

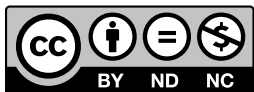
Participación y planeación del desarrollo local en Medellín: viabilidad jurídica de los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local

Participation and planning in the local development in Medellín: Legal feasibility in citizen participation mechanisms at the local level

Por: Andrés Choachí-Jaramillo,¹ Mariana Gutiérrez-Uribe,² Sebastián Galvis Martínez³ & Fray Esteban Atehortúa⁴

1. Abogado de la Universidad Autónoma Latinoamericana – UNAULA de Medellín. Facilitador del proyecto “formación para el fortalecimiento de los sujetos del desarrollo en clave de participación dialógica y comunitaria”. Colombia. contacto: andres.choachija@unaula.edu.co Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5155-9785> Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=oS8eBvYAAAAJ&hl=es>
2. Abogada de la Universidad Autónoma Latinoamericana – UNAULA de Medellín. Facilitador del proyecto “formación para el fortalecimiento de los sujetos del desarrollo en clave de participación dialógica y comunitaria”. Colombia. contacto: mariana.gutierrezur@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4162-9927> Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=8ul81aMAAAAJ&hl=es>
3. Estudiante del Pregrado en Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana – UNAULA de Medellín. Facilitador del proyecto “formación para el fortalecimiento de los sujetos del desarrollo en clave de participación dialógica y comunitaria”. Colombia. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6968-4816> Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=kT7ua40AAAAJ&hl=es>
4. Abogado de la Universidad Autónoma Latinoamericana – UNAULA de Medellín. Facilitador del proyecto “formación para el fortalecimiento de los sujetos del desarrollo en clave de participación dialógica y comunitaria”. Colombia. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6550-0987> Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=a01V3mMAAAAJ>

OPEN ACCESS



Copyright: © 2020 El Ágora USB.

La Revista El Ágora USB proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Investigación

Recibido: julio de 2019

Revisado: septiembre de 2019

Aceptado: diciembre de 2019

Doi: 10.21500/16578031.4644

Citar así: Choachi-Jaramillo, A., Gutiérrez-Uribe, M., Galvis Martínez, S. & Atehortúa, F. (2020). Participación y planeación del desarrollo local en Medellín: viabilidad jurídica de los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local. *El Ágora USB*, 20(1). 130-141. DOI: 10.21500/16578031.4644

Resumen

En materia de planeación local del desarrollo, la normatividad vigente asigna a los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación la función de formular los Planes de Desarrollo Local de las comunas de Medellín, instrumentos que deben ser refrendados por las Juntas Administradoras Locales, las cuales tienen la potestad de aprobar o rechazar el programa de desarrollo concertado con la comunidad. Este artículo busca presentar los mecanismos de participación ciudadana como una herramienta jurídica viable para que la comunidad incida en los ejercicios de planeación local y ejerza control social sobre la instancia de planeación local.

Palabras Clave. Planeación del Desarrollo; Planeación Local del Desarrollo; Juntas Administradoras Locales; Mecanismos de Participación Ciudadana; Participación ciudadana.

Abstract

With regard to local development planning, the current regulations assign to the Community and Village Planning Councils the role of formulating the Local Development Plans of the communes of Medellín, instruments that must be endorsed by the Local Administrative Boards, who have the power to approve or to reject the community-based development program. This article seeks to present citizen participation mechanisms as a viable legal tool for the community to influence local planning exercises and exercise social control over the local planning body.

Keyword. Development Planning; Local Development Planning; Local Administrative Boards; Citizen Participation Mechanisms; and Citizen Participation.

Introducción

La planificación del desarrollo puede ser entendida como un proceso que articula una visión del futuro con las condiciones del presente, a través de la adopción de procedimientos, instrumentos y recursos que permitan direccionar el proceso de cambio hacia la materialización de la visión formulada (Saavedra Guzman, Castro Zea, Restrepo Quintero, & Rojas Rojas, 2001). En consecuencia, la ejecución de un instrumento de planeación por parte de la administración pública necesariamente conllevará a la alteración de las realidades sociales, en beneficio o detrimento de los habitantes del territorio intervenido.

La planeación del desarrollo está reglada y se adelanta en todos los niveles de la administración pública. Bajo esta lógica, las comunas y corregimientos –pese a no ser nivel territorial sino subdivisión administrativa del orden municipal– también adelantan ejercicios de planificación. En Medellín, los procedimientos para la planificación local están contenidos en el Acuerdo Municipal 028 de 2017. Esta norma municipal adopta la figura de los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación como instancias de participación para la formulación de los planes de desarrollo local de las comunas, al mismo tiempo que reconoce a las Juntas Administradoras Locales como instancia de planeación local llamada a refrendar el referido instrumento de planeación.

Advirtiendo el impacto que la planeación puede tener sobre la vida de los ciudadanos, inclusive sobre el ejercicio y goce de los derechos fundamentales reconocidos en la carta política, el constituyente de 1991 dispuso a través del Artículo 342° superior que, la ley orgánica mediante la cual se reglamentasen los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo debía incluir y reglamentar procedimientos para hacer efectiva la participación ciudadana en la discusión del programa de desarrollo. Este precepto del constituyente primario se articula con otras disposiciones de rango constitucional, que hacen de la participación ciudadana un eje transversal del ordenamiento jurídico colombiano, puesto que se erige como un valor, un principio, un derecho fundamental de los ciudadanos, y un fin último de Estado colombiano (Corte Constitucional, Sentencia C-191, 1996) Así mismo, y en concordancia con el papel protagónico de la participación ciudadana en la nueva carta política, el constituyente en la redacción del Artículo 103° enunció el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato como mecanismos de participación del pueblo, para que este delibere e incida de manera directa en las decisiones sobre asuntos públicos (Cámara de Representantes, 2011).

Los temas aludidos anteriormente –planeación del desarrollo, participación ciudadana y mecanismos de participación ciudadana– fueron algunos de tópicos abordados en el proceso de formación a líderes sociales de las comunas de Medellín, realizado en el marco del proyecto de ‘formación para el fortalecimiento de los sujetos del desarrollo en clave de participación dialógica y comunitaria’ del Observatorio de Participación Ciudadana de la Personería de Medellín y la Universidad Autónoma Latinoamericana, proyecto en el cual los autores participaron en calidad de facilitadores.

En el desarrollo del referido proyecto, los líderes comunales y corregimentales discutieron, desde sus experiencias comunitarias, sobre los procedimientos, instrumentos e instancias de planeación, así como también sobre el papel entronizado de la institucionalidad, lo que, a su opinión, conlleva al desconocimiento del pensar y sentir de los sujetos del desarrollo –los habitantes del territorio– en la adopción de instrumentos de planeación local de las comunas y corregimientos de Medellín.

En ese ambiente de diálogo con la comunidad, fue que los autores del presente artículo lograron identificar la inconformidad de los asistentes frente al procedimiento para la adopción del instrumento de planeación local en las comunas y corregimientos de Medellín pues, a juicio de la comunidad, la normatividad en vigor adopta, en el momento de

aprobación del plan de desarrollo local, un modelo de democracia representativa –en cabeza de las Juntas Administradoras Locales– desconectado del procedimiento participativo de concertación y diálogo propio de la etapa de formulación del instrumento de planeación local –y que adelantan los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación– generando en la comunidad la preocupación de que los miembros de la corporación pública local, aunque electos popularmente, puedan rechazar o detener un programa de desarrollo construido de forma abierta y participativa.

La duda de la comunidad sobre qué herramientas jurídicas utilizar ante un eventual escenario en donde la Junta Administradora Local no refrende el proyecto de plan de desarrollo local formulado por el Consejo Comunal o Corregimental de Planeación es la que motivó a los autores, abogados en ejercicio, a buscar soluciones dentro del ordenamiento jurídico colombiano. En consecuencia, se formuló una investigación socio-jurídica encaminada a identificar los mecanismos de participación ciudadana que pueden ser usados en el ámbito local para incidir en los ejercicios de planeación del desarrollo local en Medellín.

La respuesta a la pregunta problematizadora formulada beneficia a los habitantes de las comunas y corregimientos de Medellín al proporcionarles un conocimiento jurídico, decantado y sistematizado, útil para ser objeto de discusión al momento de considerar opciones para incidir en los ejercicios de planeación del desarrollo local, inclusive llegando a dar lugar a una participación activa. Así mismo, se profundiza en el conocimiento del derecho como sistema normativo al contrastar y armonizar dos institutos jurídicos diferentes como lo son la planeación del desarrollo y los mecanismos de participación ciudadana.

Metodología

El proceso que dio principio a este artículo de investigación fue una investigación socio-jurídica pues el problema y el fenómeno social de estudio proviene del contacto de los investigadores con los líderes comunales y corregimentales de Medellín, y en el mismo sentido, por tener la finalidad de que el conocimiento alcanzado en el desarrollo del proceso investigativo llegue a la comunidad, para que esta a su vez, pueda utilizarlo en beneficio de los procesos locales de control social a lo público, y en particular, a la planeación del desarrollo que se estructura desde las instancias de planeación local.

La investigación fue de carácter exploratoria; puesto que a pesar de existir basta bibliografía sobre planeación del desarrollo y mecanismos de participación ciudadana, estos no han sido tratados de manera conjunta, intentando armonizar y entrelazar las instituciones jurídicas. Fue realizada a partir de fuentes secundarias –textos normativos, jurisprudenciales y bibliográficos–; empleando método científico con enfoque inductivo, esto, por tratarse de un ejercicio investigativo orientado a comprender los mecanismos de participación ciudadana –cuya regulación parte de supuestos de hecho generales– como instituto jurídico capaz de incidir en los procesos de planeación adelantados en el nivel local.

Para la ejecución del proceso investigativo se utilizaron como técnicas de recopilación de información; grupos de discusión conformados por los asistentes a los talleres del proceso de 'formación para el fortalecimiento de los sujetos del desarrollo en clave de participación dialógica y comunitaria' y, además, la fuente documental. Por otra parte, fue utilizada como técnica de análisis, el análisis documental desde un enfoque hermenéutico (Clavijo Cáceres, Guerra Moreno, & Yáñez Meza, 2014). El desarrollo de la investigación se adelantó a través de una fase preliminar y dos etapas:

- Fase de aproximación a la situación problematizadora: para el cual los autores, en el marco de la ejecución del proyecto ejecutado por la Universidad Autónoma Latinoamericana, sostuvieron encuentros con los líderes comunales para conocer, además de sus inquietudes y preocupaciones relacionadas con la planeación local,

cuales instituciones consideraban jurídicamente viables para intervenir y hacer control a los ejercicios de planeación local en las comunas de Medellín.

- Etapa de recolección de información normativa y bibliográfica: en la cual, se realizó un rastreo documental de fuentes normativas vigentes –leyes, acuerdos y decretos municipales– y de literatura científica que versasen sobre los nodos o ejes temáticos que, *a prima face*, se consideraron pertinentes para abordar la pregunta problematizadora: planeación del desarrollo y mecanismos de participación ciudadana. El agotamiento de esta etapa se agotó en tres fases: (1) primera; se realizó el rastreo de la normatividad vigente a nivel nacional, departamental y municipal sobre la planeación del desarrollo, prestando especial atención a las instancias con capacidad decisoria en la adopción de planes de desarrollo local –puesto que aquellas que gozan de funciones de recomendación no expiden actos jurídicos vinculantes–, (2) segunda; se realizó rastreo de la regulación legal vigente en materia de mecanismos de participación ciudadana para identificar los mecanismos procedentes en el ámbito local, utilizando como criterio de inclusión que el legislador lo hubiese habilitado expresamente para su uso en el ámbito local. (3) tercera; rastreo de literatura científica que relacionase los dos nodos temáticos o que, versando sobre solo uno de ellos, resultase útil para alcanzar la saturación de la información.
- Etapa de análisis y contraste: Teniendo ordenada y depurada la información normativa y bibliográfica recolectada en la etapa anterior, se procedió con el análisis teniendo como criterio del proceso la identificación de los instrumentos vinculantes e instancias de planeación local que pudiesen ser susceptibles de un mecanismo de participación ciudadana habilitado por el legislador para su incoación en el ámbito local.

Desarrollo

A efectos de presentar un documento ordenado, conviene exponer inicialmente las consideraciones respecto a la planeación del desarrollo local en el municipio de Medellín, y posteriormente las respectivas sobre mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local.

La planeación del desarrollo consiste en la formulación y establecimiento de objetivos que pretenden orientar las acciones y decisiones hacia la consecución de dichas metas, por esto la planeación es un concepto clave en la toma de decisiones del sector público (Armijo, 2011). Este no es un concepto nuevo en Colombia, pues el país comenzó a proyectar el futuro a mediados de la década de 1940, aunque sólo con la expedición de la Constitución Política de 1991 nació la obligación de planear el desarrollo en todos los niveles territoriales: nacional, departamental y municipal (Velásquez Carrillo, 2010) Es de resaltar que la carta política no impone esta obligación en el nivel local; y esto se debe a que, desde la división político-administrativa dada por el constituyente primario, el municipio es la entidad fundamental y mínima del Estado colombiano, mientras que la comuna y el corregimiento –subdivisión que no existe en todas las municipalidades colombianas– pareciesen ser expresiones de la “descentralización territorial del orden municipal” (Quispe Correa, 2002, p.26).

Los ejercicios de planificación del desarrollo son actividades regladas por el ordenamiento jurídico. En los niveles nacional, departamental y municipal, se sigue lo dispuesto en las leyes 152 de 1994 –para la formulación, discusión y aprobación del plan de desarrollo– y la 388 de 1997 –sobre ordenamiento territorial–, no obstante, y sobre el nivel local, la ley se limita a establecer lineamientos básicos e instituciones de las cuales los municipios

pueden disponer para la configuración del procedimiento de planeación local, que por regla general, incorpora los lineamientos y proyectos comunales excluidos o no tenidos en cuenta en el Plan de Desarrollo Municipal (León Gutiérrez, Hincapié, & Villa, 2016). En Medellín, la planeación local hace parte del nuevo Sistema Municipal de Planeación, el cual está reglamentado a través del Acuerdo Municipal 028 de 2017, y en él se fijan los instrumentos e instancias de planeación local, así como los procedimientos necesarios para la formulación y aprobación de los programas de desarrollo local.

Según la normatividad municipal, existen dos instrumentos de planeación sub-municipal: (1) los planes estratégicos de desarrollo comunal y comunitario y (2) los planes de desarrollo local de comuna y corregimiento. Los primeros, pese a ser instrumentos de planeación cuya existencia es reconocida por la institucionalidad, no pueden ser objeto de estudio en este artículo ya que al tenor del Artículo 9.6.2. del acuerdo precitado, estos instrumentos provienen de los ejercicios de planeación adelantados por organizaciones indígenas, organismos de acción comunal, organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, de las cuales ninguna ostenta la calidad de corporación o autoridad pública requerida para la incoación de un mecanismo de participación ciudadana.

Por otro lado, los segundos se definen como “instrumentos de planeación participativa local, que se elaboran a partir de los acuerdos entre los actores del territorio y el Estado para orientar bajo un propósito común el desarrollo de la comuna y corregimiento” (Acuerdo Municipal 028, 2017, art. 9.6.1.) y se componen por un diagnóstico, un componente estratégico para doce años, y un programa de ejecución para cuatro años. Este último elemento se define como

Es el instrumento de gestión de los Planes de Desarrollo Local de las comunas y corregimientos que contiene la programación de las ideas de proyecto o alternativas de solución que se gestionarán en un cuatrienio con recursos de presupuesto participativo o de otras fuentes de financiación y que se construye a partir de una consulta general a la ciudadanía (Decreto Reglamentario 0697, 2017, art. 24).

Ya desde la definición y composición de un plan de desarrollo local es posible establecer diferencias con los instrumentos de planeación que hacen sus veces en los entes territoriales, y concretamente con el Plan Nacional de Desarrollo –instrumento más reglado y que, en lo aplicable, condiciona los planes en el nivel departamental y municipal– el cual se conforma una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Para ese instrumento

La legislación estableció un nexo claro entre planeamiento y presupuesto, que se aprecia en la vinculación entre los planes plurianuales de inversiones (PPI) –que forman parte de los planes de desarrollo de cada municipio, distrito o departamento– y el presupuesto anual de inversiones del ámbito. Este contiene la parte del plan plurianual que se invertirá en el período fiscal vigente. (Velásquez Carrillo, 2010, p.11).

Es en ese sentido que los instrumentos para la planificación del desarrollo del orden nacional, departamental y municipal comportan un componente de naturaleza presupuestal que no está presente en el programa de ejecución de los planes de desarrollo local de Medellín, pues este no es más que el listado de ideas de proyectos que pretenden ejecutarse en el cuatrienio de su vigencia, sin disponer sobre u ordenar directamente el gasto público.

En este punto resulta relevante mencionar que la normatividad vigente en planeación local reprodujo la lógica de su antecesora –el Acuerdo 043 de 2007 y su Decreto reglamentario 1073 de 2009– la cual ligó el proceso de planificación del desarrollo comunal y/o corregimental al programa de presupuesto participativo (León Gutiérrez *et al.*, 2016) haciendo imposible financiar a través de éste programa aquellas ideas de proyecto que no estén contempladas en el programa de desarrollo local. Así las cosas, el Decreto Reglamentario 0697 de 2017, al normar la planificación local y presupuesto participativo, los presenta como fases consecuenciales de un mismo proceso, pese a que el mismo decreto reza que las ideas de proyecto contenidas en los PDL se financian “con recursos de presupuesto participativo o de otras fuentes de financiación” (Decreto Reglamentario 0697, 2017, art. 24) lo que permite afirmar que no existe una relación indisoluble entre los dos.

Es por esto es que, a efectos de este artículo, solo se tomaron en consideración las disposiciones del Decreto Reglamentario 0697 de 2017 que versan sobre planeación local del desarrollo –denominada por el decreto como planeación participativa– las cuales están comprendidas mayoritariamente entre los artículos 4° al 23° del referido decreto.

De la lectura del decreto reglamentario pueden extraerse, limitando el análisis al procedimiento de planeación local, cuatro fases, de las cuales las dos primeras son fases de alistamiento para el proceso de formulación del plan de desarrollo. Estas son:

- Identificación de los actores del territorio, a cargo de la Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo y la Subdirección de Planeación Social y Económica del Departamento Administrativo de Planeación, quienes realizan un análisis de los actores presentes en el territorio con el propósito de reconocer la importancia de los liderazgos y escenarios existentes (Decreto Reglamentario 0697, 2017, art.9).
- Conformación de los Consejos Comunales o Corregimentales de Planeación, creados por la Ley 1551 de 2012 e implementados en el Municipio de Medellín al tenor de los Artículos 44 a 46 del Acuerdo Municipal 028 de 2017.
- Formulación o actualización del plan de desarrollo local, el cual se desarrolla a través de “procesos de movilización ciudadana, participativos y concertados, promovidos por los Consejos Comunales o Corregimentales de Planeación, con la orientación técnica del Departamento Administrativo de Planeación, las secretarías misionales y entes descentralizados” (Decreto Reglamentario 0697, 2017, art. 22).
- Refrendación del proyecto de plan de desarrollo local formulado por el Consejo Comunal o Corregimental de Planeación por parte de la Junta Administradora Local de la respectiva comunal (Acuerdo Municipal 028, 2017, art. 40).

Del procedimiento enunciado pueden se distinguen dos actores que participan en la fase de formulación y refrendación del programa de planeación local del desarrollo, siendo los Consejos Comunales o Corregimentales de Planeación –CCCP– y las Juntas Administradoras Locales –JAL– respectivamente.

Los CCCP son creación tácita de la Ley 1551 de 2012 que mediante su artículo 40° dispuso la modificación del artículo 117 de la Ley 136 de 1994. En dicho acto modificatorio, el cual facultó a los concejos municipales a constituir un presupuesto participativo para apoyar la inversión social en las comunas y corregimientos del ente territorial a través de las Juntas Administradoras Locales, el legislador los mencionó y otorgó la facultad de presentar propuestas de inversión. Por otra parte, desde el decreto reglamentario –y al tenor

del Artículo 4°, numeral 3, literal C– están instituidos como una instancia de participación y concertación, carente de capacidades decisorias autónomas y vinculantes. En síntesis, el CCCP lidera la concertación y discusión democrática para la formulación del Plan de Desarrollo Local, sin tener la facultad de aprobar y poner en marcha el resultado del ejercicio de planeación.

Por otra parte, las Juntas Administradoras Locales son una auténtica corporación pública instituidas desde el Acto Legislativo número 1 de 1968 y desarrolladas en la Constitución Política vigente en los Artículos 100, 123, 125, 133, 260, 316, 318, 320 y 323. Estas corporaciones del orden local “hacen parte del sector descentralizado del orden territorial al ser parte de la Administración Municipal y Distrital, y que tienen el objetivo de democratizar las decisiones públicas en el ámbito local e involucrar al ciudadano en la toma de decisiones” (Téllez-Roncancio, 2009, p.5). Sus funciones desde la reglamentación nacional, descritas en el Artículo 318 superior y en la Ley 136 de 1994, “se subsumen bajo un esquema meramente propositivo, recomendante que (...) no se ajusta al carácter decisorial que deben tener estas corporaciones para predicar una verdadera descentralización local” (Nader Orfale, 2013, p.16).

Es importante considerar que el numeral quinto del Artículo 318 constitucional faculta a las Juntas Administradoras Locales a ejercer las funciones que le delegue el concejo municipal y las autoridades locales, lo que en la práctica las ha hecho ser instancias operando en medio del vacío legal y reglamentario, situación que Alfredo Quispe Correa (2002) sintetiza al afirmar que

La Carta de 1991 le rescató su nivel constitucional en su artículo 318 y le asignó funciones (...) todas las cuales, como puede verse, no llegan más allá de las que un ciudadano también tiene asignadas constitucionalmente.

Desde ese momento se conocía la suerte de esta figura al hacerla depender, en su esencia, de la voluntad de un organismo con el talante político que ostenta el Concejo.

Contrario a la situación nacional de las Juntas Administradoras Locales, y debido a que Medellín ha sido una ciudad con una tradición de descentralización político-administrativa “que hoy constituye un legado y capital simbólico para los actuales procesos de participación ciudadana y descentralización política” (Urán Arenas, 2015, p.15) el Concejo de Medellín la dotó de funciones a través del Acuerdo Municipal 25 de 1991, asignándole funciones que en aquella época se estimaron adecuadas. No obstante, la predominancia de las funciones propositivas, desprovistas de carácter decisorio, predominaron en el acto administrativo aprobado por la corporación pública municipal.

Julián Tamayo (2017), citando un concepto del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín emitido el 3 de marzo de 2014, informa que, por el paso del tiempo y de las reformas a las normas jurídicas que componen el régimen municipal, muchas de las funciones conferidas a la JAL por el Concejo de Medellín quedaron derogadas tácitamente o desactualizadas, sin que a la fecha se cuente con una delegación de funciones actualizada, y por ello, más adecuada.

No obstante, las funciones de las Juntas Administradoras Locales de Medellín no circunscriben exclusivamente al Acuerdo Municipal 25 de 1991. El Artículo 11 del Acuerdo Municipal 028 de 2017 instituye a las corporaciones públicas locales como una instancia de planeación, y a su vez, el Artículo 40 del mismo instrumento normativo dispone que son éstas las llamadas a refrendar, mediante resolución motivada, el proyecto de plan de desarrollo local de su respectiva comuna o corregimiento. Estas disposiciones se reproducen en los Artículos 22 y 34 del Decreto Reglamentario 0697 de 2017.

La redacción del Artículo 24 del Acuerdo 028 es posible afirmar que, frente al plan de desarrollo sometido a su consideración, la Junta Administradora Local tiene una función decisoria; puesto que puede aprobar o rechazar el plan de desarrollo. Es importante mencionar que la norma en comento ordena que, "En caso de que las juntas administradoras locales no aprueben los planes de desarrollo local de comunas y corregimientos, se someterá a consideración ciudadana el contenido final del Plan" (*Acuerdo Municipal 028, 2017, art. 40*) pero esta eventual votación popular comporta un problema: queda en manos de la administración municipal la ejecución de la consulta ciudadana, dejando a voluntad de la institucionalidad el dirimir el conflicto, dejando el programa de desarrollo concertado por la comunidad en el limbo.

Ahora, una vez esbozado el funcionamiento de la planeación local en Medellín, resulta conveniente abordar los mecanismos de participación ciudadana de los cuales la ciudadanía dispone para hacer efectivo su derecho a la participación y ejercer control sobre las autoridades y corporaciones públicas.

Todos los ciudadanos colombianos tienen la posibilidad de hacer uso de unas herramientas, que, como forma de materializar el derecho fundamental a la participación, la Constitución de 1991 les brindó: los mecanismos de participación ciudadana. Estos, no se entienden simplemente como la posibilidad de que los ciudadanos tomen decisiones vía referendo o en consulta popular, sino que implica también que el ciudadano pueda participar permanentemente en los procesos –de carácter no electoral– que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Estos instrumentos jurídicos buscan "fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual" (*Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia SU-1122, 2001*).

Estos mecanismos se encuentran enunciados en el artículo 103 de la carta magna, y fueron reglamentados por la Ley 134 de 1994 y, posteriormente, por la Ley 1757 de 2015, la cual los complementó y modificó en su reglamentación. Estos instrumentos son: el voto, el plebiscito, el referendo –con sus diferentes modalidades–, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa popular legislativa y/o normativa, y la revocatoria del mandato.

Retomando lo antes mencionado, la ley 134 de 1994 fue la primera norma que reguló los mecanismos de participación ciudadana en Colombia. Hoy en día algunos de sus apartados continúan vigentes, por cuanto la ley 1757 de 2015 no la derogó de manera expresa, lo que conllevó a ciertas derogatorias tácitas, pues ambas leyes norman temas similares. Así las cosas, en las instituciones jurídicas que la ley de 2015 no modificó, ni reguló de manera diferente, continúan vigentes los preceptos de la ley de 1994.

Debe señalarse que, para el tema que compete al presente artículo, resulta adecuado realizar una discriminación de cuáles mecanismos son aplicables en el ámbito local y cuáles no, para así poder identificar cuáles de ellos son jurídicamente viables para ser incoados por la comunidad, con la finalidad de que esta pueda incidir y participar en los ejercicios de planeación del desarrollo local en Medellín.

Por ello se debe saber que tanto el plebiscito como la revocatoria del mandato, son mecanismos que no pueden ser usados a nivel local. El primero de ellos, por ser el único mecanismo que su origen reside exclusivamente en una autoridad pública, y concretamente en el presidente de la República. El segundo, puesto que desde su normatividad resulta sólo aplicable a gobernadores y alcaldes, excluyéndolo del ámbito local.

Para el desarrollo o aplicación de los demás mecanismos de participación, el legislador mediante la ley 1757 de 2015 reguló un procedimiento general a todos a los mecanismos precitados, del cual excluyó al cabildo abierto, por tratarse del único de los mecanismos que no requiere del sufragio efectivo. El procedimiento general se desarrolla de la siguiente manera:

En un primer momento deben conformarse los comités promotores, o en el caso de que sea una persona particular quien intenta proponer el mecanismo, será considerado él mismo como promotor; seguidamente se deben elegir los voceros de la iniciativa. Este paso habilita la inscripción de la propuesta ante la Registraduría Nacional del Estado Civil. Esta, tras asignar un número de identificación, procede a realizar un examen de forma, en el cual evalúa el cumplimiento de los requisitos mínimos para la incoación del mecanismo. Dispone la Entidad de un término de 15 días para realizar la entrega de formularios a los promotores de la propuesta, quienes procederán a la recolección de apoyos dentro de los seis meses siguientes.

Una vez completado los formularios con las firmas, deben ser entregados a la Registraduría para que ésta verifique la validez de las firmas plasmadas. Vale la pena resaltar se tacharán de nulas las firmas repetidas, dejando como válida la más reciente. Es necesario adjuntar a los formularios los estados contables de la campaña de recolección de apoyo.

Luego, la Registraduría certifica los apoyos válidos, y dado el caso en el que se cumpla con los requisitos mínimos de apoyo, será entregado a la corporación correspondiente para que le dé trámite, aunque previamente se requiere de una revisión de constitucionalidad, que en el ámbito local será el ejercido por el Tribunal Administrativo del Distrito Judicial respectivo. Una vez sea decretada la efectiva realización del mecanismo, podrán empezar las campañas en favor, en contra o las que apoyan la abstención, hasta un día antes de las votaciones.

La comunidad votará popularmente el mecanismo y si cumple con los requisitos su solicitud será obligatoria para la corporación competente.

Ahora, luego de haber abordado –grosso modo– el procedimiento dispuesto para implementar un mecanismo de participación ciudadana, a continuación, se procede a estudiar cada uno de los mecanismos que efectivamente pueden ser usados en la subdivisión político-administrativa del municipio de Medellín, es decir, en las 16 comunas y los 5 corregimientos en los cuales se divide el municipio. Así mismo, y en aras de dar una ilustración más completa, se mencionan sus particularidades, requisitos especiales y aspectos únicos al momento de su aplicación.

a) El referendo. Se define como la “convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente” (Ley 134, 1994, art.3). Este mecanismo en particular puede clasificarse en diferentes categorías según su efecto jurídico: referendo aprobatorio y referendo derogatorio.

Habilitado para todos los órdenes territoriales, requiere que la corporación que le vaya a dar trámite sea competente para expedir la norma jurídica. Ha de tenerse en cuenta que, para que dicho mecanismo pueda llegar a la instancia de votación, se requiere que la propuesta sea apoyada por mínimo el diez por ciento (10%) del mismo censo electoral. Cuando los apoyos válidos obtenidos sean superiores al veinte por ciento (20%) del censo electoral, la corporación correspondiente deberá hacer lo pertinente para que su ejecución sea dentro de los 20 días siguientes. La decisión de la ciudadanía será la que obtenga de la mitad más uno de los votos válidos, siempre y cuando estos excedan la cuarta parte (¼) del censo electoral respectivo.

b) La consulta popular. “Es el instrumento mediante el cual se pregunta, de manera general, al pueblo sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, (...) para que éste se pronuncie formalmente al respecto”. (Ley 134, 1994, art.8). Puede tener origen en autoridad pública o en la ciudadanía.

Requiere control judicial para identificar los límites de la pregunta a elevar. Al igual que el referendo, requiere de un apoyo mínimo del diez por ciento (10%) del censo electoral

respectivo a nivel local para ser sometido a sufragio. La decisión adoptada será aquella que cuente con la mitad más uno de los votos válidos, siempre y cuando haya participado al menos un tercio (1/3) del censo electoral vigente.

c) El cabildo abierto. Ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como “una reunión pública del órgano distrital, municipal o local de representación, en la cual los habitantes tienen el derecho de participar directamente en la discusión que tenga ahí lugar con el fin de expresar su opinión, sin intermediarios, sobre los asuntos de interés para la comunidad.” (Corte Constitucional, Sala tercera de revisión. Sentencia T-637, 2001). Para que pueda realizarse el objeto de este mecanismo, se requiere el apoyo de no menos de cinco por mil del censo electoral de la comuna o corregimiento. Debe tratar temas estrictamente relacionados con las funciones de la Junta Administradora Local.

d) Iniciativa popular legislativa y normativa. “Es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente”. (Ley 134, 1994, art. 2).

En particular con este tema, una vez sea aprobada la iniciativa para lo cual se necesita como mínimo el diez por ciento (10%) del censo electoral –de la comuna o corregimiento en el caso local– quedará a discreción de la corporación correspondiente la aprobación o negación de la iniciativa, luego de un juicioso estudio de esta. El vocero que lideró la iniciativa podrá participar en la sesión en que se discutan la propuesta, con voz, pero sin voto, y podrá en caso de ser rechazada apelar ante la misma corporación.

Cuando los apoyos válidos obtenidos sean superiores al veinte por ciento (20%) del censo electoral, la corporación correspondiente deberá hacer lo pertinente para que su ejecución sea dentro de los 20 días siguientes.

Es importante informar que, a través del Artículo 18 de la Ley 1757 de 2015 el legislador, taxativamente, señaló unos temas sobre los cuales está prohibida la presentación de iniciativas populares normativas y consultas populares, a consideración del Congreso de la República, las asambleas departamentales, los concejos municipales y las juntas administradoras locales. Son improcedentes los mecanismos referidos que versen sobre temas: (a) que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes; (b) presupuestales, fiscales o tributarias; (c) de las relaciones internacionales; (d) de concesión de amnistías o indultos; (e) y sobre la preservación y restablecimiento del orden público.

Con relación a la función decisoria que poseen las Juntas Administradoras Locales de Medellín en materia de planeación local –refrendación del Plan de Desarrollo Local–, ha de saberse que los literales a y b no tornan improcedente la propuesta de iniciativa normativa y/o consulta popular para la adopción del instrumento de planeación local. Esto por cuanto la formulación y presentación de un PDL no puede ser considerada iniciativa exclusiva del alcalde, en la medida que el ente facultado para la elaboración del plan de desarrollo local es el Consejo Comunal o Corregimental de Planeación respectivo, de acuerdo con lo estipulado en el Decreto Reglamentario 0697 de 2017, Artículo 4, Numeral 3, Literal C.

Por otro lado, cuando los ediles se enfrentan al trámite de refrendar el plan de desarrollo local, no puede afirmarse válidamente en ningún caso que el trámite versa sobre una decisión de carácter presupuestal, puesto que el instrumento de planeación local objeto de debate en la corporación pública está desprovisto de todo elemento presupuestal tal y

como se señaló en párrafos anteriores. En consecuencia, es perfectamente viable la utilización de la iniciativa popular normativa y la consulta popular direccionada a las Juntas Administradoras Locales cuando las circunstancias así lo ameriten.

Conclusiones

Pese que en la sección de desarrollo del presente artículo se presentaron implícitas las conclusiones del proceso investigativo adelantado, a efectos de mayor claridad, a continuación, se presentan de manera sintética.

Primero; al considerar los mecanismos de participación ciudadana como instrumentos jurídicamente posibles para ser usados con el fin de incidir en la planeación del desarrollo local, deben excluirse del análisis aquellos que son incompatibles con dicho ámbito territorial. Tanto el plebiscito como la revocatoria del mandato son instrumentos tácitamente inviables en el nivel comunal o corregimental, en la medida que el primero es un mecanismo cuyo origen reside únicamente en el presidente de la República, mientras que, por su parte, el segundo es un mecanismo que solamente le es aplicable a gobernadores y alcaldes y cuyo objeto persigue la remoción del cargo de un funcionario electo por voto popular. En síntesis, ninguno de los dos mecanismos previamente mencionados puede ser perpetrado en el ámbito local.

Segundo, y con relación a los demás mecanismos aplicables en temas de planeación local, se debe realizar la salvedad de que, las prohibiciones temáticas señaladas por el artículo 18 de la ley 1757 de 2015 en sus literales a y b, no son aplicables; puesto que la facultad planificadora –conforme a la normatividad municipal vigente– está en cabeza de los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación, y por otro, que los planes de desarrollo local están formulados en clave de proyectos, es decir, no tienen dentro de su elaboración ningún tema relacionado con la presupuestación o financiación del mismo. En consecuencia, dichas prohibiciones no están llamadas a imposibilitar la presentación de un mecanismo con miras de incidir en la planeación local de Medellín.

Tercero; los mecanismos de participación ciudadana, según el efecto jurídico perseguido con su presentación, pueden clasificarse en dos: (1) aquellos que tienen por objeto influir en el trámite de un plan de desarrollo local, y (2) aquellos que pretenden sustituir el trámite en ejercicio de participación directa de la ciudadanía.

La clasificación propuesta anteriormente puede ser expuesta de manera más sencilla a través de la siguiente situación hipotética: Dispone el Acuerdo 028 que, dado el caso en que la Junta de Administración Local no refrende el plan de desarrollo local presentado por el Consejo Comunal y Corregimental de Planeación, debe realizarse una consulta a la ciudadanía para que sea esta quien dirima el conflicto aprobando o rechazando el texto propuesto por el CCCP, consulta que en la práctica queda en el limbo de la voluntad política para su ejecución. Por tanto, es aquí donde los mecanismos de participación ciudadana pueden jugar un rol de importancia para el futuro de una comunidad, pues la misma ciudadanía puede presentar a través de una iniciativa popular normativa, para que la JAL vuelva sobre el trámite de refrendación del proyecto de plan de desarrollo local –un ejemplo de la primera clasificación, pues atañe al trámite ante la corporación pública–, aunque también podría juzgarse conveniente, por ser jurídicamente viable, la presentación de un referendo aprobatorio, para que sean los electores de la comuna o corregimiento quienes refrenden directamente el instrumento de planeación, sirviendo éste último como ejemplo de la segunda clasificación previamente mencionada.

A modo de cierre, ha de tener presente la comunidad que, al considerar la utilización de un mecanismo de participación ciudadana para incidir sobre los ejercicios de planificación del desarrollo local, debe tenerse en cuenta el efecto jurídico propio de cada mecanismo para evitar esfuerzos que desde su comienzo puedan juzgarse de inútiles.

Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Medellín (8 de mayo de 2017) por medio del cual se modifica el acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el sistema municipal de planeación del Municipio de Medellín [Acuerdo Municipal 028 de 2017]. DO: 4.444
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM_69_MA.pdf
- Cámara de Representantes. (2011, noviembre 3). Gaceta del Congreso N° 819. *Imprenta Nacional de Colombia*, pp. 1–36.
- Clavijo Cáceres, D., Guerra Moreno, D., & Yáñez Meza, D. (2014). *Método, metodología y técnicas de la investigación aplicada al derecho*. Bogotá D.C.: Universidad de Pamplona y Grupo Editorial Ibáñez.
- Concejo de Medellín (29 de agosto de 2017) Por medio del cual se reglamenta la Planeación del Desarrollo Local y el ejercicio de la Presupuestación Participativa en el Municipio de Medellín [Decreto Reglamentario 0697 de 2017]. DO: 4.466
- Congreso de la República (31 de mayo de 1994) Ley por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. [Ley 134 de 1994] DO: 41.373
- Congreso de la República (6 de julio de 2015) Ley Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. [Ley 1757 de 2015] DO: 49.565
- Corte Constitucional, Sala Plena. (8 de mayo de 1996) Sentencia C-191 de 1996. [M.P. Alejandro Martínez Caballero]
- Corte Constitucional. Sala Plena. (25 de octubre de 2011) Sentencia SU-1122 de 2001 [M.P. Eduardo Montealegre Lynett]
- Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión (15 de junio de 2001) Sentencia T-637 de 2001 [M.P. Manuel José Cepeda Espinosa]
- León Gutiérrez, A., Hincapié, L. A., & Villa, G. M. (2016). Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana. *Eure*, 42(125), 205–224. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000100009>
- Nader Orfale, R. (2013). Juntas Administradoras Locales. *Desarrollo Jurídico en Colombia. Reflexiones Político Jurídicas*, 1(1). Recuperado de http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/revistas/index.php/Ciencias_Juridicas/article/view/839/540
- Quispe Correa, A. (2002). Régimen municipal. *Derecho PUCP. Revista de la Facultad de Derecho*, (35), 26.
- Saavedra Guzman, R., Castro Zea, L. E., Restrepo Quintero, O., & Rojas Rojas, A. (2001). El concepto de planificación. En *Planificación del Desarrollo* (2a ed., pp. 27–33). Bogotá D.C.: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Tamayo, J. (2017). *Las Juntas Administradoras Locales como expresión del proceso de descentralización : Medellín 2008-2015* (Universidad Nacional de Colombia). Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/62368/1/1128427048.2017.pdf>
- Tellez-Roncancio, C. A. (2009). Los conceptos de participación al interior de las Juntas Administradoras Locales (JAL). *Revista VIA IURIS*, (7), 60–77.
- Urán Arenas, O. A. (2015). División político-administrativa y representación política en el gobierno de ciudad. Un análisis histórico-territorial comparativo de Londres, Medellín y Río de Janeiro. *Territorios*, 17(33), 123–156. <https://doi.org/10.12804/territ33.2015.06>
- Velásquez Carrillo, F. (2010). *La Planeación Territorial en Colombia* (1a ed.). Lima.