787.980
Total Costos	29.981.250.273

Fuente: Resolución 0670 de 2017 MinVivienda

Es preciso advertir que el sistema adoptado para la gestión y ejecución del Macroproyecto estuvo mediado por la capacidad de incidencia en la asignación presupuestal inicial que cada actor tuvo dentro de la Resolución 0207 de 2009. Al examinar el documento es claro identificar que la figura adoptada para la ejecución de este fue la

⁶ Convenio interadministrativo de uso de recursos ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial y el municipio de buenaventura y la sociedad de acueducto y alcantarillado de buenaventura s.a. e.s.p

constitución de un Fideicomiso conforme a lo dispuesto en los decretos 4260 de 2007, 3450 de 2009. Es por esto por lo que se crea el Comité Fiduciario PA2 Macroproyecto Buenaventura, el cual estaba compuesto por: un delegado del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, un delegado del director de Desarrollo Territorial, un delegado de Fonvivienda, un delegado del grupo de Finanzas y Presupuesto del Ministerio, que asistirá en calidad de invitado y el supervisor del contrato designado por Fonvivienda⁷.

Se debe mencionar que la participación de los entes territoriales dentro del comité fiduciario inicialmente no fue prevista por Fonvivienda. Este también estableció que sería la fiduciaria Alianza Fiducia S.A. quien realizaría la administración de los recursos destinados al Macroproyecto⁸. Esta situación no solo generó el inconformismo de la administración local de Buenaventura, que para ese momento se encontraba bajo la dirección de José Félix Ocoró, quienes manifestaron su desacuerdo dentro de la reunión celebrada el 30 de septiembre de 2008, que contó con su participación para exponer los avances en la entrega del terreno habilitado para la construcción del MISN⁹. Fue en esta reunión que se planteó la modificación de la estructura del comité para incluir la participación de la Alcaldía. Sin embargo, no sería hasta el 06 de enero de 2009, que se materializaría dicha modificación¹⁰. Cabe mencionar que dentro del comité también se incluyeron a la Universidad del Pacífico, vinculada a través del contrato Número PA2 0003 DE 2008, y la caja de compensación Comfandi en calidad de gerencia técnica.

De igual forma, para las funciones operativas de la construcción de las viviendas se contrató a la empresa IC Prefabricados, la cual no tuvo participación directa dentro del espacio de toma de decisiones del Fideicomiso PA2 Macroproyecto Buenaventura. Esta se limitó exclusivamente a la fabricación de las viviendas y a reportar el estado de avance de la ejecución. Asimismo, la Alianza Fiduciaria S.A. cumplió sus funciones como administradora del fideicomiso.

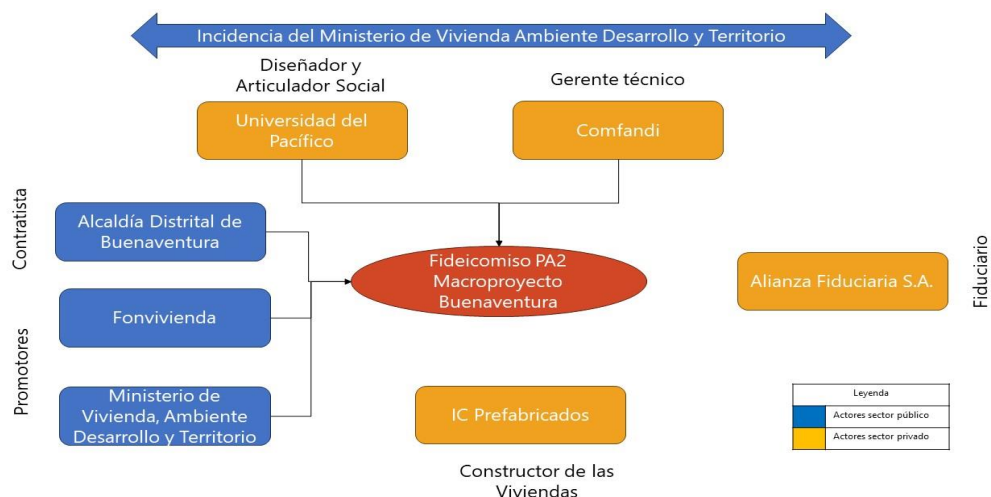
⁷ Acta N.º 2 del PA2 Macroproyecto Buenaventura del 9 de septiembre del 2008

⁸ Fonvivienda, Contrato No C-318/2008 Macroproyecto San Antonio Buenaventura

⁹ Acta N.º7 PA2 Macroproyecto Buenaventura del 30 de septiembre de 2008

¹⁰ Acta N.º8 PA2 Macroproyecto Buenaventura del 6 de enero de 2009

Gráfica 8 Estructura del fideicomiso PA2 Macroproyecto Buenaventura



Fuente: Elaboración propia a partir de las actas 2-9 del PA 2 Macroproyecto Buenaventura y del contrato C-318/2008.

Sin embargo, dentro del proceso de construcción del Fideicomiso, no se tuvieron en cuenta algunos elementos claves para determinar las funciones y actuaciones de los actores dentro del Macroproyecto. Solo estuvo claro desde el comienzo el papel de la Alianza Fiduciaria quien el 22 de mayo de 2009, con la modificación N° 3, que reformó la cláusula sexta del contrato C-318/2008, se definió que la administración de todos los recursos, así como los rendimientos financieros que se generaran por la inversión del capital serían reinvertidos dentro del Macroproyecto conforme a las instrucciones del Comité Fiduciario (MVCT, 2019, pág. 5). Ahora bien, el comité fiduciario se convirtió en el principal espacio de disputa entre los actores sobre las actuaciones que debían adoptarse frente al Macroproyecto.

4.4. Los desafíos del MISN San Antonio.

Entender los principales desafíos del MISN San Antonio debe partir por comprender cómo los grandes macroproyectos han sido los determinantes del ordenamiento territorial de Buenaventura, el cual está mediado por diferentes factores que complejizan la toma de decisiones. Esto sumado a la debilidad institucional que presenta el distrito para la ejecución del proyecto y la falta de reconocimiento del contexto en el que se desarrolla, ha puesto en riesgo no solo la viabilidad y cumplimiento de este, si no también la pérdida de

la oportunidad de generar soluciones integrales a problemas estructurales de la ciudad. En este sentido, este aparte presenta los determinantes del ordenamiento territorial y el desarrollo de Buenaventura, mediados por las disputas territoriales entre la administración distrital, nacional y las comunidades étnicas que habitan el territorio. Además de ahondar sobre las transformaciones del hábitat, la protección de los derechos de las comunidades reasentadas y los cambios en los modos de vida de estas comunidades frente al territorio.

4.4.1. Disputas étnicas sobre el territorio y nuevas comunidades

Desde la aprobación de la Ley 70 de 1993 o Ley de las Comunidades Negras, la cual reglamentó el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, se han constituido cientos de Consejos Comunitarios en el país. Sin embargo, en el caso de Buenaventura desde su expedición hasta el año 2008 este número era de 31 Consejos Comunitarios (CNMH, 2015, pág. 84), los cuales para esta fecha estaban compuestos por 6.152 familias que se integraban por 26.230 personas.

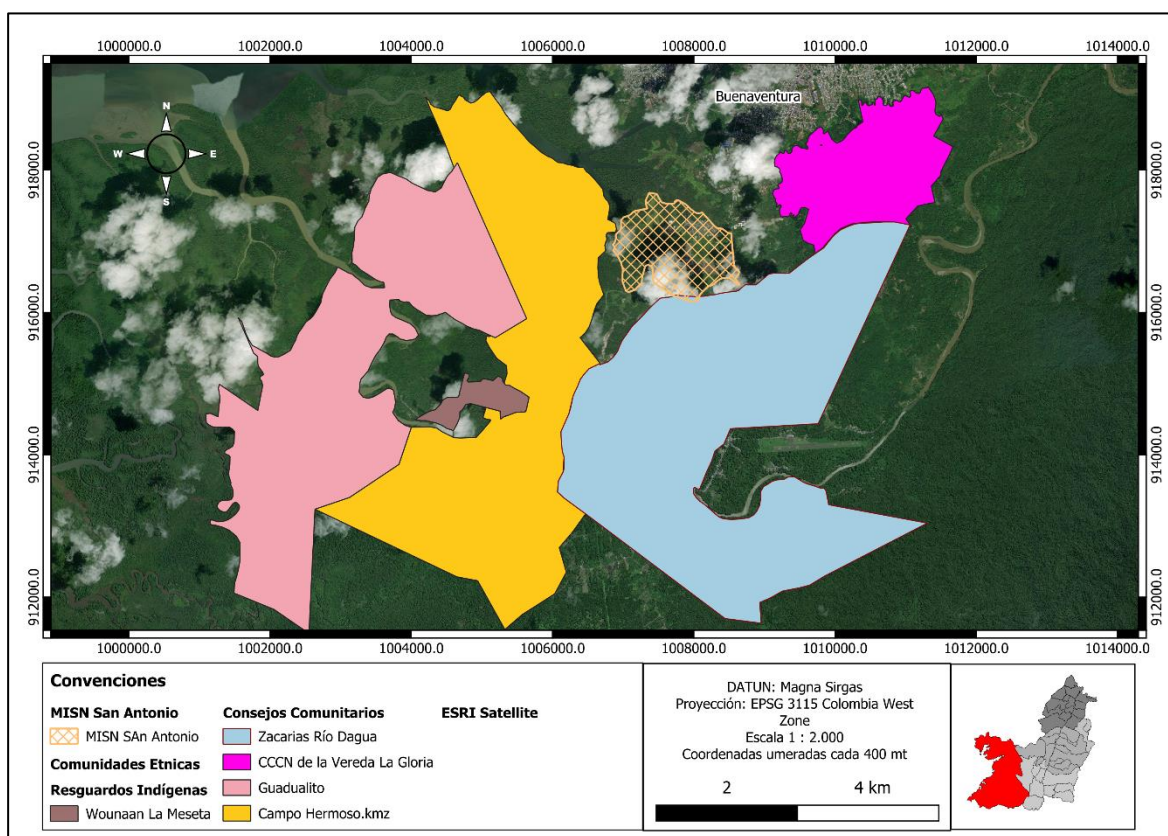
Esto representó un cambio importante en términos del ordenamiento territorial de Buenaventura, pues los baldíos de la nación dejaron de existir en el municipio y surgió el Consejo Comunitario como un nuevo actor de consulta y concertación para las autoridades al realizar cualquier tipo de explotación o actividad productiva en la zona (Domínguez, 2014, pág. 213). Esto debido a los procesos de ocupación histórica y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyeron su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción, condicionando gran parte del desarrollo económico de la ciudad en su zona rural.

Este elemento es de suma importancia para comprender las transformaciones espaciales y las conflictividades que generó el MISN San Antonio, como elemento de habilitación para la consolidación del proyecto Malecón Bahía de la Cruz en Bajamar. Según Riascos (Riascos, 2022, pág. 67) el Conpes 3476 generó dudas sobre las organizaciones comunitarias del Proceso de Comunidades Negras – PCN, y FUNDESCODES, quienes identificaron en el proceso de socialización que el MISN se ubicaba en una zona rural, fuera de la isla de cascajal, para la construcción de otro megaproyecto de renovación urbana y creación de espacio público. Qué acorde a la información recolectada por Riascos se entendía que era el megaproyecto Malecón Bahía

de la Cruz el principal objetivo de la administración, pero que de manera estratégica el gobierno nacional y la alcaldía municipal plantearon como subordinado al Megaproyecto de Vivienda de Interés Social, sin tener en cuenta que gran parte de los territorios elegidos para el MISN, estaban en procesos de solicitud por parte de comunidades negras ante el liquidado INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras.

En primer lugar se debe mencionar que para el año de la adopción del MISN San Antonio, este se encontraba en proximidad de tres consejos comunitarios, Guadualito, Zacarías y Campo Hermoso; Sin embargo, para el año 2022 este número incrementó a cuatro con el reconocimiento del Consejo Comunitario de La Gloria.

Mapa 15 Comunidades étnicas aledañas al Macroproyecto San Antonio



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de Heródoto - ANT 2023.

Esta situación, no solo llevó a generar interrogantes, de sí era necesario realizar una consulta previa con las comunidades aledañas al Macroproyecto, sino sí era necesario

en el marco del Convenio 169 de la OIT, que las comunidades que serían reubicadas en esta zona también debían surtir este trámite (García I. , 2016, pág. 144). Esta incertidumbre se despertó luego de que los miembros del Comité fiduciario PA 2 en el año 2009 revisaran los avances del estudio de caracterización de la Universidad del Pacífico, y como relata García (2016, pág. 145) dentro del Comité se evidencia que se cometieron errores que pudiesen afectar el reconocimiento de los derechos étnicos de las comunidades asentadas en cercanía del macroproyecto San Antonio.

Dicha apreciación pudo existir conforme a la relatoría de la Corte Constitucional (2015) por un “error” al momento de la interpretación del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, y de lo dispuesto en el artículo 69 del Plan de Ordenamiento Territorial de Buenaventura, pues se entendió en aquel momento por los miembros del Comité fiduciario que sólo era necesario realizar la consulta previa con las comunidades negras que tuviesen títulos colectivos adjudicados, y no sobre aquellas que a pesar de esta carencia han demostrado un arraigo tradicional con el territorio a pesar que este sea urbano, como posteriormente explicaría la Magistrada Myriam Ávila en la Sentencia T-550 de 2015.

Para precisar esta afirmación, se debe comprender que los lotes donde se establece la ciudadela de San Antonio fueron determinados como zonas de expansión suburbana en el POT de Buenaventura, por lo que las actuaciones de la administración distrital, así como de los demás actores del comité se limitarían al saneamiento predial y la posterior construcción del macroproyecto. Sin embargo, conforme al estudio realizado por la Universidad del Pacífico (2009) y las visitas técnicas adelantadas por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca a los predios del MISN San Antonio, se identificó que era necesario adelantar un proceso de consulta previa con los consejos comunitarios de Campo Hermoso y Guadualito, dado que la zona de influencia del Macroproyecto afectaba las costumbres y tradiciones de las comunidades allí asentadas.

Esta situación puso de manifiesto la necesidad de profundizar el estudio sobre las afectaciones a las comunidades étnicas, que no habían sido determinadas de forma inicial en el Documento Técnico de Soporte del MISN. Ante esto García (García I. , 2016, pág. 146) expone que el número de colectividades que tuvieron que ser vinculadas al proceso aumentó a cuatro, luego que la misma Corporación Autónoma Regional del Valle del

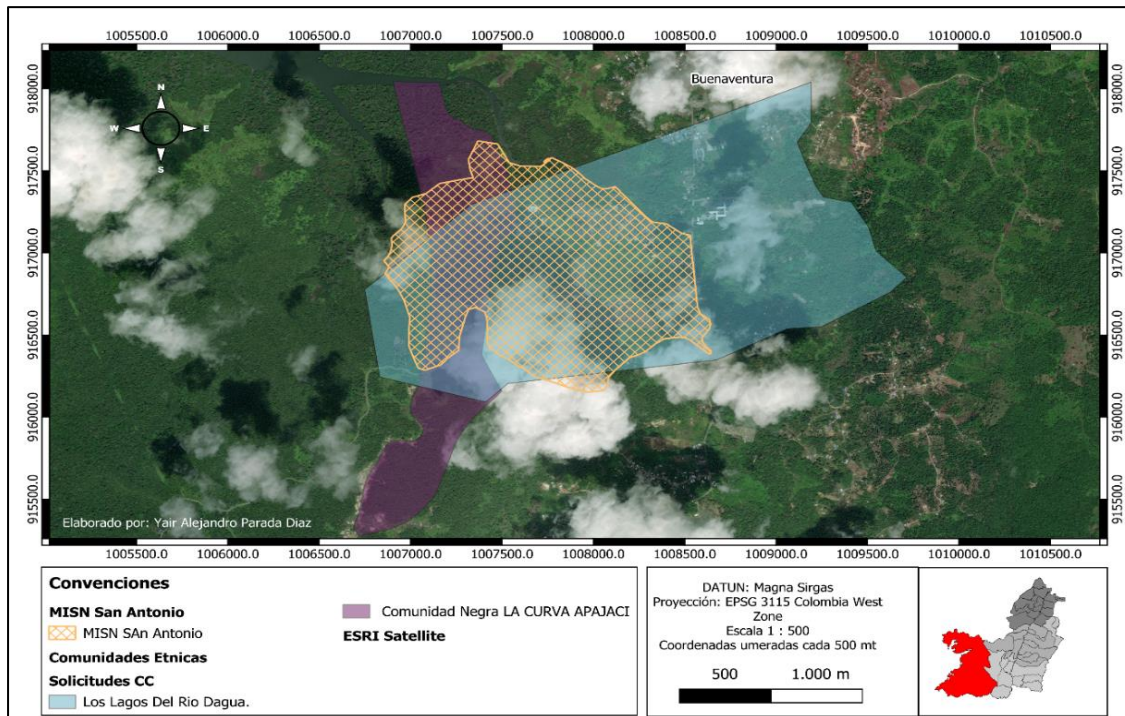
Cauca, le indicara al Comité fiduciario que el área de afectación se extendía sobre territorios ancestrales de las comunidades de los consejos de Zacarías y Los Lagos.

Sin embargo, el proceso de consulta, no se adelantaría de forma inmediata, tal y como queda expuesto en la relatoría de la Corte Constitucional en la sentencia T550 de 2015, sino, que los ejecutores y el Comité fiduciario avanzarían en la ejecución del proyecto. Fue solo hasta que la Presidencia de la República, bajo la administración de Juan Manuel Santos, expidió la directiva 01 del 26 de marzo de 2010, por la cual se establecieron los mecanismos para adelantar la consulta previa.

En este punto se debe mencionar que las comunidades étnicas afectadas por la adopción del Macroproyecto adelantaron una protesta, que terminaría con el bloqueo del paso vehicular sobre la antigua vía al mar, esta protesta se mantendría entre el 21 y el 28 de septiembre de 2010 (El país, 2010). El levantamiento de esta se daría a través de la suscripción de varios acuerdos entre la alcaldía municipal y los líderes de los consejos comunitarios que mantenían el bloqueo, dentro de los cuales se pretendía que iniciaran los procesos de consulta para finales de ese mismo año.

Sin embargo, solo hasta el 18 de mayo de 2011 el Ministerio del Interior dio apertura formal del proceso de consulta previa con las comunidades negras de Zacarías Río Dagua, Campo Hermoso y Guadualito; casi tres años después de la adopción del Macroproyecto, y seis meses después de los acuerdos alcanzados entre las comunidades y la alcaldía. A esto se suma que tres meses después se hizo una reunión de preconsulta con el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de los Lagos, el 27 de agosto de 2011, la cual no solo era colindante con el macroproyecto de San Antonio, sino que se traslapaba con los predios que pretendían su titulación colectiva (Corte Constitucional , 2015), tal y como se puede apreciar en el mapa 16. Un día después, el 28 de agosto de 2011, el Ministerio del Interior adelantaría la concertación de los talleres de impacto y medidas de manejo con los consejos de Zacarías Río Dagua, Campo Hermoso y Guadualito; pero solo hasta el 11 de noviembre de 2011 se realizarían.

Mapa 16 Comunidades Afros que han presentado solicitudes para la titulación de tierras sobre el área construida del Macroproyecto San Antonio.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de Heródoto -ANT 2023.

Finalmente se incluyó dentro del proceso El Resguardo Indígena Wounnan de La Meseta, el cual fue convocado a reunión de Preconsulta el 15 de marzo de 2010, pero solo se logró realizar la reunión de Preconsulta el día 12 de noviembre de 2011. Esta situación no solo evidenció un retraso en la ejecución del Macroproyecto, sino una desarticulación entre los entes territoriales y el gobierno nacional, pues los procesos adelantados se dieron a destiempo desde los acuerdos alcanzados con las comunidades inicialmente y la materialización de los encuentros. La no previsión de la consulta previa llevaría como expone García (2016, pág. 153) a un sobre costo inicial de \$732.563.100 para dar cumplimiento a los convenios alcanzados con las comunidades étnicas de Zacarías, Guadualito y Campo Hermoso, los cuales incrementarían el costo en \$450.000.000 para dar las prórrogas de la ejecución, las cuales estaban orientadas a la construcción de varios equipamientos colectivos y redes eléctricas.

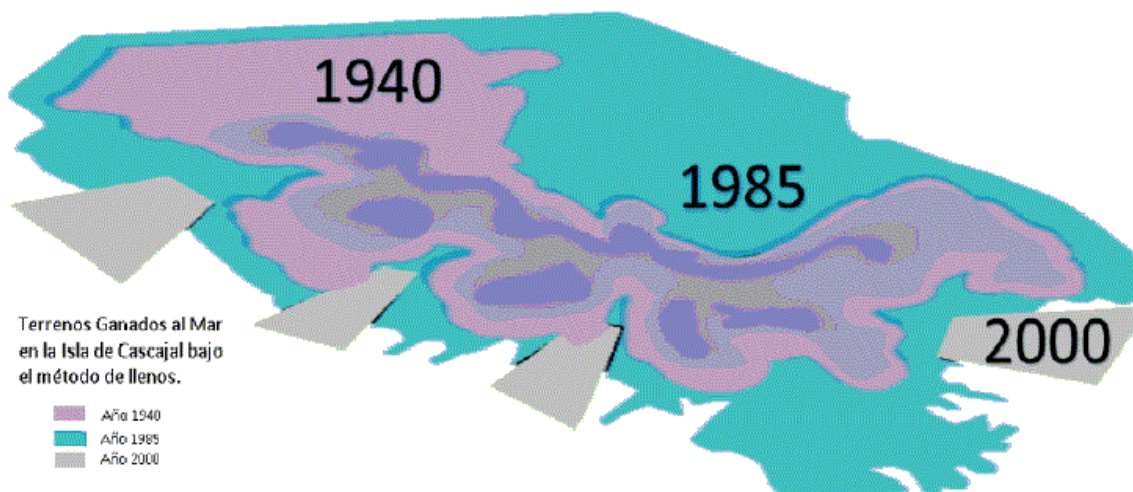
Se debe anotar que fue solo hasta el 30 de octubre de 2014 que el Comité fiduciario, el Ministerio del Interior y los demás participantes del MISN lograron protocolizar los acuerdos y convenios alcanzados con los tres consejos comunitarios iniciales y el resguardo La Meseta (Comunidad de Juristas, 2021, pág. 71).

Por otro lado, dentro del proceso, nunca se incluyeron las comunidades que iban a ser reubicadas de Bajamar al MISN San Antonio. Lo expuesto hasta acá da cuenta de un debate que no había sido abordado al momento del diseño del proyecto; pues el desconocimiento de los derechos ancestrales de las comunidades negras asentadas en Bajamar de la isla de Cascajal de Buenaventura sobre el proyecto de espacio público Malecón Perimetral del Mar (Bahía de la Cruz) y el empleo del MISN, como elemento para reubicar a las familias vulneró los derechos de las familias allí asentadas.

A esto se sumó que la presencia de factores raciales, espaciales o formales si bien fue esencial para determinar las primeras comunidades que debían ser consultadas, desconoció la atribución de derechos étnicos. Ni la raza, ni el hecho de que el grupo habite determinado territorio ni su reconocimiento formal por parte del Estado son criterios determinantes o excluyentes de la identidad étnica, y por tanto no puede ser un elemento de exclusión para no adelantar la consulta previa. Esta situación se puede ver en dos líneas; la primera, la de las 3.400 familias que deben ser reubicadas en San Antonio, pero también de la comunidad negra de Los Lagos, que fue involucrada tardíamente en el proceso a pesar de tener una solicitud formal sobre su territorio ancestral desde el año 2011. Sin contar que para el año 2021 la comunidad negra La Curva Apajaci presentó una solicitud para la adquisición y posterior titulación colectiva del borde norte y sur del MISN San Antonio (ANT, 2023).

Por otro lado, Gutiérrez (2018) expone que el descontento generado en las comunidades negras de Bajamar surgió no por el hecho de la recuperación del espacio público, sino, porqué los terrenos que se había priorizado para la recuperación del espacio fueron ganados por las comunidades negras al mar desde el año 1940. Y la no inclusión dentro de los procesos de consulta previa conllevó a que estas comunidades emprendieran una serie de estrategias de movilización social y jurídica para la protección de sus derechos, argumentando su reconocimiento como comunidades afros.

Mapa 17. Territorios ganados al mar por las comunidades negras de la isla de cascajal



Fuente: Tomado de Gutiérrez (2018, pág. 97)

Esta situación llevó a que los procesos organizativos de las comunidades negras constituyeran el “*Comité Interorganizacional por la Defensa de los Territorios Ganados al Mar*” como respuesta a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional y la Alcaldía, para continuar con el proceso de reubicación que seguía teniendo como discurso legal y oficial el riesgo de desastre por un tsunami que podría arrasarse toda la bahía de Buenaventura, pero que pretendía establecer grandes proyectos de renovación urbana en la zona a través de la construcción de edificaciones más altas.

La suma de estas situaciones conllevaría a que las comunidades étnicas afectadas por el desarrollo del MISN San Antonio y el Malecón Bahía de la Cruz, emprendieran acciones legales en contra del Ministerio del Interior, el Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial, la Alcaldía de Buenaventura, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y la Universidad del Pacífico; bajo la premisa que estos habían vulnerado el derecho a la participación y la consulta previa de estas con la imposición de grandes macroproyectos en sus territorios (Comunidad de Juristas, 2021, pág. 71).

La decisión adoptada por la Corte Constitucional en la providencia resolutoria T-550 de 2015, terminó amparando los derechos a la participación y a la vivienda digna, al determinar que se habían violado los derechos de las comunidades étnicas en la zona de

influencia del Macroproyecto, pero esta decisión no solo se limitó a amparar los derechos de las comunidades accionantes, sino que le otorgó el carácter *inter comunis* al fallo, haciendo extensiva este a las demás comunidades que no habían participado en el proceso, pero que poseían características similares. Por lo que las comunidades de Bajamar, así como las demás comunidades étnicas afectadas por estos macroproyectos estaban amparadas bajo esta decisión.

De igual forma, la Corte ordenó a la Alcaldía a adelantar una audiencia pública con las comunidades de Bajamar, para que a través de este mecanismo se recopilaran los interrogantes de las familias afectadas y se generaran los respectivos procesos de acuerdo y reparación a los que hubiera lugar. Con el agravante que la Corte ordenó copiar a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y a la Personería municipal, para que estas realizaran las observaciones y recomendaciones pertinentes al proceso, así como el seguimiento a los acuerdos alcanzados (Corte Constitucional , 2015). Además de que la decisión advirtió a la Alcaldía de la suspensión de las actuaciones administrativas para realizar el desalojo de las familias, personas y comunidades asentadas en los terrenos de bajamar de la zona sur de la isla de Cascajal, hasta tanto no se culminara el proceso de concertación con estas.

El resultado de la audiencia pública celebrada en agosto de 2015, generó dos grandes acuerdos entre la administración municipal y las comunidades negras de Cascajal¹¹: el primero, fue la posibilidad de generar un proceso de reubicación de las familias de Bajamar dentro de la zona de la Isla de Cascajal; el segundo fue adelantar las actuaciones pertinentes para determinar la posibilidad de establecer rutas para mantener las actividades económicas y culturales de los habitantes de Bajamar en la zona continental, siempre que estas estuviesen en la voluntad de realizar la reubicación de forma voluntaria.

¹¹ Acta N° 1 acta de reunión informativa entre la alcaldía distrital de buenaventura, las personas, familias y comunidades, asentadas en la zona sur de bajamar de la isla del cascajal, con la presencia de la Procuraduría provincial de buenaventura, personería distrital de buenaventura, Defensoría del pueblo, la delegada de las naciones unidas, para construir las estrategias que permitan el cumplimiento de lo ordenado por la honorable corte constitucional mediante sentencia t-550 de 2015.

Esto generó un avance en el proyecto con las comunidades de Bajamar y la protocolización de los convenios de las comunidades negras en el área de influencia del MISN, aunque la Alcaldía adelantó nuevamente un procedimiento de consulta y actualización de los acuerdos alcanzados en la consulta previa del 09 de febrero de 2013, en una reunión extraordinaria con los consejos comunitarios en materia de compensación ambiental, suscrito por las Comunidades Negras de Zacarías, Campo Hermoso y Guadualito el 11 de octubre de 2016 (Sentencia T-002/17, 2017). Dicha modificación implicaba que de manera bilateral (comunidades negras y alcaldía) se obligaba al Fideicomiso a asumir responsabilidades fiscales adicionales que no se habían asumido en los primeros acuerdos. Pues en la renegociación bilateral de la consulta previa, se dispuso a disgregar la obligación asumida por la Alcaldía Distrital en materia de compensación ambiental por 3.000 millones de pesos en dos partes: 1.500 millones de pesos que pagaría en el segundo semestre de 2017 y 1.500 millones a cargo del Macroproyecto.

Ante esto, la comunidad indígena del resguardo La Meseta presentó varios reclamos al Fideicomiso y la Alcaldía por el incumplimiento de los acuerdos y la modificación de estos, desconociendo lo pactado en 2013. Según Akubadaura (2021, pág. 72), las principales inconformidades tuvieron lugar con el aislamiento de las áreas afectadas por el MISN, la no compensación forestal y el no fortalecimiento de los procesos organizativos de la comunidad. Dado que, a criterio del resguardo, el Fideicomiso y la Alcaldía no podían transgredir la voluntad y acuerdos alcanzados entre todos los intervinientes del proceso de 2013.

Dicho malestar terminaría llevando a la comunidad a presentar una acción de tutela en el año 2016, donde se solicitó la suspensión de las obras del MISN y la anulación de los acuerdos celebrados entre las comunidades étnicas y las autoridades del MISN San Antonio, por considerar que estos se encontraban viciados frente a las actuaciones administrativas de la Alcaldía (Corte Constitucional , 2017).

En las consideraciones de la Corte, fue determinante la gestión del territorio que evidenciaba un claro incumplimiento de la alcaldía y del gobierno nacional frente a las comunidades y la vulneración a la participación efectiva de todas las partes involucradas en el proceso de consulta previa. Pues a criterio de la corte, la modificación de los acuerdos alcanzados en 2013, desconocieron las voluntades y competencias de todos los

participantes del proceso, en especial el legítimo derecho de participación al Patrimonio Autónomo (ejecutor del Macroproyecto), a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior (Administración central), a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Distrital (Ministerio Público) en clara afectación del derecho fundamental a la consulta previa.

La Corte (2017) determinó que la alcaldía debía honrar los acuerdos alcanzados en el año 2013 con las comunidades, y en caso de realizar una nueva renegociación debían hacer partícipes a todos los intervinientes iniciales. Asimismo, recalcó que el Distrito no podía evadir sus obligaciones en lugar de cumplir lo pactado con las comunidades, generando una falsa expectativa, teniendo en cuenta que dicho ente territorial estuvo en reestructuración de activos en los años 2002 y 2010 y dentro de su autonomía conocía previamente su balance presupuestal. Por lo que la adopción del MISN y las fluctuaciones del mercado no podían ser un factor legitimante para no cumplir con sus obligaciones con las comunidades negras, puesto que fue este ente y en aceptación de la administración central quienes pusieron en marcha el MISN San Antonio.

Adicional la Corte (2017) ordenó a la Alianza Fiduciaria S.A., al Comité Fiduciario del Fideicomiso PA2 Macroproyecto Buenaventura, iniciar las gestiones pertinentes para la consecución de los recursos económicos ante el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, para adelantar los proyectos de ejecución y mejoramiento de viviendas dentro del Macroproyecto, así como el desarrollo de los equipamientos colectivos de las comunidades negras y del MISN San Antonio.

Sin embargo, conforme a lo expuesto por Akabadura (2021, pág. 74) el MISN San Antonio ha generado una transformación en el ordenamiento territorial de la zona del estéreo de San Antonio, pues la presencia de los habitantes de la Ciudadela y el control que ejercen algunos de sus habitantes en sectores del resguardo, ha representado un riesgo para las labores de los indígenas de caza, pesca y siembra. En el mismo sentido, la comunidad de La Meseta reconoce las afectaciones a la población afro reasentada en la Ciudadela, quienes no pueden realizar sus actividades tradicionales de pesca y caza debido a lo alejado de la zona costera que se encuentran.

Con el agravante que la ejecución del MISN San Antonio estuvo suspendida durante seis meses desde agosto de 2016, hasta febrero de 2017, tiempo en que fue

resuelta la tutela en sus diferentes instancias. Por lo que no solo se incrementaron los costos del proyecto, sino también se acumularon retrasos en la ejecución y entrega de las viviendas.

4.4.2. Transformación del hábitat y el paisaje de las comunidades reasentadas.

Las comunidades negras del pacífico se han asentado en sus territorios ancestrales, a través del uso de materiales y símbolos propios del entorno, con una ocupación socioespacial orientada a mantener las condiciones naturales moldeando de forma progresiva los terrenos para adelantar la explotación controlada de los recursos y mantener sus cosmovisiones. Es por esto, que la adopción del MISN San Antonio, así como los demás macroproyectos modifican las estructuras del territorio, el espacio y lugar donde se crea y recrea la vida en Buenaventura. Por ello las modificaciones en el hábitat y en el ordenamiento territorial de la ciudad, han generado transformaciones en el paisaje, que no solo han quedado plasmadas en el ordenamiento, sino en la forma en que se desarrolla la ciudad.

4.4.2.1. Vivienda, zonas de riesgo y protección.

En el caso de la Isla de Cascajal los terrenos ganados al mar se dieron debido a la necesaria expansión de las comunidades que requerían mayor terreno para evitar la sobreexplotación de varias zonas y disminuir la carga sobre las zonas firmes, para evitar su daño y posible afectación por la erosión (CNMH, 2015, pág. 40). Esto conllevó a que la Isla se reconociera como un elemento del desarrollo de las comunidades negras que se asentaron a principios del siglo XIX.

Para ello las comunidades negras construyeron sus viviendas a través de la extracción de madera de los bosques ripiaros de la zona de los esteros, esto con el fin de construir viviendas que se ajustaran a las condiciones de las mareas, por ello la construcción de asentamientos palafíticos en la Isla, en especial en las zonas de Bajamar, es constante. Con la salvedad, de que varias de las comunidades que hoy se encuentran en los barrios afectados por el proyecto del Malecón y en reubicación a la Ciudadela San Antonio, fueron expulsados de las zonas de terreno firme con el desarrollo urbano producto

de la industria portuaria y las actividades comerciales que han llevado a la transformación del territorio eliminando las viviendas palafíticas y remplazándolas por construcciones de concreto y ladrillo (Gutierrez, 2018, pág. 101).

Frente a esto el CNMH (2015, pág. 58) expone que dichas transformaciones se han dado por una interpretación fragmentada y antagónica del desarrollo económico de la ciudad, pues la industria propia del puerto, no se articula con la economía local de los habitantes del municipio. Sobre este elemento, no se adentrará dado que no hace parte integral del estudio, pero si es necesario mencionar que la transformación en la estructura urbana, así como en la industria no ha respondido a las necesidades reales de la población. Colocando en el debate sí los proyectos de desarrollo urbano como el Malecón Bahía de la Cruz, responden a las necesidades de la ciudad o se agrupan en intereses del mercado, diseñados y ejecutados con limitada participación ciudadana, sin tener en cuenta las formas tradicionales de ocupación del territorio.

Ante esto el estudio que realiza Duran (2016, págs. 51-59) plantea elementos cruciales para comprender como la reubicación de las familias de Bajamar, no solo transformó el paisaje de su entorno, sino, el hábitat propio de una comunidad que históricamente estuvo relacionada con la pesca y la bahía. Para ello, sostiene que el primer elemento contradictor en el diseño del paisaje es pasar de las viviendas palafíticas a construcciones prefabricadas que no recogen, ni responden a sus costumbres territoriales. También es preciso señalar que en el proceso de reubicación hubo un elemento trascendental que se determina en el estudio realizado por la Universidad del Pacífico (2009) y es la condición de legalidad de los terrenos ganados al mar. Pues las familias que fueron consideradas para ser trasladadas componían 3163 hogares, de los 3898 hogares censados, pues registraban la titularidad de los predios a través de la ORIC de Buenaventura o se encontraba en la base de registros del IGAC, por lo que se descartó el traslado inicialmente de 705 hogares que para la alcaldía, si bien se encontraban en zona de riesgo no mitigable, las actuaciones administrativas debían ajustarse para atender a esta particularidad (García I. , 2016, pág. 73).

Gráfica 9 Viviendas de los barrios de Bajamar



Fuente: Portal Soy Buenaventura 2018

Gráfica 10 Viviendas Ciudadela San Antonio



Fuente: Portal Soy Buenaventura 2020

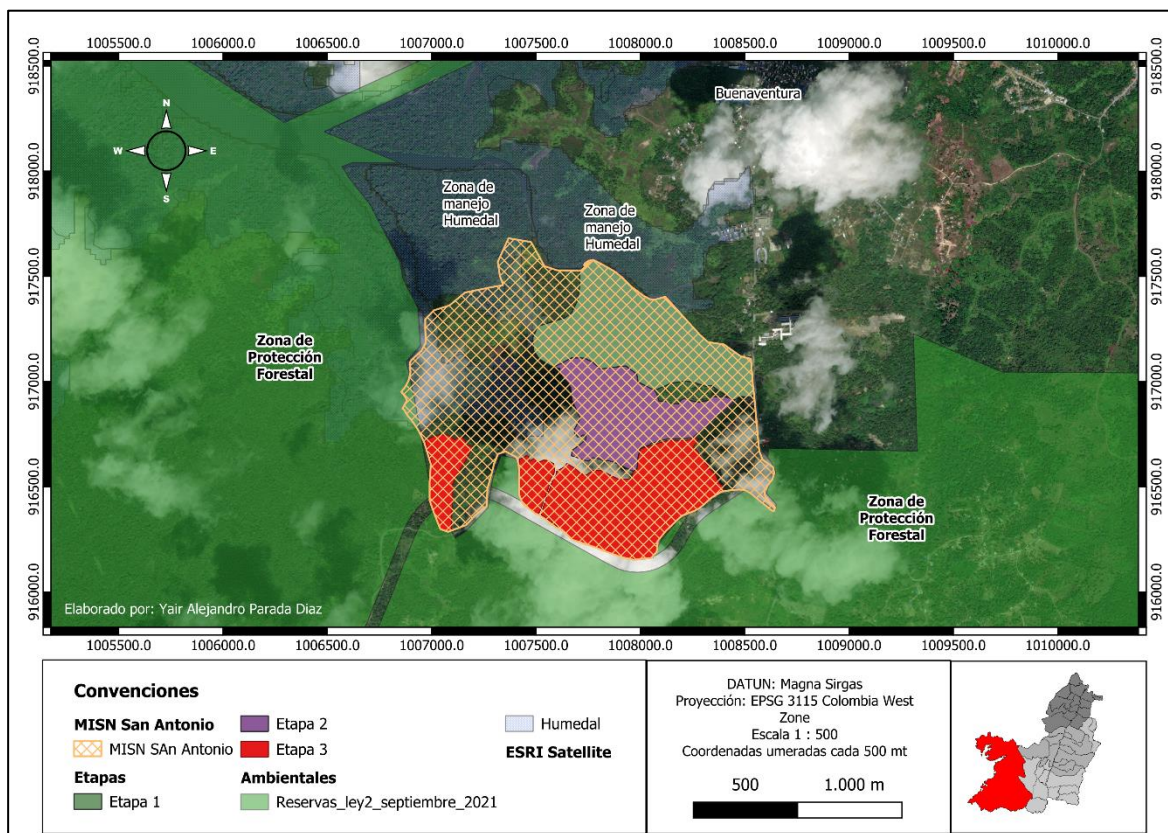
Es importante mencionar que la construcción del paisaje de las comunidades a reubicar presenta un elemento fundamental que no se tuvo en cuenta al momento de diseñar el MISN San Antonio, este es la disposición de las unidades residenciales. Si bien las viviendas de Cascajal no cuentan con patios traseros y zonas verdes, estas tienen salida al mar, sobre el cual basan su actividad económica. Mientras las unidades residenciales de la Ciudadela San Antonio, rompe este paisaje y agrupa el complejo de viviendas, sin generar soluciones que permitan a las familias reubicadas subsistir de su entorno.

Retomando, Duran (2016) también expone que la construcción del riesgo sobre el hábitat fue un elemento esencial para la reubicación, pues la administración local elaboró en el año 2012 el Protocolo de Repuesta por Tsunami, el cual consideraba que las ocupaciones de Bajamar no respondían al ordenamiento de la ciudad definido en el POT del 2001, sino que pusieron sobre el debate la forma y ocupación de los pueblos afros en la Isla de Cascajal, pues el riesgo de verse afectados por una emergencia de inundación era inminente a pesar que desde 1995, momento en que se constituyeron los primeros barrios de Bajamar, las construcciones habían soportado dos alertas de tsunami (CNMH, 2015, pág. 76).

De igual forma, es preciso mencionar que como expone Duran (2016, pág. 71) la mitigación del riesgo de inundación con el proceso de reubicación de las familias de

Cascajal a la Ciudadela San Antonio no fue acertada, pues la remoción de la materia vegetal, así como el sistema de drenaje natural de la zona del estero es propensa a inundaciones. Cabe recordar que dentro del DTS presentado por el MVADT el riesgo de inundación de la ciudadela es del más alto, dado que se encuentra por debajo de la cota 2,94 m del mar (MVADT, 2009). Es decir, siguiendo las pautas de gestión de riesgo considerados en la resolución ministerial No.207 del 2009 y el de bienes de uso público del Decreto Ley 2324 de 1984 no podría adelantarse la construcción de este macroproyecto de vivienda en la zona, puesto que las condiciones originales de riesgo de la población que “obligó” a reubicar la población de parte de la isla continuaron iguales a las iniciales. Además, las constantes inundaciones no solo han afectado a las familias, sino que ha llevado a la pérdida de sus enseres incrementando su costo de vida (Alcaldía de Buenaventura, 2021).

Mapa 18 Zona de manejo especial colindantes con el MISN San Antonio



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ANLA 2021

Ahora bien, conforme al mapa anterior se debe advertir que la zona donde hoy se ubica el MISN San Antonio y según el DTS entregado por el MVADT se generó la exclusión de un área de zona forestal que era colindante con la zona de manejo especial de humedales, lugar donde se emplaza hoy el MISN. Esta extracción y la posterior construcción de viviendas sobre esta zona del estero de San Antonio, no solo afectó a las comunidades a reubicar, sino el sistema de drenaje propio de la zona, exponiendo a los futuros moradores del MISN San Antonio a un riesgo de inundación si bien menor al de la zona de Bajamar en Cascajal, sigue existiendo un riesgo de inundación, con el agravante de la modificación y afectación de los servicios ecosistémicos de este lugar.

4.4.2.2. Servicios públicos y transporte.

La transformación en la provisión de los servicios públicos básicos como el acceso a agua potable y electricidad, es uno de los mayores avances del MISN San Antonio, pues las viviendas cuentan con estos servicios, pero adicionalmente se plantearon suplir las necesidades básicas insatisfechas de las comunidades de Bajamar, que hoy no cuentan con estos servicios y resolvería la deficiencia en la estructura funcional y de servicios de los barrios de Bajamar.

Además, las distancias han llevado a que los medios de transporte cambien. Pues la mayoría de las familias que se encuentran en la zona de bajamar se movilizaban en canoas y barcos para realizar la pesca como principal fuente de trabajo, mientras que para los desplazamientos a los centros de salud y estudio se realizaban a pie dentro de la isla. Mientras que en la ciudadela de San Antonio el principal medio de transporte es la motocicleta y el transporte informal, la cual transporta a los residentes desde la ciudadela hasta el centro de la ciudad para ubicarse en los puestos de trabajo que han cambiado a labores varias, principalmente relacionadas con empleos no calificados que giran alrededor del sector de la industria portuaria y logística (Duran, 2016, págs. 62 - 63)

Mapa 19 Rutas de acceso y comunicación del MISN San Antonio



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos abierto de la Alcaldía de Buenaventura 2022

De igual forma, según lo establecido por el MVADT (2009) las condiciones de las edificaciones habitacionales se basan en cumplir con los criterios técnicos del DTS y el marco normativo adoptado para el MISN, el cual determinó que las viviendas deben contar con un área construida de 58 metros cuadrados. Las cuales se articulan con áreas públicas como canchas, parques, escuelas y colegios. Sin embargo, estos no se construyeron siguiendo una noción de territorio colectivo que propiciara el esparcimiento y la convivencia generando elementos aislados y poco frecuentados por los pobladores (García I. , 2016, págs. 102-108).

A esto se suma, que las familias reubicadas por primera vez pagaron la prestación de servicios públicos domiciliarios, lo que impactó de forma negativa en la economía familiar de los reubicados (García I. , 2016, págs. 110 - 115), pues la prestación de los

servicios es intermitente, dado que la zona donde se establece el macroproyecto es propensa a sufrir afectaciones por las tormentas y lluvias que afectan el tendido eléctrico, así como las redes del acueducto y alcantarillado, que por el nivel en el que se encuentran, tienden a fallar en temporada de lluvias, dado que las condiciones geológicas y de drenaje natural de la zona afectan las redes.

En este sentido, es preciso señalar que estas situaciones se agravaban con los apagones generados por el daño en el tejido eléctrico, aumentado la sensación de inseguridad en las calles en horas de la noche, sumado a la dificultad de contar con un transporte público, especialmente en horas de la noche, limitaba no solo la circulación de personas en las calles, sino que propiciaba escenarios de hurto en la ciudadela, qué terminaron por el desalojo de varias viviendas por parte de organizaciones delincuenciales que operan en la zona (Alcaldía de Buenaventura , 2020).

Estas situaciones han llevado a la Alcaldía de Buenaventura a evaluar las intervenciones en la ciudadela. Sin embargo, según la información recolectada por García (2016, pág. 105) hubo una falta de respuesta institucional en términos de salud, educación y seguridad; aunada por los retrasos en la entrega de los equipamientos colectivos, en especial la construcción del muelle de pescadores en la zona del estero. Frente al tema del transporte público se estableció una mesa de diálogo entre la Secretaría de Tránsito y Transporte, la empresa Coomepal y miembros de la Junta de Acción Comunal de la ciudadela establecieron la creación de la ruta 6 (Soy Buenaventura, 2021).

4.4.2.3. Salud y educación

Con relación a los temas de salud y educación es preciso señalar que la construcción de la ciudad hospitalaria, así como del mega colegio ciudadela de San Antonio correspondían a obligaciones compartidas entre la Nación y el distrito (MVADT, 2009). Sin embargo, la falta de recursos económicos por parte de la alcaldía ha sido un factor importante en la problemática de salud del MISN San Antonio. La necesidad de comprar lotes para la reubicación de las comunidades de Cascajal ha planteado desafíos adicionales y ha afectado la capacidad de la Alcaldía para proporcionar servicios básicos de salud a la población afectada.

Esto sumado a que en el diseño del MISN no se tuvo en cuenta las necesidades de personas con limitaciones de movilidad, adultos mayores, mujeres embarazadas y menores de edad; ha generado dificultades en el acceso a las viviendas y en la circulación de vehículos de emergencia, lo que ha afectado la atención médica en la atención primaria. Si bien, los barrios de Cascajal no contaban con estas condiciones de espacio público y demás, la proximidad con los hospitales compensaba esta situación.

Ahora bien, la provisión de equipamientos colectivos de educación primaria y media en la ciudadela San Antonio solo fueron resueltos hasta el año 2021, doce años después de adoptado el proyecto se hizo la entrega formal de la obra del mega colegio, la cual tuvo un retraso de 6 años (Londoño S. , 2023). Mientras que por su proximidad con la Universidad del Pacífico permite disminuir los costos de desplazamiento para este centro educativo, dado que se encuentra a 800 mt desde la urbanización.

Finalmente, la adopción del MISN San Antonio ha revelado una serie de desafíos y contradicciones en su implementación, destacando principalmente la vulneración de derechos y la falta de consulta previa adecuada con las comunidades afectadas. A pesar de los esfuerzos por cumplir con los objetivos del proyecto, como la reubicación de familias en condiciones dignas, se enfrentaron obstáculos significativos como la falta de definición de la línea base y el número de familias a reubicar, así como complicaciones en el proceso de consulta previa con los consejos comunitarios de la zona de reubicación

. Además, la centralización del proyecto a nivel gubernamental y la falta de aportación de lotes por parte del municipio, que terminaron siendo comprados con fondos del MISN San Antonio, refleja una gestión que limita la autonomía municipal y pone en evidencia la complejidad de la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y la comunidad. Esto sin contar que la definición del proyecto, la formulación se evidenció la definición de los tomadores de decisiones conforme a sus aportes en la fase inicial del Macroproyecto. Esto terminaría por imponer una visión de desarrollo central que buscaba la competitiva y la productividad de la ciudad con relación a su actividad portuaria, sobre su diseño como una ciudad que respondiera a las necesidades propias de sus comunidades.

Es así que el MISN San Antonio, a pesar de sus intenciones de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones vulnerables, ha enfrentado problemas significativos en su implementación, evidenciando la necesidad de una mayor inclusión y respeto por los derechos de las comunidades afectadas, así como una mejor coordinación y gestión del proyecto con el ordenamiento territorial y la capacidad de las entidades por comprender las necesidades propias del territorio y de quienes lo habitan.

5. CONCLUSIONES

El análisis realizado en el presente Trabajo Final de Maestría ha permitido tener una visión integral del objeto de estudio y el territorio examinado, así como un recuento de las dificultades que han existido desde la adopción de los MISN como instrumentos de planificación y operaciones urbanas integrales que han llevado a múltiples debates sobre la autonomía territorial y las competencias existentes entre los diferentes niveles de gobierno para su adopción. Con el fin de sintetizar los hallazgos del presente TFM es posible dilucidar seis grandes conclusiones que recogen los elementos expuestos en el documento.

En primer lugar se destaca el modelo de la territorialización de las políticas públicas como elemento que permite comprender a través del MISN la interlocución de los conceptos de autonomía territorial, capacidad institucional y descentralización en los gobiernos locales, puestos en funcionamiento del principio de coordinación en la gestión pública, que en términos pragmáticos responde al modelo de la territorialización de las políticas públicas. Dejando entrever que el desarrollo del MISN San Antonio y en general de la mayoría de MISN, ha estado mediado por la imposición de una visión centralizada de las institucionales de nivel nacional que ha visualizado los territorios como territorios de desarrollo económico, pero no, como un componente integral que implica el desarrollo social y ambiental de estos.

En segundo lugar, es clara la existencia de una disonancia normativa dado que el sustento jurídico y la forma en que se crearon los MISN como una forma de incentivar la construcción de vivienda, transgredió las competencias en la gestión del suelo. Este hecho no solo terminaría por afectar la seguridad jurídica de los proyectos que ya se habían adoptado dado que la sentencia C-149 de 2010 de la Corte Constitucional dejó sin efectos el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, los costos de retrasos en la ejecución y la incertidumbre sobre estos llevo a que los modos y tipos de asignación y ejecución tuviesen que ser modificados.

Esta situación llevo, además, a tener un impacto sobre los actores y los intereses que tendrían un lugar en la operación de la gestión de los macroproyectos, pues el papel del gobierno nacional terminaría por ser el principal promotor de estas iniciativas, como se

puede observar en la Tabla 1 del Capítulo 1, con cifras de vivienda y empleo, que permitieran alcanzar las metas propuestas en la Ley 1151 de 2007. En esta línea, los gobiernos locales participaron de forma significativa en este proceso dado que en el afán de disminuir el déficit habitacional en sus municipios la habilitación de suelo urbanizable, podían sustraerse de las obligaciones y deberes que les competía en la definición del ordenamiento territorial y aceptar las visiones del gobierno nacional.

También es prudente mencionar que la adopción y actuaciones que tomaron las administraciones nacionales y locales se orientaron bien sea por la promesa de desarrollo y competitividad que hay detrás de estos megaproyectos o por la posibilidad de gestionar un desarrollo derivado de los mismos en otros sectores que implicaban una mejora en las condiciones de operación de un determinado sector económico. Esto sin contar que en la mayoría de los casos, el desarrollo de estas operaciones urbanas implicó la localización de grandes proyectos de vivienda en zonas periféricas de las ciudades incrementando los costos de operación de la provisión de servicios públicos, que en el tiempo se traducirían en mayores costos para los ciudadanos que habitarían estos desarrollos, dado que el diseño de los mismos, comprendió en su mayoría la localización de viviendas, pero no de equipamientos e infraestructura necesaria para satisfacer las necesidades de las mismas. Sin contar que varias localizaciones se dieron sobre zonas de riesgo o suelos rurales que corresponden a zonas de cultivo o reserva forestal.

En tercer lugar, desde su concepción y diseño normativo los MISN han generado una duplicidad de las competencias entre estos y otras disposiciones legales como el artículo 287 de la Constitución Política del País o la Ley 388 de 1998. Estas disonancias han desencadenado la poca articulación de los macroproyectos con los instrumentos de planeación existentes, como los POT, para garantizar su inserción efectiva en el entorno urbano y territorial y, de esta manera, anticipar posibles agravantes urbanos en el futuro. Esto es claro en los contextos en que el diseño de los macroproyectos no tuvo procesos de concertación o participación efectiva con las comunidades, pues la imposición de estos también se ha traducido como se vio en el primer Capítulo en la lenta producción de vivienda, dónde a corte del año 2020 sólo cuatro de los 14 MISN adoptados en el país habían logrado superar el 50% de viviendas entregadas a los hogares beneficiarios, lo que

plantea desafíos en la efectividad de los macroproyectos en la solución de vivienda de los más pobres.

Así mismo, la reestructuración de los procesos de adopción y formulación de los MISN no terminaron por propender o solucionar las problemáticas generadas por los primeros macroproyectos construidos. Por el contrario, dado que estos ya habían empezado su ejecución, la voluntad de los promotores quienes en su mayoría eran estatales, no concibieron la posibilidad de generar modificaciones en el diseño o ejecución de estos que permitiera fomentar la adaptación del MISN con las necesidades de las comunidades y no, como sucedió, las comunidades adaptarse al macroproyecto. Lo que no solo ha generado procesos de resistencia y conflicto con los moradores originarios o vecinos de este, sino que se ha traducido en un mayor desgaste administrativo dado que en varias ocasiones los mismos Macroproyectos han tenido que reformularse por las zonas en las que fueron construidos.

En cuarto lugar; el diseño urbano del Distrito de Buenaventura da muestra que el puerto de la ciudad no ha logrado integrarse con la ciudad. Este elemento es crucial para dimensionar la razón de ser del macroproyecto San Antonio, pues la concepción de este no se origina en la solución integral del déficit habitacional de los ciudadanos que habitan los barrios de Bajamar o aquellos que han sido afectados por ubicarse en zonas de riesgo no mitigable y han sido desplazados por las afectaciones propias de la naturaleza. Si no, por el contrario, responde a la necesidad de continuar la expansión de la infraestructura del pueblo sobre la Isla de Cascajal y desplazar a sus habitantes a la ciudad continental para liberar el espacio necesario para mejorar las actividades económicas de la Isla.

En este entendido, la infraestructura creada con el MISN no solo resulta problemática para los ciudadanos, sino para el Distrito, pues la localización escogida implica en el futuro un nuevo centro de desarrollo que no se articula con la ciudad existente. Cómo puede verse en los mapas 3, 4 y 5 del Capítulo 4, la consolidación del MISN San Antonio, si bien puede mejorar, más no solucionar, el indicador del déficit habitacional en el Distrito, este puede generar un crecimiento en la pobreza y la segregación de los ciudadanos, pues la mayoría de la población reubicada a este lugar, se desempeñan como pescadores en la isla de Cascajal o viven de la industria turística que tiene lugar en la isla, por lo que su reubicación a más de 9 kilómetros, sin acceso directo al mar afecta de forma

significativa su economía, sin contar los conflictos generados por la ocupación de un territorio que históricamente fue ocupado por comunidades negras e indígenas como lugar de caza, conservación y en algunos casos sagrado.

Esto sin contar que la zona escogida para desarrollar el MISN es de manglar y si bien no se encuentra en la bahía, la remoción de la materia vegetal que componía esta zona ha generado inundaciones constantes sobre las viviendas. Con el agravante que si bien en la misma no se ha advertido un riesgo no mitigable, la proximidad con el estero guerrero y los afluentes hídricos que lo rodean no solo exponen la posibilidad del crecimiento de estos caudales, sino, que conforme a la información encontrada en la ANLA 2023 y como se puede apreciar en el mapa 2 del Capítulo 4, el macroproyecto se encuentra en una zona de manejo especial de humedales, que termina siendo problemática, pues el área de construcción de las viviendas no previó el crecimiento de las quebradas que bordean el MISN, lo que terminó generando inundaciones recurrentes e intervenciones no previstas por parte de la administración distrital para la atención de emergencias.

En quinto lugar, se destaca que dentro del proceso de diseño de los MISN y en específico sobre el caso de San Antonio la falta de realización de la consulta previa de acuerdo con la normativa establecida generó mayores costos de inversión y tiempo sobre el diseño inicial del macroproyecto. Esta falta de concertación no solo llevó al aumento de tensiones, protestas y demandas de compensación por los impactos ambientales y sociales del proyecto. Además, se destaca la falta de claridad y retrasos en el proceso de consulta, lo que generó dificultades en la instalación de la mesa de concertación y terminó por frenar de forma significativa el cumplimiento de los compromisos adquiridos entre el gobierno nacional y la administración distrital.

En este sentido se evidenció la falta de participación de la comunidad en el análisis de los posibles impactos del MISN, así como la falta de coherencia entre los impactos detectados y los programas propuestos para su compensación dentro del diseño realizado por el MVADT. Esto no solo con la sustracción de la reserva forestal de gran parte del estero San Antonio que no solo aumentó los conflictos entre las comunidades negras que habitaban esta zona, sino que desconoció los procesos de titulación colectiva que venían adelantado varias comunidades sobre este terreno que dentro de su cosmovisión

terminaron por socavar un territorio que ancestralmente fue explotado y ocupado por las comunidades negras de Los Lagos.

Esta situación dificultó el éxito del proceso de reubicación de las familias de las zonas de bajamar, señalando que no se debe al acompañamiento social implementado, sino a la situación de violencia imperante en esos sectores, lo que ha llevado a que las comunidades negras acepten el traslado al MISN San Antonio, a pesar de que este no responde a las necesidades económicas y materiales para subsistir de estas familias. Segregando de esta manera aún más a las múltiples familias de pescadores que hoy, ya no cuentan con una salida al mar y por tanto tienen que cambiar su actividad económica para subsistir.

En sexto lugar, es evidente que el puerto ha determinado las lógicas urbanas sin una clara conciencia del territorio, lo que ha llevado a la expulsión de la población a la periferia, lejos de las bondades que ofrece el centro de la ciudad. La renovación urbana se ha orientado a las lógicas del mercado global, priorizando la rentabilidad, la competitividad y la infraestructura moderna, mientras que la comunidad de Bajamar y su acervo cultural han sido invisibilizados en este proceso. Sin contar que la localización escogida para el MISN puso en competencia a esta comunidad con otras sobre los recursos y el territorio.

Además se debe precisar que las transformaciones físicas y morfológicas del área escogida para el MISN estuvo mediada por una sustracción de 215,04 hectáreas de reserva forestal que afectaron de forma significativa las microcuencas de Venadillo y La Unión, quebradas que tienen un área de afectación que se traslapa con el polígono determinado para la constitución del MISN. A esto se suma, la modificación de la estructura funcional del ecosistema que fue sustraído, pues sobre este no solo se hizo la remoción de la cobertura vegetal del bosque de manglar y estuario que existía en la zona, sino una readecuación del funcionamiento de las fuentes hídricas subterráneas que no fueron contempladas dentro del Documento Técnico de Soporte por parte del Ministerio de Vivienda, el cual solo precisó la protección de las fuentes hídricas superficiales, lo que finalmente desencadenaría en inundaciones y limitaciones para la construcción de viviendas en el MISN San Antonio.

En adición se debe comprender que estas transformaciones modificaron las significaciones que existían sobre el territorio, pues para las comunidades ya establecidas en su área de afectación este estaba mediado como estas percibían, concebían y vivían en este. Lo que se traduce en conjugaciones que se entremezclan, que son conflictivas en sí pues los territorios se convierten en campos de batalla entre los actores que habitan en ellos pero también entre quienes han puesto su mirada y sus intereses ahí. Si retomamos los cuestionamientos que se introducen en el planteamiento del problema, los cuales deben ser abordados en futuras investigaciones, el riesgo en la zona de bajamar es más social que natural, es la población la que “amenaza” la ejecución del proyecto turístico con el que se pretende atraer a los foráneos. La renovación urbana se orienta a las lógicas del mercado global, son el complemento de la infraestructura portuaria que se asienta en el centro de la ciudad.

Finalmente, es evidente que existe un gran desafío para las autoridades locales de Buenaventura en entender y ordenar el territorio con la próxima actualización del Plan de Ordenamiento Territorial es la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones y la implementación de proyectos, lo cual requiere estrategias efectivas de comunicación y educación ciudadana, que permita mantener el desarrollo industrial de la ciudad, pero a su vez integrar este con las dinámicas sociales y económicas de la ciudad. Haciendo extensivo este esfuerzo a la creación de una visión de ciudad amplia y diversa que reconozca todas las visiones de cultura y permita un desarrollo sostenible de la misma.

Además, es crucial garantizar la inclusión de las comunidades afrodescendientes en el proceso de planificación y desarrollo urbano, respetando sus derechos y reconociendo su importancia en la configuración social y cultural de la ciudad. Asimismo, se debe promover la transparencia en la gestión de recursos y la rendición de cuentas para generar confianza y legitimidad en las acciones del Plan de Ordenamiento Territorial. Que de fe de que las decisiones adoptadas y la ejecución de los recursos se destinen efectivamente a los intereses colectivos de ciudad plasmados en el nuevo POT que tenga lugar.

A su vez es importante la protección del medio ambiente y los recursos naturales, lo cual implica la participación de la ciudadanía en la conservación de áreas forestales y la promoción de prácticas sostenibles. Planteando también una reestructuración en cómo se

modifican y articulan los diferentes medios de transporte, para descongestionar las vías tradicionalmente terrestres y potencien el uso de nuevas formas de movilidad que dinamicen el crecimiento de la ciudad, pero también de los centros poblados del municipio para así generar una integración regional que permita superar las desigualdades socioeconómicas y espaciales que hasta la fecha se mantienen en el municipio.

En resumen, el aporte de este Trabajo Final de Maestría se basa en evidenciar las problemáticas generadas por la adopción de grandes macroproyectos y la transformación que este ha generado sobre el territorio de Buenaventura, sin tener en cuenta las condiciones socioeconómicas, culturales y los arraigos de las diferentes comunidades que habitan el territorio de Buenaventura, esto con la finalidad de que pueda ser un insumo a tener en cuenta en los procesos de formulación de la futura actualización del POT y puedan ayudar a la discusión de la necesaria inclusión de la ciudadanía en los procesos de planeación, adopción y ejecución de la nueva visión de Buenaventura.

6. RECOMENDACIONES

Para mejorar la implementación y el impacto de los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), en específico del caso San Antonio en Buenaventura se podrían considerar las siguientes recomendaciones:

- a) **Mejorar la Coordinación Institucional a través de procesos consultivos y participativos:** Fortalecer la coordinación entre las diferentes instituciones involucradas, como el área jurídica del MISN, universidades, alcaldías, el ministerio de Vivienda y el Ministerio del Interior, para clarificar responsabilidades y evitar conceptos contradictorios que retrasen el proyecto. Dicha coordinación debe ir más allá de las mesas de trabajo interinstitucionales y orientarse a evaluar las posibilidades de generar espacios participativos con las comunidades afectadas por el MISN, pero también con la ciudadanía en general que permita entender la ciudad como un integral y no como un anexo del puerto.

Para ello se propone la creación de una mesa técnica para el dialogo y seguimiento del Macroproyecto que permita nutrir la deliberación sobre la ejecución del proyecto y los procesos de reubicación generando acuerdos que eviten conflictos o cargas no previstas. Para lo que se plantea la siguiente estructura:

- Un delegado por parte del comité Fiduciario
- Un delegado por el Ministerio de Vivienda
- Un delegado por el Ministerio del Interior
- Un representante por la secretaria de planeación de la alcaldía distrital de Buenaventura
- Un representante por la secretaria de planeación de la alcaldía distrital de Buenaventura
- Un representante de los consejos comunitarios afectados (elegido previamente por las comunidades étnicas)
- Un representante de las comunidades indígenas (elegido previamente por las comunidades étnicas)
- Un representante por parte de las comunidades a reasentar del sector de Bajamar.
- Un representante por parte de la CVC.

- Un representante de los residentes/propietarios del MISN San Antonio.

La apuesta de este espacio es realizar un seguimiento y adecuación trimestral sobre los compromisos adquiridos entre las comunidades, las instituciones y los demás actores involucrados en la ejecución del MISN San Antonio, con el fin de homogeneizar y establecer lineamientos administrativos más cercanos a la realidad del territorio, pero a su vez garantizar un mayor espacio de participación de las comunidades. El cual no se limite exclusivamente a la compensación ambiental o de daños, sino al reordenamiento del territorio generando acciones más inclusivas y horizontales que eviten conflictos interétnicos y permita generar una gobernabilidad a las institucionales locales y departamentales sobre el MISN.

- b) **Seguimiento a los Acuerdos de la Consulta Previa:** Establecer mecanismos de seguimiento claros y efectivos para garantizar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados durante la consulta previa, especialmente aquellos que dependen de la administración local, para evitar retrasos por cambios en el gobierno y a través de las destinaciones de transferencias comprometidas por la Nación sobre este proyecto, puedan ser objeto de veeduría y socialización con las comunidades.
- c) **Inclusión de Servicios Públicos y Mejoras Infraestructurales:** Asegurar la inclusión de servicios públicos esenciales y la realización de mejoras infraestructurales que beneficien tanto a las familias del MISN como a las comunidades aledañas, promoviendo la igualdad y el desarrollo integral de la zona debe ser una apuesta integral de las administraciones. Sin embargo, se debe replantear la forma en como se ha orientado la ciudad y buscar integrar los diferentes núcleos de crecimiento mediante la construcción de equipamientos que pueden ser creados mediante alianzas público – privadas entre las asociaciones portuarias, la administración local, departamental y nacional. Esto con el fin de integrar a Buenaventura como ciudad y no solo como un puerto.
- d) **Superación de la pobreza a través del reordenamiento del territorio:** Existe una necesidad de reordenar el territorio de Buenaventura alrededor del agua. La bahía así como el sistema de centros poblados planteados en el POT de 2001, puede servir como eje para la integración del MISN con la ciudad, pues hoy la ciudad se ha limitado al crecimiento desordenado a través de las vías terrestres. Históricamente Buenaventura ha sido una ciudad que ha funcionado sobre el puerto

y su relación con los ríos. Sin embargo, la forma en que esta se comunica con el resto del territorio se da por vías que alimentan el comercio hacía el interior del país y no sobre sus centros de desarrollo.

Plantear la necesidad de articular mecanismos multimodales para el transporte y la ocupación del territorio recuperando la infraestructura y actividades económicas de las comunidades ya asentadas, puede potenciar la industrialización de la ciudad y potenciar la superación de la pobreza, mediante el crecimiento de la industria artesanal involucrando a las comunidades negras e indígenas dentro de este procesos a traves de procesos productivos que permitan la comercialización de los productos fabricados en los centros poblados con el interior del país, pero también con el mundo, generando así una ciudad global que permita competir en el mercado sin superponer el puerto sobre sus ciudadanos, sino por el contrario, ponerlo a disposición de estos.

7. Referencias

- Méndez, L., Hincapié, M., & Agudelo, C. (2014). Los Macroproyectos de interés social nacional y su impacto sobre el ordenamiento territorial. El caso de ciudad verde.
- Alcaldía de Buenaventura . (17 de noviembre de 2020). *En la Ciudadela San Antonio permanece la fuerza pública para evitar alteraciones del orden público*. Obtenido de Alcaldía de Buenaventura: <https://www.buenaventura.gov.co/articulos/en-la-ciudadela-san-antonio-permanece-la-fuerza-publica-para-evitar-alteraciones-del-orden-publico>
- Alcaldía de Buenaventura. (01 de julio de 2016). *Alcaldía procedió a desafectar por completo el parque Néstor Urbano Tenorio*. Obtenido de Alcaldía de Buenaventura : <https://www.buenaventura.gov.co/?articulos=alcaldia-procedio-a-desafectar-por-completo-el-parque-nestor-urbano-tenorio>
- Alcaldía de Buenaventura. (28 de julio de 2021). *Tras emergencia en la Ciudadela San Antonio, autoridades atienden el llamado de la comunidad*. Obtenido de Alcaldía de Buenaventura: <https://www.buenaventura.gov.co/articulos/tras-emergencia-en-la-ciudadela-san-antonio-autoridades-atienden-el-llamado-de-la-comunidad>
- Alfonso, Ó. (2019). Arreglos neocorporatistas en la política habitacional. Un análisis de los Macroproyectos de Interés Social Nacional en Colombia. *Territorios* , 171-199.
- Alonso, G. (2001). *Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público*. Buenos Aires: UNSAM.
- Andrade, Ó. (2019). *Buenaventura: el orden del caos. Dinámicas históricas y territoriales del conflicto político, social y armado 1958-2016*. Cali: Universidad Icesi .
- ANT. (2023). *Geovisor de concejos comunitarios*. Bogotá: Gobierno Nacional.
- Asela, J. (2015). La descentralización en Colombia, ¿realidad o espejismo? Consideraciones sobre la actualidad del proceso. *Revista Cea*, 65-74.
- Barrachina, E. (1992). Problemas en la ejecución del principio de coordinación. *Revista administración pública*, 225-234.
- Barrios, É. (2013). Gobernanza y redes de políticas en el distrito portuario, industrial y biodiverso de Buenaventura, Colombia. *Estudios Políticos*, 205-227.
- Bejarano, C. (2020). Un esquema de análisis de las trayectorias de las políticas públicas en el territorio: aportes a una aplicación general del ciclo socioterritorial de Jérôme Monnet. En J.-F. Jolly, *Territorio, planeación y políticas públicas. Variaciones*

- sobre un trinomio imperfecto (págs. 65-86). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Block, G. (1991). Descentralización, integración y principios de vinculación en las relaciones centro-locales. *Estudios sociológicos*, 439-461.
- Boisier, S. (2011). El territorio en la contemporaneidad. (La recuperación de las políticas territoriales). *Líder: revista labor interdisciplinaria de desarrollo regional*, 9-24.
- Bolívar, J. (1995). *Descentralización del Estado y desarrollo fronterizo: descentralización un reto histórico*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana "Benjamín Carrión".
- Bonet, J., Pérez, G., & Chirivi, E. (2016). *Informalidad laboral y en la vivienda: primeros indicios para las principales ciudades colombianas*. Bogotá: Banco de la República.
- Buenaventura Cómo Vamos. (2020). *POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN BUENAVENTURA, UN TEMA DE ACCIONES Y RESULTADOS*. Buenaventura: Buenaventura Cómo Vamos.
- Buenaventura en Línea. (07 de junio de 2016). *¿Porque estan atrasados los trabajos en el Malecón Bahía de la Cruz?* Obtenido de Buenaventura en Línea: <https://buenaventuraenlinea.com/porque-estan-atrasados-los-trabajos-en-el-malecon-bahia-de-la-cruz/>
- Cancillería de Colombia, & Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2014). *Informe Nacional Habitat III Colombia*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Castellanos, J. (2018). *Organizaciones Populares de Vivienda: Alternativa al déficit de vivienda adecuada en Colombia. Estudio Comparativo de Caso Asociación para la Vivienda Integral-Asovivir con MISN Ciudad Verde. Tesis de Maestría*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Castiblanco, D. (2023). Territorio y gestión. Una aproximación al complejo lagunar de Fúquene, Cucunubá y Palacio (Cundinamarca, Colombia) desde la gestión socioambiental. *Novum Ambiens*, 1-8.
- Castiblanco, L. (04 de abril de 2021). *Macroproyectos de interés social en ciudades intermedias Mecanismo para reconfigurar y desarrollar el tejido social y la estructura urbana*. Obtenido de Revistas UPC: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/108207/126BCN_CastiblancoLuz.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- CEPAL, & BID. (2014). *Urbanización y Políticas de Vivienda en China y America Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- CIDS. (2007). *Ciudad, espacio y población: el proceso de urbanización en Colombia*. Bogotá: UNFPA.
- Cleves, G. (2016). *Instrumentos de gestión del suelo y producción de suelo para vivienda de interés social en Colombia. El caso de Bogotá D.C.* Barcelona: Universitat de Catalunya.
- CNMH. (2015). *Buenaventura: Un puerto sin comunidad*. Bogotá: CNMH.
- Cocuñame, D. (2017). Evaluación del riesgo de inundación ante tsunami local en la isla de Cascajal, Pacífico Colombiano. *Revista de geografía Norte Grande*, 185-219.
- Cohen, J., & Peterson, S. (1998). *Administrative Decentralization : A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance*.
- Completa, E. (2017). Capacidad estatal. ¿qué tipo de capacidades y para que tipo de Estado? *Revista POSTData*, 111-140.
- Compliance Advisor Ombudsman. (2010). *Informe de evaluación de Ombudsman*. Buenaventura: Compliance Advisor Ombudsman.
- Comunidad de Juristas. (2021). *Alcances y evolución jurídica del derecho a la consulta previa en Colombia*. Bogotá: Ford Foundation .
- Concejo Municipal de Buenaventura . (2001). *por medio del cual se adopta el plan de ordenamiento territorial para el municipio de Buenaventura, Valle del Cauca*. Buenaventura: Alcaldía de Buenaventura.
- Conpes 3476. (2007). *Importancia estratégica de los macroproyectos de vivienda de interés social en Cali y Buenaventura*. Bogotá : DNP.
- Corte Constitucional . (1997). *Sentencia SU-039*. Bogotá: Corte Constitucional .
- Corte Constitucional . (26 de Agosto de 2015). *Sentencia T - 550 de 2015. M.P. MYRIAM ÁVILA ROLDÁN*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional . (2017). *Sentencia T-002/17*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional. (2000). *Sentencia C-1187 de 2000. M.P. Fabio Moron Diaz*.
- Corte Constitucional. (04 de Marzo de 2010). *Sentencia C-149 de 2010*. Bogotá.
- Cortéz, J. (2022). Asegurar el puerto contra los negros pobres en Buenaventura, Colombia. *city*, 1045-1062.

- DANE. (Diciembre de 2005). *Censo General 2005*. Obtenido de DANE:
<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/DeficitViviendaCenso2005.xls>
- DANE. (31 de Diciembre de 2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda –CNPV 2018*. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística:
<https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=bacb0298984e4be98ea28ca3eb9c6510>
- Dematteis, G. (2006). En la encrucijada de la territorialidad urbana. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 53-63.
- Díaz, Á. (2015). *Buenaventura: Ciudad-Puerto o Puerto sin ciudad*. Bogotá: UNAL.
- Díaz, H. (1991). *Autonomía regional, la autodeterminación de los pueblos indios*. CDMX: Siglo XXI.
- Dickovick, T. (2011). *Decentralization and Recentralization in the Developing World: Comparative Studies from Africa and Latin America*. The Pennsylvania State University Press: University Park.
- DIMAR. (2013). *Estudio de la amenaza por tsunami y gestión del riesgo en el litoral pacífico Colombiano*. San Andres de Tumaco: Litoflash.
- DNP. (2005). *CONPES 3342 Plan de Expansión Portuaria 2005-2006 Estrategias para la competitividad del sector portuario*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2006). *CONPES 3410 política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2006). *CONPES 3422 - Importancia estratégica del sistema doble calzada corredor vial Buga - Buenaventura*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2007). *Conpes 3476 Importancia estratégica de los macroproyectos de vivienda de interés social en Cali y Buenaventura*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2007). *Estudio denominado Suelo y Vivienda para Hogares de Bajos Ingresos*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2009). *Conpes 3583 Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos"*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2015). *Conpes 3422 - Plan Todos somos Pazífico*. Bogotá: DNP.

- Domínguez, M. (2014). *El derecho al territorio de las comunidades negras: Movilización social y formación de Estado en el Pacífico colombiano (1993-2005)*. Medellín : Universidad de Antioquia.
- Duque, N. (2009). La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia. *Administración y desarrollo*, 109-124.
- Duran, J. (2016). *resignificación de la acción de líderes de la isla cascajal frente al proyecto malecón bahía de la cruz de Buenaventura 2007-2015*. Cali: Univalle.
- Eaton, K. (2014). Recentralization and the Left Turn in Latin America: Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela. *Journal of Latin American Studies*, 421-450.
- El país. (21 de septiembre de 2010). Manifestantes bloquean paso vehicular sobre la antigua vía al mar. *El país*, págs. <https://www.elpais.com.co/valle/manifestantes-bloquean-paso-vehicular-sobre-la-antigua-via-al-mar.html>.
- El Tiempo. (28 de Mayo de 2013). *Buenaventura insiste en reclamar el muelle turístico*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12830605>
- Escobar, A. (2004). Desplazamientos, desarrollo y modernidad en el Pacífico colombiano. *Revista internacional de ciencias sociales*, 157 -167.
- Espinosa, C. (2014). *Los macroproyectos de interes social nacional como operaciones urbanas integrales para la política pública de vivienda. Tesis de Maestría*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 529-563.
- Findeter. (2015). *La Buenaventura que nos merecemos. Plan Maestro 2050*. Bogotá: Proyecto editorial Miranda.
- FINDETER. (2018). *CUENTA ESPECIAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS ADMINISTRADO POR LA FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A. FINDETER NOTAS A LOS ESTADOS FINANCIEROS*. Bogotá: Minvivienda.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES.
- Fontecha, M. (2015). *Análisis cognitivo de la política pública de vivienda a partir de los instrumentos de planificación y de gobierno identificando continuidades y rupturas en el periodo 2002 2014*. Bogotá: Pontificia universidad javeriana .

- Fortich, M. (2012). Elementos de la teoría de los Campos de Pierre Bourdieu para una aproximación al derecho en América Latina: consideraciones previas. *Verba Iuris*, 47 - 62.
- Fundación Malecón Bahía de la Cruz Buenaventura. (2013). *Proyecto construcción Malecón Bahía de la Cruz*. Buenaventura: Cámara de Comercio Buenaventura.
- García, C. (2014). Instrumentos de gestión de suelo para vivienda de interés social en Colombia: Análisis de caso. *DYNA*, 217–224.
- García, I. (2016). *Los grandes proyectos urbanos en contextos étnicos. Estudio de caso Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudadela San Antonio en su relación con el proyecto Malecón Bahía de la Cruz en Buenaventura – Colombia (Tesis de Maestría)*. Manizales : Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez, D. (2021). *Gestión pública territorial y urbana en Colombia*. Santa Marta: Unimagdalena.
- González, F. (2013). *Actividad de generación de ingresos de 55 familias que están instaladas en la ciudadela San Antonio (tesis de grado)*. Cali: Universidad del Valle.
- Gutiérrez, A. (2018). Lucha por justicia espacial en el Pacífico colombiano. La Isla de Cascajal en Buenaventura. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 95-102.
- Hall, J. (2002). Reconsidering the connection between capacity and governance. *Public Organization review*, 23-43.
- Hernández, G. (2020). Análisis de los ajustes normativos y urbanísticos de un Macroproyecto de Interés Social Nacional en la ciudad de Manizales, Colombia. *Revista espacios*, 1-14.
- Hernández, G. (2023). Anatomía de un elefante blanco: análisis del fracaso de un macroproyecto de vivienda en Colombia. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 1-19.
- Jolly, J.-F. (2014). A propósito del "trinomio imperfecto" políticas públicas, planeación y territorio: algunas reflexiones sobre el desarrollo de un esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio fundamentado en la interdeterminación entre territorio, te. *VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*. (págs. 1-25). Bogotá: Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana.
- Jolly, J.-F. (2020). *Territorio, planeación y políticas públicas: variaciones sobre un trinomio imperfecto*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- Lerma, L. (2019). *Análisis administrativo y técnico, del modelo de gestión pública para la construcción de la vivienda de interés social, en el distrito Especial de Buenaventura: estudio de caso. Santiago de Cali: Trabajo de grado de Maestría.* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana .
- Londoño, G. (2016). *Reproducción de la informalidad en territorios de reasentamiento de población. Macroproyecto de interés social nacional ciudadela Nuevo Occidente - Medellín. Tesis de Maestría.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Londoño, S. (02 de febrero de 2023). *Radiografía de la educación pública en Buenaventura.* Obtenido de La Palabra:
<https://lapalabra.univalle.edu.co/radiografia-de-la-educacion-publica-en-buenaventura/>
- Maíz, R. (2008). XI tesis para una teoría política de la autonomía. En N. Gutiérrez, *Estados y autonomías en democracias contemporáneas* (págs. 17- 45). CDMX: Siglo XXI.
- Maldonado, M. (2008). La ley 388 de 1997 en Colombia: Algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. *architecture, city and environment*, 43-66.
- MAVT. (2008). *Resolución 684* . Bogotá : Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo territorial .
- Méndez, L., Hincapié, M., & Agudelo, C. (2014). Los Macroproyectos de interés social nacional y su impacto sobre el ordenamiento territorial. El caso de ciudad verde.
- Molano, A. (23 de febrero de 2013). *La guerra por los terrenos del área urbana.* Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/la-guerra-por-los-terrenos-del-area-urbana-article-406663/>
- Monnet, J. (2020). Un combate político: el territorio no es (solamente...) local o rural, es transversal. En J.-F. Jolly, *Territorio Planeación y políticas públicas* (págs. 33 -37). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Montoya, J. (julio de 2019). *Credencial historia: Buenaventura* . Obtenido de Revista Credencial: <https://www.revistacredencial.com/historia/temas/buenaventura>
- Moreno, A. (2018). *Problemáticas y conflictos socio-espaciales a través de las voces de sus habitantes.* Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional .
- Moreno, H., & Rodríguez , A. (2014). *Etnicidad, resistencias y políticas públicas.* Cali: Universidad del Valle.
- Muller, P. (2006). *Políticas públicas.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- MVADT. (2009). *Resolución 1455 de 2009 "Por la cual se sustrae un área de la Reserva Forestal del Pacífico para el desarrollo de las actividades de construcción del Macroproyecto de Vivienda de Interés Social Nacional Ciudadela San Antonio, en el Distrito de Buenaventura*. Bogotá: MVADT.
- MVCT. (2011). *Informe de gestión*. Bogotá: MVCT.
- MVCT. (25 de 07 de 2019). *Informe de Seguimiento sobre 11 patrimonios autonomos*. Obtenido de Fonvivienda:
<https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/Informe%20Seguimiento%20Patrimonios%20Auto%CC%81nomos%20Consolidado.pdf>
- Nickson, A. (1998). *"Where is Local Government going in Latin America? A comparative perspective"*. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Ordóñez, L. (2019). *El mercado global y la ciudad de los pobres: La política de vivienda social en Colombia, 2010 - 2018*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Oslak, Ó., & Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología*. Buenos Aires: Mimeo.
- Ossa, N. (2021). *La Vivienda Palafítica como Identidad Tipológica, Arquitectónica y Urbanística en la Isla de Cascajal de la ciudad de Buenaventura*. Bogotá: Universidad Antonio Nariño.
- Otero, E. (14 de diciembre de 2002). *Bahía de Buenaventura*. Obtenido de Golfos y bahías de Colombia: <https://www.imeditores.com/banocc/golfos/cap6.htm>
- Ozlak, Ó. (2004). *Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: un análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay: el Caso Argentino*. Buenos Aires: Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.
- Palermo, V. (1998). *studio sobre el estado del Estado en Argentina, I: Una herramienta de evaluación de las capacidades del sector público. Documento de trabajo*. Buenos Aires: Fundación Carlos Auyero.
- Parejo, L. (2007). Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas. *Revista de administración pública*, 161 - 191.
- Perez, G. (2007). *Historia, geografía y puerto como determinantes de la situación social de Buenaventura*. Cartagena de Indias : Banco de la República.
- Pinilla, D. (2015). La descentralización fiscal en América Latina. Balance de un proceso. *Revista de Economía Institucional*, 133-160.

- Preciado, J. (2010). La(s) autonomía(s) en América Latina . *L'Ordinaire des Amériques*, 199-220.
- Pulido, J. (2014). *La iniciativa de macroproyectos de interés social nacional como aporte a la construcción de ciudades sostenibles en América Latina: Estudio de Caso Colombia, Ciudad Verde*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Quiñonez, A. (2013). *Convive VII Buenaventura Valle del Cauca: renovación urbana para la gestión del agua en la ciudad de Buenaventura*. Cali: Universidad de San Buenaventura.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Indes: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Restrepo, J. (01 de enero de 2018). "Buenaventura es una contradicción":. *Verdad Abierta*, págs. <https://verdadabierta.com/buenaventura-es-una-contradiccion-temistocles-machado/>.
- Riascos, M. (2022). *Transformaciones socio-espaciales de las zonas de Bajamar en el Distrito de Buenaventura (Colombia) 2006-2017* . Quito: Universidad Andina Simón Bolívar .
- Robledo, P. (2008). El panorama territorial colombiano. *Revista Derecho del Estado*, 177-208.
- Rodríguez, J. (2014). El principio de la autonomía territorial de los municipios y departamentos en Colombia, análisis y perspectivas desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional 1992- 2012. *Summa Iuris*, 275-302.
- Rodríguez, Y. (2021). *Análisis de los Macroproyectos de Interés Social Nacional-MISN como el retorno de la acción directa del estado en la formulación y ejecución de políticas públicas a escala regional y los desafíos de las entidades territoriales para solucionar las falencia*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 119-134.
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis . *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 81-107.
- Salazar, J. (2010). *Las ciudades del mañana: Gestión del suelo urbano en Colombia*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Saquet, M. (2015). *Por una geografía de las territorialidades y las temporalidades. Una concepción multidimensional orientada a la cooperación y el desarrollo territorial*. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata.

- Savitch, H. (1998). Global challenge and institutional capacity: or, how we can refit local administration for the next century. *Administration & Society*, 248-273.
- SEN. (01 de diciembre de 2023). *SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE OFERTA Y DEMANDA ESTADÍSTICA DEL SEN*. Obtenido de Sistema Estadístico Nacional : https://inventariosen.dane.gov.co/ooee/report_filter_ooee/?entidad=1&area_tematica=2&tema=26&report=report
- Sentencia C-149 de 2010 (Corte Constitucional 04 de Marzo de 2010).
- Soy Buenaventura. (25 de enero de 2017). *Al contratista de la primera etapa del Malecón se le negó la solicitud de ampliación y debe entregarlo terminado en abril*. Obtenido de Soy Buenaventura: <https://www.soybuenaventura.com/articulos/al-contratista-de-la-primera-etapa-del-malecon-se-le-nego-la-solicitud-de-ampliacion-y-debe-entregarlo-terminado-en-abril>
- Soy Buenaventura. (07 de octubre de 2021). *Buscan solucionar problemas en la prestación del servicio de transporte hacia la Ciudadela San Antonio en Buenaventura*. Obtenido de Soy Buenaventura: Buscan solucionar problemas en la prestación del servicio de transporte hacia la Ciudadela San Antonio en Buenaventura
- Torres-Mazuera, G. (2016). *La común anomalía del ejido posrevolucionario*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Torres-Tovar, C. (2019). Territorio, sostenibilidad y planeación. *Bitácora Urbano Territorial*, 7-10.
- Universidad del Pacífico. (30 de junio de 2009). *INFORME FINAL DE LA CARACTERIZACIÓN PRESENTADO AL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRIOTORIAL*. Obtenido de Alcaldía de Buenaventura: <https://www.buenaventura.gov.co/media/multimedia/1938>
- Valencia, D., & Karam, V. (2013). Descentralización y re-centralización del poder en colombia.:La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Dikaion*, 171-194.
- Valenzuela, S. (05 de abril de 2014). *Destierro en bajamar*. Obtenido de Semana: <https://www.elspectador.com/colombia/mas-regiones/destierro-en-bajamar-article-485127/>
- Viceministerio de Vivienda. (19 de Junio de 2021). *Espacio Urbano y territorial*. Obtenido de Ministerio de Vivienda: <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial>

Ziblatt, D. (2015). ¿por qué algunas ciudades proporcionan más bienes públicos que otras? En M. Cárcdenas , G. O'Donnell, M. Mann, & otros, *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* (págs. 127-154). Buenos Aires: Banco de Desarrollo de América Latina.