



# Desde el Aula

## Diseño institucional de IIRSA Comparación con lo estipulado en la Constitución de 1991 de Colombia

Juan Pablo Serna Cardona<sup>1</sup>

Universidad Piloto de Colombia. Bogotá, Colombia

Maestría en Gestión Urbana.

### Resumen

El presente artículo aborda el tema de los territorios de frontera en la gestión de los proyectos de escala transnacional, teniendo en cuenta principalmente lo planteado en IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana). Ahondando en la Constitución Política de Colombia, se busca comprender la conceptualización de descentralización que tiene la nación, para soportar las acciones que se derivan de

los proyectos transnacionales de IIRSA; se analizan algunos aportes de la Corte Constitucional y sea aceptada la legalidad con la que el gobierno ha ejercido para pactar el correspondiente tratado. Finalmente, se hacen recomendaciones respecto a la necesidad de ampliar el conocimiento en los temas de IIRSA, los impactos y el fortalecimiento de las entidades de planificación pertenecientes al mismo desde el gobierno colombiano.

### Palabras Clave

Constitución Política,  
descentralización,  
fronteras, modelo institucional

<sup>1</sup> Arquitecto, Universidad Piloto de Colombia, Magister en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia.

Asistente investigación CIDER – Universidad de los Andes- 2014-Actualmente

Investigador Graduado, Beca-Pasantía Colciencias/ Universidad Piloto de Colombia- 2013-2014

Arquitecto y consultor independiente - 2012- Actualmente

Grado Meritorio- Maestría en Gestión Urbana- Universidad Piloto de Colombia- 2014

Beca-Pasantía Colciencias, Jóvenes Investigadores- 2014

2do Lugar, XII Anual de Estudiantes de Arquitectura, Categoría: Diseño Urbano y Regional, SCA- 2014

Grado Meritorio- Arquitecto- Universidad Piloto de Colombia -2014

(2013) La otra Ciudad: Necrópolis Central Bogotana. Papeles de Coyuntura. No. 35. pp.45-60 Coautoría con Julián Ricardo Ruiz Solano y Mauricio Osorio Valdiri.

(2012) Reunificación Cultural de Suramérica a través del sistema intermodal de movilidad Férrea. En: Mirada *Proyectual Edición Especial*, pp.98-99. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.

juansercardo@gmail.com



## Abstract

Facilities management for recreation and sports is an important tool to improve the local quality of life of the inhabitants. This paper presents an overview of the history of public administration in the municipality of Quibdó according to recreation and sport, particularly regarding to facilities during different governments of the last decade.

This paper addresses the issue of border territories in the management of transnational projects, primarily considering the issues rose in IIRSA (Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South Ameri-

ca). Delving into the Constitution of Colombia, it seeks to understand the conceptualization of decentralization that the nation has to support the actions arising from transnational IIRSA projects; some contributions of the Constitutional Court are analyzed and either accepts the legality with which the government has had to agree to a treaty. Finally recommendations are made regarding the need to increase knowledge on the issues of IIRSA, impacts and strengthening planning entities belonging to the same from the Colombian government.

## Keywords

Political Constitution,  
decentralization,  
borders, institutional model

## Introducción

La base investigativa del presente artículo se centra en examinar cuál es la compatibilidad del diseño institucional de IIRSA a partir de la identificación previa que se hizo con la tesis de maestría. Se indagó sobre las entidades político-administrativas y los instrumentos que dan la posibilidad de gestionar macroproyectos de escala transnacional en Colombia, en relación con el eje temático de infraestructura que tiene la propuesta IIRSA. Lo anterior, con el fin de comparar si los objetivos, propósitos y/o metodologías estipuladas y consagradas en la Constitución Política de Colombia de 1991, es coherente con los planteamientos metodológicos para gestionar proyectos transnacionales que tiene IIRSA.

La importancia de investigar acerca del tema en cuestión, radica en que amplía y complementa los conocimientos sobre la iniciativa IIRSA y abre el panorama para incorporar dentro del debate la planeación transnacional y los temas referentes a normativa nacional en relación con los tratados bilaterales de ampliación de infraestructura.

Por lo anterior, el aporte del planteamiento es identificar si los tratados de escala transnacional como

IIRSA, transgreden o están identificados como factores de desarrollo, dentro de los postulados de la Constitución de 1991.

Con base en los resultados, conclusiones y recomendaciones obtenidos a partir de la tesis realizada en la Maestría de Gestión Urbana, denominada *Ejes IIRSA, los territorios de frontera en la gestión de proyectos transnacionales, caso Colombia* (Serna, 2014), se busca difundir a la comunidad académica el estado del modelo institucional de IIRSA, la relación con el modelo institucional colombiano y el soporte constitucional que permite al país entrar en la dinámica de la integración supranacional.

Asimismo, se plantea como objetivo principal la identificación de la relación o incoherencia de los tratados internacionales en temas de infraestructura como IIRSA, con los objetivos de la Constitución colombiana. Lo anterior se desarrolla partiendo de la identificación general de la propuesta IIRSA, la organización de la estructura institucional de la iniciativa, la indagación de los artículos constitucionales colombianos que tengan relación con temas internacionales, el análisis de



conceptos de la Corte Constitucional que aborden temas relacionados y, finalmente, la comparación entre el diseño institucional de IIRSA con la Constitución de 1991 y la conclusión en cuanto a las coherencias e incompatibilidades que existen entre ambas.

El análisis de la información es de tipo documental y sobre dicha premisa se busca lograr cumplir con los objetivos propuestos. La investigación documental permite analizar críticamente la información, para que pueda ser seleccionada, contextualizada e incorpora-

da a una base de conocimientos de un área de dominio de las ciencias sociales, a través del estudio metódico, sistemático y ordenado de las fuentes de información, con objetivos bien definidos (Páramo, 2011).

El uso del tipo de investigación mencionado permite abordar los resultados de la tesis de la maestría, y desarrollarlos en función de los objetivos propuestos, complementando con conclusiones cualitativas que permitan entender aspectos fundamentales del análisis presentado.

### IIRSA y la estructura institucional de la iniciativa

La Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA), surgida en la Cumbre de Presidentes de América del Sur del año 2000 en Brasilia, (posteriormente Unasur), busca integrar el continente en temas de integración política, social y económica, incluyendo la modernización de la infraestructura regional y acciones específicas para estimular la integración y desarrollo de subregiones aisladas (IIRSA, 2012; Orígenes).

Actualmente existen nueve ejes<sup>2</sup> de desarrollo, que involucran 531 proyectos de infraestructura de transpor-

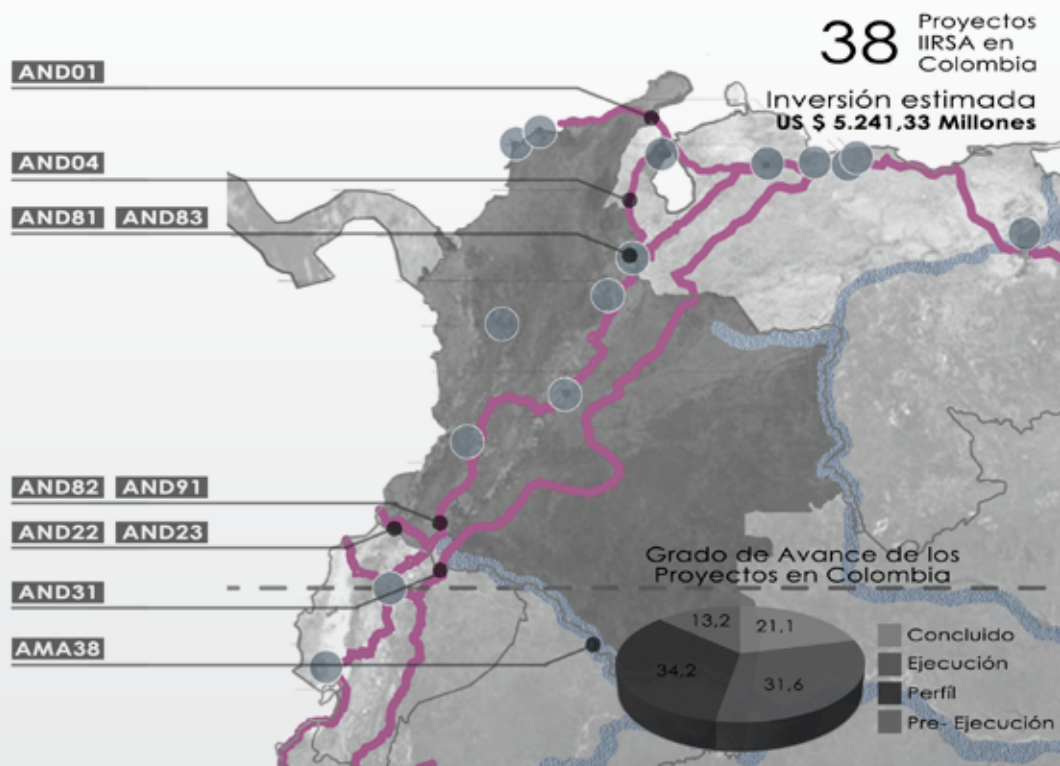
te, infraestructura de comunicación e infraestructura de energía, con una inversión estimada en US\$116.120,6 millones a septiembre de 2011 (Serna, 2014)

Colombia tiene adscritos 38 proyectos a IIRSA, enmarcados en dos ejes de desarrollo de la iniciativa (Andino y Amazonas); 10 proyectos son de infraestructura de transporte, la cual es el medio de conexión física para permitir el intercambio económico regional. Los avances generales de IIRSA en territorio colombiano no superan el 25% a la fecha 2011, como lo muestra la Figura 1.

---

<sup>2</sup> Andino, Andino del Sur, Capricornio, Hidrovía Paraná-Paraguay, Amazonas, Escudo Guayanés, Sur, Interoceánico central, Mercosur Chile y Perú-Brasil-Bolivia.

**Figura 1.**  
 Proyecto IIRSA en el territorio colombiano e intervenciones activas en las fronteras.



EJE	CÓDIGO	NOMBRE DEL PROYECTO (Proyectos transnacionales de Movilidad)	ETAPA DEL PROYECTO
Andino	AND01	Corredor Vial Santa Marta- Paraguachón- Maracaibo-Barquisimeto- Acarigua	Ejecución
Andino	AND04	Conexión Cúcuta- Maracaibo	Pre- Ejecución
Andino	AND22	CEBAF Río Mataje	Perfil
Andino	AND23	Proyecto la Espriela	Ejecución
Andino	AND31	CEBAF San Miguel	Pre- Ejecución
Andino	AND81	Mejoramiento de los pasos de frontera en el departamento de Norte de Santander y el Estado del Táchira	Perfil
Andino	AND82	CEBAF Tulcán- Ipiales	Pre- Ejecución
Andino	AND83	Construcción del puente Tienditas	Perfil
Andino	AND91	Construcción del Nuevo Puente Internacional de Rumichaca y Mejoramiento del Puente Existente	Concluido
Amazonas	AMA38	Mejoramiento de la Navegabilidad del Río Putumayo	Pre-Ejecución

Fuente: Serna, 2014.

IIRSA está compuesto institucionalmente por el Comité de Dirección Ejecutiva (CDE), al cual pertenecen los ministros de los diferentes gobiernos del continente, que tienen relación directa con las temáticas que maneja la

iniciativa. Los mismos evalúan, dirigen y plantean los lineamientos para las propuestas que se dan dentro de las reuniones de los comités técnicos. Las Coordinaciones Nacionales (CN) son mediadoras entre los ministros



de cada país y los sectores privados, los cuales se involucran de acuerdo con el interés particular de la inversión. En Colombia, la vinculación a dichos proyectos se hace a través del sistema de concurso público o licitaciones (Serna, 2014).

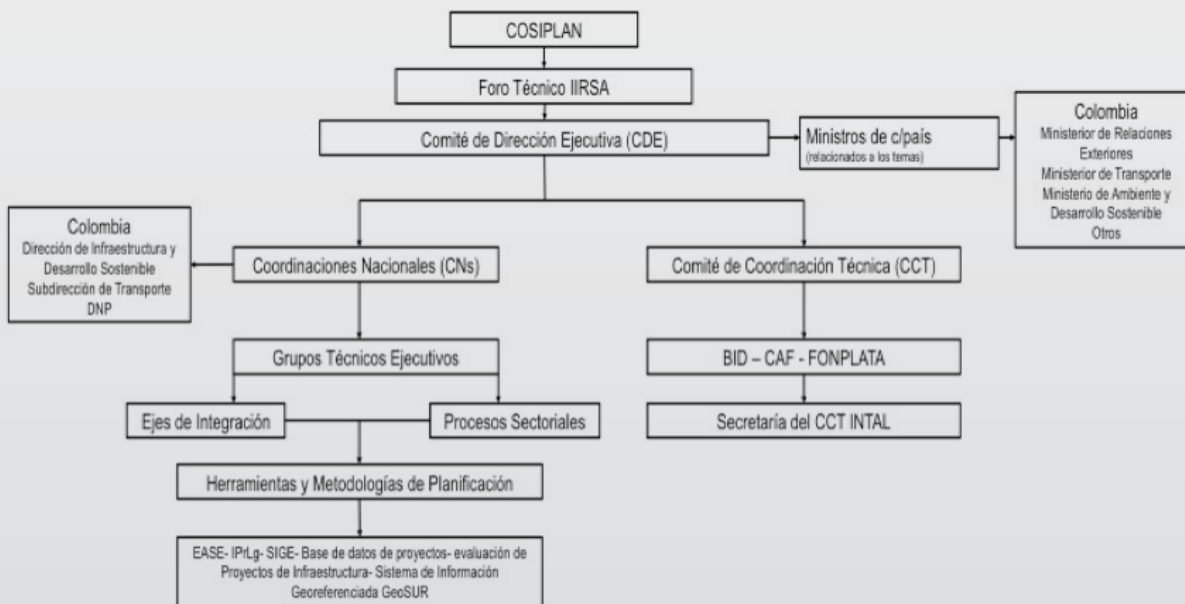
Existe el Comité de Coordinación Técnica (CCT), el cual conforma el BID<sup>3</sup>, la CAF<sup>4</sup> y el Fonplata<sup>5</sup>, con el fin de apoyar técnica y financieramente los proyectos en cada país. Por otro lado, el encargado de la logística y coordinación para los encuentros de los diferentes entes pertenecientes a la iniciativa es la Secretaría del CCT.

Los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE) revisan y construyen la norma, los esquemas de planificación y control para los proyectos que se ejecuten dentro de la iniciativa. El ente está conformado por profesionales

que hacen parte de las entidades públicas de cada país, involucradas de acuerdo con los temas que se desarrollan. En el caso del Estado colombiano, se pueden asignar libremente las entidades que el gobierno nacional considere pertinentes en cada periodo de mandato presidencial. Adicionalmente, puede cambiar los funcionarios a cargo.

La organización esquemática de los entes que conforman IIRSA (ver Figura 2), refleja la importancia que se le da al tema de las estrategias y métodos para planificar proyectos que involucran diferentes esquemas de gestión territorial, identidades políticas y culturales, con el fin de ejecutar efectiva y eficazmente cada planteamiento, facilitando labores de evaluación y control para territorios que se encuentran geopolíticamente divididos.

**Figura 2.**  
Estructura Institucional de IIRSA.



Fuente: Construcción del autor IIRSA, 2012.

<sup>3</sup> BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>4</sup> CAF: Corporación Andina de Fomento.

<sup>5</sup> Fonplata: Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata.



Cada ente en la iniciativa requiere tener metodologías de planificación establecidas para armonizar la manera de ejecutar los diferentes proyectos. IIRSA cuenta con una base de proyectos de Infraestructura Regional (IIRSA, 2012) y una Metodología de Planificación Territorial Indicativa, que ha evolucionado de acuerdo con las etapas en las que se va encontrando el proceso. En la etapa comprendida para el periodo 2005-2010, se aprobaron mejoras en la calidad de los planes de acción, en los temas de planificación territorial y cartera de proyectos.

A partir de las mejoras mencionadas, se crearon las herramientas de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE), que evidencian el marco conceptual y los lineamientos para aplicar

evaluaciones ambientales y sociales, enfocadas estratégicamente a un grupo de proyectos terminado. La Metodología de Integración Productiva y Logística (IPrLg) evalúa el potencial de integración productiva y el desarrollo de la logística en el área de influencia de un grupo específico.

El Sistema de Información para Gestión Estratégica (SIGE) es una plataforma que apoya a los 31 gerentes de los proyectos prioritarios para ejecutarlos rápida y eficazmente. Por último, la base de datos de proyectos, la evaluación de proyectos transnacionales de infraestructura y el sistema de información georreferenciada, Programa GeoSUR, busca poner a disposición los mapas digitales del continente a los tomadores de decisiones (IIRSA, 2012).

### La Constitución Política de Colombia de 1991 y los soportes para la ejecución de proyectos transnacionales en Colombia

Los instrumentos facilitan la gestión y/o evaluación de avances de los proyectos consensuados en la cartera IIRSA, vigoriza las técnicas de planificación de cada país miembro y demuestra la capacidad técnica que tiene la iniciativa para ejecutar los proyectos que en ella se vinculan.

A partir de lo identificado dentro de IIRSA, es primordial destacar el rol que juega la política en la construcción de los escenarios para fortalecer y ejecutar los proyectos que se realizan en torno a la mencionada iniciativa y el papel que deben cumplir las entidades que se ponen a disposición por el gobierno nacional, en el caso de Colombia, para implementar y evaluar cada plan en los diferentes territorios del continente.

Colombia debe basarse en la Carta Magna de 1991 para definir cuáles son los lineamientos que permiten el desarrollo de proyectos transnacionales y qué implicaciones tiene para la descentralización y el estado actual de derecho en el país.

El artículo 1 de la Constitución resume en términos generales la identidad de Colombia, afirmando que

es un Estado social de derecho, organizado como República unitaria, descentralizado, con entidades territoriales autónomas, democrático, participativo y pluralista, respetuoso de la dignidad humana, fundada en el trabajo y solidaridad de sus habitantes, en donde prevalece el interés general sobre el particular.

El apartado menciona el carácter descentralizador del país, pero no es claro sobre el significado que aplica para el territorio nacional y tampoco enuncia qué tipo de descentralización acoge. Para comprender la conceptualización, a continuación se menciona lo acogido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1051/01, en donde se tratan sobre los significados de descentralización aplicables al territorio nacional.

Si bien en dicha sentencia lo que se debate es la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las entidades territoriales descentralizadas para dar o no la aprobación para la creación de organismos de tránsito a nivel municipal. El debate permite entender cómo se entiende la descentralización en el territorio nacional y da la posibilidad de comprender la aplicabilidad que realmente se debe dar al concepto.



Respecto al artículo 1 de la Constitución, la Corte (2011) se pronuncia de la siguiente manera:

Descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, autonomía significa autonomarse, y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a. Capacidad de dictar normas; b. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c. Poder de gestión de sus propios intereses y d. Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias.

Adicionalmente, la Corte Constitucional reconoce la existencia de diferentes tipos de descentralización como la de tipo territorial, funcional o servicios, por colaboración y estatuto personal; profundiza en la descentralización territorial y administrativa y señala que las entidades territoriales asumen autónomamente funciones propias del Estado, ejercen a través de órganos formados por personas jurídica, con el fin de satisfacer las necesidades del territorio particular (Corte Constitucional, 2011).

Por lo anterior, es importante resaltar además, que todo órgano autónomo es descentralizado, pero, por el contrario, no todo órgano descentralizado es autónomo. En consecuencia, las libertades están sujetas a lo dispuesto por una instancia superior que da los lineamientos para la gestión y planificación del territorio colombiano.

Como apoyo a la Sentencia consultada, existen otras que se refieren a la descentralización en Colombia; por consiguiente, se cita la Sentencia C-506/95 (Corte Constitucional, 1995), la cual menciona en uno de sus apartados que el concepto de autonomía se hace efectivo con el fin de respetar la identidad comunitaria local mediante la autodeterminación, sin desconocer que están sujetos

al Ordenamiento Superior, que le da cohesión al Estado.

Lo dispuesto por la Corte permite entender que Colombia, a pesar de ser un Estado descentralizado, obliga a las entidades territoriales de cada región y a sus gobiernos a acatar las directrices del gobierno central para mantener la armonía con el resto del territorio, sin desconocer la identidad particular de los habitantes ni entidades de gobierno de cada territorio en particular.

En consecuencia, con lo clarificado anteriormente, es viable el hecho de que los proyectos enmarcados en IIRSA por el gobierno nacional se ejecuten sin que ello implique una contradicción a la Constitución Política de 1991 y más aún cuando existen demás artículos en la misma que apoyan el fortalecimiento de las relaciones con los Estados latinoamericanos y del Caribe.

Los artículos 9, 227 y 337 de la Constitución hacen referencia a las relaciones del Estado colombiano con los territorios extranjeros. El primero enfatiza en la dirección hacia la integración con la comunidad latinoamericana y del Caribe en materia de política exterior. El segundo promueve la integración económica, social y política con dicha comunidad mediante tratados, basados en la equidad, igualdad y reciprocidad. El último artículo mencionado hace referencia a la especialidad con la que se tratan las zonas fronterizas del territorio nacional, las cuales pueden tener normas especiales en materia económica y social con el fin de promover su desarrollo.

La importancia de dichos artículos dentro de la Constitución Nacional fortalecen las actividades que realiza Colombia en materia de integración multilateral; más aún, no impide la posibilidad de realizar proyectos con los países limítrofes, siempre y cuando se respeten los principios previamente establecidos.

Haciendo mención nuevamente a la estructura institucional colombiana en relación con la estructura aprobada dentro de la iniciativa transnacional IIR-



SA, es importante resaltar la falta de organismos o direcciones de los departamentos asignados para manejar el tema en particular, que permitan fortalecer las decisiones que se tomen desde el gobierno de Colombia con el fin de fomentar, fortalecer y ejecutar los proyectos que se encuentran actualmente en la cartera IIRSA.

De ser necesario, el mandatario del gobierno nacional tiene las facultades por norma constitucional (Artículos 163 y 210) para crear por ley o autorizar por medio de las mismas, entidades de orden nacional descentralizadas que puedan prestar mayor y mejor atención a la gestión de los tratados internacionales que firma Colombia, como es el caso particular de la IIRSA.

Sin embargo, lo anterior no significa que las leyes sean impuestas de manera autoritaria; por el contrario, el gobierno de Colombia tiene metodológicamente incorporado en el artículo 157 de la Constitución los requisitos para que los proyectos sean ley:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los

### Consideraciones finales

Es importante resaltar los territorios de frontera, lo cual fue parte de las consideraciones finales que se tuvieron en el trabajo de tesis de la Maestría en Gestión Urbana (Serna, 2014); por la sensibilidad que existe en dichos territorios, por los impactos que genera el hecho de compartir en un mismo porción de tierra diferentes costumbres, situaciones políticas, economías, problemas sociales, entre otros aspectos, disímiles y más aún por ser espacios que requieren acuerdos entre naciones y mejoras de sus normas generales a la hora de ejecutar proyectos con las características mencionadas.

cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.

3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del gobierno.

Acá se evidencia el conocimiento que deben tener las diferentes escalas del gobierno central para aprobar cualquier proyecto derivado, no solo de las propuestas formuladas desde la presidencia, sino desde las diferentes entidades gubernamentales.

Es claro entonces que si el gobierno nacional puede manejar constitucionalmente sus entidades para que las mismas se encarguen de los temas de IIRSA y no transgrede el alma de la descentralización del país, el modelo de la estructura de gestión de Colombia y el planteado por IIRSA, es teóricamente claro en cuanto al procedimiento que realizan las mismas. Sin embargo, en la práctica real, las entidades tienen confusión acerca de cuál es la relación de unas con otras o cuál es el procedimiento de manera mecánica que se debería llevar a cabo para disminuir tiempos y optimizar recursos (Serna, 2014).

La identificación de la institucionalidad de IIRSA con lo dispuesto en la Constitución Política de 1991 permite entender que no hay incompatibilidades visibles que dejen como conclusión la ilegalidad de la actuación del gobierno colombiano dentro del marco pactado. Sin embargo, el desconocimiento de las actividades que realiza el Gobierno Nacional con el resto de la región, es un hecho que genera inquietudes, ya que proyectos de gran envergadura tienen un impacto social, económico y ambiental, que necesita divulgación y análisis dentro de la comunidad.





## Referencias

- Constitución Política de Colombia (1991). República de Colombia.
- Corte Constitucional (2001). Sentencia C-1051/01. [en línea]. Recuperado el 28 de mayo de 2014, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1051-01.htm>
- Corte Constitucional (1995). Sentencia C-506. Recuperado el 28 de mayo de 2014, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-506-09.htm>
- IIRSA, Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana (2012). [en línea]. Recuperado de: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menultemId=28> (25 de mayo de 2014)
- Serna C. J. P. (2014). Ejes IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), los territorios de frontera en la gestión de proyectos transnacionales (caso Colombia). Tesis de Grado. Maestría en Gestión Urbana. Universidad Piloto de Colombia.