

**EL PAPEL DEL EDIL EN EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN
BUCARAMANGA**

**NATHALIA ANDREA ANGULO ALVAREZ
LAURA JULIANA CASTILLO CASTILLO**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA
1952

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
BUCARAMANGA
2010**

**EL PAPEL DEL EDIL EN EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN
BUCARAMANGA**

**NATHALIA ANDREA ANGULO ALVAREZ
LAURA JULIANA CASTILLO CASTILLO**

**Proyecto de grado presentado como requisito para optar al título de
Abogado**

**Directora
LILIA AIDÉE VELASCO ABRIL**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
BUCARAMANGA**

2010

DEDICATORIA

A nuestros padres sin ellos nada de esto hubiese podido ser posible, a todos los líderes comunitarios del país que se interesan y se esfuerzan por SER CIUDADANOS EJEMPLARES.

AGRADECIMIENTO

A Dios cada paso, a mis padres y mi hermano por todo el apoyo y la confianza, a mis abuelos por educarme con amor y a mis docentes por alumbrar el camino al éxito.

Nathalia Andrea Angulo Alvarez

A Dios todopoderoso, a mi madre por ser el motivo, a mi hermano por ser mi apoyo, a tate por estar ahí siempre, a mis profesores por todas sus enseñanzas.

Laura Juliana Castillo Castillo

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I	14
1. MARCO CONCEPTUAL	15
1.1 ESTADO	15
1.2 ESTADO SOCIAL DE DERECHO	15
1.3 DESCENTRALIZACIÓN	16
1.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	18
1.5 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN	20
1.6 JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES (JAL)	21
1.7 LAS COMUNAS	21
1.8 LA DELIBERACIÓN	22
1.9 SERVIDOR PÚBLICO	23
2. MARCO HISTÓRICO	25
3. MARCO TEÓRICO	32
3.1 ESTADO SOCIAL DE DERECHO	32
3.2 DEMOCRACIA	33
3.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA	37
4. ESTADO DEL ARTE	41
CAPITULO II: SISTEMATIZACIÓN NORMATIVA DE LAS JAL	43

	pág.
1. LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991	45
2. LEY 136 DE 1994	54
3. LEY 134 DE 1994	61
4. ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2002	64
5. DECRETO LEY 1421 DE 1993	65
6. ARTICULO 131 LEY 136 DE 1994	68
CAPITULO III: LAS JAL EN EL ESQUEMA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO	76
1. ORGANIZACIÓN DE LAS COMUNAS DE BUCARAMANGA	77
2. LOS MIEMBROS DE LAS JAL EN BUCARAMANGA	83
3. CARACTERIZACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS JAL EN BUCARAMANGA PARA EL PERIODO 2008 -2011	85
3.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES	85
3.2 REVISIÓN DE LAS FUNCIONES QUE ATRIBUYE LA LEY 136 DE 1994 EN SU ART. 131 A LOS MIEMBROS DE JAL	92
4. PROBLEMÁTICA QUE AFECTA EL EJERCICIO DE FUNCIONES DE LOS MIEMBROS DE LAS JAL EN BUCARAMANGA	120

	pág.
5. LOS PLANES DE DESARROLLO POR COMUNAS	122
5.1 PLANES DE DESARROLLO EN BUCARAMANGA	122
5.2 ¿CÓMO SE CONSTRUYERON LOS PLANES DE DESARROLLO EN LAS COMUNAS Y CORREGIMIENTOS EN BUCARAMANGA?	123
6. PLAN DE DESARROLLO PARA EL CORREGIMIENTO 3	127
7. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE ESTE EJERCICIO DE LOS PLANES DE DESARROLLO PARA EL PERIODO 2004 – 2007 y 2008 – 2011	135
8. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	136
8.1 CONCEPTO	136
8.2 EL CASO DE BARRANCABERMEJA Y BOGOTÁ	137
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	140
POST SCRIPTUM	144
MI EXPERIENCIA	144
EL MIEMBRO DE LA JAL, SU CONTEXTO DIARIO EN BUCARAMANGA Y LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES EN LA SOCIEDAD	148
BIBLIOGRAFÍA	156
ANEXOS	160

LISTA DE GRÁFICAS

	pág.
Gráfica 1. Edad miembros de las JAL en Bucaramanga	85
Gráfica 2. Sexo miembros de las JAL en Bucaramanga	87
Gráfica 3. Nivel de escolaridad miembros de las JAL en Bucaramanga	88
Gráfica 4. Representación de partido político de los miembros de las JAL en Bucaramanga	89
Gráfica 5. Veces que ha sido miembro de las JAL en Bucaramanga	90
Gráfica 6. Funciones consultadas	92
Gráfica 7. ¿Ha presentado Usted proyectos de acuerdo?	93
Gráfica 8. ¿Ha hecho usted recomendaciones para aprobar o improbar algún impuesto?	95
Gráfica 9. ¿Usted hace actividades que promuevan la participación ciudadana en asuntos locales?	96
Gráfica 10. ¿Ha promovido usted la creación de fami o micro empresas en la Comuna?	102
Gráfica 11. ¿Ha presentado usted algún proyecto de inversión social de infraestructura o demás temas en beneficio de su comuna?	105
Gráfica 12. ¿Fue aprobado?	106

LISTA DE ANEXOS

	pág.
ANEXO 1. FORMATO DE LA ENCUESTA	161
ANEXO 2. PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL	163

INTRODUCCIÓN

La democracia es, además de un sistema de gobierno que institucionaliza y legitima el Estado, una forma de vida, donde la sociedad racionaliza su estructura jurídica en el entramado de los sistemas políticos a partir de las fuentes económicas e ideológicas. Premisa que permite evaluar en parámetros cuantitativos y cualitativos, procesos como la gobernabilidad y la participación democrática en sus diferentes expresiones.

Teóricamente la democracia ubica dos acepciones; la primera es, la democracia directa; la segunda, la democracia representativa; sin embargo existe modelo intermedios como señala Fernando Quesada¹, quien describe que, ya avanzado el desarrollo de la democracia representativa e incapaz de solventar las dificultades que generan ingobernabilidad y, sin replicar el modelo de gobierno de democracia directa, que es mucho más difícil de organizar, preciso entrar a un estadio mixto, ésta es la democracia participativa, que le permite al ciudadano intervenir en algunos aspectos para la toma de decisiones de la vida pública. Dicha fórmula de democracia es adoptada en el Estado Social de Derecho colombiano con la Constitución Política de 1991, que introdujo importantes avances en materia de participación ciudadana como se identifica en sus artículos 1, 3 y 37, al establecer que la soberanía ya no radica en la nación, sino en el pueblo. En torno a este mismo objetivo se han expedido normas como la ley estatutaria 134 de 1994 sobre los mecanismos de participación ciudadana, y la ley ordinaria 136 de 1994, pieza clave en la proceso de descentralización del país.

Del contexto jurídico-político presentado y de la experiencia específica en el ejercicio público como miembro de Junta Administradora Local (JAL), se plantean

¹ GONZALEZ, José y QUESADA, Fernando (Coords.), *“Teorías de la Democracia”*, Editorial Anthropos, 1988, Reimpresión: Febrero de 1992, pp. 7, 9,11.

reflexiones y cuestionamientos que involucran el estudio de paradigmas tales como: el Estado Social de Derecho, la democracia participativa y el papel ciudadano para garantizar los objetivos constitucionales, en torno al fenómeno particular circunscrito a la función que cumplen los miembros de la JAL como actores importantes en la democracia participativa.

En el proyecto, limitaremos el estudio a los miembros de las JAL elegidos en el periodo de 2008 a 2011 en la ciudad de Bucaramanga, su caracterización y la observancia del artículo 131 de la ley 136 de 1994; con el propósito de dar respuesta a tres cuestionamientos principales; el primero jurídico, que permita establecer la eficacia de la ley que regula las funciones de los miembros de las JAL. Segundo, político en la medida que evalúa el alcance y dificultades del principio de participación democrática. Finalmente, el sociológico, toda vez que se describen el estado actual de los miembros de las JAL, en cuanto a la capacidad, preparación y la experiencia del ejercicio.

Limitada la investigación en su objeto, espacio, tiempo y categorías de análisis, se procede a presentar el problema de investigación, hipótesis y variables correspondientes.

Problema:

- ¿Los miembros de las JAL en Bucaramanga elegidos para el periodo 2008-2011, cumplen con sus funciones constitucionales y legales para desarrollo de la democracia participativa?

Hipótesis:

- El Art. 131 de la ley 136 de 1994, es ineficaz.

Variables:

- La eficacia² es el grado de cumplimiento o de observancia real de las normas.
- El papel de las JAL en Bucaramanga está supeditado a la voluntad política de la clase dirigente.
- Falta preparación en el cumplimiento de las funciones de los miembros de las JAL en Bucaramanga.

Metodología:

No obstante la existencia en Colombia de diversos proyectos como el Barómetro de capital social (Barcas) que establece los niveles de legitimidad institucional y de procesos de gobernabilidad, se elaboró una hoja de ruta dirigida a describir y proponer soluciones a la problemática en el caso específico de Bucaramanga, dicho plan se construye sobre cuatro pilares: 1. Observación directa de las JAL, que significó por parte de una de las investigadoras, llevar a cabo todo el proceso de involucrarse como líder comunitario, participar y ser elegida en los escrutinios para las JAL, dicho ejercicio permitió el conocimiento real y subjetivo del tema. 2. Teórico-práctica, esto es, comprender, confrontar y aprehender desde la práctica en relación a los postulados expuestos en la academia. 3. Evaluativo de las funciones del miembro de las JAL, incluye el análisis normativo en cuanto a su eficacia y las variables extrajurídicas que se superponen. 4. Reflexión crítica, es el consecuente aporte de consideraciones y propuestas como académicos, servidores públicos y ciudadanos en la búsqueda y fortalecimiento de los objetivos constitucionales.

² *Ídem.*

Los pilares confluyen en tres etapas de desarrollo: la primera, corresponde al contexto teórico, conceptual e histórico que entrelazan la descripción y análisis de los paradigmas referidos anteriormente. Segunda, marco jurídico, que sistematiza la normatividad propia del objeto de estudio. Tercera, evaluativa crítica, presenta el trabajo de campo y las reflexiones que resultan de la recolección de información a través de encuestas, entrevistas a las personas protagonistas del fenómeno.

Por último, se exponen las conclusiones y propuestas pedagógicas e instrumentos jurídicos aplicables, encaminadas a resolver las dificultades en el cumplimiento de las funciones de los miembros de la JAL en Bucaramanga.

CAPÍTULO I

Se abordará en su orden: una aproximación conceptual a los términos claves usados en el trabajo; la exposición histórica de las JAL en el contexto de la democracia y la descentralización; la descripción de los tres referentes teóricos con sus acepciones y el estado del arte.

1. MARCO CONCEPTUAL

1.1 ESTADO

En palabras Younes³ es: “Sociedad política y jurídicamente organizada, con la autoridad suficiente para imponer un orden jurídico dentro de su propio territorio y para hacer respetar su personalidad ante el concierto internacional”.

Para MADRID – MALO, El Estado es:

“la entidad política que se forma cuando en una porción de la superficie terrestre un conjunto de personas se organizan jurídicamente, sometiéndose a una autoridad que lo gobierna. En todo Estado se hallan los siguientes elementos:

- *Territorio o espacio dentro del cual ejerce su potestad soberana*
- *El pueblo o comunidad de los que en ese territorio viven sujetos al ordenamiento jurídico.*
- *El poder público o conjunto de instituciones habilitadas para ejercer la autoridad.*
- *La soberanía o máxima potestad para gobernar.”⁴*

1.2 ESTADO SOCIAL DE DERECHO

En la constitución política de Colombia se caracteriza jurídicamente al Estado, como:

³ YOUNES MORENO, Diego. Derecho Constitucional colombiano, Legis, Tercera Edición 1997, pp. 83 y 84.

⁴ Cfr., *Ibid.*, p. 273.

- Social de derecho: la Corte Constitucional ha precisado esta idea al establecer: que Colombia no solo es un Estado de Derecho, como el estado Liberal Clásico, sino que es además un Estado Social. Es así como desde el análisis ontológico del art 1 de la constitución Política de Colombia, tenemos que el Estado tiene dos calidades esenciales:
 - a. La sujeción formal al derecho.
 - b. Y una sujeción material de ese derecho a unos contenido sustanciales.

Los contenidos sustanciales se traducen en bienes sociales, para esta clase de estado no basta con garantizar las libertades individuales, como garantizar el acceso de todos a la educación, la salud, la asistencia social, el trabajo, todo esto en consonancia a la evolución histórica que hizo pasar los estados de un modelo de igualdad formal, a uno de igualdad material. Es así como el Estado Social de Derecho es denominado de Bienestar, ya que busca precisamente que los bienes sociales materialmente sean ostentados pro toda la población (bienestar generalizado y justicia social) y para garantizar esto, crea herramientas de participación que le permita a la sociedad y a las minorías incidir en la toma de decisiones y acceder al poder político.

1.3 DESCENTRALIZACIÓN

Younes la define como:

“La atribución que se otorga a las personas jurídicas publicas distintas de la Nación (por ejemplo los departamentos y los municipios) para autogobernarse mediante la radicación en ellas de ciertas facultades que ejercerán autónomamente, los procesos tendientes a descentralizar son muy importantes pues en la medida

en que ellos avancen, el régimen democrático se irá igualmente perfeccionando”⁵.

La Corte Suprema sostiene que la descentralización es *“la transferencia de una parte de la actividad estatal a una entidad de determinadas características, creadas o autorizadas por la ley, para cumplir una finalidad de interés general.”⁶*

La descentralización se entiende en los ámbitos:

- Territorial: señalada en el Art. 286 y 28 de la Constitución Política de Colombia y consiste en otorgar competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales y locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad.⁷

Entidades como son los Departamento, Municipios y Distritos, que trata el art. 286 de la Constitución y se señala claramente que tales entidades gozan de autonomía para gestionar sus intereses, al facultarlas para: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar y establecer los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones así como participar en las rentas nacionales.

- Por servicios: recibe también el nombre de especializada o por función, y se trata básicamente de otorgar unas funciones que le corresponden originalmente a la administración central, a unas entidades que son creadas con el fin de ejercer una actividad especializada. Estas entidades que son creadas por ley, son los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

⁵ Ibíd. p. 85

⁶ Corte Suprema de Justicia, Sentencia de octubre 20 de 1971.

⁷ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho administrativo general y colombiano, Bogotá, Edit. Temis 1981. p. 49.

- Por colaboración: se faculta la administración de funciones que se encuentran en el límite del derecho público y el derecho privado, a unas instituciones que las ejercen de manera específica, descargando a la administración de unas tareas sin atenuar de manera apreciable su autoridad sobre los administrados.

Es en esta clase de administración donde en mayor medida se encuentra plausible la intervención de los particulares, Tafur afirma que se caracteriza por “el ejercicio de una función pública desarrollada en interés del Estado pero bajo el nombre de la organización privada”.⁸

Los particulares que asumen esta función son:

*“empresas que no constituyen servicios públicos propiamente dichos, porque continúan siendo actividades privadas en manos de los particulares que las dirigen, pero que por razón de la relación muy estricta que ellas tienen con el interés público, se considera que ocupan en el sector privado un lugar aparte vecino del sector público...”*⁹

1.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La doctrina concibe la democracia participativa, como la especie de democracia que permite que los ciudadanos ejerzan permanentemente influjo en las decisiones del Estado.¹⁰

⁸ TAFUR, Álvaro. Las entidades descentralizadas. Bogotá, Editorial. Temis, 1977. p. 19.

⁹ Citado por RESTREPO PIEDRAHITA y NOGUERA LABORDE. En: impugnación a la demanda de inexequibilidad de la ley 11 de 1972.

¹⁰ YOUNES, *Op., cit.* p. 100.

Es así como desde la visión de Bobbio la democracia participativa es una mixtura entre democracia representativa y democracia directa que recoge las bondades de las dos y que permite responder a los retos que imponen y las crecientes demandas de los ciudadanos, en esta clase de gobierno el ciudadano se siente parte de las decisiones o de algunas de ellas.

En la democracia participativa a diferencia de la democracia representativa donde el mandato al representante es irrevocable y no tiene límites, pues el gobernante no consulta la voluntad de pueblo o de sus gobernados para que sus políticas concidan con lo que ellos deseaban, si se observa un vínculo estrecho entre los electores y los elegidos, que se traduce en la institucionalización del mandato imperativo, a consecuencia de lo cual se convierte en revocable.¹¹

Además de incorporar mecanismo de participación, como el referendo, la consulta, el plebiscito, la iniciativa ciudadana que hacen posible la intervención activa del poderdante en la toma de decisiones, legitimando lo que hace su apoderado.

Dentro de un contexto de democracia participativa, incluida desde 1991 en la Constitución Colombiana, la participación ciudadana se convierte en una necesidad vital para el buen funcionamiento del ejercicio democrático; *“en general se reconoce que la participación ciudadana brinda legitimidad a la gestión pública, proporciona controles a la gestión administrativa y otorga sostenibilidad a las políticas públicas”*¹².

¹¹ *Ibíd.* p 93

¹² LODOÑO, Juan Fernando. Compilador. *“Democracia Participativa y fortalecimiento de la Sociedad Civil”* República de Colombia. Ministerio del Interior, Bogotá, 1996. p 20.

1.5 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Son los instrumentos que el constituyente dio a los ciudadanos para que ejercieran de manera estructurada el principio constitucional de la participación en forma de derecho, con ellos se abre la puerta para que los ciudadanos no sólo pueda incidir en las decisiones de la vida pública, también en control político a los gobernantes.

La Constitución Política en su Art. 103, establece los mecanismos de participación ciudadana: El voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato y el cabildo abierto; además, otorga al Estado la responsabilidad de contribuir a la organización, promoción y capacitación de las diferentes organizaciones sociales con el objetivo que tengan presencia y representación en las instancias de poder y decisión, en la concertación, ejecución y control de la gestión pública.

- **Voto:** es un mecanismo de participación ciudadana que el pueblo de una nación puede utilizar para ejercer el derecho a elegir sus representantes.
- **Iniciativa popular legislativa y normativa:** es el derecho que tiene un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de: leyes, ordenanzas, acuerdos y resoluciones.
- **Referendo:** es la convocatoria, al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma (referendo aprobatorio) o derogue una norma vigente (referendo derogatorio). Puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.
- **Revocatoria del mandato:** mecanismo por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

- **Plebiscito:** mecanismo a través del cual el presidente pone a consideración del pueblo una decisión del ejecutivo y este la avala o no.
- **Consulta popular:** pregunta que se le hace al pueblo sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, por parte del presidente de la república, el gobernador o el alcalde según el caso.
- **Cabildo abierto:** es una reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la que los habitantes pueden participar directamente, para discutir asuntos de interés para la comunidad.

1.6 JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES (JAL)

Los Arts. 260 y 261 de la Constitución Política de Colombia, señalan que las JAL son corporaciones públicas, reglamentadas por ley. No se hará extensivo este concepto, toda vez que las JAL, en cuanto a sus características y funciones, se retomaran en el numeral 2.

1.7 LAS COMUNAS

Son las divisiones territoriales del área urbana y rural del municipio, creadas por el Concejo Municipal mediante Acuerdo, con el fin de mejorar la prestación de servicios públicos y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local. La división del área urbana se denomina “Comuna” y la del área rural “Corregimiento”.

En los Municipios y Distritos clasificados en categoría especial, primera y segunda los Concejo Municipales podrán organizar comunas con no menos de diez mil (10.000) habitantes y en los clasificados en las categorías tercera y cuarta, con no menos de cinco mil (5.000) habitantes. En los demás municipios no existirá el modelo de Comunas, pero los alcaldes deberán cerciorarse por medio de otros programas de asegurar la participación ciudadana para la solución de problemas y necesidades.

1.8 LA DELIBERACIÓN

Se entiende como *“la reunión de individuos dispuestos a compartir un proceso colectivo para abordar preocupaciones y abordar problemas comunes; para solucionar desacuerdos o también para solucionar conflictos”*¹³. Es así que la democracia participativa debe gozar de una rica deliberación que posibilite el encuentro de ideas y el perfeccionamiento de una concertación.

Al deliberar y participar, se resalta la importancia de la creación del denominado capital social¹⁴, que supone la existencia de confianza entre la ciudadanía y las instituciones.

La deliberación, es un escalón para conseguir el aumento del capital social y el desarrollo de las comunidades en torno a la coproducción, pues “el crecimiento económico y fortalecimiento de las instituciones libres se relacionan directamente con la capacidad del grupo social para crear formas asociativas de cooperación efectiva y confiable”¹⁵. Desde este punto de vista, la deliberación tiene como

¹³ MURILLO, G, PIZANO, L. *Deliberación y Construcción de Ciudadanía*, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Bogotá, 2003. P. 3.

¹⁴ PUTMAN, R. Citado por Murillo G, Pizano L. *“Deliberación y Construcción de Ciudadanía”* p. 31.

¹⁵ DAUBON, R, CARRASQUILLA, A., *Capital Social*,. Editorial Talcual. San Juan de Puerto Rico, 2002, p. 14.

propósito abrir espacios de acción participativa en los que exista flujo de información, comunicación y organización de la esfera de la sociedad civil hacia el Estado. Latinoamérica se encuentra en un momento de “fragilidad democrática” en el cual en orden a las tendencias mundiales se debería apelar a la participación responsable y a la coproducción, para generar un capital social que se erija como baluarte de la sociedad por medio de la construcción de ciudadanía.

1.9 SERVIDOR PÚBLICO

“Son servidores públicos los que están destinados a satisfacer las necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquellos mediante los cuales se busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines”¹⁶, entre ellos hallamos a los miembros de las JAL, señalados en la Constitución Política, en su artículo 318 que con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la Participación Ciudadana en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los Concejos podrán dividir sus municipios en comunas y corregimientos y que en cada una de estas divisiones habrá una JAL de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley y les asigna unas funciones. En el artículo 123 *ajusdem*, los miembros de las corporaciones públicas con servidores públicos, pues bien los miembros de las JAL, ostentan la investidura de servidores públicos, indica, como consecuencia de esa condición, que los miembros de las JAL están sujetos al régimen de incompatibilidades que fije la ley en desarrollo de lo señalado en artículo 127 *ajusdem*.

Es así como se tiene que los miembros de las JAL son servidores públicos con unas funciones definidas por el Art. 318 *ajusdem*, y que están regulados por un

¹⁶ PARRA GUITIERREZ, Willian Rene. Manual de Procedimiento Contencioso Administrativo, Ediciones Librería El Profesional, Bogotá, 1997, p. 210.

marco jurídico que se analizara con posterioridad. No obstante, se creyó importante hacer una aclaración en la manera en cómo se les denomina, pues suelen presentarse confusiones.

La Constitución en su artículo 318 hace alusión a los miembros de las JAL y expone sus funciones, pero no les otorga denominación alguna de manera precisa, lo propio hace el Art. 260 que también hace referencia a “los miembros de las juntas administradoras locales”.

Por otra parte, el artículos 323 y 324 de la Carta, se hace alusión a los “ediles”, a los miembros de las JAL del Distrito Capital de Bogotá. El artículo 323 es reformado en parte por el decreto ley 1421 de 1993, por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito especial de Bogotá y posteriormente por el acto legislativo 02 de 2002 *por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles*.

De igual modo la ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios, en su artículo 119 que define lo concerniente a las JAL, menciona una vez más a los miembros de las JAL y les otorga un periodo y unas características pero de ninguna manera los denomina “Ediles”.

Es así, que los miembros de las JAL se denominan ediles solo cuando son elegidos como tales para las localidades que componen el distrito capital de Bogotá. El resto de los ciudadanos elegidos para las JAL no están autorizados por la Constitución ni la ley para denominarse “Ediles”, son líderes comunitarios o miembros de las JAL como lo señala la ley 136 de 1994.

2. MARCO HISTÓRICO

El presente numeral hace una somera descripción histórica de los procesos correspondientes a la descentralización, la democracia participativa, los mecanismos de participación y las JAL, en Colombia.

Durante el siglo XIX, Colombia padeció de constantes guerras internas, entre las diferentes facciones que procuraban imponer sus ideologías. Conflicto que concluyó, aparentemente, con la promulgación de la Constitución Política de 1886, así lo proclamó el presidente Rafael Núñez en el discurso del 11 de noviembre de 1885 ante el Consejo de Delegatarios:

"La Constitución de 1858 -netamente federal- preparó y facilitó evidentemente la desastrosa rebelión de 1860, la cual nos condujo al desgraciado régimen establecido en 1863, sobre la base deleznable de la soberanía seccional. En el funesto anhelo de desorganización que se apoderó de nuestros espíritus, avanzamos hasta dividir lo que es necesariamente indivisible; y además de la frontera exterior, creamos nueve fronteras internas, con nueve códigos especiales, nueve costosas jerarquías burocráticas, nueve ejércitos, nueve agitaciones de todo género casi remitentes".

Esta constitución con algunas reformas importantes como las de 1910, 1936, 1945 y 1968, evidentemente, cumplió el propósito fundamental buscado por sus redactores, y era el de cerrar la página de desorden y de debilidad institucional que generó el régimen federal que rigió en el país durante la segunda parte del siglo XIX. Esta incrementó notablemente los poderes del Presidente de la República y del poder ejecutivo en general. El señor Caro habló alguna vez de que se había organizado "una monarquía electiva". Y en cierta manera fue verdad.

Por otra parte, la política nacional se desarrollo durante la vigencia de la Constitución de 1886 en un ámbito muy lejano del regional. “Los gobernadores eran nombrados por el presidente, logrando algunas veces, un acuerdo informal con conservadores y representantes del partido de gobierno en la región, a su turno el gobernador nombraba los alcaldes municipales”¹⁷. De esta figura de centralismo y jerarquía altamente enfatizada, nace el clientelismo, pues los congresistas se erigían como los únicos lazos entre las regiones y el poder central, intercambiando así favores del poder central por votos en las regiones.

En contraposición aparece la Carta de 1991, promovida por la séptima papeleta y en reacción a el monopolio del poder que había generado el bipartidismo, especialmente durante la época del Frente Nacional, así como a los poderes gamonales alimentados por el clientelismo, además la administración central se le había convertido en un problema la satisfacción de las necesidades regionales en lo concerniente a los servicios públicos.

La Constitución de 1991 quito parte del poder que ostentaba el ejecutivo, devolviéndole al legislativo las funciones tributarias y las asignación del gasto público, también se asignaron poderes para controlar el ejecutivo, entre otras, poder para juzgar penalmente al presidente de la República, para sacar adelante importantes iniciativas como el Plan Nacional de Inversiones y el Presupuesto Nacional.

Entre las instituciones que se descentralizaron estuvieron los Departamentos, dado que ahora los gobernadores serian elegidos por voto popular, se creó la figura de la revocatoria popular de los alcaldes y gobernadores y se abrió la posibilidad de introducir iniciativas legislativas de origen cívico. En términos económicos se abrió un calendario con aumentos graduales de transferencias

¹⁷ FORERO, Clemente; HIDALGO Carolina, *et alit.* Descentralización y participación Ciudadana, TM Editores, 1997, p. 2.

graduales de recurso fiscales del centro a las regiones, fueron creados los consejos nacional, departamental y municipal de planeación en los que los representantes de la sociedad civil (entre ellos los miembros de las JAL) evalúan el plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial. Se crearon los mecanismos de participación ciudadana establecidos en el Art. 103 de la Constitución.

En el informe de la Comisión sobre la Gobernabilidad Mundial, creada por las Naciones Unidas y presidida por el primer ministro Sueco Ingvar Carlsson, que correspondió a la conferencia mundial de 1998 para reformar el sistema que rige las relaciones internacionales se establece entre otras cosas que “La descentralización acerca el gobierno a los gobernados, le da más legitimidad al sistema y vuelve más responsable a los ciudadanos al estimular su participación en la toma de decisiones que afectan su propio destino”¹⁸, sin embargo la descentralización política no es garantía de una mejor democracia, porque el poder puede quedar en manos de una pequeñas pero muy viciosas tiranías, “no hay que olvidar que la política a nivel local y este es un fenómeno mundial, suele ser bastante corrompida que la política a nivel nacional”¹⁹, en esta medida se presentan unos grandes retos a las descentralización entre los que tenemos:

1. Evitar la actitud paternalista y reglamentarista del nivel central sobre todo en los procesos fiscales y administrativos de la descentralización.
2. La formación de los dirigentes locales en las aéreas importantes para el desarrollo de la entidad territorial, como planeación, control de gestión y coordinación interinstitucional.

¹⁸ AZUERO ZUÑIGA, Francisco. CEPEDA ULLOA, Fernando. *Et alt.* “El reto de la descentralización”, Centro Editorial Javeriano, Primera Edición 1996, pág. 32

¹⁹ *Ibid.*, p. 33.

3. Por tanto no hay que olvidar que la política a nivel nacional La viabilidad política de la descentralización depende de la capacidad que tengas las jerarquías locales y municipales de movilizar la participación ciudadana.
4. Desarrollar una gran capacidad de coordinación entre los diferentes niveles territoriales.
5. Evitar el máximo la monopolización de las decisiones en las regiones , que posibiliten el desvío o la mala utilización de los recursos , por medio de la participación como factor legitimador de las decisiones del gobierno, además permitiéndole a la comunidad acercarse mucho mas al gobierno y con ello ejercer una función de control político y fiscal.

Una “reorganización del Estado en la que las unidades menores cobran mayor importancia demanda no solamente autonomía de los gobiernos territoriales, sino además que las instituciones permitan captar mejor las necesidades y preferencias de las población y apoyen el progresivo desarrollo de la capacidad para expresar sus predilecciones, liderar procesos de cambio y proponer iniciativas”²⁰.

Es así como se observa a lo largo de la evolución de la descentralización que la participación es factor fundamental.

En Colombia se ha entendido que para hacer frente a un verdadero proceso de descentralización, efectivo y que conlleve una evolución hacia la democracia participativa, es preciso reorganizar jurídicamente al Estado, de esta manera se hacen evidentes y necesarios los cambios que con respecto de la constitución de 1886, presenta la constitución de 1991.

²⁰ FORERO, Clemente; HIDALGO Carolina, *et alt. Op., cit.* p. XVI presentación.

La participación tiene un desarrollo constitucional de marcada importancia y la Corte lo reitera en la Sentencia 89 de 1994, cuando reconoce que el preámbulo de la Carta Magna establece que las relaciones entre el Estado y los particulares se desenvuelven en un marco jurídico, democrático y participativo. A su vez este derrotero constitucional se apunala con el art. 1º que define a Colombia como un Estado Social de Derecho organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista, mientras que el artículo 2 expresa que dentro de los fines esenciales del Estado está el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Por su parte el Art. 3 *ajusdem*, se establecen los principios de soberanía popular, en el art. 5, los derechos inalienables de la Persona, en el artículo 7, la diversidad étnica y cultural, en el art. 9, los derechos de autodeterminación de los pueblos. Todos estos señalamientos constitucionales han de ser pocos, toda vez que la participación como derecho político hace su aparición en el Art. 40, donde se tiene el derecho a conformar y controlar el poder político, el Art. 103 C.N., donde se estipulan los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, fuera del voto, en el Art. 107 C.N., donde se establece el derecho de fundar, organizar y desarrollar partidos políticos y a las organizaciones sociales el derecho de manifestarse y participar en eventos políticos, el Art. 112, donde se establece el derecho a la oposición de participar, obtener información acceder a los medios de comunicación y participar de las mesas directivas de los organismo colegiados, en el Art. 259, se consigna el voto programático, el art. 374, en la conformación y ordenamiento jurídico, el art. 375, que pone de manifiesto la posibilidad de presentar proyectos legislativos, el art. 23, en los procesos administrativos, el art. 45, participación de la juventud, en el art. 68, en la gesta de la educación, el art. 342, en la creación y aprobación de los planes de desarrollo, art. 369, en la prestación y control de los servicios públicos y el Art. 78, en la regulación de la calidad de los bienes y servicios.

Resulta igualmente importante señalar que los mecanismos de protección de los derechos fundamentales han obrado en la redistribución del poder político a favor de toda la población con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa.

El Constituyente entiende así que “el éxito en el mejoramiento del nivel de eficiencia que se puede esperar de un proceso descentralizador depende de la consideración de las preferencias de los ciudadanos...”²¹

De esta manera vinculamos al proceso histórico evolutivo de la descentralización y la participación, a las JAL, como entidades cuya finalidad según lo establecido por la Carta, en su art. 318, es *mejorar la prestación de los servicios públicos y asegurar la participación de la ciudadanía en los asuntos de la vida pública de carácter local.*

Las JAL, son creadas por el acto legislativo 001 de 1968, con el cual se reformó la Constitución de 1986 y se introdujo como facultad exclusiva de los Concejos Municipales la de crear estas instituciones democráticas: “*Los Concejos podrán crear Juntas Administradoras Locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas funciones y señalando su origen dentro de los límites que determine la ley*”²².

Esto ocurrió como respuesta al excesivo centralismo que se vivía en la época y que el presidente Carlos Lleras Restrepo quiso combatir con participación y descentralización administrativa, que posibilitaran calmar los ánimos revolucionarios del pueblo, pues se les hacía partícipes de la toma de decisiones que afectan la vida pública, no obstante, gracias a la desidia legislativa y a la poca intención real de generar participación comunitaria solo fueron reglamentada

²¹ *Ídem.*

²² Acto legislativo numero 1 de 1968.

hasta la ley 11 de 1986 que estableció en su articulado que “*Para la mejor administración y prestación de los servicios a cargo de los municipios, los concejos podrán dividir el territorio de sus respectivos distritos en sectores que se denominarán Comunas, cuando se trate de áreas urbanas y Corregimientos, en los casos de las zonas rurales. Ninguna comuna podrá tener menos de diez mil (10.000) habitantes*”, y que en cada comuna o corregimiento habrá una JAL, con las atribuciones señaladas en el Art. 17 *ajusdem*, que responden a la necesidad urgente de generar participación ciudadana.²³

Las JAL de manera general, a la fecha de hoy (2010), están regladas por la ley 136 de 1994 y el decreto 617 de 2000, no obstante han tenido un desarrollo normativo mas específico y claro en el Distrito Capital de Colombia, donde según el decreto 1421 de 1993 están compuestas por ediles, sus miembros reciben honorarios y tiene una sesiones y un funcionamiento señalado. En el resto del país y en Bucaramanga, la denominación de sus miembros es diferente, simplemente son llamados por la ley “*miembros de las Juntas Administradoras Locales*”, sin embargo cumplen funciones similares, no obstante su régimen varía en algunas cuestiones como el tema de los honorarios, entre otras. Como en este estudio en particular nos ocuparemos de las JAL de Bucaramanga, no entraremos a examinar las diferencias normativas que existen entre los miembros de las JAL de los Distritos especiales y los demás Municipios.

²³ Ley 11 de 1986.

3. MARCO TEÓRICO

A continuación, se expone tres percepciones teóricas que, en su interrelación, permiten comprender y encarar el fenómeno estudiado.

Se aclara que dichos postulados, si bien no se profundiza en su análisis, son percibidos a lo largo del trabajo y enriquecen las reflexiones y el trabajo empírico.

3.1 ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Aunque es extensa la teoría que trata sobre el Estado Social de Derecho, sólo se tomarán las acotaciones presentadas por la doctrina constitucional colombiana, en la medida que el trabajo investigativo asume como referente los objetivos que propuso el constituyente para el desarrollo político y social de Colombia.

Es así que la Corte Constitucional señala al Estado Social de Derecho en relación a su Art. 1º:

“...Colombia se define como un estado social de derecho, es de una importancia sin precedentes en el contexto del constitucionalismo colombiano. Esta importancia amerita un pronunciamiento de la Corte sobre el alcance de este concepto y sobre su sentido e interpretación, no sólo en el contexto internacional —del cual sin duda alguna se nutrió la Asamblea Nacional Constituyente— sino en la Constitución misma, vista como una norma autónoma. Para ello ninguna ocasión tan oportuna como la que se refiere a la definición

*de los derechos económicos sociales y culturales y a su relación con el derecho de tutela*²⁴.

Seguidamente, en la misma, describe el origen y el concepto:

1. Lo primero que debe ser advertido es que el término “social”, ahora agregado a la clásica fórmula del estado de derecho, no debe ser entendido como una simple muletilla retórica que proporciona un elegante toque de filantropía a la idea tradicional del derecho y del Estado.
2. La incidencia del estado social de derecho en la organización socio-política puede ser descrita esquemáticamente desde dos puntos de vista: cuantitativo y cualitativo. Lo primero suele tratarse bajo el tema del estado bienestar (Welfare State, stato del benessere, L’Etat Providence) y lo segundo bajo el tema de estado constitucional democrático. La delimitación entre ambos conceptos no es tajante; cada uno de ellos hace alusión a un aspecto específico de un mismo asunto. Su complementariedad es evidente.²⁵

3.2 DEMOCRACIA

El término de Democracia no es unívoco, por el contrario, esta constantemente en evolución, por tal razón se presenta la línea adoptada para el desarrollo del presente trabajo.

Inicialmente se estudió algunos de los postulados en la amplia obra de Giovanni Sartori, toda vez que es un autor relevante en la academia; él, comprende la democracia, sólo en el contexto Liberal, es decir que restringe la discusión

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia. T-406, junio. 5 d 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

²⁵ *Ídem.*

temporal y espacial en el proceso de la modernidad, y en ella (la democracia) distingue las siguientes situaciones:

- a) La democracia como principio de legitimidad. Es decir, la aceptación consensuada de la sociedad
- b) La democracia como sistema político. Que afianza el reconocimiento y ejercicio del poder.
- c) La democracia como ideal. Representada en el esquema normativo²⁶.

Y aunque los anteriores encierran la esencia conceptual que se imparte en las aulas, se evidencia el contraste entre teoría y praxis cuando, en el caso concreto, las personas se involucran como actor político, porque Sartori, en sus presupuestos, ve la democracia desde el conglomerado social y no trata al individuo como elemento sustancial del todo social, que finalmente interesa abordar para destacar que cada persona desde su ejercicio y experiencia aporta en la construcción del Estado Social de Derecho. Por ello fue necesario indagar en otros autores, entre ellos Schumpeter, quien concibe la democracia como "*el método democrático es el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, en virtud del cual cada individuo logra el poder de decidir mediante una competencia que tiene por objeto el voto popular*"²⁷. Sin embargo, en ésta visión institucionalista y legitimadora, el ciudadano es sujeto pasivo de la relación con el Estado, y sólo es activo en el campo de la competencia electoral, sustrayendo la obligación de los objetivo constitucionales sobre la democracia participativa y pluralista que propuso el constituyente de 1991, no solo para el ejercicio del voto,

²⁶ Horacio Max Larrain Landaeta. *Magíster en Ciencia Política. Universidad de Chile. Grupo Propolco SOBRE EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA EN EL FIN DE SIGLO* en: <http://www.members.tripod.com/~propolco/monograf/democra.htm>. consultada el 20 e abril de 2010

²⁷ *Ídem.*

también para incidir en aspectos políticos económicos y sociales de interés general²⁸, por medio de los mecanismos de participación.

Lo anterior lleva a auscultar reflexiones como las expresadas por el profesor Carlos Maldonado:

“...La democracia es la categoría política de lo que ontologicamente es la vida misma, de lo que en términos de las ciencias de la salud es la salud, de lo que en lingüística o lógica es el concepto de sentido o de significación, o también de lo que desde el punto de vista religioso es el concepto del vivere beate, por ejemplo. Podría ampliar estas analogías, pero lo fundamental aquí es comprender que la democracia es un concepto con un contexto muy específico: el de la vida política y del universo de lo político...”²⁹.

Se observa que el autor contextualiza la democracia dentro de *lo político*, restringiéndola y particularizándola, y *lo político* es innato al individuo, pero *lo político* es igualmente complejo, “...*lo político* significa cómo ser y estar en el mundo. Su recreación debe tomar en cuenta a los fenómenos de la massmediatización, la fragmentación y heterogeneidad de lo social, lo discontinuo...”³⁰.

Y además la democracia se amplía de *lo político* a *lo social*, y da tránsito al premisa con la cual se inicia el presente trabajo.

²⁸ Se comprenderá Interés general en la acepción de principio fundamental constitucional,, sin embargo se aclara que a lo largo del trabajo se hacen referencias a: interés público o interés común porque así lo establecen los diferentes texto normativos, pero que remiten a la acepción inicial.

²⁹ MALDONADO, Carlos, Filosofía de la sociedad civil, Filosofía Unisinos. v.2. n.3, Colombia, 2001. p. 70.

³⁰ ALARCÓN, Luis y GÓMEZ Irey, REPENSANDO LO POLITICO tomado de <http://serbal.pntic.mec.es/AParteRei/maffesoli.pdf>, en diciembre 16 de 2009

“...la democracia es una forma de vida, a saber, aquella que anuncia en la cotidianidad configura un estilo de existencia que es posible comprobar, esto es, compartir, convivir, en diversos lugares y circunstancias. Así, por ejemplo, la democracia debe ser efectivamente comprobable en la calle, en el trabajo, en la familia, en la escuela, en el campo, en la ciudad, en el bar o en el restaurante, y así sucesivamente. En otras palabras la democracia no es una simple formalidad, sino que adquiere sus contenidos desde la vida misma de los individuos, en las relaciones múltiples y entrecruzadas que ellos establecen todos los días en cualquier momento con otros individuos como ellos, pero diferentes de ellos.”³¹

Se comprende un aspecto *antológico*, así mismo es sensitivo y empírico porque en la medida que al distinguir la democracia como forma de vida equipara la dimensión esencial del ser y su trascendentalidad en los pequeños mundos, lo relaciona con la experiencia, la identificación, la naturaleza, en lo político, en lo social.

“...Propiamente hablando, la democracia no es un orden institucional ni consiste e una serie de principios legales (jurídicos) encarnados en determinadas practicas (como el sistema electoral), no es un orden vehiculado a través de determinados organismos (prensa) y órganos de representación social y política, tal y como generalmente se sostiene. Por el contrario, la democracia es originaria y fundamentalmente una forma de vida, y es solo porque es una forma de vida que entonces si puede encarnarse en principios constitucionales, ordenamientos jurídicos y políticos y, en fin en una determinada estabilidad garantizada por ciertas instituciones.”³²

³¹ *Ibíd.* p. 82

³² Maldonado, Carlos. *Op., cit.* p. 81

Complementa Maldonado, con una caracterización determinista, que ubica la democracia como causa legítima de la institucionalidad y está se configura como garante de la primera. En tal sentido toma preponderancia la inclusión del ciudadano, por cuanto la persona es unidad básica e indivisible de lo social y lo político, valores que la Constitución Política de 1991 ha incorporado en sus objetivos y en la protección de los derechos fundamentales, también, en los pronunciamientos sobre los mecanismos de participación y los planes de desarrollo.

3.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La noción surge con las teorías liberales del siglo XVIII, promovidas por la intelectualidad de la época y constituyeron el pilar ideológico del nuevo sistema político y económico emergente.

En el siglo XX, la teoría de la marginalidad social desarrolló el concepto, al ubicarlo como criterio de interpretación de la realidad social latinoamericana³³, la participación se incorporó en la sociedad mediante programas de promoción popular, como mecanismo para aliviar y controlar las tensiones sociales y legitimar las instituciones estatales. Prueba de ello se aprecia en el marco histórico, con las reformas implementadas en Colombia, por el presidente Carlos Lleras Restrepo.

Otra acepción de la participación la expone Borja:³⁴

“La participación es sobretodo, el encuentro entre las instituciones representativas, partidos y administración, por una parte y los movimientos y organizaciones sociales, que existen autónomamente

³³ VEKEMANS, R. Marginalidad, promoción popular e integración Latinoamericana. Buenos Aires. Troquel, 1970.

³⁴ BORJA, Jordi. *Participación ¡Para qué?*. Revista Foro, N° 1, Bogotá, 1986. p. 27

de los partidos políticos y de los mecanismos participativos. Por lo tanto una prueba de la voluntad participativa de un gobierno nacional o local, es el apoyo que presta a las organizaciones populares (económico o material, reconocimiento político, jurídico, etc.), sin exigir ningún tipo de exigencia administrativa o partidista”

Significa que la participación ciudadana refiere a la relación entre la institución estatal y la sociedad, en el espacio de la gestión y toma de decisiones en materia de lo público, y en concordancia al sistema legal, pero también, a los planes de políticas públicas que planifican el desarrollo local y nacional.

La noción anterior permite comprender la disposición constitucional de la participación, que se presenta como un valor a lo largo de la Carta, cuya finalidad principal es que los ciudadanos incidan en las decisiones de la vida pública y en su gran mayoría las decisiones en las que se desea tener influencia son las relacionadas con el prestamos de los servicios públicos y por tanto las garantías mínimas sociales a los gobernados.

El Estado con la participación de los particulares y de la comunidad tiene a su cargo el incremento progresivo de la seguridad social (Art. 48 C.N.) y la prestación del servicio público de la Salud (Art. 49 C.N.); así como la adecuada y suficiente cobertura educativa que garantice la participación de los ciudadanos no solo en la creación de políticas sino en la dirección de instituciones (Art. 68 C.N.), el Estado también es responsable de el fomento de las practicas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación (Art. 41 C.N.).

La democratización del Estado se extiende también a la administración de justicia, toda vez que los particulares son investidos transitoriamente de poderes judiciales en lo que respecta a la función de conciliadores y árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, así mismo los ciudadanos

pueden intervenir en los procesos de constitucionalidad de manera directa (Art. 116, 241 y 242 C.N.).

A nivel local, la participación se hace ostensible en la elección popular de alcaldes y gobernadores, así como, la participación de las JAL en los planes y programas municipales de desarrollo económico y social (Arts. 303, 314, 318 C.N.).

En materia económica, es también promovida la participación ciudadana, cuando el legislador crea estímulos y medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas (Art. 57 C.N.), o, en lo relativo a los proceso de privatización de las empresas en las que el Estado tiene parte, donde se deberá tomar las medidas necesarias con miras a democratizar la titularidad de las acciones (Art. 60 C.N.), así mismo es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra (Art. 64 C.N.), y la obligación del Estado de garantizar la igualdad de oportunidades en el uso del espectro electromagnético (Art. 75 C.N.).

Otro punto importante de resaltar en esta materia tiene que ver con el criterio que el Estado escogió para la distribución del gasto público y es el número de personas con necesidades básicas insatisfechas (Art. 350 y 357 C.N.) haciendo plausible lo ordenado por los Arts. 1 y 13 C.N., en relación a la garantía de igualdad real y efectiva.

No obstante se señalo en gran medida los deberes del Estado en cuanto a la participación como principio constitucional, es preciso también denotar que la democracia participativa se hace posible en la medida en que los ciudadanos asuman su papel protagónico, sugerido y posibilitado por el Art. 95 *ajusdem*.

La anterior lista de normativa constitucional, tiene como origen el principio de la participación, permite destacar en ella dos características y son: La universalidad

y la tendencia expansiva; es universal en la medida en que se desarrolla como factor fundamental en varios escenarios , procesos y lugares, tanto públicos y privados, Es expansivo en razón a que su dinámica reconoce el proceso social, lo encauza y hace que el mismo legitime las instituciones, de conformidad con los objetivos constitucionales y fortalecimiento del ideario democrático.

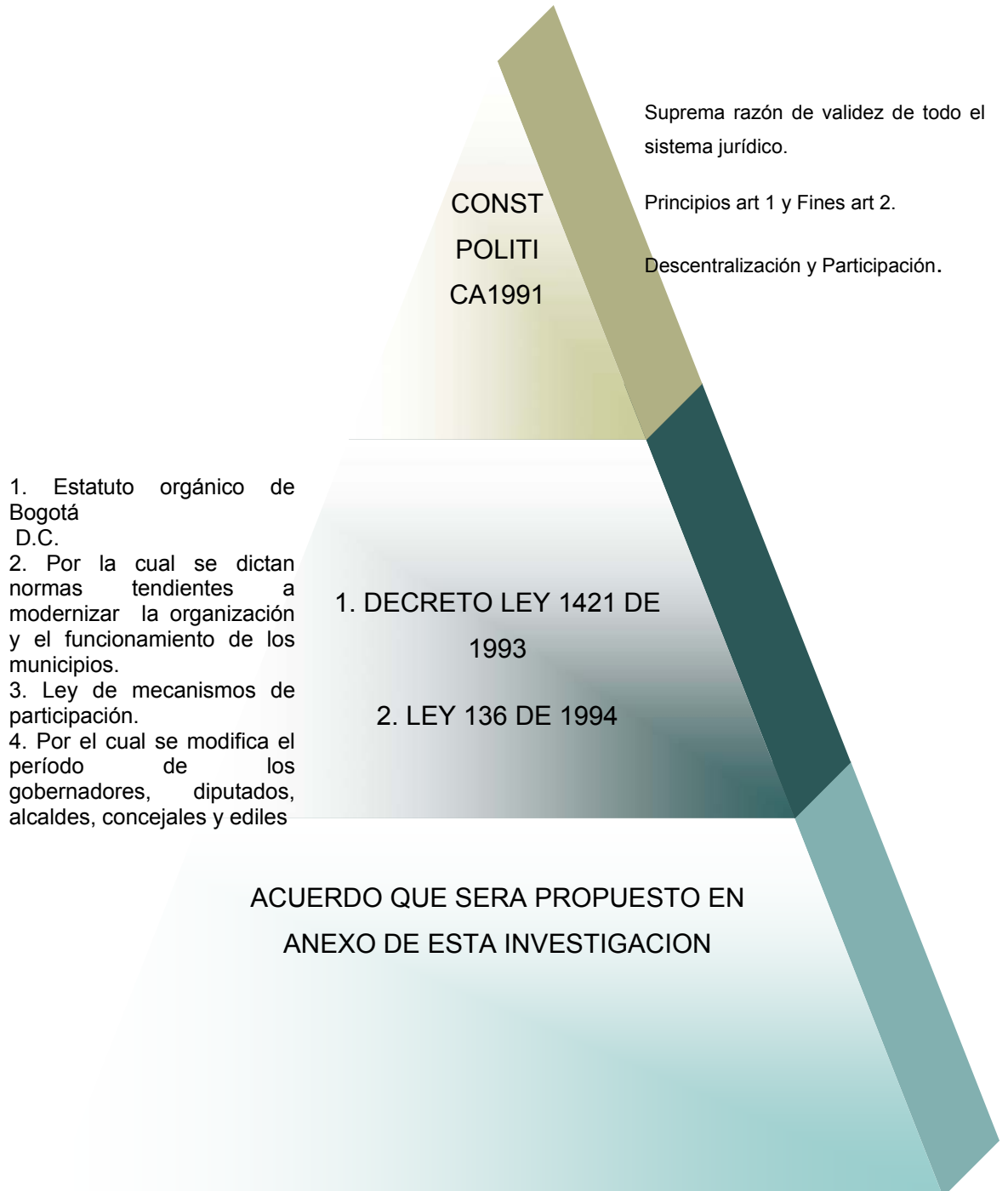
4. ESTADO DEL ARTE

Diversa es la documentación en materia de democracia participativa y Estado Social de Derecho e incluso se advirtió de proyecto de medición sobre legitimidad institucional y capital social como el Barcas (Barómetro de Capital Social, DNP), sin embargo son pocos los estudios específicos que relacionan a las JAL en el escenario de Bucaramanga; a continuación se señalan los estudios que se han elaborado en la academia:

- LUIS ERNESTO CORTES GAMBOA, LUISA EUGENIA ORDUZ QUINTERO. EL DESARROLLO DE PIEDECUESTA Y LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES. Tesis de grado UCC. Bucaramanga. 1990.
- Martha Cecilia Gutiérrez Portilla, Sonia Patricia Perea Sandoval y Wilson Rueda. PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES ORGANIZATIVAS Y EDUCATIVAS DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES DE BUCARAMANGA. Tesis de grado, trabajo social. UIS. Bucaramanga. 1990.
- ALFREDO BALLESTEROS AMAYA, JORGE. RAMIREZ VEGA. LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES: MECANISMO DE PARTICIPACION CIUDADANA Tesis de grado sociología. UCC. Bucaramanga. 1992.
- BLANCO ARANGO ALIRIO. LA PARTICIPACION CIUDADANA COMO ESTRATEGIA DE APOYO AL PROGRAMA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL EN EL MARCO DE LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION. Tesis de grado UCC. Bucaramanga. 1995.

- AYALA BERNAL, NIDIA CAROLINA, NUEVA TEORIA DE SOCIEDAD CIVIL EN RELACION A LA PAPTICIPACION CIUDADANA Y SUS DERECHOS Tesis de grado UCC. Bucaramanga. 2006.

CAPITULO II: SISTEMATIZACIÓN NORMATIVA DE LAS JAL



Para Kelsen, “una norma jurídica determina la forma en que otra es creada e incluso su contenido. Cuando una norma jurídica es válida por haber sido creada en la forma establecida por la otra, la última constituye la razón de validez de la primera”³⁵, esto significa que el derecho regula su propia creación. Y con la intención de hacer un análisis jurídico sistemático de la normatividad que rodea la figura del miembro de la JAL, fue preciso determinar cuáles son las normas superiores e inferiores verificar la validez de cada una de ellas en consonancia con la inmediatamente superior (que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico).

En consecuencia se examinó la validez de cada norma que está dentro de la pirámide jurídica y de ella se observó si:

Ha sido creada en la forma establecida por el ordenamiento jurídico al que pertenece, es decir el individuo que crea la norma es un órgano de la comunidad, cuyo función se encuentra determinada por un precepto del orden constitutivo de esa misma comunidad jurídica y en dirección a la creación de la norma bajo examen, además, que el contenido de la norma *subjudice* responde a la directriz establecida por la norma superior.

No ha sido derogada en la forma prescrita por el orden jurídico.

La Constitución representa el nivel superior dentro del derecho nacional³⁶ y entendida en sentido material es el contenedor de todos los preceptos más altos jerárquicamente hablando que regulan la creación de leyes, así las cosas se empezará por examinar la constitución en los preceptos que establecen los principios, valores y normatividades que rigen la materia de investigación.

³⁵ KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y el Estado, UNAM, México 1995, p 146.

³⁶ *Ibid.* p. 147

1. LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991

Establece como principios rectores los expuestos en el Art. 1 entre los que tenemos:

- La descentralización.
- La participación.
- La democracia.

“ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades Territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”³⁷

Establece como fines los expuestos en el Art. 2 entre los cuales resaltamos:

“ARTICULO 2º (...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (...)”

³⁷ Constitución Política de Colombia 1991. Art. 1.

La descentralización se puede hallar también en:

ARTICULO 67: Donde se establece que “(...) la Nación y las entidades territoriales participaran en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales (...)”

ARTICULO 115: Que versa sobre la integración de la rama ejecutiva, contempla que: “(...) Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva.”

ARTICULO 151: que versa sobre las materias que deben regirse por leyes orgánicas: “(...) y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (...)”

ARTICULO 176: De la Cámara de Representantes “(...) La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.

Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000(...)”

ARTICULO 209: De la función administrativa “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

ARTICULO 210: De la creación de las Entidades Descentralizadas. “Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa.

Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.”

ARTICULO 211: De la delegación de funciones: “La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine (...)”

ARTÍCULO 286: De las entidades territoriales. “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.”

ARTICULO 287: De la autonomía de las entidades territoriales: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*

4. Participar en las rentas nacionales.”

ARTICULO 288: De los principios del ordenamiento territorial. “(...) Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.”

ARTTICULO 297: De la formación de nuevos departamentos.

ARTICULO 298: De las funciones de los departamentos: “Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes (...)”

ARTICULO 299: De la organización de las asambleas departamentales: “(...) En cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental (...)”

ARTICULO 300: De las funciones de las Asambleas Departamentales.

ARTICULO 302: De la gradualización de las administraciones departamentales. “La ley podrá establecer para uno o varios Departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas.

En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios Departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales.”

ARTÍCULO 303: De la elección de Gobernadores.

ARTICULO 305: De las funciones del Gobernador. Numeral 3. “Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República.”

ARTÍCULO 307: De la creación de regiones. “La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados (...).”

ARTICULO 311: Del Marco de funciones municipales. “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el

desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

ARTICULO 312: De la creación de los Concejos Municipales.

ARTICULO 313: De las funciones de los Concejos Municipales.

ARTÍCULO 314: De la elección de Alcaldes.

ARTICULO 315: De las funciones de los Alcaldes.

ARTÍCULO 320: De la categorización municipal. “La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”.

ARTICULO 322: De los principios organizativos del distrito Capital.

ARTÍCULO 323: Del Distrito Capital, juntas administradoras locales y alcalde mayor.

ARTICULO 324: De las Juntas Administradoras Locales y el presupuesto distrital

ARTÍCULO 329: De las entidades territoriales indígenas

ARTÍCULO 356: Del situado fiscal. “Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a

cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios (...)”

ARTICULO 357: De la participación de los municipios en el situado fisca. “El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución (...)”

Se evidencia la participación como principio constitucional, que ilumina todo el articulado expuesto al otorgar una mayor libertad a las entidades territoriales para que tomen las decisiones sobre algunas materias relacionadas con su desarrollo, con ello se genera mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública.

Esta eficiencia radica en el hecho innegable que son las autoridades locales las que mayor conocimiento ostentan de los problemas que aquejan a los habitantes, ellos viven un contexto similar al de sus gobernados y sienten de manera cercana las problemáticas, lo cual no solamente supone un compromiso mas férreo sino también un interés político más evidente; de la eficiencia del gobierno municipal o departamental, que es muy sencilla de evidenciar por parte de la comunidad, depende el mantenimiento del poder.

Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el art. 287 habla de la

"gestión de sus intereses". Y esa es la razón por la cual se considera el municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado (Artículo 311. C.P.)"³⁸

Sin embargo en el desarrollo de las funciones que le competen al estado es preciso encontrar esa mixtura que el constituyente quiso armonizar, Colombia no deja de ser un estado de forma Unitaria, que mantiene, por ejemplo, centralizado el poder legislativo y esto, porque se entiende que en un proceso de desarrollo como el que se vive no da lugar a que las entidades territoriales asuman funciones mas allá de sus capacidades económicas y de sus necesidades primordiales.

Se traen a colación pues, no obstante la validez jurídica de la norma como explica Kelsen, se asume además que la eficacia depende directamente de factores objetivos determinados por una realidad socioeconómica de los territorios, es decir esta normatividad encaminada a propósitos tan loables, seria invalida e ineficaz si contiene preceptos irrealizables de acuerdo al contexto del municipio o del departamento; es así como ciertas obras superan las capacidades económicas del municipio o ciertos procedimientos tecnológicos van mas allá de sus posibilidades cognitivas y tecnológicas.

Es notorio el interés del constituyente por hacer más eficiente la cosa pública a través de la descentralización expuesta en numerosos artículos de la carta magna , pero también se evidencia su preocupación por viabilizar la descentralización dentro de un Estado Desarrollado , en la medida en que equilibra esta descentralización con artículos que cimientan el poder central y que reconocen en el Estado unitario el único facultado aun para desarrollar cierto tipo de actividades de gran importancia.

³⁸ Corte Constitucional, Sentencia C- 244 de 2001 M.P Libardo Orlando Riascos

Sin su contrapeso, la descentralización no sería exitosa y su gradual aumento es una muestra plausible de las democracias por empoderar integral y definitivamente los entes territoriales.

De igual forma, el principio de la “participación” está presente dentro de todo el entramado constitucional en los siguientes artículos (no entraremos a determinar su contenido toda vez que ya fue mencionado dentro del desarrollo del marco histórico):

El Art. 3, Art. 5, Art. 7, Art. 40, Art. 103 y ss., Art. 107, Art. 112, Art. 259, Art. 374, Art. 375, Art. 23, Art. 45, Art. 68, Art. 342, Art. 369, Art. 78, Art. 369, Art. 48, Art. 49, Art. 41, Art. 116, Art. 241, Art. 242, Art. 303, Art.314, Art. 318, Art. 57, Art. 60, Art. 64 , Art. 75, Art. 350, Art. 357, Art. 13, Art. 95 N° 5.

La validez de la norma fundamental está dada *per se*, en correspondencia a lo expuesto por Kelsen “*por la preexistencia de otra constitución mas antigua y esta a su vez de una mas antigua , llegando finalmente a la primera que fue establecida por alguna especie de asamblea(...)*”³⁹, es así como no entraremos a analizar la validez de la constitución y dejaremos este punto a la conexión ha propendido notablemente en los últimos tiempos por los Estados de principios participativos eminentemente descentralizados y gobernados bajo un esquema democrático.

³⁹ Kelsen , *Op. cit.*, p. 135

2. LEY 136 DE 1994

En lo que concierne al siguiente peldaño de la pirámide se encuentra la 136 de 1994. De ella se predica su validez toda vez que:

Siendo una norma ordinaria⁴⁰, fue creada por el Congreso de la Republica, como lo manda el precepto constitucional 150 C.N., bajo el procedimiento determinado por la ley 5ª de 1992, Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Además, la ley 136 se realiza en desarrollo de la ley Orgánica de Ordenamiento territorial, que a su vez deriva del mandato establecido por el Art. 151 constitucional y los demás correspondientes a la descentralización que ya se mencionaron.

Responde a los principios de la participación y la descentralización, lo cual se evidencia en su articulado y de manera ostensible en los artículos: primero, cuarto y quinto.

ARTÍCULO 1o. DEFINICIÓN. El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que lo señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio. (Negritas fuera del texto).

ARTÍCULO 4o. PRINCIPIOS RECTORES DEL EJERCICIO DE COMPETENCIA. Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-844 de 2000.

en la ley orgánica de ordenamiento territorial y en especial con sujeción a los siguientes.

a) COORDINACIÓN. En virtud de este principio, las autoridades municipales al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias deberán conciliar su actuación con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones;

b) CONCURRENCIA. Cuando sobre una materia se asignen a los municipios, competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades;

e) SUBSIDIARIEDAD. Cuando se disponga que los municipios puedan ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales o entidades, en subsidio de éstos, sus autoridades sólo entrarán a ejercerlas una vez que se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ellos en la norma correspondiente y dentro de los límites y plazos fijados al respecto.

Así mismo, cuando por razones de orden técnico o financiero debidamente justificadas, los municipios no puedan prestar los servicios que les imponen la Constitución y la ley, las entidades territoriales de nivel superior y de mayor capacidad deberán contribuir transitoriamente a la gestión de los mismos, a solicitud del respectivo municipio. Las gestiones realizadas en desarrollo de este

principio se ejercerán sin exceder los límites de la propia competencia y en procura de fortalecer la autonomía local.

ARTÍCULO 5o. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. La organización y el funcionamiento de los municipios se desarrollarán con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos, y en especial; con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, de acuerdo con los siguientes criterios...

Para una mejor revisión de la ley 136 de 1994, que es uno de los objetos de estudio de este proyecto investigativo, se entrara a examinar el articulado con relaciona los principios constitucionales que la inspiran.

DESCENTRALIZACION	PARTICIPACION
<p>Art. 1. Definición del Municipio: Lo establece como entidad territorial y le otorga autonomía política, fiscal y administrativa.</p> <p>Art. 2. Establece el régimen de los Municipios. Señala en su literal a) que la ley está en concordancia con los Arts. 288, 342 y 352 de la C.N. en relación a la distribución de competencias.</p> <p>En el Literal c) se evidencia la</p>	<p>Art. 2. El régimen Municipal, responde a lo previsto por los Arts. 103 y 152 C.N. en relación con las instituciones y mecanismos de participación ciudadana.</p> <p>Art. 3. De las funciones de los municipios, numeral 3, que corresponde a los Arts. 342, 40, 1 y 2 de la norma superior.</p> <p>Art. 10. De la distribución equitativa. Corresponde a lo dispuesto por el Art.</p>

DESCENTRALIZACION	PARTICIPACION
<p>descentralización fiscal, en lo relativo a la capacidad de endeudamiento y en consonancia con el numeral 19 del Art. 150 C.N.</p> <p>En este artículo también se encuentra expuesta la descentralización administrativa en relación a los regímenes salariales y prestacionales de los empleos públicos.</p> <p>En el literal d) está presente la descentralización administrativa y fiscal, en relación a la distribución de recursos entre la Nación y los municipios, en concordancia con los Arts. 125 Transitorio, 21, 152 literal c”, 269, 313, 356, 357, 365 y 48 transitorio de la constitución.</p> <p>Art. 3. Funciones de los municipios, Números 1, 2, 4, 5, 6, 7,8. Que responde al Art. 288 superior.</p> <p>Art. 4. Principios rectores de la competencia, en concordancia con el Art. 288 superior.</p> <p>Art. 5. De los principios rectores de la administración municipal, en</p>	<p>350 inciso segundo de la C.N.</p> <p>Art. 77. De la participación ciudadana en el estudio de proyectos de acuerdo. Disposición que responde al Art. 40 Superior de los derechos de los ciudadanos.</p> <p>Art. 117. De las comunas y corregimientos, artículo que responde al principio constitucional de la participación establecido en el Art. 1 C.N. y los fines del Art. 2 C.N., así como el 318 superior.</p> <p>Arts. 118, 119 y 122. De la administración de los corregimientos, de las Juntas administradoras Locales y de los electores en su orden, corresponden al desarrollo constitucional de los Arts. 1, 2, 40, 258, 259 y 260.</p> <p>Art. 131. De las funciones de las Juntas Administradoras Locales, responde a los Art. 40 N° 1, 12, 314, 318, 13, 350, 357, 95 N° 5.</p>

DESCENTRALIZACION	PARTICIPACION
<p>concordancia con el Art. 209 Superior.</p> <p>Art. 6. De la Categorización Municipal, que responde al Art. 320 superior.</p> <p>Art. 13. De la Participación de los nuevos municipios en los ingresos corrientes de la nación. Disposición que responde a lo establecido por el Art. 357 superior.</p> <p>Art. 14. De la modificación de límites intermunicipales, responde a los lineamientos establecidos por los arts. 290 y 300 Constitucionales.</p> <p>Art. 21 al 83. De toda la normatividad aplicable a los Concejos municipales y concejales, en concordancia con los arts. 312 y 313 Superiores.</p> <p>Art. del 84 al 116. De toda la normatividad aplicable a los alcaldes. Disposiciones que responden a los mandatos constitucionales configurados en los Art. 314, 315 y 316.</p>	<p>Arts. 141, 142 y 144. De la vinculación al desarrollo municipal y de la formación ciudadana. Son pilares importantes en la aplicación de los Arts. 1 y 2 constitucional, así como de los arts. 37, 38, 39,40, 107,108. Además de aludir a la protección de los derechos establecidos en el Art. 42 ss y 78 y ss. superiores.</p> <p>Arts. 154 al 167 del Control fiscal, responde a la figura jurídica establecida en el mandato constitucional del Art. 270.</p>

DESCENTRALIZACION	PARTICIPACION
<p>Art. del 117 al 140. De todo el régimen de las Comunas, Juntas administradoras locales y corregimientos, responde al Art. 318 Constitucional.</p> <p>Art. 152. De la autonomía de los municipios. Correspondiente al desarrollo del Art. 287 C.N.</p>	

Es válida entonces la ley 136 de 1994 en tanto ha sido establecida por un órgano competente en la forma prescrita por la constitución y responde al contenido de esta.

En extenso, la ley, cumple con los propósitos del constituyente toda vez que empodera al municipio como la piedra angular del edificio territorial del Estado, le otorga funciones que generan una mayor eficiencia en la cosa pública, la vigilancia y el préstamo de los servicios públicos, siendo estos una función inherente al estado Social de derecho es una muestra clara de la intención de la ley de hacer gala del principio de descentralización de la Carta.

La ley 136 de 1994 es además un pilar fundamental en la materialización de la participación ciudadana, pues aunque no determina mecanismos específicos a través de los cuales el ciudadano puede incidir directamente en las decisiones públicas, sí, es la que reglamenta la figura que se estudia “Las Juntas Administradoras Locales” y estas por su naturaleza, son el espacio propicio para participar como ciudadano del común en la solución de las necesidades. Esta

participación se da de dos maneras o bien siendo candidato y teniendo un nivel de injerencia considerable en las decisiones de la administración municipal o bien conociendo la figura y haciendo que quienes ostentan el cargo que son los más cercanos a las necesidades de la comunidad actúen en pro de resolverlas; es decir esta ley pone los brazos de la administración y del Estado tan cerca de la ciudadanía , del barrio , de la casa como es posible , instaura una figura que no solo tiene peso dentro de la estructura municipal, sino que además es tan cercana que se convierte en el puente más idóneo para acceder la cosa pública.

3. LEY 134 DE 1994

A continuación, se examinará la ley 134 de 1994, perteneciente a esta comunidad normativa, toda vez que es la ley estatutaria principal en la regulación de la participación ciudadana, uno de los principios constitucionales rectores que encabezan esta pirámide jurídica.

En el mismo nivel jerárquico que la ley 136 de 1994 se localiza la ley 134 de 1994, encontramos que esta es válida toda vez que:

Siendo una norma estatutaria⁴¹, la creó el Congreso de la Republica, como lo manda el precepto constitucional 153 C.N., bajo el procedimiento determinado por la ley 5ª de 1992.

Es estatutaria en tanto que como establece el Art. 152 superior, que define las materias sobre las que versan las leyes estatutarias, en su literal d) ésta contiene el desarrollo de preceptos relativos a las “instituciones y mecanismos de participación ciudadana.”

En su articulado se observa además que desarrolla los principios constitucionales de la participación y la descentralización. (Ver Art. 1º)

Artículo 1o.- “Objeto de la ley. La presente ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

⁴¹ Diario Oficial 41.373 del 31 de mayo de 1994.

Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley.”⁴²

Hasta el título X la ley aborda los diferentes mecanismos de participación ciudadana, desarrollando cabalmente los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 103 a 106 superiores.

En título XI De la participación democrática de las organizaciones civiles; más precisamente en los artículos 99 y 100 se observa el desarrollo de los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 1 , 2 , 23 , 41 y 369.

De esta manera se considera que dentro del análisis sistemático positivista esta ley es válida en tanto que cumple con los requisitos que Kelsen supone para ello.

La ley 134 cumple con las aspiraciones del constituyente, pues desarrolla cada uno de los mecanismos definidos por la constitución para materializar el principio de la participación, como lo son el plebiscito, el referendo, el cabildo abierto, la revocatoria del mandato, iniciativa legislativa y la consulta popular.

El objetivo central de la ley es desarrollar los principios de la democracia participativa. La constitución se encargó de generar los derroteros enmarcados en principios y valores, pero para que los ciudadanos realmente tomen su verdadero papel protagónico en la gestión de lo público, es preciso generar una

⁴² *Ídem.*

reglamentación que estructure una cara formal de los procesos y que ponga los principios al alcance material de la comunidad.

La ley se ocupa de hacer realidad todo lo que el constituyente solicita en el amplio listado de artículos donde hace ostensible el principio de la participación y que ya resaltamos con anterioridad.

Los principios orientadores de la ley van encaminados a garantizar la participación efectiva de la ciudadanía en los asuntos públicos y a evitar que sean usados de manera abusiva e irresponsable. Las virtudes de la democracia participativa podrían desaparecer si en la regulación no se prevén controles; no obstante, la sensación de la ciudadanía y la no prosperidad histórica de algunos de ellos como la revocatoria del mandato, dejan el sabor de que estos controles terminaron siendo talanqueras que hacen inoperantes algunos de estos mecanismos y que nos propician la participación como el constituyente deseaba.

4. ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2002

Dentro de la pirámide jurídica kelseniana, existe otra norma en el mismo nivel jerárquico que regula la materia que se estudia y es el acto legislativo 02 de 2002.

Del cual se predica su validez en tanto que:

Es un norma denominada Acto legislativo, toda vez que fue dictada con el animo de reformar la constitución vigente (la carta magna de 1991) en cumplimiento de lo establecido por la misma Constitución Nacional en su Art. 375, que expone como una de las vías para hacer reformas constitucionales , la iniciativa en Actos Legislativos

La norma no ha sido declarada en ninguno de sus apartes inexecutable en orden a los procedimientos señalados para ello.

En esta norma se modifican los Arts. 303, 299, 314 312, 323, 318 superiores, en tanto que añade un año a los periodos de ejercicio de los cargos de diputados, concejales, gobernadores, alcaldes y miembros de las Juntas Administradoras Locales.

Desde un análisis teleológico de la norma, se cumple con la finalidad de regular los preceptos constitucionales que se modifican, por uno de los medios constitucionalmente habilitados para ello, no se está en detrimento de ninguno de los principios señaladas de esta comunidad normativa, como son la participación y la descentralización, por tanto de ella se puede predicar su validez.

5. DECRETO LEY 1421 DE 1993

En iguales condiciones jerárquicas normativas que las tres normas anteriormente mencionadas, se encuentra el decreto ley 1421 de 1993, expedido por el Presidente de la Republica de la época, el Dr. Cesar Gaviria Trujillo, en observancia del artículo 41 transitorio de la Constitución que reza: “Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez expedirá las normas correspondientes”.

Esta es una norma denominada decreto ley , toda vez que es expedida por el ejecutivo en uso de unas facultades extraordinarias y tiene la misma jerarquía que las leyes, de manera general estas facultades extraordinarias las concede el Congreso de la Republica (según el Art. 150 n 10) por un periodo de 6 meses y bajo unos supuestos facticos, pero para este caso, no fue preciso esta autorización por que las facultades extraordinarias fueron concedidas al ejecutivo en virtud del Art. 41 transitorio superior.

Esta norma ha sufrido varias modificaciones desde su publicación, no obstante continua vigente y para este análisis se han tiene en cuenta dichas modificaciones. Con este decreto ley como ya se vio, se le da cumplimiento al precepto constitucional contenido en el Art. 41 transitorio, pero a su vez se desarrollan los Art. 322, 323, 324, 318 superiores, además de la observancia de los principios constitucionales de descentralización y participación.

En particular de este decreto se observa el desarrollo pormenorizado que se le da a las Juntas Administradoras locales como autoridades del distrito capital (Art. 5 N° 3 decreto ley 1421 de 1993).

Es en este instrumento normativo donde realmente se desarrollan todas las facultades que el constituyente le otorgó a las JAL en el Art. 318 de la C.N. existe un solo acápite denominado “DESCENTRALIZACION TERRITORIAL” que desarrolla con gran especificidad las materias sobre las cuales tiene autonomía las localidades en el distrito especial de Bogotá.

Dentro de lo dispuesto para las JAL que son la materia de estudio de esta investigación se encuentra por ejemplo: Capítulo II Art. 69 De las atribuciones de las Juntas Administradoras Locales. Capítulo III Del Funcionamiento de las Juntas administradoras Locales, en el que se reglamenta todo lo concerniente a la estructura administrativa que soporta el actuar de estas corporaciones.

En estos capítulos se observa una marcada descentralización de funciones y atribuciones de la capital hacia las localidades y un gran esfuerzo por fomentar la participación por medio de encuentros ciudadanos que posibilitan la toma de decisiones por parte de la comunidad en temas como el presupuestal.

Se considera válida esta norma, toda vez que fue creada en observancia de los procedimientos establecidos y está acorde con el contenido de los principios constitucionales que deben direccionarla, es decir la descentralización y la participación.

Estas normas del segundo peldaño de la pirámide Kelseniana, como lo son las referidas: la ley 136 de 1994, el acto legislativo 02 de 1992 y el decreto-ley 1421 de 1993, han sido modificadas en algunos de sus artículos por algunas normas como la ley 617 de 2000, pero el análisis que se hizo de ellas no precisa el anuncio de las que las han modificado, toda vez que se procedió a analizar las actualizadas y vigentes en todas sus partes.

Como complemento a este análisis sistemático y en relación al trabajo de campo que se expondrá en lo sucesivo, se quiso hacer un análisis exegético de cada uno de las funciones de las Juntas Administradoras Locales contenidas en el Art. 131 de la ley 136, a fin de determinar su validez jurídica. Partiendo del resultado de este análisis se observara el trabajo de campo del que se busca derivar el nivel de cumplimiento que ostentan las mismas por parte de los miembros de las JAL en Bucaramanga.

Consecuencia del anterior, se elabora las conclusiones tendientes a determinar si se puede predicar la eficacia del Art. 131 de la ley 136 o no y porque.

6. ARTICULO 131 LEY 136 DE 1994

FUNCION	ANALISIS TELEOLOGICO	ANALISIS SISTEMATICO
	(los fines de la norma responden a las finalidades constitucionales)	(la norma tiene validez en tanto el procedimiento de su creación e individuo que la creo proviene de otra norma superior que señala estos preceptos)
1. Presentar proyectos de acuerdo al Concejo Municipal relacionados con el objeto de sus funciones.	Responde al principio constitucional de la Participación, contenido entre otros preceptos en: los Art. 1, 2, Art. 40 N° 5 de la Constitución Nacional.	Si es válida, pues la ley 136 es válida en su totalidad, fue creada como ya lo demostramos bajo los procedimientos de una ley ordinaria, por parte del Congreso de la República y no ha sido derogada
2. Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.	Responde al Principio constitucional de la descentralización contenido entre otros artículos en el arts. 1, 2 y 313 de la Carta Magna.	Si es válida, pues la ley 136 es válida en su totalidad, fue creada como ya lo demostramos bajo los procedimientos de una ley ordinaria, por parte del Congreso de la

FUNCION	ANALISIS TELEOLOGICO	ANALISIS SISTEMATICO
		República y no ha sido derogada
3. Promover, en coordinación con las diferentes instituciones cívicas y juntas de acción comunal, la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales.	Responde al principio constitucional de la Participación, contenido entre otros preceptos en los arts. 1, 2, 103 inciso final, Art. 318 inciso primero, de la Constitución Nacional.	Si es válida, pues la ley 136 es válida en su totalidad, fue creada como ya lo demostramos bajo los procedimientos de una ley ordinaria, por parte del Congreso de la República y no ha sido derogada
4. Fomentar la microempresa, famiempresa, empresas comunitarias de economía solidaria, talleres mixtos, bancos de tierra, bancos de maquinaria y actividades similares.	Responde al principio constitucional de la Participación en materia económica Art. 57 C.N y desde luego a los preceptos fundamentales contenidos en los Art. 1 y 2 C.N.	Si es válida, pues la ley 136 es válida en su totalidad, fue creada como ya lo demostramos bajo los procedimientos de una ley ordinaria, por parte del Congreso de la República y no ha sido derogada
5. Colaborar a los habitantes de la comuna o corregimiento en la defensa de los derechos fundamentales consagrados en la	Responde igualmente al principio constitucional de la participación en relación a la función administrativa, consagrado en el Art. 23	Si es válida, pues la ley 136 es válida en su totalidad, fue creada como ya lo demostramos bajo los procedimientos de una ley ordinaria, por

FUNCION	ANALISIS TELEOLOGICO	ANALISIS SISTEMATICO
Constitución Política, tales como: derecho de petición y acción de tutela	Superior.	parte del Congreso de la República y no ha sido derogada
6. Elaborar temas para el nombramiento de corregidores.	Responde al principio de descentralización, que empodera la zona rural, consagrado en el Art. 318 C.N.	No obstante este artículo no ha sido derogado conforme la constitución establece, ha entrado en lo que Kelsen denominaría <i>Desuetudo</i> , que consiste en la perdida de validez de una disposición legal debido a su ineficacia. Kelsen sostiene que es el efecto jurídico negativo de un procedimiento consuetudinario. ⁴³
8. Rendir concepto acerca de la conveniencia de las partidas presupuestales solicitadas a la administración o	Responde al principio de descentralización, consagrado para este caso en los Arts. 67, 209, 311, 356 Superiores y desde luego en los	Si es válida, pues la ley 136 es válida en su totalidad, fue creada como ya lo demostramos bajo los procedimientos de una ley ordinaria, por

⁴³ KELSEN, Hans. *Op. cit.*, p. 154

FUNCION	ANALISIS TELEOLOGICO	ANALISIS SISTEMATICO
<p>propuestas por el alcalde, antes de la presentación del proyecto al Concejo Municipal. Para estos efectos, el alcalde está obligado a brindar a los miembros de las juntas toda la información disponible</p>	<p>Arts. 1 y 2 de los principios y fines constitucionales.</p>	<p>parte del Congreso de la República y no ha sido derogada</p>
<p>9. Ejercer, respecto de funcionarios de libre nombramiento y remoción que ejerzan funciones desconcentradas, en la respectiva comuna o corregimiento, los derechos de postulación y veto, conforme a la reglamentación que expida el Concejo Municipal.</p>	<p>Responde al principio de descentralización, consagrado para este caso en el art. 209 Superior.</p>	<p>No obstante este artículo no ha sido derogado conforme la constitución establece, ha entrado en lo que Kelsen denominaría <i>Desuetudo</i>, que consiste en la pérdida de validez de una disposición legal debido a su ineficacia.</p>
<p>10. Presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su</p>	<p>Responde al Principio de descentralización consagrado en el Art.</p>	<p>Si es válida, pues la ley 136 es válida en su totalidad, fue creada</p>

FUNCION	ANALISIS TELEOLOGICO	ANALISIS SISTEMATICO
jurisdicción.	318 N° 3 constitucional.	como ya lo demostramos bajo los procedimientos de una ley ordinaria, por parte del Congreso de la República y no ha sido derogada
11. Convocar y celebrar las audiencias públicas que consideren convenientes para el ejercicio de sus funciones.	Responde al principio de participación consagrado en el Art. 37 y 318 superiores.	Si es válida, pues la ley 136 es válida en su totalidad, fue creada como ya lo demostramos bajo los procedimientos de una ley ordinaria, por parte del Congreso de la República y no ha sido derogada
12. Celebrar al menos dos cabildos abiertos por período de sesiones.	Responde al principio de participación establecido en el artículo 103, 1 y 2 constitucionales.	Si es válida, pues la ley 136 es válida en su totalidad, fue creada como ya lo demostramos bajo los procedimientos de una ley ordinaria, por parte del Congreso de la República y no ha sido derogada
13. Distribuir partidas globales con sujeción a	Responde al principio constitucional de la	Si es válida, pues la ley 136 es válida en su

FUNCION	ANALISIS TELEOLOGICO	ANALISIS SISTEMATICO
los planes de desarrollo del municipio atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de los corregimientos y comunas garantizando la participación ciudadana	descentralización administrativa y fiscal, establecida en las siguientes disposiciones superiores: arts. 1, 2 , 311, 13,	totalidad, fue creada como ya lo demostramos bajo los procedimientos de una ley ordinaria, por parte del Congreso de la República y no ha sido derogada

Al analizar cada una de las funciones de los miembros de la JAL, en referencia al objeto de estudio, que: Si bien el establecimiento de estas actividades responde a los principios constitucionales de la participación y la descentralización y a la materialización de la democracia participativa, su eficacia no está determinada per se la validez positiva que representan según el análisis kelseniano.

Su eficacia se determina según el nivel de reconocimiento y acatamiento de la norma, entonces bajo un análisis sociológico y fruto de la experiencia dentro de los ambientes de liderazgo comunitario se tiene que las exigencias previstas por la ley 136 de 1994 en su Art. 131 en algunos casos son verdaderamente altas, en comparación con las herramientas que la misma normatividad y el contexto socio-económico les provee a estos individuos (nos provee).

Es así como el Numeral 1, habla de la presentación de proyectos de acuerdo municipal, cuando (teniendo en cuenta que la representación de las JAL se lleva a cabo en todos los estratos) muchos de ellos son casi analfabetas o aun no siéndolo nunca han presentado un proyecto de esta índole pues no saben cómo se elabora y por supuesto no existe un reglamento que exija esta capacitación o

que establezca quien debe impartirla o que tenerla sea un requisito para posesionarse como miembro de la JAL.

En este punto se está en contravía de la materialización del Estado Social de Derecho, toda vez que se están presentando los derechos pero no se dan las garantías para su verdadero goce, no se propicia las oportunidades precisas para que esos derechos sean efectivamente disfrutados.

En situación similar se encuentra la afirmación sobre la eficacia de los numerales 4, 5, 8, 10 y 13, pues el desarrollo de estas funciones requiere de un nivel mínimo de conocimiento de algunas áreas del derecho y de la administración pública.

Aún si se dan todas las condiciones necesarias, las garantías y voluntades políticas para que se desarrollen las funciones, si no existen las capacidades por parte de los miembros de las JAL, jamás se llevaran a término con la suficiente eficiencia, pues la norma le quedaría grande a los ciudadanos que son sujetos pasivos de ella.

Se evidenció por análisis teleológico y sistemático que la norma no presenta deficiencias, entonces es preciso que la comunidad adquiera las competencias necesarias para que la aplicación de la norma se pueda dar cabalmente, pero es de tener en cuenta que en poblaciones con tan pocas oportunidades como de las que a veces proceden los miembros de las JAL, estas competencias solo se pueden adquirir por medio de la ayuda estatal y desde luego a través de una normatividad que así lo establezca y lo reglamente.

Después de este peldaño en la pirámide de Kelsen no existe una normatividad inferior que especifique ni especialice la estructuración de la materia bajo análisis, es por eso que desde este análisis normativo, se señala la necesidad de una estructuración normativa para la materia en un ámbito municipal. El concejo

Municipal esta habilitado para reglar este tema y no lo ha hecho en muchos municipios, como es el caso de Bucaramanga.

CAPITULO III: LAS JAL EN EL ESQUEMA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

En este capítulo inicia con una descripción de la organización político- territorial en la cuál actúan las JAL en Bucaramanga, seguidamente se presenta el contexto de los miembros de las JAL, y la evaluación de su ejercicio político.

1. ORGANIZACIÓN DE LAS COMUNAS DE BUCARAMANGA

El municipio de Bucaramanga está dividido en diez y siete (17) comunas y tres (3) Corregimientos, así⁴⁴:

a. *COMUNAS:*

- **COMUNA 1 NORTE**

Barrios: El Rosal, Colorados, Café Madrid, Las Hamacas, Kennedy, Altos del Kennedy, Balcones del Kennedy, Las Olas, Villa Rosa, (sectores 1, 2 y 3), Omiagá (sectores 1 y 2), Minuto de Dios, Tejar Norte, Miramar, Miradores del Kennedy, El Pablon (Villa Lina, La torre, Villa Patricia, Sector Don Juan, Pablon, alto y Bajo).

Asentamientos: Barrio Nuevo, Divino Niño, 13 de junio, Altos del Progreso, Maria Paz.

Urbanizaciones: Colseguros Norte y Rosa Alta.

- **CUMUNA 2 NORORIENTAL:**

Barrios: Villa Helena I y II, Ángeles, José Maria Córdoba, Esperanza I, II y III, Lizcano I y II, Regadero Norte, San Cristóbal, La Juventud, Transición I, II, III, IV, y V , La Independencia , Villa Mercedes , Bosque Norte.

Asentamientos: Mesetas del Santuario, Villa Maria, Mirador, Primavera, Olitas, Olas II.

⁴⁴ <http://www.bucaramanga.gov.co/planeacion/gotcomuna1.htm>

- COMUNA 3 SAN FRANCISCO:

Barrios: Norte Bajo, San Rafael, El Cinal, Chapinero, Comuneros, La Universidad, Mutualidad, Modelo, San Francisco, Alarcón.

Asentamientos: Puerto Rico

Otros: U.I.S

- COMUNA 4 OCCIDENTAL

Barrios: Gaitán, Granadas, Nariño, Girardot, La feria, Nápoles, Pio XII, 23 de Junio, Santander, Don Bosco, 12 de Octubre, La Gloria.

Asentamientos: Carlos Torres, Zarabanda, Granjas de Palonegro Sur, Granjas de Palonegro Norte, Navas.

Otros: Zona Industrial (Rio de Oro).

- COMUNA 5 GARCIA ROVIRA

Barrios: Quinta Estrella, Alfonso López, La Joya, Chorreras de Don Juan, Campohermoso, la Estrella, Primero de Mayo.

Asentamiento: Carlos Pizarro, Rincón de la Paz, 5 de Enero, José Antonio Galán, Pantano I, II y III.

Urbanizaciones La palma, la esperanza y Villa Romero.

- COMUNA 6 LA CONCORDIA:

Barrios: La Concordia, San Miguel, Candiles, Aeropuerto Gomez Niño, Ricaurte, La Ceiba, La Salle, La Victoria.

- COMUNA 7 LA CIUDADELA

Barrios: Ciudadela Real de Minas

Urbanizaciones: Macaregua, Ciudad Bolívar, Los Almendros, Plazuela Real, Los Naranjos, Plaza Mayor.

- COMUNA 8 SUR OCCIDENTE

Barrios: San Gerardo, Antiguo Colombia, Los Canelos, Bucaramanga, Cordoncillo I y II, Pablo VI, 20 de Julio, África, Juan XXIII, Los Laureles.

Asentamientos: El Fonce, Manzana 10 del barrio Bucaramanga.

Urbanización: La Hoyada

- COMUNA 9 LA PEDREGOSA

Barrios: Quebrada La Iglesia , Antonia Santos Sur, San Pedro Claver, San Martin, Nueva Granada, La Pedregoza, La Libertad, Diamante I , Villa Inés, Asturias, Las Casitas.

Urbanizaciones: Torres de Alejandría, Urbanización el Sol I y II.

Asentamiento: Los Guayacanes.

- COMUNA 10 PROVENZA

Barrios: Diamante II, San Luis, Provenza, El cristal, Fontana, Granjas de Provenza.

Urbanización: Neptuno

- COMUNA 11 SUR

Barrios: Ciudad Venecia, Villa Alicia, El Roció, Toledo Plata, Dangond, Manuela Beltrán I y II, Igzabelar, Santa Maria, Los Robles, Granjas de Julio Rincón, Jardines de Coaviconsá, El Candado, Malpaso, El porvenir, Las Delicias.

Urbanización: Condado de Gibraltar.

- COMUNA 12 CABECERA DEL LLANO

Barrios: Cabecera del llano, Sotomayor, Antiguo Campestre, Bolarquí, Mercedes, Puerta del Sol, Conucos, El Jardín, Pan de Azúcar, Los Cedros, Terrazas, La Floresta.

- COMUNA 13 ORIENTAL

Barrios: Los Pinos, San Alonso, Galán, La Aurora, Las Américas, El Prado, Mejoras Publicas, Antonia Santos, Bolívar, Álvarez.

Otros: Estadio, Batallón.

- COMUNA 14 MORRORICO

Barrios: Vegas de Morrорico, El Diviso, Los Sauces, Morrорico, Albania, Miraflores, Buenos Aires, Limoncito.

- COMUNA 15 CENTRO

Barrios: Centro, Garcia Rovira.

- COMUNA 16 LAGOS DEL CACIQUE

Barrios: Las del Cacique, El tejar, San expedito.

Urbanizaciones: Santa Bárbara, Quintas del Cacique, Palmeras del Cacique, Altos del Cacique, Altos del Lago, Hacienda San Juan.

Otros: UDES

- COMUNA 17 MUTIS

Barrios: Mutis, Balconcitos, Monterredondo, Héroes, Estoraques I y II , Brisas del Mutis, Manzanares.

Urbanizaciones: Prados del Mutis.

b. CORREGIMIENTOS

- CORREGIMIENTO 1

El Aburrido, Santa Rita, Vijagual, San Cayetano, El Pablon, San Ignacio, San Pedro Alto y Bajo, La Sabana, La Esmeralda, Angelinos (sector la Cemento).

- CORREGIMIENTO 2

Cuchilla Alta, Magueyes, Monserrate, Los Santos, La Capilla Alta y Baja, Bolarqui Alto y Bajo, Retiro Grande y Rosa Blanca.

- CORREGIMIENTO 3

Retiro Chiquito, Retiro Grande Acueducto, San José, Santa Bárbara, La Malaña, Pedregal, Gualilo Alto y Bajo.

2. LOS MIEMBROS DE LAS JAL EN BUCARAMANGA

Un miembro de una Junta Administradora Local (JAL), para acuñar un concepto propio fruto de la vivencia, es aquel personaje en la comunidad, que habiendo sido elegido popularmente se encarga de velar por la satisfacción de necesidades comunitarias y la resolución de los problemas que se presentan en su comuna. Se constituye en el individuo más cercano que sirve de puente entre el ciudadano del común y la administración municipal.

Es la persona que promueve la participación de su comunidad, a través de la creación de juntas de acción comunal o de la utilización de los mecanismos de participación estipulados en la Constitución.

En la pirámide de jerarquía política, los miembros de la JAL son el escalón anterior al Concejo municipal y el posterior a las juntas de acción comunal ejercen su función sobre la Comuna. En la ciudad de Bogotá, reciben la denominación legal de Ediles.

Hoy sabemos que las JAL no son precisamente “organizaciones comunitarias sino corporaciones públicas de elección popular cuyas funciones y atribuciones legales las hacen valiosos instrumentos para la promoción de la participación comunitaria”.⁴⁵

Es importante, de acuerdo al artículo 34 de la ley 136 de 1994, destacar que la máxima autoridad deliberativa del Municipio, El Concejo Municipal, tiene la especial facultad de delegar algunas de sus funciones a las JAL con el fin de que esta corporación le ayude a estructurar la participación ciudadana en la cosa

⁴⁵ CEVALLOS, Miguel y MARTÍN, Gerard. Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia. 1ª edición , Bogotá CEJA 2001, Centro Editorial Javeriano, p. 152.

pública, en todo el municipio. Así, cuando el Concejo Municipal avala la creación de una JAL está cediendo parte de su poder en materia de planeación municipal.

Una de las funciones más importantes de las JAL radica en vigilar la prestación de los servicios públicos, así como controlar, sugerir y recomendar, lo pertinente en esta materia (Art. 318 C.N.), ejerciendo así la representación comunitaria para el cumplimiento de una de las funciones inherentes al Estado Social de Derecho.

“Con todo, la labor de las JAL es más de vigilancia y de control en relación con la prestación de los servicios municipales y la construcción de obras, que de estricta gestión administrativa. Ello por cuanto carecen de personería jurídica, de capacidad para celebrar contratos, de organización administrativa (planta de personal) y de iniciativa en la ordenación de los gastos, debiendo en este último aspecto, limitarse a distribuir y asignar las partidas que a su favor se incluyan en los presupuestos nacional, departamental, municipal y de sus entidades descentralizadas, o que perciban por cualquier otro concepto; así como el valor de los impuestos, sobretasas y contribuciones que se establezcan por el Concejo para la respectiva Comuna o Corregimiento”⁴⁶.

Este último aspecto descrito no es pertinente con la realidad que se presenta en la mayoría de los municipios de Colombia, entre ellos el contexto específico de esta investigación, que es el municipio de Bucaramanga.

⁴⁶ [http://es.wikipedia.org/wiki/Junta_Administradora_Local_\(Colombia\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Junta_Administradora_Local_(Colombia))

3. CARACTERIZACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS JAL EN BUCARAMANGA PARA EL PERIODO 2008 -2011

En este acápite se presentan las características: primero, en razón de sexo, edad, escolaridad y partido político de los miembros de las JAL, Segundo, revisión de las funciones de los miembros de las JAL. Para ello se realizó una encuesta con 95% de efectividad y un margen de error del 2%, en una muestra de 30 miembros de las JAL, que representan el 21.4% de un total de 140 miembros de las JAL.⁴⁷

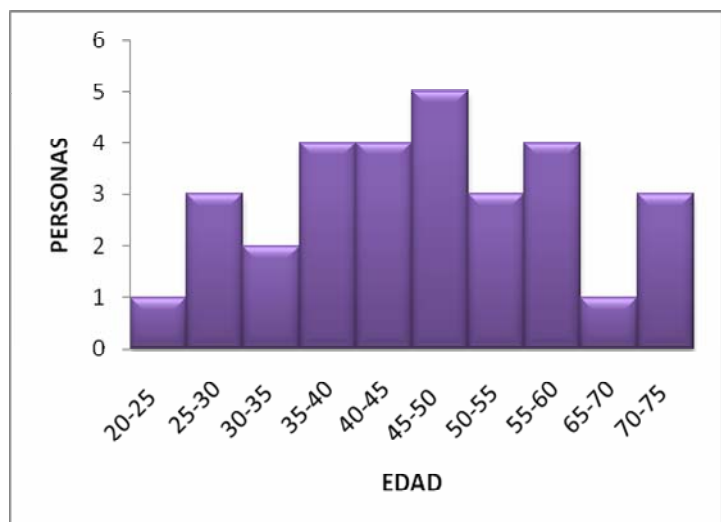
3.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES

Pregunta 1. Edad miembros de las JAL en Bucaramanga

Gráfica 1. Edad miembros de las JAL en Bucaramanga

Resultados Encuesta:

EDAD	PERSONAS
20-25	1
25-30	3
30-35	2
35-40	4
40-45	4
45-50	5
50-55	3
55-60	4
65-70	1
70-75	3



Fuente: Autor del proyecto.

⁴⁷ Anexo 1. Entrevista miembros de las JAL en Bucaramanga.

Se advierte que predominan los ciudadanos de edad avanzada, en su mayoría, aquellos que se encuentran en un rango de edad superior a los 40 años, teniendo incluso la participación de 3 personas entre los 70 y 75 años, también podemos deducir a través del análisis matemático de estos datos que la edad promedio de un miembro de la JAL en Bucaramanga a 2010, es de 48 años.

Esto indudablemente hace surgir el siguiente cuestionamiento ¿Qué puede estar sucediendo que la juventud (sobre todo los alumnos de las instituciones de educación superior) que es el sector de la población que de manera más impetuosa reclama espacios de participación y se siente inconforme con las formas de proceder del gobierno, además de ser la más capacitada en temas técnicos, no está tomando este espacio, como un escenario importante donde se puede empezar a mostrar liderazgo y a propiciar cambios?.

Espacios como estos deberían ser apetecidos por los jóvenes, porque brindan herramientas para hacer control político, pero además abren oportunidades para encontrar soluciones institucionales a las necesidades. Las JAL en este país deberían ser el espacio ideal para los jóvenes y para su proyección como líderes.

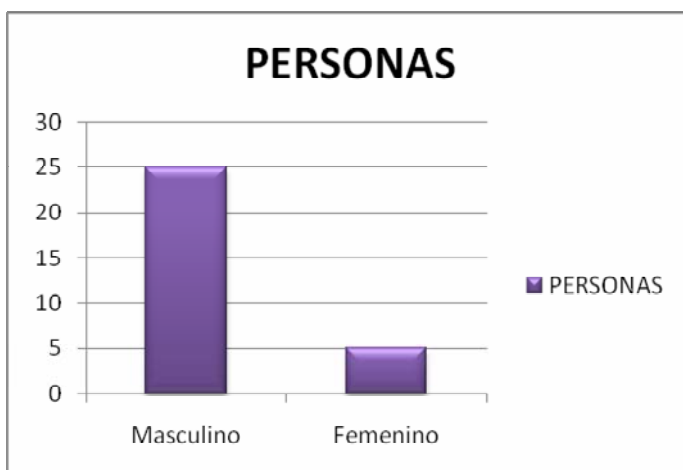
Pregunta 2. Sexo miembros de las JAL en Bucaramanga

Gráfica 2. Sexo miembros de las JAL en Bucaramanga

Resultados encuesta:

Masculino (25)

Femenino (5)



Fuente: Autor del proyecto.

En este resultado sólo el 16.6 % de los miembros de las JAL son mujeres, no obstante parecer enormemente bajo, respecto al masculino, no es así, sobre todo si revisamos el proceso histórico.

Cabe señalar que América Latina durante la década de los noventa presentó un crecimiento importante en la participación de las mujeres en los espacios públicos, “Hoy en día, las mujeres representan alrededor del 13% de los miembros de las dos cámaras alta y baja, en América Latina (si se toma en cuenta América del Norte y el Caribe, la cifra sube a 15.4%) cuando a principios de la década era del 10%. Doce países latinoamericanos han adoptado leyes de cuota estableciendo un mínimo del 20% al 40% para la participación de candidatas mujeres en las elecciones nacionales”⁴⁸.

⁴⁸ <http://www.docstoc.com/docs/21478176/LIDERAZGOS-PARA-EL-SIGLO-XXI/>

En Bucaramanga de los 19 concejales, 5 son mujeres, es decir el 26, 3 %, no es una cifra despreciable, pero sin lugar a duda resulta preciso aumentar esta participación en las instancias locales. El proceso evolutivo de la mujer en los espacios de la vida pública está en marcha y que no se debe detener.

Pregunta 3. Nivel de escolaridad miembros de las JAL en Bucaramanga

Gráfica 3. Nivel de escolaridad miembros de las JAL en Bucaramanga

Resultados encuesta:

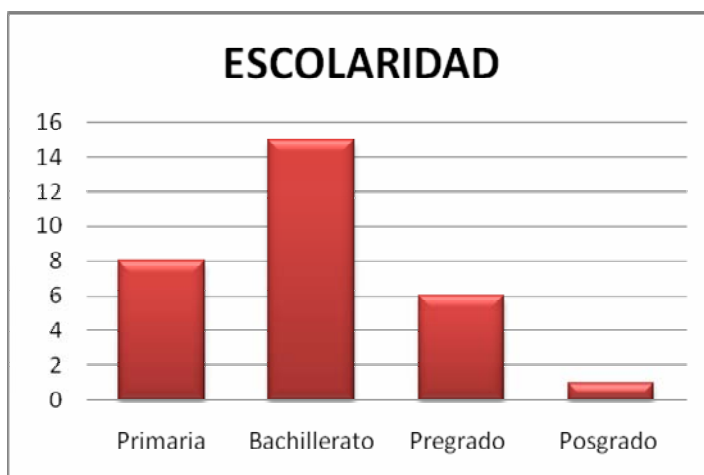
Primaria (8)

Bachillerato (15)

Pregrado (6)

Posgrado (1)

Doctorado



Fuente: Autor del proyecto.

Se aprecia que el 20% de los miembros de las JAL en Bucaramanga para el periodo 2008 – 2011, son profesionales o están estudiando una carrera profesional o técnica.

Al analizar este resultado, se observa que existe un marcado déficit de acceso a la educación superior, al respecto es importante sugerir, que esta clase de labores en la que se representa a un conglomerado social, precisa de cierto nivel de conocimientos, que deben ser superiores a los que presenta un ciudadano que no se hace elegir, pues un líder es reconocido como tal, en razón a que posee unas

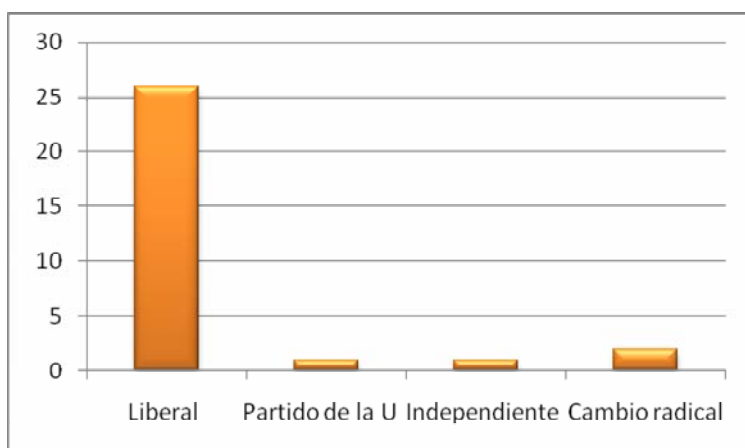
habilidades sobresalientes, que lo ponen como referente para un gran número de personas. Es así, como asumiendo que la ausencia de conocimientos teóricos sobre algunos temas, puede ser un obstáculo para el correcto funcionamiento de la corporación y para la convivencia de las personas que la componen, resulta imperioso que les sea brindado por ley una capacitación mínima en: administración pública, resolución de conflictos, derechos fundamentales y trabajo en equipo.

La Alcaldía de Bucaramanga (2005 – 2011) lleva a cabo una capacitación antes de iniciar periodo, en lo sucesivo de la elección, pero no todos los miembros asisten y no todos la aprovechan como deben hacerlo.

Pregunta 4. Representación de partido político de los miembros de las JAL en Bucaramanga

Gráfica 4. Representación de partido político de los miembros de las JAL en Bucaramanga

Resultados Encuesta:
 Liberal (26)
 Conservador
 Convergencia Ciudadana
 Partido de la U (1)
 Polo democrático
 Independiente (1)
 Cambio radical (2)



Fuente: Autor del proyecto.

El 86.6 % de los miembros de las JAL en Bucaramanga son del partido Liberal.

Se evidencia a través de esta respuesta que en Bucaramanga sin lugar a duda prevalece la tendencia liberal, es un municipio de arraigo liberal; sin embargo, es factible deducir que esta tendencia también está ligada al perfil específico de los candidatos, quienes son personas de edad adulta (como se apreció en el resultado del gráfico a.) que son escuderos de los partidos políticos tradicionales (liberal y conservador).

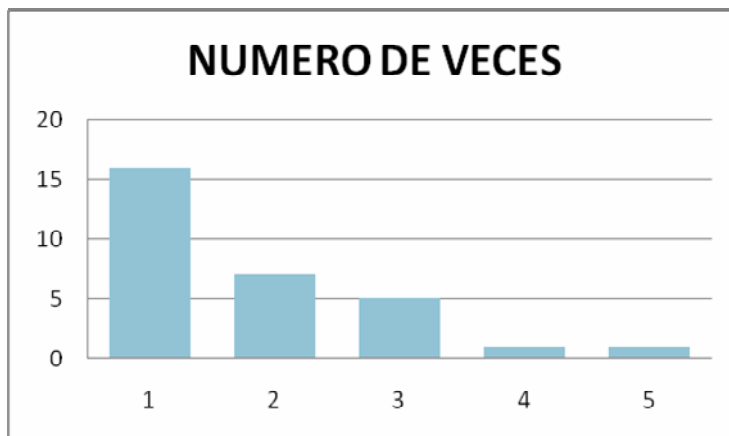
Otro motivo que lleva al partido liberal a ser tan exitoso en las dos últimas contiendas para las JAL en Bucaramanga es la alcaldía de dos personas que pertenecen al liberalismo: Honorio Galvis y Fernando Vargas Mendoza.

Pregunta 5. Veces que ha sido miembro de las JAL en Bucaramanga

Gráfica 5. Veces que ha sido miembro de las JAL en Bucaramanga

Resultados de la encuesta

- 1 (16)
- 3.□ (7)
- 3.□ (5)
- 4(1)
- 8 (1)



Fuente: Autor del proyecto.

Aunque el 53.3 % de los miembros de la JAL en Bucaramanga, para el periodo 2008 – 2011, aspiraron por primera vez al cargo, no pasa desapercibido que algunos de los entrevistados han ostentado el cargo en 3, 4 u 8 oportunidades.

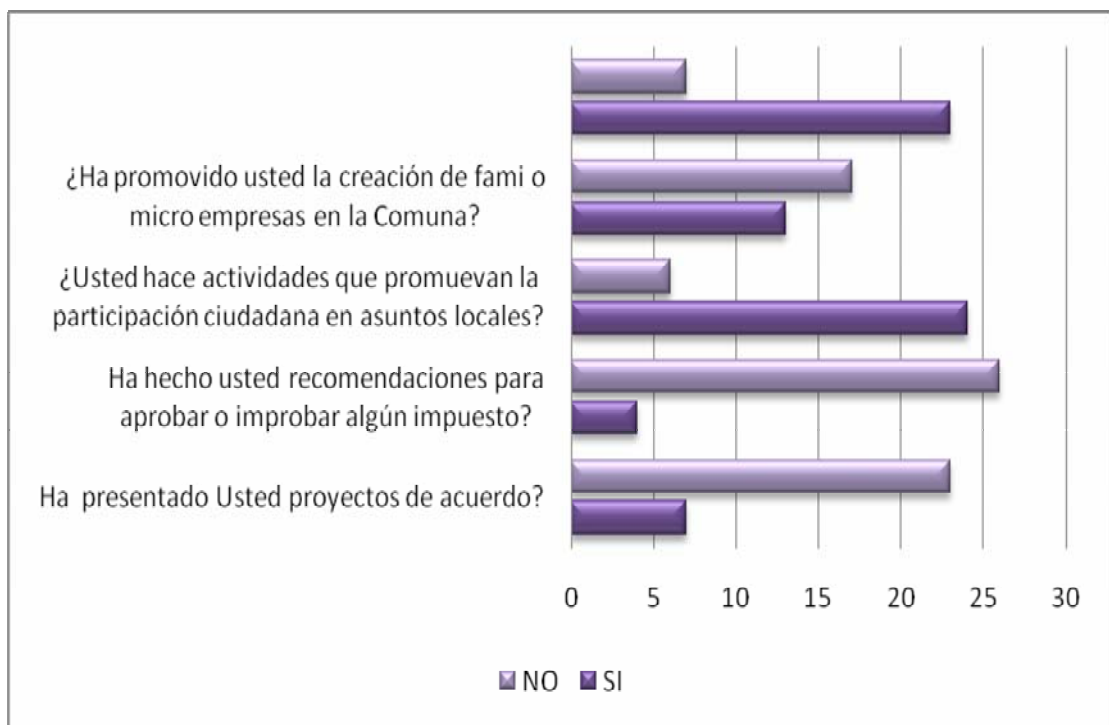
En cuanto a este tema, no existe evidencia alguna que la reiteración en el cargo se constituya en obstáculo para el desempeño de las funciones o el alcance del objetivo mismo de la corporación, pero definitivamente deja entrever el poco relevo generacional y por tanto el desinterés de las personas en el mismo, concurre además un problema de desinformación del votante, la gente no conoce que son las JAL y aún conociéndolas, no les dan gran valor e importancia a su trabajo.

En síntesis, se puede definir fruto de los anteriores datos que el perfil más frecuente del miembro de la JAL de Bucaramanga para los electos en el periodo 2008 – 2011 es: ciudadano con un promedio de edad de 48 años, varón, perteneciente al partido liberal, con un nivel educativo de secundaria, que cumple su primer periodo.

3.2 REVISIÓN DE LAS FUNCIONES QUE ATRIBUYE LA LEY 136 DE 1994 EN SU ART. 131 A LOS MIEMBROS DE JAL

Gráfica General de las funciones consultadas

Gráfica 6. Funciones consultadas



Fuente: Autor del proyecto.

Es importante destacar para la comprensión de este acápite que las funciones fueron evaluadas, mediante dos herramientas: una encuesta que contiene las preguntas relacionadas en el gráfico anterior y un derecho de petición de información enviado a la Administración Municipal de Bucaramanga.

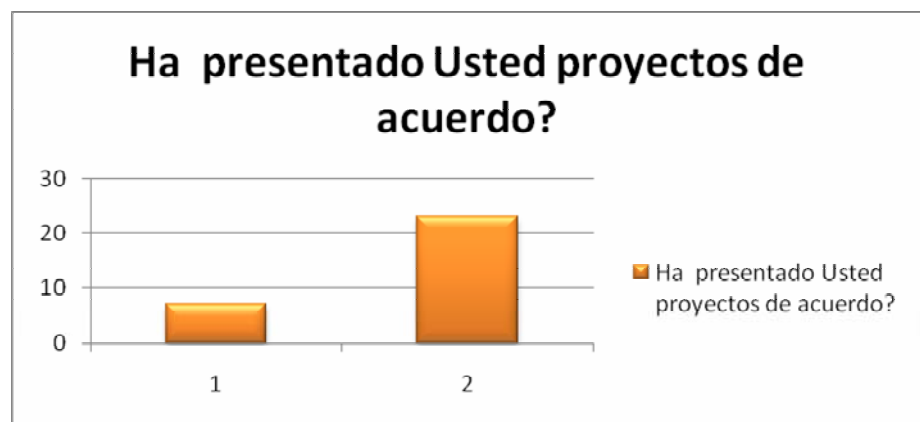
- Función: Presentar proyectos de acuerdo al Concejo Municipal relacionados con el objeto de sus funciones.

Pregunta 6. ¿Ha presentado Usted proyectos de acuerdo?

Gráfica 7. ¿Ha presentado Usted proyectos de acuerdo?

Si (7)

No (23)



Fuente: Autor del proyecto.

Para los que respondieron sí:

Cuantos (en promedio) 2

Derecho de Petición: En lo que va corrido del Periodo 2008 – 2011, se tiene que en la respuesta ofrecida por el Concejo Municipal de Bucaramanga al derecho de petición se establece que: “Una vez revisados los archivos de la Corporación se pudo constatar que durante los años 2008, 2009 y a la fecha 2010, los ediles no han presentado proyectos de Acuerdo ante nuestra Corporación”.

Análisis: Es de resaltar que el 76.6 % de los Miembros de las JAL no ha presentado ningún proyecto de acuerdo Municipal y aquí caben varias razón para

analizar, algunas de ellas proporcionadas por los mismos encuestados y otras fruto del conocimiento que se genera a través de la convivencia.

No conocen la metodología para hacer un proyecto de acuerdo, incluso no conocen que es o los alcances que tiene.

Por desinterés

Porque consideran que solamente los proyectos que están apadrinados por la administración municipal llegan a feliz término y que en realidad de no ser así ni siquiera le dan trámite.

Por último, es de señalar la contradicción existente entre la respuesta al derecho de petición por parte del Concejo Municipal de Bucaramanga y lo que aseveran los Miembros de las JAL en la encuesta, mientras que en la encuesta se tiene que el 23.4% de los miembros de las JAL han presentado en promedio 2 proyectos de acuerdo, para el Concejo de Bucaramanga, instancia encargada de la recepción y trámite de los mismos, no se ha presentado ninguno con origen en esta Corporación, será que estos proyectos desaparecieron o que nunca fueron presentados? Vale la pena resaltar que cualquiera de las dos alternativas es preocupante. Esta función de cumple parcialmente.

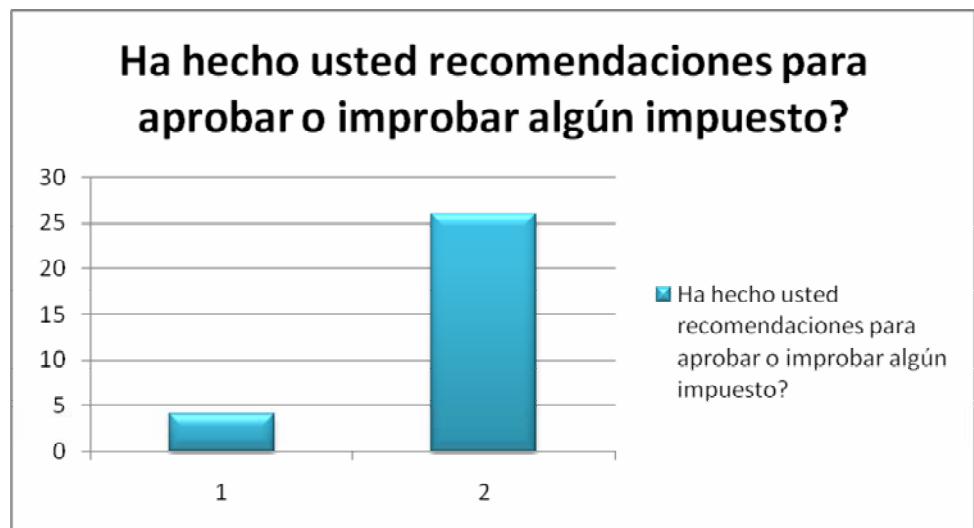
- **Función:** Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.

Pregunta 7. ¿Ha hecho usted recomendaciones para aprobar o improbar algún impuesto?

Gráfica 8. ¿Ha hecho usted recomendaciones para aprobar o improbar algún impuesto?

Si (4)

No (26)



Fuente: Autor del proyecto.

Para los que respondieron sí:

¿Cuántos? (en promedio) (1)

¿Cuáles?

Predial y sobretasa a la gasolina

Análisis: En esta cuestión además de resaltar la poca participación de los Miembros de las JAL, pues solo el 13% recomendó la aprobación o

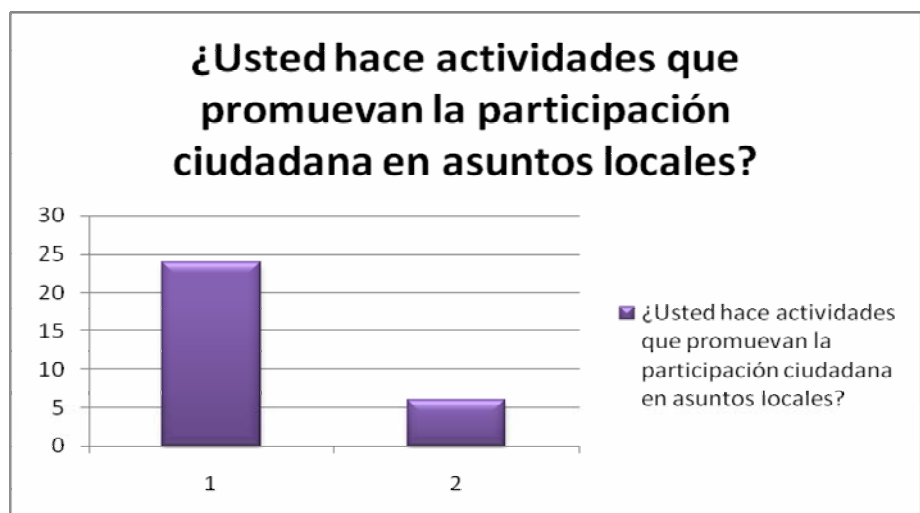
desaprobación de los impuestos, se evidencia que hace falta reglamentar el trámite que surtirán dentro del Concejo y los efectos que revisten estas recomendaciones, por esto es importante dentro de una futura reestructuración de la reglamentación de las JAL en Bucaramanga, dar un efecto jurídico específico a estas recomendaciones de tal manera que exista para el miembro de la JAL un incentivo acerca de que sus consideraciones ostentarán algún peso y surtirán algún trámite. Esta función se cumple parcialmente, es parcialmente eficaz.

- **Función:** Promover, en coordinación con las diferentes instituciones cívicas y juntas de acción comunal, la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales.

Pregunta 8. ¿Usted hace actividades que promuevan la participación ciudadana en asuntos locales?

Gráfica 9. ¿Usted hace actividades que promuevan la participación ciudadana en asuntos locales?

Si (24)
No (6)



Fuente: Autor del proyecto.

Análisis: Esta es una de las funciones que más relevancia presenta para los miembros de las JAL en Bucaramanga. Además del cumplimiento adecuado de ella, depende en gran medida su reelección para el siguiente periodo. Si se le pregunta a un Miembro de la JAL de manera desprevenida cual cree que es su función, responde que “hacer actividades para que la comunidad participe y gestionar recursos para que se solucionen necesidades”, es así como es evidente la preocupación por cumplir esta función. En lo que respecta a este punto la labor del miembro de la JAL y de los miembros de la JAC (junta de acción comunal) es supremamente loable, son los que mantienen vivo en la ciudadanía, la solidaridad, el vínculo con lo público y las relaciones vecinales.

El 80% de los encuestados, han cumplido esta función, en distintas formas que más adelante se develarán.

Está comprobado fruto de las experiencias vividas en este trabajo investigativo que en las comunidades el factor primordial que evita la inseguridad, que permite la armonía y que ayuda a crecer y desarrollarse en todo sentido es la unión , el conocimiento del vecino, la fraternidad. A veces estas teorías son miradas con desdén pero el análisis de los expertos y el resultado de las experiencias urbanas demuestran que en una comunidad donde sus habitantes se conocen, se empiezan a crear lazos fraternales y estos lazos incrementan el deseo de prosperidad conjunta, hacen que nazca la preocupación por el otro, que se sientan las calamidades del vecino como propias y por tanto que se piense siempre en pro del bien común.

La tendencia mundial en seguridad no es aumentar el pie de fuerza en materia policial, sino convertir los ciudadanos en vigías. Una propuesta de trabajo solidario.⁴⁹ Una comunidad donde todos los habitantes están alertas y tiene la

⁴⁹ <http://policianacionaldelperu.blogspot.com/>

manera de dar aviso de situaciones sospechosas es una comunidad con mucha más seguridad que aquella que tiene un CAI muy cerca.

La policía y el gobierno están creando programas para convertir al ciudadano en un cooperante con la seguridad y la justicia, y sus mayores aliados en este proceso son sin lugar a dudas los miembros de las JAL y las JAC , quienes por tener liderazgo en la comunidad pueden generar ese sentido de propiedad y de preocupación conjunta, además pueden ayudar a identificar las personas que podrían hacer parte de lo que se denomina, comúnmente por la Policía Comunitaria, un frente de seguridad, este es una de las actividades más promovidas por los miembros de las JAL, junto con el tema de la creación de Juntas de acción comunal, cabildos abiertos y convocatorias de recreación y deporte.

Vamos a ver con detalle cual es la importancia de esas actividades que más se destacan y que se mencionan pues son formas de promover la participación de la ciudadanía en asuntos públicos.

- El frente de seguridad:

Un frente de seguridad local es la reunión de varias personas (en su mayoría civiles) que acuerdan conformar un grupo con concepto comunitario para enfrentar la delincuencia en determinada zona de la ciudad.⁵⁰

En realidad es una nueva estrategia para fortalecer la participación ciudadana en torno al cuidado mutuo, en la que mediante una nueva concepción del servicio de Policía, la ciudadanía entiende el suyo como un papel activo en los problemas de seguridad, la conformación de esta estructura mejora la calidad de las relaciones

⁵⁰http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/pdf/Frentes_de_seguridad_ciudadana_16_nov_con_DIRECCION_jose.pdf.

relación Policía – Comunidad y busca fortalecer los lazos entre estos dos estamentos, formando un tejido social que le impida actuar a la delincuencia.

Para la conformación del frente de Seguridad lo más usual es que la JAC, en asocio con la policía Comunitaria del barrio, llevan a cabo unas Escuelas de Seguridad Ciudadana (espacios pedagógicos donde se capacitan ciudadanos para que sean promotores de seguridad en su propia comunidad), para ello debe llevarse a cabo un proceso de motivación comunitaria que explique las bondades de este ejercicio, casa por casa, cuadra por cuadra. Este procedimiento permite que se conozcan y saluden los vecinos, recuperando el civismo y la solidaridad en el sector.

Además debe ir acompañado de una estrategia de alertas ya sea telefónicas o simbólicas, en caso de que alguien en la comunidad quiera alertar sobre la posibilidad de un delincuente.

- La Junta de Acción Comunal (JAC):

Otra labor muy reconocida de los miembros de las JAL es la creación y fomento de las JAC.

Las JAC, son: *“organizaciones civiles que propenden por la participación ciudadana en el manejo de sus comunidades. Sirven como medio de interlocución con los gobiernos nacional, departamental y municipal y buscan la creación de espacios de participación que ayuden al desarrollo en barrios, corregimientos y veredas.”*⁵¹

Son importantes porque constituyen una representación más sectorizada que las JAL, buscan soluciones a las problemáticas de un barrio en específico y además

⁵¹ <http://www.cali.gov.co/publicaciones.php?id=1819>

se llevan a cabo mediante procesos democráticos que se viven dentro del mismo barrio y que propician la competitividad generándose espacios para conocer la comunidad y para proyectar liderazgo, además de ser procesos muy cercanos al ciudadano a los cuales el mismo puede hacer veeduría y siente como suyos.

En Bucaramanga existen pocos barrios que no tiene JAC. Su creación jurídica es similar a la una sociedad, se deben construir unos estatutos y aprobarlos en asamblea de fundación, elegir una junta y registrar.

En lo que concierne a los eventos recreativos, culturales y deportivos, es justo concederle la razón a mucho miembros de las JAL, que ven en estas actividades las más propicias para crear fraternidad y confianza entre los vecinos, no existe un ambiente más favorable para generar unidad, confianza y solidaridad que el que se establece en competencias deportivas o eventos que permiten el libre esparcimiento y entretención de las personas, donde sienten que descargan sus responsabilidades y disfrutan de su tiempo libre , donde pueden relajarse. Es así como una de las formas más habituales en que los miembros de las JAL hacen evidente su influencia en la participación comunitaria es en estos espacios, completamente validos y apoyados por la Constitución y la Ley.

También, encontramos respuestas diferentes a esta pregunta que se mencionarán en reconocimiento a las personas que colaboraron con sus respuestas.

Otras actividades que generan participación de la ciudadanía:

- Mesas de participación comunitaria con población en situación de desplazamiento.

- Escuelas de padres.

- Asambleas de vecinos.
- Encuentros comunitarios con el Alcalde.
- Bazares.
- Capacitaciones.
- Acueducto Aguavista.
- Recuperación de centros educativos.
- Remodelación del centro de Salud del Mutis.

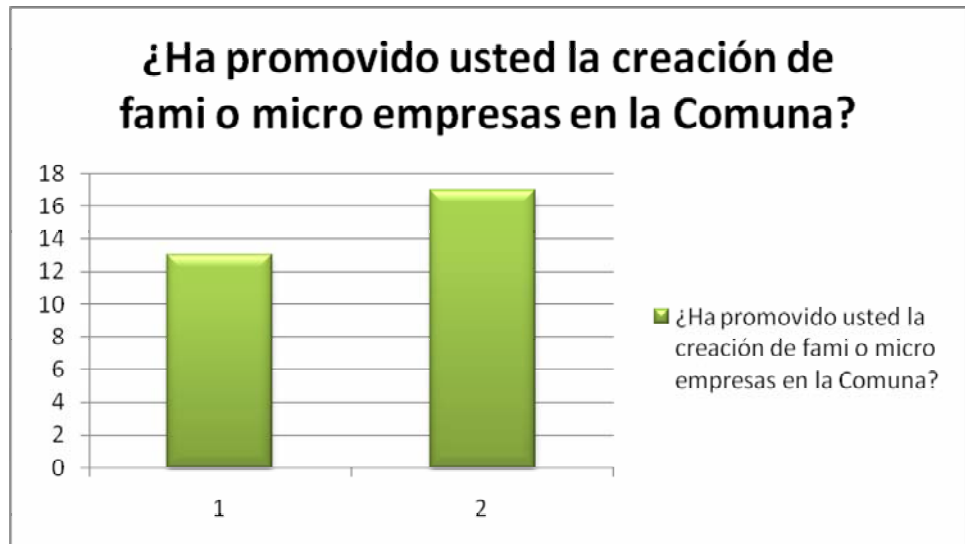
Esta función se cumple, es eficaz.

- **Función:** Fomentar la microempresa, famiempresa, empresas comunitarias de economía solidaria, talleres mixtos, bancos de tierra, bancos de maquinaria y actividades similares.

Pregunta 9: ¿Ha promovido usted la creación de fami o micro empresas en la Comuna?

Gráfica 10. ¿Ha promovido usted la creación de fami o micro empresas en la Comuna?

Si (13)
No (17)



Fuente: Autor del proyecto.

Para los que respondieron: Sí

¿Cuáles?

Las siguientes en orden de mayor a menor.

Artesanías (30%)

Calzado (23%)

Confecciones (15.3%)

Recicladores (7.6%)

Celaduría (7.6%)

Comerciantes de flores (7.6%)

Producción audio-visual (7.6%)

Análisis: Este tema es de gran importancia dado que son las JAL, una de las herramientas que usa el Estado para convertir en opciones empresariales viables las capacitaciones que brinda a través de los programas del SENA y todo el esfuerzo por darle importancia a las carreras tecnológicas y técnicas, así como el énfasis que a través de múltiples instituciones y dependencias da al Emprendimiento y a la creación de empresa.

Vale la oportunidad para señalar que el emprendimiento no es solo el tema de moda en la estructuración de los programas de gobierno, el emprendimiento es la herramienta necesaria para poder insertarnos en la globalización y la globalización es también un desafío a nivel local, así las micro y medianas empresas no planeen exportar, la globalización “está” en el mercado local, la competencia global se da en las tiendas, mercados y almacenes del país.

En Colombia, el emprendimiento significa la posibilidad de convertirse en un país desarrollado, es por esto que el Estado se ha visto inmerso en una tarea férrea por fomentar la cultura del emprendimiento, para que sean menos los colombianos que necesiten empleo y más los que lo proporcionen.

Es preciso para desarrollar a cabalidad esta función que se proporcione por parte del Gobierno no solo los conocimientos y la capacitación para el fomento del emprendimiento, sino además las mínimas garantías sociales que les permitan a las familias tener las necesidades básicas satisfechas y así enfocar sus esfuerzos en generar empresa y emprender con temas innovadores.

Es de reconocer que el legislador le tiene tal fe al trabajo comunitario en cabeza de los miembros de las JAL que les ha encomendado la tarea de ayudar a gestionar nada más y nada menos que la razón de ser para convertirnos en un país desarrollado.

Según la encuesta, sólo el 43.3% de los miembros de la JAL en Bucaramanga, cumplen con esta labor y los que no lo hacen en su mayoría es por desinformación ya sea de cómo implementar los proyectos de micro o famiempresas o por desconocimiento de la importancia de esta tarea que les otorgó el legislador. Es preciso que las próximas generaciones de miembros de las JAL se conviertan en precursores de innumerables empresas. Esta función se cumple parcialmente, es parcialmente ineficaz.

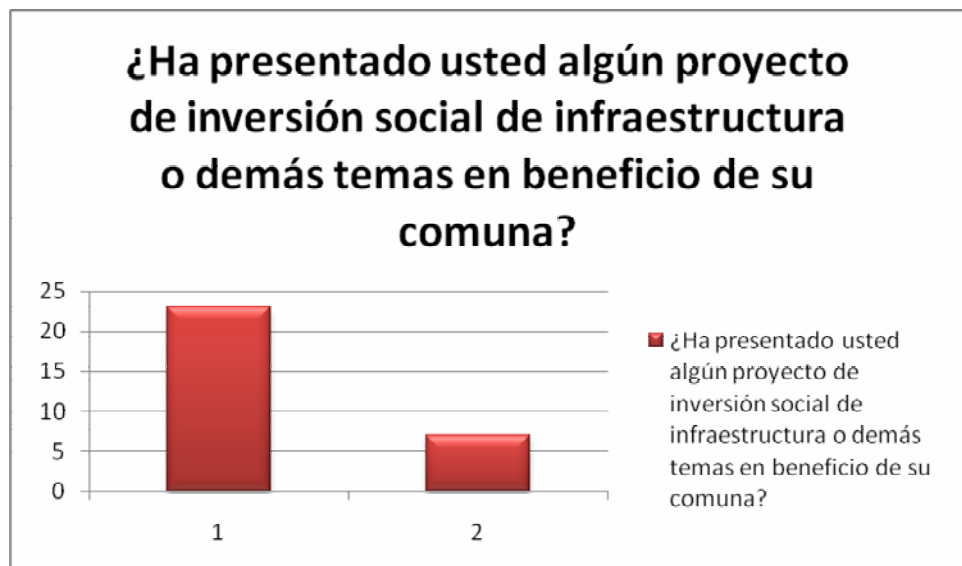
- **Función: Presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su jurisdicción.**

Pregunta 10. ¿Ha presentado usted algún proyecto de inversión social de infraestructura o demás temas en beneficio de su comuna?

Gráfica 11. ¿Ha presentado usted algún proyecto de inversión social de infraestructura o demás temas en beneficio de su comuna?

Si (23)

No (7)



Fuente: Autor del proyecto.

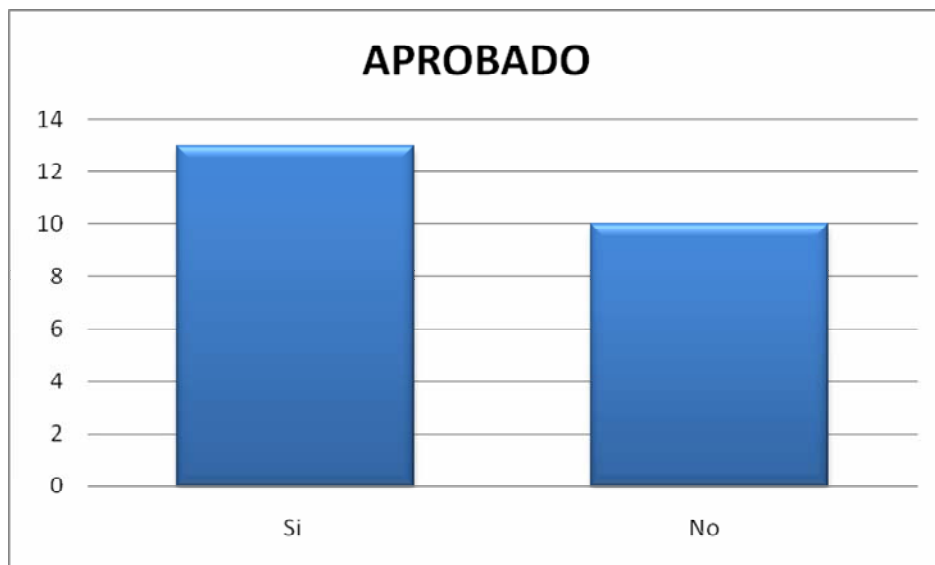
Para los que respondieron Sí:

Gráfica 12. ¿Fue aprobado?

¿Fue aprobado?

Si (13)

No (10)



Fuente: Autor del proyecto.

En promedio a cada Miembro de la Jal que ha presentado proyectos y se los han aprobado, en lo que va corrido de este periodo desde enero de 2008, le han aprobado 2.

Algunos Ejemplos son:

Andenes

Mejoramiento a campo deportivo

Alcantarillado

Muros de contención

Recuperación de puente peatonal

Construcción de colegio Porvenir

Vía alterna al porvenir

Alumbrado público

Pavimentación

Pozos sépticos

Análisis: La presentación y aprobación de proyectos de inversión social, entre los que se puede contar desde luego infraestructura y demás, es el corazón de la tarea del miembro de la JAL, es la razón primordial que mueve a muchos de ellos a embarcarse en esta empresa por la democracia participativa.

Como se puede observar cerca del 76.6 % de los Miembros de las JAL han presentado proyectos, de los cuales al 56.5 % le aprueban 2 (en promedio). Estos contratos son entregados por la administración municipal a algunos miembros de la JAL que se ganaron ese privilegio o que están dispuestos a ganárselo y a cambio ofrecen sus liderazgos en las comunidades, a esta entrega aleatoria de contratos de mínima cuantía es lo que a veces erróneamente algunos llaman “democracia participativa”.

Como motivación del proyecto de acuerdo que será propuesto al Honorable Concejo Municipal de Bucaramanga, se expondrá con datos cuantitativos cuanto se gasta el Municipio, en esta clase de “presupuesto participativo” y que significa en termino de obras o proyectos, en términos palpables. Esta función se cumple parcialmente.

A continuación se presentan evaluación de funciones que no se presentaron en el formato de encuestas, sin embargo se indago en el momento de su realización o bien la información se verifica con el derecho de petición.

- **Función: Elaborar temas para el nombramiento de corregidores.**

¿Usted ha elaborado alguna terna para el nombramiento de corregidores?

Si

No (30)

Si bien esta pregunta no estaba contenida en la Encuesta, ni en el derecho de petición, fue hecha de manera verbal a todos los miembros de las JAL a los cuales se les hizo entrega de la encuesta, sin excepción alguna, el 100% de ellos establecieron que no han llevado a cabo esto, pues los corregidores, son electos de la misma manera que ellos, es decir por votación popular, es más, el presidente actual de Asomijalco, un joven de 27 años es corregidor del Corregimiento 3.

Por tanto se cree que esta norma debe ser suprimida del articulado por desuso. Función por completo Ineficaz.

- **Función: Rendir concepto acerca de la conveniencia de las partidas presupuestales solicitadas a la administración o propuestas por el alcalde, antes de la presentación del proyecto al Concejo Municipal. Para estos efectos, el alcalde está obligado a brindar a los miembros de las juntas toda la información disponible.**

¿Ha rendido, usted concepto acerca de las partidas presupuestales antes de la presentación del proyecto al Concejo Municipal?

Si

No (30)

Esta pregunta no está relacionada en la encuesta escrita, pero se realizó igualmente de manera verbal, en la encuesta la totalidad de los encuestados, el 100% de ellos, contestaron que **no**, algunos preguntaron ¿qué es eso? Y otros refirieron que no, porque el Alcalde no solicita, ni da espacio para esa intervención.

Por el contrario, se expone la imposibilidad de incidir en los presupuesto por parte de los miembros de la JAL en Bucaramanga, todos los entrevistados destacan la importancia de que el representante o los representantes de la JAL actúen en la construcción del presupuesto, del “presupuesto participativo”.

ii. Derecho de petición:

Se ampliara posteriormente la discusión sobre presupuesto participativo, pero vale la pena mencionar que si bien ,la alcaldía no le dio respuesta de manera específica a este punto del derecho de petición, una funcionaria de la Secretaria de Hacienda en aras de tener claridad a la hora de contestar la solicitud jurídica, realizo una comunicación telefónica con el equipo investigador y a través de la conversación se logró deducir la respuesta a este punto, ella se hallaba claramente confundida con la pregunta “sobre las distribución de partidas globales y el concepto sobre la conveniencias de las partidas presupuestales” así que fue muy enfática en señalar que “así no se maneja en Bucaramanga, La Alcaldía no le da manejo de presupuesto participativo, sino que una vez sale el plan de desarrollo se le otorga un presupuesto o rubro a cada secretaria y esta lo ejecuta. Los miembros de las JAL pueden pasar proyectos para que las secretarias los tengan en cuenta, pero esto sucede a discreción de la misma y dependiendo de quién es el miembro de la JAL que presenta el proyecto”.

Análisis: Es determinante para el cumplimiento de esta función el establecimiento de una Presupuesto Participativo, verdaderamente planificado y efectivo. Esta función actualmente no se cumple, es ineficaz por completo.

- **Función: Celebrar al menos dos cabildos abiertos por período de sesiones.**

Esta pregunta no figuraba de manera expresa en la entrevista pero, varios de los miembros de la JAL que expusieron los mecanismos a través de los cuales fomentaban la participación ciudadana en los asuntos públicos, nombraron los cabildos abiertos, pues habían gestionado la convocatoria de algunos, no obstante esta fue una de las respuestas que recibimos por medio del derecho de petición y la proporcionó el Concejo de Bucaramanga.

Derecho de Petición: ¿Ha celebrado o convocado usted cabildos abiertos en su comuna? El Honorable Concejo de Bucaramanga, señala lo siguiente:

Hasta el 18 de febrero de 2010 fecha en la cual se recaudo la información por parte de esa corporación, en Bucaramanga se habían realizado los siguientes Cabildos Abiertos:

CABILDO COMUNA 7: Abril 1 de 2009

CABILDO COMUNA 13: Abril 29 de 2009

CABILDO COMUNA 5: Junio 26 de 2009

CABILDO COMUNA 1: Específicamente barrió el Porvenir Julio 22 de 2009.

“En todos ellos la comunidad expuso su problemática y se tomaron algunos correctivos asumidos por los secretarios del despacho competente.”⁵²

Las conclusiones de estos cabildos abiertos se encuentran publicadas en el link: cabildos abiertos de la pagina del Concejo de Bucaramanga: www.concejodebucaramanga.gov.co

Análisis: El cabildo abierto es uno de los mecanismos de participación de mayor acogida, está reglamentados por la ley 134 de 1994 que los define como la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

En esta ley se encuentra todo lo pertinente a su realización y al alcance de las decisiones que en él se toman.

Es de anotar que la realización de los cabildos abiertos en términos cuantitativos, se encuentra bastante lejos de la meta que solicita el legislador, que es de dos por periodo de sesiones.

Esta función que se cumple parcialmente, es parcialmente eficaz.

⁵² Respuesta de fecha 02 de marzo de 2010 con radicado 1662, por parte de la oficina de Planeación Municipal al derecho de petición presentado el 11 de diciembre de 2010 por Nathalia Andrea Angulo.

- **Función: Distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de los corregimientos y comunas garantizando la participación ciudadana.**

¿Ha participado usted en la distribución de partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de los corregimientos y comunas?

Esta pregunta no se realizó en la encuesta, por considerarse innecesaria, pues de antemano y como resultado de compartir muchos espacios con los miembros de las JAL, el equipo de trabajo pudo determinar que esta función no se cumple como manda la ley. Sin embargo en aras de tener una respuesta oficial y de conocer de qué forma respondería un tema tan delicado la administración municipal, este cuestionamiento se hizo dentro del derecho de petición a lo cual respondieron de la siguiente manera.

Derecho de Petición:

"las necesidades básicas planteadas por los corregimientos y las comunas de Bucaramanga y que fueron radicadas en la Corporación fueron leídas y dadas a conocer a la administración Municipal durante el estudio y aprobación del Plan de Desarrollo 2008-2011 , por lo tanto la distribución de las partidas globales fueron realizadas por los funcionarios competentes y designados por el ejecutivo"

Es ostensible que la administración municipal de Bucaramanga 2008 -2011 cumple el mandato de la ley 136 de 1994 en su artículo 131 numeral 13, de manera muy superficial, pues se limita a que las personas participen en encuentros ciudadanos donde hacen conocer sus necesidades, luego tiene en cuenta algunas de estas experiencias para incluirlas en el plan de desarrollo del

municipio y posteriormente muy pocas que contaron con suerte serán observadas en el presupuesto, pero en realidad la comunidad nunca participa del proceso de distribución del presupuesto.

En Bucaramanga no existe presupuesto participativo, a la parte del presupuesto que suelen denominar de ese modo, es a los montos que se aprueban para los proyectos de baja intensidad que solicitan los líderes comunitarios, rubros que se aprueban en función de la cercanía política y la influencia que tenga el líder comunitario en la administración.

Se estima que esta función o el desarrollo concreto y eficaz de esta función sería la pieza clave para aumentar la participación de la ciudadanía en estos procesos, pues cuando el miembro de la JAL o la JAL misma es determinante en la importante decisión de la inversión de los recursos del presupuesto, se entiende y se interioriza la importancia del cargo, por lo que, no solo habrá mayor competencia en la elección, aumentándose considerablemente el nivel intelectual de los miembros de la JAL, sino que además disminuiría la corrupción, pues, algo que le corresponde por ley decidir a los miembros de la JAL dejaría de ser una dádiva que regala la administración porque estos secunden alguna causa electoral específica; por otra parte los ciudadanos y los dirigentes en general mirarían con mucho más respeto la labor de la JAL y su relación con la Alcaldía; sin olvidar que se ampliaría la participación ciudadana en los encuentros ciudadanos para tomar decisiones, con lo que definitivamente se garantizaría el propósito constitucional.

Uno de los papeles más importantes que debe cumplir el miembro de la JAL dentro de la democracia, es la reactivación de la participación, por medio del respeto que se debe crear a través de acciones efectivas que ayuden a invertir bien los recursos públicos y a dar solución verdadera y ágil a los problemas que agobian a las comunidades.

Esta función en relación al tenor literal de ley y a su finalidad, es ineficaz, no se cumple en Bucaramanga para el periodo de los miembros de la JAL (2008-2011).

Análisis general:

Los miembros de las JAL de manera general cumplen unas funciones y otras no, las que cumplen se caracterizan por ser las que ameritan gestión en la Alcaldía y convocatoria de la comunidad, las que menos cumplen o no cumplen son la que precisan de producción intelectual y conocimientos previos en materias de derecho, creación de proyectos y de administración pública. Así, también es importante que puntualizar que en la ciudad de Bucaramanga no cumplen tal vez una de las funciones más importantes, suficientemente promovida en Bogotá con el decreto 1421 de 2003, que se refiere en gran medida a la presupuestación y al presupuesto participativo y es la de distribuir partidas globales del presupuesto o tener acceso a un presupuesto participativo para garantizar la solución de las necesidades que aquejan a la comunidad.

Sobre el Derecho de Petición:

Corresponde en este punto presentar un panorama general de cómo la administración municipal asumió el deber que le endilga el Art. 23 de la Constitución de nuestro país. El derecho de petición fue recepcionado con fecha de 11 de diciembre de 2009 (con texto que en anexo se relaciona) en la Alcaldía de Bucaramanga, fue remitido directamente a la Secretaria de Desarrollo Social, por dos motivos: el primero de ellos el decreto 0172 de 5 de octubre de 2001 Por el cual se establece la Estructura Administrativa del nivel central del municipio de Bucaramanga. Artículo 19°- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. Misión. Se encargará de planear, orientar, coordinar, ejecutar, evaluar y controlar los planes de desarrollo de las comunidades, especialmente en los sectores vulnerables, tales como la niñez desamparada, los discapacitados, los

desplazados y los considerados en desventaja socio-cultural. El segundo motivo, básicamente una razón empírica, fruto del trabajo como miembro de las JAL en Bucaramanga, se tiene claro que es la secretaría de Desarrollo Social la dependencia a nivel municipal que se encarga de todos los asuntos relacionados con las JAL, de cualquier índole y es allí donde ellos (los miembros de las JAL) hacen las solicitudes.

De esta manera y después de haber justificado el envío a ese despacho, se tiene que, la primera respuesta obtenida, que se encuentra notablemente fuera de los términos establecidos por la constitución (Art. 23) y el código Contencioso Administrativo (Art. 6), se recibió por parte de la peticionaria el día 03 de febrero de 2010, donde la secretaría de Desarrollo Social exponía de manera resumida que “el término para el caso o solicitud que nos ocupa, debe ser ampliado de forma excepcional, ya que la naturaleza de los asuntos planteados requieren de información de otras dependencias municipales, Tales como: El Concejo Municipal, Secretaria de Hacienda, Oficina Jurídica, Secretaria de Gobierno, Oficina de Planeación Municipal, Tesorería Municipal, etc.”. Por lo tanto se remitiría dicho documento a esas dependencias para que en un término no mayor de 20 días se hiciera llegar a la peticionaria la información requerida.

De ésta manera en lo sucesivo se remitieron copias sobre los traslados del derecho de petición a las siguientes dependencias: a la oficina asesora de Planeación Dr. Jesús Rodrigo Fernández Fernández, Jefe; a la oficina Jurídica, Dra. Myriam Elizabeth Riquelme, Jurídica; a la Tesorería Municipal, Dra. Myrian Cueto Barragán, Tesorera Municipal; a la Secretaria de Hacienda, Dra. Lucy Alexandra Ferrero Rodríguez, Secretaria; al Concejo Municipal, Dra. Carolina Rangel, Presidenta; y a la Secretaria de Gobierno, Dr. Edgar Fernando Salcedo, Secretario. Dando respuesta solamente la Oficina de Planeación, La Secretaria de Desarrollo Social y el Concejo de Bucaramanga.

En torno a la respuesta, la Secretaria de Desarrollo Social remite copia idéntica del Art. 318 de la Constitución Política Colombia, del Art. 5 del acto legislativo 02 de 2002 (sobre el periodo de las JAL), del Art. 131 (las funciones de los miembros de las JAL), del 132, 136 y 137 de la ley 136 de 1994 y el Art. 76 del Decreto 262 de 2000, donde se establece que una de las funciones de las Procuradurías Provinciales y Distritales es conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten en contra de *“a) Los alcaldes de los municipios que no sean capital del Departamento, los concejales de estos, los personeros, personeros delegados, ediles de Juntas Administradoras Locales, rectores...”*. Así las cosas con base en la anterior normatividad aduce la Secretaría de Desarrollo Social que *“no corresponde a esta Dependencia de la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Bucaramanga, vigilar el cumplimiento de las funciones administrativas de las Juntas Administradoras Locales, por lo anteriormente expuesto. Esta oficina les presta la Colaboración en el desarrollo de las funciones administrativas”*.

La oficina de Planeación respondió enviando copia de lo que estableció la Oficina Asesora Jurídica del Concejo Municipal de Bucaramanga; Esta respuesta que fue la más sólida de todas, establece información sobre la primera, la sexta y la séptima pregunta, es decir, sobre el tema de los Acuerdos Municipales, Los cabildos Abiertos y la Distribución de las Partidas Globales.

Se hizo este corto resumen sobre lo sucedido con el derecho de petición, para acotar algunos puntos incidentales pero importantes sobre el papel que las dependencias de la administración municipal juegan en la participación, tanto del ciudadano que se interesa por los asuntos públicos a través del derecho de petición, como de los miembros de las JAL.

En razón a lo anteriormente expuesto se puede establecer que la petición fue respondida tan solo en un 42.8 % y valga la pena resaltar que de manera

extemporánea , pues la respuesta se recibió en marzo de 2010, cuando ya se habían trasgredido notablemente los términos expuestos por el Art. 6 y 33 del C.C.A.

En el documento enviado por la Secretaria de Desarrollo Social, además, se establecen argumentos jurídicos que permiten eludir la respuesta y dan fe de la poca organización en materia de información por parte de la administración ellos mismos consideran pertinente, es decir, la Procuraduría Regional. La Secretaria de Desarrollo Social establece que ella no es competente pues la vigilancia de las funciones le corresponde a la Procuraduría (decreto 262 de 200, Art. 76) pero hace caso omiso de lo que expone el Código Contencioso Administrativo en su artículo 33:

“Funcionario incompetente. Si el funcionario a quien se dirige la petición, o ante quien se cumple el deber legal de solicitar que inicie la actuación administrativa, no es el competente, deberá informarlo en el acto al interesado, si éste actúa verbalmente; o dentro del término de diez (10) días, a partir de la recepción si obró por escrito; en este último caso el funcionario a quien se hizo la petición deberá enviar el escrito, dentro del mismo término, al competente, y los términos establecidos para decidir se ampliarán en diez (10) días.”⁵³

Aparte del tema de la poca agilidad y compromiso de la administración municipal de Bucaramanga con la contestación del derecho fundamental de petición, también se resalta de una de las respuestas de la Secretaría de Desarrollo Social la siguiente consideración: “Esta oficina les presta (a los miembros de las JAL) la

⁵³http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/Macroproceso%20Disciplinario/Codigo_Contentencioso_Administrativo.htm

colaboración en el desarrollo de las funciones administrativas (negrillas fuera del texto)”⁵⁴

Para el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra Colaborar significa: “*Concurrir voluntariamente con una cantidad para determinado fin.*”⁵⁵

Esta perspectiva que tiene la administración municipal del servicio que le presta a las JAL y que además es la que permite la ley (ya que no existe normatividad que destine un rubro para temas administrativos de manera reglamentaria en el caso de las JAL) es una de las razones para que el tema de las Juntas Administradoras Locales no sea visto con relevancia. Cuando la administración e incluso un ciudadano realiza algo de manera “voluntaria”, sin normatividad que lo haga imperativo, definitivamente lo hace sin mayor eficiencia o como a bien le parezca porque se convierte en un “favor” o incluso si lo presta con eficiencia siempre se corre el riesgo de que dicha voluntad se acabe. Por tanto, que la ley deje el manejo de los temas administrativos de la JAL a la administración municipal en calidad de “favor” le resta por completo independencia a la misma.

Otra deducción importante del la respuesta a este instrumento jurídico, es que no se encuentra en Bucaramanga un banco de información que permita dar cuenta del cumplimiento de las funciones de una de las instituciones más importante para el tema de la participación ciudadana, no solo porque la Alcaldía no tiene una organización al respecto, sino porque la asociación de miembros del la JAL, Asomijalco, tampoco tiene un registro histórico.

⁵⁴ Respuesta de la Secretaria de Desarrollo Social de Bucaramanga, con radicado 20101413 de 09 de abril de 2010 al derecho de petición enviado por Nathalia Angulo Álvarez de fecha 11 de dic. de 2009. Pág. 3.

⁵⁵ http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=COLABORAR

¿Será posible entonces que en este escenario de total desorganización, existan actuaciones consecutivas, organizadas, duraderas y con impacto permanente, en materia de participación ciudadana en la ciudad de Bucaramanga, sino existe un archivo que dé cuenta del los avances, retrocesos, actividades y demás de las JAL?

4. PROBLEMÁTICA QUE AFECTA EL EJERCICIO DE FUNCIONES DE LOS MIEMBROS DE LAS JAL EN BUCARAMANGA

La pregunta final de la encuesta permitía un aspecto reflexivo de los miembros de las JAL, que permitió establecer diversos elementos que intervenían en el ejercicio de sus funciones.

Pregunta 11. ¿Qué le hace falta a los ediles de Bucaramanga para desempeñar bien su función? (en orden de frecuencia, de la más frecuente a la menos frecuente las respuestas son)

- Remuneración, seguro de vida y pensión.
- Respaldo (material o económico) y reconocimiento político, por parte de la administración municipal.
- Exigirle a la administración que cumpla con lo prometido (*solicitud que hacen los miembros de las JAL fruto del manejo consuetudinario que le han dado a la repartición de proyectos y obras de baja intensidad, que son promesas de campaña electoral del alcalde, que no siempre se materializan*).
- Respeto por su fuero político.
- Que se acabe la discriminación política y rosca en las Secretarías y en cabeza del Alcalde.
- Capacitación.

- Mayor “Colaboración”, aporte para poder realizar las gestiones. *(aquí se subraya que la palabra “colaboración”, expresa ayuda económica).*
- Tener un sitio adecuado para las reuniones que sea de los comuneros.
- Participación en la administración *(La palabra participación, está relacionada con puestos).*
- Voluntad política de la administración.
- Reconocimiento.
- Organización y presupuesto participativo.

5. LOS PLANES DE DESARROLLO POR COMUNAS

5.1 PLANES DE DESARROLLO EN BUCARAMANGA

Esta metodología que tuvo su origen en otras regiones del país, tuvo su acogida en el municipio en el 2004 en el gobierno del ex Alcalde Honorio Galvis, este proceso marcó una etapa importante en la vida de la participación ciudadana en Bucaramanga.

En asocio con el Concejo Municipal de la época se dio vida a una experiencia de planeación participativa verdaderamente valiosa, con intervención de diferentes sectores, sociales, académicos y políticos, así como la colaboración ingente de la ciudadanía.

Unas de las intenciones más importantes de este proyecto fue cambiar la forma de planear a Bucaramanga, ajustar las prioridades de inversión social, el papel de los líderes sociales y políticos, garantizando el mejoramiento en la calidad de vida de las comunidades locales.

Los creados son documentos dinámicos que convocan a la discusión creativa y propositiva de los sectores y pobladores.

Según Jorge Castellanos Pulido, director ejecutivo de la Fundación Compromiso (a quien se le encargó el acompañamiento técnico al proceso) lo importante de este ejercicio es que fue asumido por los líderes y las organizaciones de la comuna , como un proceso , una actividad permanente, con el propósito de garantizar , de una parte, el derecho al disfrute de la ciudad para los habitantes ; y de otra, avanzar en el fortalecimiento de la democracia local , a través de la recuperación de la deliberación y decisión sobre los asuntos de carácter público

democrático , base de un desarrollo sostenible con progreso, bienestar y equidad social.

5.2 ¿CÓMO SE CONSTRUYERON LOS PLANES DE DESARROLLO EN LAS COMUNAS Y CORREGIMIENTOS EN BUCARAMANGA?

Metodología del proceso:

Participativamente, a través de la vinculación de líderes representativos de las organizaciones, sectores e instituciones de cada comuna y corregimiento, se trabajó desde la Investigación, Acción Participativa (IAP) “los líderes revisaban la comuna o corregimiento y construían alternativas de actuación para mejorar condiciones de vida”

Actividades realizadas:

De concertación: entre las organizaciones ASOMIJALCO, AMAC (Asociación municipal de juntas de Acción Comunal) y la corporación Compromiso, con el respaldo político y apoyo económico de la administración municipal.

Programa de formación a grupo base de facilitadores:

Selección de un grupo de 60 líderes de la JAL y la JAC, representativos de las 17 comunas y 3 corregimientos, quienes actuaron como animadores y dinamizadores del trabajo de formulación del plan en cada comuna y corregimiento.

Los temas abordados en la formación fueron: POT de Bucaramanga, análisis del plan de desarrollo de Bucaramanga, análisis de la situación de sectores como

salud, educación, acercamiento a la metodología de cartografía social a través de la elaboración de mapa económico, social, vial, etc.

Elaboración de la Cartilla con la metodología para la formulación de los planes de desarrollo por comunas y corregimientos:

Guía para los líderes que orientan y conducen los procesos en cada Comuna.

Instalación de Comité Rector:

Para la conducción del proceso participativo de la planeación, las directivas de ASOMIJALCO y la AMAC, constituyeron el comité rector, como espacio de encuentro de líderes comunales y miembros de las JAL para agendar actividades, distribuir responsabilidades, hacer seguimiento y evaluar permanentemente el proceso en cada comuna y /o corregimiento. El comité Rector funcionó de manera permanente, en reuniones semanales los martes de 5 a 7 p.m.

Comité de Plan de Desarrollo de cada Comuna:

Con la responsabilidad de animar, convocar, buscar información y estar en el proceso de elaboración y construcción del plan de desarrollo, se organizaron mesas de trabajo temáticas.

Encuentros ciudadanos:

Son espacios de encuentro para la deliberación y concertación entre los líderes, las organizaciones y la comunidad en general, también para validar el trabajo realizado por las mesas de trabajo. En los encuentros se aprueba el diagnóstico, se hace la definición de prioridades, la construcción de alternativas de solución.

Recorrido por la comuna:

Se realizan por la comuna con líderes de la JAL, la JAC y miembros de la Comunidad, con el fin de hacer el reconocimiento físico del territorio de la comuna, mejorar la información diagnosticada, valorar la problemática y las alternativas de solución planteadas en los encuentros ciudadanos.

Elaboración de los Textos de Plan de Desarrollo y validación de los mismos por la comunidad:

Con toda la información recogida de la comunidad y de fuentes secundarias, se elaboraron unos primeros documentos que fueron ajustados por un grupo de líderes de cada comuna.

Cada texto de plan de desarrollo de cada comuna contiene:

Una parte general que señala: la visión; un acercamiento a la realidad o diagnóstico participativo a la comuna, que describe los equipamientos con los que cuenta; una caracterización de la problemática por sectores: educación, salud, medio ambiente, etc. y la definición por programas de estrategias, actividades, metas por sector, el presupuesto de los programas desagregado de año en año.

Encuentro de Comité Rector con las Secretarías de Despacho:

Una vez revisado los documentos y ajustados de acuerdo a los aportes de los líderes por cada comuna y corregimiento, se entregó a la administración municipal quien sugirió incluir información sobre programas que hoy se estaban realizando y que dados los resultados positivos deben mantenerse, al tiempo se actualizó la información sobre establecimientos educativos públicos y privados por comunas y

corregimientos, información del sector salud, de la EMAB, la Secretaría de Gobierno, planeación municipal entre otras.

Presentación del Plan a la comunidad en General:

En acto público el 15 de octubre se presentaron ante la comunidad en pleno los planes. El Alcalde Municipal presentó el Proyecto de Acuerdo Municipal para incorporar como parte del sistema local de planeación, la formulación participativa de los planes de desarrollo por comunas y corregimientos.

Al tiempo los miembros de las JAL y líderes de las respectivas comunas los adoptaron por medio de una resolución.

Firma del pacto por la Ciudad:

En acto público se presentó el 16 de octubre el plan a los candidatos a Corporaciones Públicas, Gobernación, Diputados y Alcalde de Bucaramanga, Concejales y JAL, quienes firmaron un compromiso para fortalecer la planeación participativa.

Este trabajo terminó en unos planes de Desarrollo que reposan en ASOMIJALCO, en la AMAC y en la Fundación COMPROMISO, en el siguiente punto se revisará cuales fueron sus falencias y porque no tuvieron el impulso necesario para cambiar el panorama participativo en Bucaramanga.

6. PLAN DE DESARROLLO PARA EL CORREGIMIENTO 3

A continuación, se hará una breve exposición del plan de desarrollo del corregimiento tres de Bucaramanga, para observar el esquema y posteriormente sobre ese mismo plan determinar qué proyectos se materializaron y cuáles son.

En principio el plan relata:

La Visión de Corregimiento: que establece que para el 2011 el corregimiento fortalecerá su vocación agrícola y estará organizado en unidades empresariales.

Acercamiento a la realidad del Corregimiento:

Que contiene a su vez un poco de la Historia del mismo, los Actores , los datos Geográficos , Centros Rurales , Sistema Hídrico , Centros Poblados , Equipamiento comunitario (que involucra escuelas , colegios, salones comunales, polideportivos , inspecciones de policía, iglesias, puestos de salud, centro de acopio , servicios públicos).

Identificación de las Problemáticas y Alternativas de Solución:

Se aborda por sectores:

Educación: en el análisis de escolaridad, se encuentra que la mayoría de las personas del corregimiento tiene estudios solo hasta primaria, otro problema es el analfabetismo, poca o deficiente dotación en las 3 escuelas que hay en el corregimiento.

Salud: Tienen presencia de enfermedades habituales como parasitismo, diarrea, gripa, fiebre desnutrición, pero también han presentado casos de leishmaniasis y

malaria. Uno de los mayores problemas es la falta de agua potable y la ineficiente recolección de basuras.

Servicios Públicos Domiciliarios: No tienen agua potable, no existe cobertura de acueductos completa y eficiente. El servicio de luz existe y es bueno, pero el alumbrado público es muy deficiente, por otra parte el servicio telefónico existe solo para los sectores que son muy cercanos al casco urbano, los pozos sépticos están en mal estado o no funcionan.

Vivienda: una de las situaciones que genera más preocupación es la declaración de “Zonas de Alto Riesgo” en varias de las veredas del corregimiento.

Productividad y Trabajo: Se adolece de una adecuada estratificación. Los cultivos más frecuentes son frutas, hortalizas, café y plátano y en general cultivos de pan coger, con los cuales medianamente se cubre la demanda familiar y si algo queda se comercializa en las plazas de Guarín o en el Mercado Campesino de la Rosita. Hay muchas fincas que no cultivan ni siquiera para subsistir, además hay poca capacitación en el tema de la comercialización, no existe organización en ese tema, lo cual hace que carezcan de poder de negociación pues cada uno vende solo.

Medio Ambiente: Existen varias quebradas que se han venido secando por la permanente quema y tala de árboles durante la época de cosecha. La utilización de técnicas agrícolas inapropiadas ha generado degradación de la cobertura vegetal y el inicio de procesos erosivos.

Transporte y Vías de Comunicación: Cuenta con dos vías principales, la vía hacia la ciudad de Cúcuta (la nacional) y la vía hacia el acueducto, pero esta última es estrecha y no permite la circulación de vehículos pesados. Existen otras vías pero están en muy mal estado y casi nunca les hacen mantenimiento.

Seguridad y Participación Ciudadana: En realidad en términos generales el corregimiento es tranquilo y tiene un nivel de participación electoral del 79.8% muy superior a la media nacional, pero la participación ciudadana en los demás temas de interés público es muy baja.

PROPUESTAS:

a. *Educación y Cultura:*

PROGRAMAS (Expondremos solo algunos para después entrar a concluir algunos puntos)

Educación y formación para todos:

Facilitar el acceso a las instituciones públicas educativas a la población en edad escolar a través de los corredores educativos, programas desescolarizados y educación bimodal, fortalecimiento de la calidad de la oferta educativa, con el mejoramiento de la dotación física de las instituciones educativas y una clara orientación hacia la formación técnica agropecuaria.

Metas:

- Construcción de una red de suministro de agua a la escuela La Malaña.
- Ampliar captación de agua.
- Construcción de un centro cultural integrado.
- Adaptación de recursos culturales integrados a la escuela La Malaña.

- Mantenimiento y adecuaciones locativas.
- Nombramiento de docentes.
- Ampliación de planta física.

b. Salud:

Ampliar la cobertura de atención de los servicios básicos en salud a la población, fortaleciendo y especializando la actual modalidad de servicio.

Metas:

Garantizar dos brigadas móviles al mes, brindando consulta especializada en las áreas de pediatría, geriatría y rescatando la promoción de la salud y la prevención de enfermedades.

c. Productividad y Trabajo:

Este programa aspira a crear condiciones en el sector rural que permita la generación de ingreso y trabajo a partir de la recuperación de los recursos naturales deteriorados, mantenimiento de las vías de comunicación y organización de la comercialización agropecuaria del corregimiento.

Metas:

- Grupos Cooperativos de Mujeres.
- Producción de abonos orgánicos.

- Programas de producción agrícola.

d. Medio ambiente:

El programa pretende dar a la población los medios para que disponga de cuerpos de agua a su alcance para que satisfaga sus requerimientos agrícolas y pecuarios y aun después promover la actividad acuícola en el municipio para llevar los beneficios económicos alimenticios a 500 familias que están formadas aproximadamente por 6 miembros, lográndose mediante el incremento y sostenimiento de los niveles de producción satisfacer las necesidades internas, además de impulsar acciones de infraestructura productiva y social, así como de rehabilitación, mejoramiento y aprovechamiento de los recursos naturales existentes.

Metas:

- Incentivos a propietarios de parcelas para reforestación.
- Capacitación en técnicas ambientales y recursos agrícolas.
- Programas de reforestación de cuencas y cañadas.

e. Servicios públicos:

El programa pretende garantizar la ampliación de las redes de acueducto, telefonía y gas mejorando las estructuras de captación de agua y almacenamiento en tanque, como recursos necesarios para elevar el nivel de vida y productivo de la población.

Metas:

- Ampliar y mejorar redes de gas , agua y alumbrado público

f. Transporte Vías e infraestructura:

El sistema es importante para el desarrollo del corregimiento, porque facilita la comercialización de los productos y movilización de las personas. La implementación de un sistema de transporte mixto rural coadyuva a la integración del sector urbano con el rural, fortaleciendo la vocación económica del corregimiento.

Metas:

- Recuperación de vías.
- Mantenimiento de redes telefónicas.
- Instalación de cabinas telefónicas públicas.
- Compartel, internet rural.

El Plan de Desarrollo del Corregimiento 3, tiene definidos unos rubros para cada sector, pero ni en la metodología, ni en el desarrollo del plan, se explica con base en qué se definieron estos montos lo cierto es que sugieren el gasto de (\$ 4.070.000.000) cuatro mil setenta millones de pesos aproximadamente.

En entrevista con Albeiro Hernandez miembro actual y en el periodo anterior de la JAL del corregimiento tres, y presidente para 2010 de ASOMIJALCO, se estableció el cumplimiento de algunas de las metas y otras no:

Entre las que se cumplieron:

- Mantenimiento y adecuaciones locativas.
- Nombramiento de docentes.
- Ampliar y mejorar redes de gas, agua y alumbrado público.
- Recuperación de vías.
- Mantenimiento de redes telefónicas.

Las que no se cumplieron:

- Construcción de una red de suministro de agua a la escuela la Malaña.
- Ampliar captación de agua.
- Construcción de un centro cultural integrado.
- Adaptación de recursos culturales integrados a la escuela la Malaña.
- Garantizar dos brigadas móviles al mes, brindando consulta especializada en las áreas de pediatría, geriatría y rescatando la promoción de la salud y la prevención de enfermedades.
- Grupos Cooperativos de Mujeres.
- Producción de abonos orgánicos.

- Instalación de cabinas telefónicas públicas.
- Compartel, internet rural.

Para el periodo actual de la Alcaldía y las JAL es decir 2008 – 2011, se actualizaron dichos planes de Desarrollo con una metodología similar y acogiendo aquello que no se había cumplido en la administración pasada. No se examinará en detalle, porque en términos generales, su contenido es bastante parecido al que anteriormente se observó.

7. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE ESTE EJERCICIO DE LOS PLANES DE DESARROLLO PARA EL PERIODO 2004 – 2007 y 2008 – 2011

Fruto de la entrevista con Albeiro Hernandez y de la Revisión de los Planes de Desarrollo 2004 – 2007 y 2008- 2011, en contraste con los Planes de Desarrollo por comunas es factible observar que:

- El ejercicio de elaboración del plan es interesante y permite que los líderes se involucren realmente con los problemas de la comunidad, así como una estrecha relación entre los ciudadanos y el poder del Estado.
- La definición de los rubros en los Planes de Desarrollo no presenta fundamentación clara.
- los Planes de Desarrollo por Comunas no tienen coerción alguna, son meras herramientas consultivas del Administrador de turno.
- Estos procesos participativos no serán realmente eficientes hasta tanto no se defina una forma planificada, equitativa, técnica y participativa de asignarles prioridad y presupuesto a los programas o iniciativas de la comunidad.
- Es preciso que los planes de desarrollo contengan los proyectos a desarrollar, además estos proyectos deberían ser adjudicados a la JAL de la comuna o corregimiento y no a uno solo de sus miembros.

8. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

8.1 CONCEPTO

El presupuesto participativo es una de las más eficientes herramientas de democracia participativa, pues faculta a la comunidad para tomar decisiones que inciden en la distribución de recursos públicos, dando espacio real para que los ciudadanos hagan parte activa del desarrollo del municipio.

El primer ejercicio se dio en Brasil (*Orçamento Participativo*) en 1989 en la ciudad de Porto Alegre (Rio Grande do Sul, Brasil), cuando llegó al poder el Partido *dos Trabalhadores*. En Brasil se vivía una situación económica muy complicada y un gran déficit fiscal, que hizo preciso establecer prioridades en el gasto, pues no se tenía certeza de poder satisfacer todas las necesidades que se presentaban sobre todo para la población más vulnerable, es así como se llevó a cabo un proceso donde se contó con la sociedad civil fuertemente organizada, quien a través de la participación, no solo comprendió la situación del fisco, sino que además ayudó a priorizar recursos y hacer las inversiones más necesarias .

Las intenciones en Porto Alegre eran dos:

1. Generar equidad social, se pretendía dar poder de decisión a quienes normalmente no lo ostentan y se sienten muy alejados de él.
2. Dar prioridad a las necesidades de los más necesitados que en muchas ocasiones pasan inadvertidas.

Sin embargo, éstas no son las dos únicas bondades que tiene el modelo , es igualmente importante la intención de fomentar la democracia participativa y por

ende la confianza en las instituciones y en los servidores públicos ,lo cual conlleva mayor puntualidad en el pago de los impuestos, mayor sentido de pertenencia con el municipio o el departamento y por ende menor índice de criminalidad y mayores recursos recaudados para invertir, todo lo que indefectiblemente debe verse reflejado en desarrollo integral para la entidad territorial.

8.2 EL CASO DE BARRANCABERMEJA Y BOGOTÁ

En el Municipio de Barrancabermeja, segunda ciudad del departamento de Santander, fruto de la fortaleza de la comunidad liderada por los miembros de las JAL, se institucionalizó el tema del Presupuesto Participativo, y este ejercicio es tan ilustrativo de la participación ciudadana y del buen ánimo de darle vía transparente a los recursos que tuvo mención en varios de los medios regionales.

“Este año (2010) la inversión alcanza \$15 mil millones: \$1500 millones por comuna y \$750 millones por corregimiento”⁵⁶

En Barrancabermeja existen (7) siete comunas y (6) seis corregimientos. Esta partida corresponde al presupuesto participativo de las vigencias 2010.-2011. Además se evidencia mediante este artículo periodístico que en esta oportunidad y desde el 17 de abril de 2010 hasta el 11 de julio del mismo año, se adelanta una campaña en la ciudad para contar con la participación de distintos sectores de la comunidad , por ejemplo , las madres cabeza de familia, la población afro descendiente, las víctimas del desplazamiento, los emprendedores, los jóvenes, los adultos mayores, los ambientalistas, los deportistas, los docentes y los personeros estudiantiles.

⁵⁶ *Vanguardia liberal*, 17 de abril de 2010, artículo “Porteños decidirán que hacer con \$ 15 ml millones del presupuesto participativo”.

El equipo de gobierno en pleno estará presente en las jornadas de deliberación y decisión en comunas y corregimientos, pues serán los responsables de revisar la viabilidad técnica de las propuestas de la ciudadanía. La decisión será tomada mediante votación, con la correspondiente inscripción, pero será fruto de un trabajo consensuado en mesas de trabajo que ocupan los diferentes sectores.

En lo que respecta a Bogotá, dada su naturaleza jurídica diferente en cuanto a su organización por localidades, la tenencia de Alcaldías Locales y la reglamentación del decreto ley 1421 de 1993, el proceso participativo allí es mucho más estructurado y denota la definición de la inversión de una buena parte del presupuesto de la alcaldía menor, este proceso es muy claro y pone en un nivel mucho más alto la democracia participativa en Bogotá, pues existen encuentros ciudadanos para la decisión de inversión de los recursos y la toma de decisiones por parte de la JAL, corporación que se da a la tarea de definir esta asignación junto con el mandatario de la Localidad. No obstante en Bogotá también se encuentran gran número de dificultades, como:

- La generalidad de las propuestas contenidas en los documentos que se allegan para formar el plan de desarrollo y definir la inversión de los recursos, lo que le da un amplio margen de maniobra a quienes quieren hacer componendas para incorporar proyectos que los beneficien económicamente.
- La lucha política que sesga la participación.
- La normatividad que señala que si después de un término no hay consenso, el alcalde puede adoptar el presupuesto por decreto de manera unilateral,

dejándole toda la responsabilidad a él y suprimiendo por completo la autoridad y la injerencia de las JAL y la comunidad.⁵⁷

⁵⁷ Democratic Formulation of Public Policy to Strengthen Bogotá's Local Government (Hacia La Formación Democrática De Una Política Pública Encaminada Al Fortalecimiento De Los Gobiernos Locales Urbanos) . p. 5.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

a) Entre las principales causas que dificultan la participación de los ciudadanos en los asuntos locales encontramos:

- El desconocimiento de la función e importancia de las JAL en el desarrollo de la democracia participativa.
- La no interiorización del concepto de la democracia como forma de vida que ha llevado a los miembros de la JAL a olvidar la razón primigenia por la cual aspiraron a su cargo y dediquen su labor, no a fortalecer la democracia participativa, sino, a conseguir sus intereses particulares.
- La falta de credibilidad y reconocimiento por otras corporaciones públicas y ciudadanos vinculados en el ejercicio político

b) Otra causa se atribuye a que la normatividad, sobre las funciones de los miembros de las JAL, adolece de:

- Las obligaciones respecto a la organización de sesiones y los temas administrativos, no son específicas.
- No existen criterios para medir el cumplimiento de las funciones, ni los objetivos de los proyectos.
- No les da un estatus de autoridad, frente a la administración local, pues sus actuaciones son facultativas y están exentas de coerción por las autoridades locales. Ejemplo de ello son los encabezados de los numeras 2, 10 y 13 del art 131 de la ley 136: Las Funciones de los miembros de las Juntas

Administradoras Locales citan las siguientes palabras: “recomendar”, “rendir concepto”, “distribuir”, dichos verbos no tienen efecto vinculante.

c) Es preciso garantizar una efectiva participación de los miembros de la JAL en el proceso de la distribución del presupuesto municipal, así como en el direccionamiento de las partidas globales y la asignación de recursos a las comunas y corregimientos. Tal reflexión se debe a que en Bucaramanga, las JAL no son tomadas en cuenta para la elaboración del presupuesto, primero porque la ley no ha reglamentado el procedimiento y, segundo porque la ciudadanía y los mismos miembros de la JAL, han aceptado como costumbre política que la administración no brinda el espacio para intervenir en estos asuntos o que aun brindándolos no toma en serio las consideraciones que al respecto se establecen. Sobre este déficit o error en el que cae la administración, nadie se pronuncia, pues temen se vean afectadas sus relaciones con las autoridades políticas locales.

Costumbres políticas como las descritas anteriormente, entorpecen el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas en pro de conservar el poder político, toda vez que algunas autoridades administrativas locales, de manera inescrupulosa, actúan en su propio beneficio y el de quienes apoyan sus intereses, ergo, La distribución de recursos a nivel municipal no se hace en forma planificada, sino para pagar favores hechos con anterioridad o hacer favores por acompañamiento electoral posterior, en últimas otorgar presupuesto a una determinada comuna, viene siendo un favor del alcalde, un regalo, una obra de buena voluntad porque la reglamentación no es clara en ese sentido. Significa que los mandatarios se alejan de la consecución del principio fundamental constitucional del interés general, que redundaría en la colectividad de intereses individuales de los asociados.

d) Los procesos de participación y mecanismos establecidos en la constitución y en las leyes permiten recrear una deliberación permanente que es interrumpida por fallas en la metodología empleada ya que dentro de estos espacios, rara vez se cualifican actores y se priorizan problemas, necesidades y alternativas de solución, el uso de términos técnicos y confusos que son ajenos a los ciudadanos, la poca materialización en las decisiones por parte de la administración municipal y la poca o nula incidencia que tiene esta clase de participación en materias de planeación y presupuestación.

e) En Bucaramanga, en las llamadas “obras de baja intensidad” durante el periodo 2008 – 2011, se han gastado aproximadamente \$5.340.550.000 pesos⁵⁸ y los objetos de estas contrataciones son en su mayoría, reparación de calzada, andenes y muros de contención. En promedio, de esta cifra el 15% corresponde a cada uno de miembros de la JAL que gestionó los recursos, por lo que se tiene un total de \$801.082.500 pesos, sin embargo, la destinación no siempre corresponde a suplir el interés general, sino a satisfacer intereses individuales que constituyen prácticas ilegales de corrupción, conocidas coloquialmente con el apocope de CVY (como voy yo?) y cuya consecuencias son, el desangre fiscal y la deslegitimación de las instituciones. Por tanto es preciso diseñar procesos de control político y rendición de cuentas a los miembros de las JAL que le han entregado presupuestos para ejecución de proyecto, de esta manera se verifica la correcta inversión del erario. Mecanismo que puede consensuarse por medio de acuerdos municipales. (Ver Anexo 2)

f) Sería verdaderamente útil que las universidades incentiven la participación de sus estudiantes en estas instancias de la vida pública, pues no solo contribuirían a darle un mejor nivel al desarrollo de la participación comunitaria, sino les permitirían a sus alumnos vivenciar de primera mano la intención del constituyente en la materialización de los objetivos constitucionales, obtener conocimiento

⁵⁸ Entrevista 30 miembros de las JAL en Bucaramanga, documento anexo. Pregunta N° 6.

empírico del funcionamiento de las entidades territoriales, así como fomentar el liderazgo y la proyección de iniciativas loables y bien cimentadas académicamente.

g) Se sugiere a la administración municipal de Bucaramanga que se hagan campañas de concientización e información sobre la importancia de la democracia participativa en el municipio y la importancia de las JAL.

POST SCRIPTUM

El rigor formal en la presentación del proyecto de investigación y su correspondiente evaluación, es óbice para la exposición de aportes que nacen de la experiencia vivida y son, por cierto, subjetivos y empíricos, pero no menos importantes. Por ello se incluye esta breve “bitácora” o “diario” de NATHALIA ANGULO miembro del equipo de trabajo quien es actualmente miembro de la JAL del Municipio de Bucaramanga en representación de la Comuna 13.

MI EXPERIENCIA

Cuando me lancé como candidata a la Junta Administradora local en 2008, tenía un sinnúmero de preguntas sobre la figura, sobre cómo se haría campaña, sobre la elección y sobre las funciones, pues esta figura no es tan conocida como las demás de elección popular.

Por tanto es mi deseo compartir la experiencia vivida, con la intención de que quien desee ser candidato, entre a desarrollar sus funciones con mayor conocimiento que el que yo tenía en ese momento y de esa manera ejerza su labor con mayor eficiencia”

Cuando se decide aspirar a ser miembro de la JAL en el municipio de Bucaramanga se debe:

- a. “Consultar cuales barrios conforman la comuna por la que se piensa aspirar, pues se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber residido o desempeñado alguna actividad laboral o profesional en la respectiva comuna o

corregimiento por lo menos durante (6) seis meses anteriores a la fecha de su elección.

b. Una vez se investiga en que barrios se ejercerían las funciones, es preciso conocer cuáles son las necesidades más sentidas de la comuna, pues al respecto se forjara un deber de representatividad.

c. Es preciso conocer toda la normatividad relativa al cargo que se desempeñará, esta es: Constitución Política en su Art. 318, así como la ley 136 de 1994 (Art. 34 y del 117 al 140), decreto ley 617 de 2000 artículos del 44 al 50.

d. Como esta es una elección popular para una Corporación Pública y se realiza bajo el mismo esquema que la de Concejo Municipal y Asamblea Departamental, es preciso hacer parte de la lista de un partido político o grupo significativo de ciudadanos (según lo establece la ley 130 de 1994) cada uno de ellos presenta una lista por comuna, para el caso de Bucaramanga conformada por 7 escaños. El partido o grupo significativo de ciudadanos debe proporcionar el aval mediante documento que así lo certifica y el día de la inscripción debe aportarse este documento ante la Registraduría, junto con la cedula de ciudadanía de cada candidato.

e. Una vez inscrito, es preciso dar a conocer la candidatura. En algunas ciudades como Bogotá, el ejercicio de los miembros de las JAL, es muy reconocido y por tanto la labor publicitaria de las candidaturas es similar al proceso que se sigue para las otras Corporaciones como el Consejo y la Asamblea, por el contrario, en Bucaramanga al momento de hacer las campañas políticas para la JAL, resulta necesario primero, explicarle a los electores ¿qué es una JAL? ¿Cuáles son sus funciones? ¿Porque es necesaria la participación ciudadana en las decisiones que nos afectan a todos? y desde luego ¿Por qué se es un buen candidato para el cargo?

f. Como hacer campaña para ser miembro de la JAL? (referencia basada en experiencia propia)

Un persona para ser electa como miembro de la JAL en Bucaramanga necesita un promedio de 280 votos (cifra actualizada a 2010) El procedimiento para determinar los elegidos se rige por lo establecido en el acto legislativo 01 de 2003.

g. En las elecciones de las Juntas Administradoras Locales , solo podrán participar los ciudadanos inscritos en el censo y ubicados para sufragar en lugar que se encuentre en alguno de los barrios y/o veredas que componen la comuna o el corregimiento .

h. El día de la votación, o día E, es preciso conformar un grupo de personas que se encarguen de responder las preguntas frecuentes y ubicarse en el área aledaña al(os) puesto(s) de votación. La gran mayoría de los votantes llevan claro a las urnas su voto para Corporaciones como el Concejo y la Asamblea, pero desconocen por completo los candidatos a la JAL de su comuna y en el peor de los casos desconocen dicha Corporación, así que en términos electorales, dada la concentración de gente con la intención de ejercer el derecho al voto, el lugar y el contexto se presentan como una de las mejores oportunidades para alcanzar la aceptación de los electores”.

Cuando fui candidata a la JAL de la comuna 13 de Bucaramanga, solicite el aval en un partido y leí por completo toda la normatividad que reglamentaba la figura, determine en cuales barrios podría hacer campaña e hice una pequeña encuesta que me permitió descubrir que en los barrios que haría campaña había un desconocimiento casi total de la figura y de su importancia. Los barrios de la comuna 13 son en su mayoría estrato 4 y 5, estratos en los cuales se encuentra un gran nivel de desinterés por el tema político, entonces entendí que la mejor

forma de hacer campaña era visitar los electores de la manera más personalizada posible, es decir en su propio domicilio, solicitando escucharan mis argumentos y apelando a lo importante que resulta en la consecución de bienestar, esta figura (la JAL). Dentro de los argumentos más influyentes, para que los ciudadanos decidieran apoyar una propuesta sobre una institución que no conocían y darle confianza a una joven desconocida que estaba haciendo política (porque no hay que olvidar que una vez se decide participar en la contienda para representar a la ciudadanía, automáticamente se empieza un proceso político – electoral) estuvieron los siguientes:

Definitivamente son los miembros de las JAL, las personas que dentro del esquema representativo están más cercanos al ciudadano, pueden servir de puente con la administración pública y sin duda están al tanto de la información que le interesa al ciudadano proferida por la Alcaldía, además una vez elegidos seguirán siendo sus vecinos y podrán acercarse sin problema a hacer los requerimientos que sean necesarios, incluso los relacionados con derechos de petición y tutela, pues ésta es una de las funciones que corresponde a los miembros de las JAL, según la ley 136 de 1994 art 131; El miembro de la JAL, no es ese tipo de político que es electo y desaparece por completo del ámbito de sus electores, por el contrario estará ahí para escucharlo y ayudarlo como el ciudadano más solidario que usted pueda encontrar.

Los colombianos manejamos un nivel de abstención que se puede graficar en un esquema piramidal inverso, es decir mostramos menor abstención al votar por Presidente, Gobernador, Alcalde y Congresistas y le damos la menor importancia a las elecciones regionales que traerán consigo a los representantes de la base de la pirámide, a los representantes más cercanos al pueblo y a la comunidad en términos territoriales ¿en cuántas oportunidades el ciudadano de a pie puede entrevistarse con el Presidente, el Gobernador o el Alcalde?” Los ciudadanos debemos darle la importancia que se merecen las elecciones regionales y ser

muy acertados al momento de elegir a los personajes que están más cercanos a la base porque son ellos quienes después darán repuestas a sus peticiones, a sus reclamaciones y le darán viabilidad a sus proyectos públicos.

Empiece por elegir una JAL, que tenga la habilidad de solucionar la problemática de su comunidad, de su barrio, que es la que de manera más apremiante lo aqueja, pues es prácticamente imposible para un ciudadano del común conversar con el Gobernador o con el Alcalde sobre el mal estado en el que se encuentra la calzada en frente de su casa, o del problema de alumbrado público que aqueja su barrio. Si bien los miembros de la JAL no son ordenadores del gasto, sí son voceros de la comunidad ante la Alcaldía y tienen mayor posibilidad de ser escuchados, además de recibir en ocasiones presupuesto para desarrollar proyectos”.

Debo decir que de esta manera y con un buen acompañamiento el día E, la mía, la de una joven que nunca había aspirado a esta Corporación, que por primera vez hacia campaña, fue la tercera votación más alta del municipio de Bucaramanga, con 680 votos. Es así como llegué a ser miembro de la JAL y hoy puedo expresarme y llevar a cabo los análisis desde lo más certero que puede tener un investigador, desde la experiencia propia”.

EL MIEMBRO DE LA JAL, SU CONTEXTO DIARIO EN BUCARAMANGA Y LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES EN LA SOCIEDAD

Los miembros de las Juntas Administradoras locales, tienen unas tareas específicas definidas por el legislador, sin embargo fruto de la experiencia, se quiere ofrecer un panorama, sobre el contexto en el que se desarrolla el cargo en mención y cuales son en la práctica los aspectos en los cuales se están enfocando los miembros de las JAL de Bucaramanga dependiendo de la comunidad que representa.

La vida diaria de un Miembro de la Junta Administradora Local, en relación a su cargo, una vez resulta electo es la siguiente:

En enero del año siguiente en que se realizan los comicios electorales , empieza a correr su periodo y lo primero que acontece son las elecciones de junta directiva de la asociación o asociaciones que tiene los miembros de la JAL en la respectiva municipalidad, que para el caso de Bucaramanga y para el año 2009 se denominaba ASOMIJALCO (Asociación Municipal de miembros de Juntas Administradoras Locales de Colombia) , “hasta 2009” pues hoy (abril de 2010) existen en Bucaramanga dos asociaciones de miembros de Juntas Administradoras Locales , la anteriormente mencionada y ASOEDILES. Existen estas dos debido a algunos problemas que se presentaron durante el desarrollo del Primer Congreso Nacional de Ediles, realizado en Bucaramanga los días 27 , 28 y 29 de noviembre de 2009, lo que conllevó a la escisión de ASOMIJALCO .

Pues bien en la elección de dicha junta directiva suceden varias cosas que llaman la atención: se da cuenta, de cómo la actividad política rompe casi por completo con la intención de democracia participativa, propósito esencial de la figura de la Junta Administradora Local, se empiezan a generar un sin número de intereses personales que desvanecen la esencia de la participación ciudadana.

Cuando en el trabajo de monografía se hacía referencia a la “participación” se daba por sentado que ésta es esencialmente pura y que representa los intereses de la comunidad ayudando a alcanzar el bien común, obviando casi por completo el instinto o vocación del ser humano por el poder, por el cual eventualmente puede perder el objetivo principal de su actuar y desviarse de su propósito.

En la elección de la junta directiva de esta corporación se da una lucha a muerte y no precisamente en función del liderazgo, sino en función de los privilegios burocráticos y contractuales que ostenta quien sea el presidente, frente a la

administración municipal. Este poderío aumenta o disminuye dependiendo de si el año en que se produce la elección es o no un año electoral (cabe resaltar que el periodo por el cual se elige dicho cuerpo directivo es (1) un año).

Normalmente en la campaña por la presidencia de esa asociación, se hacen acuerdos a menor escala en términos burocráticos que en cualquier otra elección, de los que dependen las coaliciones o los apoyos; está en ventaja para ganar la elección quien cuenta con el acompañamiento de la administración de turno, pues esta puede suministrarle los recursos para ofrecer a cambio de votos o puede ser más “colaboradora” al momento de gestionar obras de baja intensidad.

La administración de turno se toma el trabajo de intervenir en esto, pues la relación costo – beneficio es ventajosa, si se tiene en cuenta que el gasto burocrático y económico es mínimo en relación con la fortaleza electoral que representa contar con “el compromiso” de toda una organización de miembros de JAL que representan en el caso de Bucaramanga no menos de 39.200 votos, teniendo en cuenta que son 140 miembros de las JAL y cada uno con un promedio de 280 votos.

Es así como de seguro gana la elección quien esté apoyado por la administración municipal.

Esta conducta en principio riñe con una de las funciones principales de las JAL establecida en el Art. 318 de la C.N *“Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos”*.

Cuando se le deben favores a la administración o cuando ella sabe qué clase de medios se tuvieron que emplear en la consecución del poder resulta imposible

usar la autoridad moral, ética o política para reprochar actuaciones o para denunciarlas. Es así como nace atada de manos una de las instituciones que debería erigirse como el bastión más firme del control político y de la legitimidad en la toma de decisiones.

Pues bien, de esta manera es como el presidente de la asociación se convierte después en blanco de solicitud de toda clase de favores que en su mayoría se refieren a la contratación de obras de baja intensidad o contratación de mínima cuantía (en 2010 hasta (\$43.775.000) cuarenta y tres millones setecientos setenta y cinco mil pesos adjudicada mediante selección abreviada inferior al 10 % de la menor cuantía) pues de esta clase de contrataciones los miembros de las JAL obtienen un lucro del 10% al 20% sobre lo contratado, por la labor de “gestión de la obra”.

Después de las elecciones de la Junta directiva de ASOMIJALCO Y/O ASOEDILES, los miembros de las juntas administradoras locales, empiezan su proceso de “gestión” en la administración municipal, en aras de que, les sean adjudicados proyectos de mínima cuantía o de recibir alguna “colaboración” para los gastos administrativos que ameritan las diligencias de su cargo, es de mencionar que en muchos casos estas solicitudes tienen recibo.

Cuando la persona que representa a la entidad que el miembro de la JAL debe vigilar, le proporciona “colaboraciones económicas”, se pierde por completo la objetividad del proceso y se acaba cualquier intención de seguimiento serio al proceder de la administración.

No obstante, sería completamente desatinado decir que esta es la realidad del 100% de los miembros de las JAL, hay quienes realmente se esfuerzan por generar los cambios que precisa su comunidad y que llevan a cabo un verdadero control político. Existen numerosos ejemplos de importantes transformaciones en

la comunidad que dan fe, del liderazgo activo de muchos de los miembros de las JAL, entre ellos tenemos: (fruto de algunas entrevistas y de revisión de las comunas) la recuperación de centros de salud como el del barrio, Mutis , que fue dotado y reestructurado gracias a la gestión de la JAL, pero además se creó una liga de usuarios SIAU (servicio inmediato de atención al usuario) que vigila la prestación de los servicios de salud y el estado del Centro, los planes de desarrollo por comunas, estudios para detección y detención de virus y focos de enfermedades, creación de frentes de seguridad, instalación y administración de sistemas de seguridad, cabildos abiertos, creación y estímulo de micro y fami-empresas, entre otros.

Ya en lo relativo a cómo gestionar soluciones a los problemas es necesario tener en cuenta el contexto de la comuna que representa cada miembro de la JAL, el nivel cultural de la misma, así como al estrato en el que se encuentra.

En las comunas 1 a la 5, así como la 8 y la 14 predominan los estratos 1 y 2 por tanto sus necesidades tienden siempre hacia el aprovechamiento de todos los programas de subsidio en , educación , salud, alimentación , vivienda , que pueda proveer el municipio y la nación , de igual forma las obras de infraestructura que se puedan generar tendrán que ver con construcción de vías, mejoramiento de puestos de salud y de establecimientos escolares, también se encuentra la necesidad de solucionar controversias cotidianas de los habitantes de estos sectores por medio de derechos de petición y tutelas en torno a la prestación de servicios públicos, entre otros temas .

Por otra parte aquellas comunas como la 11, la 12, la 13 y la 16, normalmente tienen otros requerimientos como: pedagogía política, acompañamiento en la creación de las Juntas de acción comunal, creación de frentes de seguridad, fortalecimiento de la seguridad, entre otros.

Es así como durante el periodo que le corresponde al miembro de la JAL debe estar en constante búsqueda de la solución de esta clase de necesidades , debe asistir a toda convocatoria de la Alcaldía, estar atento a los programas que se desarrollan, a los planteamientos de la Secretaría de Desarrollo Social y de Gobierno que usualmente son quienes generan los proyectos para la comunidad; revisar el proceder del Concejo, sus posiciones frente a los temas materia de proyectos de acuerdo y el proceder de la Alcaldía.

Hay que recordar que como la reglamentación difiere entre los miembros de la Juntas administradoras locales de los municipios y la del distrito capital de Bogotá y los distritos especiales, los últimos tiene un reglamento que impone la asistencia periódica y regular a sesiones, hacer proyectos de resoluciones y además les proporciona unos honorarios; mientras que los primeros no tiene dicho régimen y por tanto no tiene sesiones específicas, más que las convocatorias de la Alcaldía y las que haga la asociación a la que pertenezcan, no deben expedir resoluciones, sino aquellas que consideren convenientes, es así como el actuar de los miembros de las JAL, es casi autónomo y su aprehensión de la función se realiza de manera autodidacta.

No existen unas metas, ni un control, ni unos criterios de evaluación de su función. No obstante lo anterior los miembros de la JAL de cada comuna pueden reunirse y trazar planes de acción que les permita en equipo satisfacer las necesidades de su comuna y solicitar que la administración les conceda proyectos de infraestructura u otras materias.

En pro de hacer este proceso más uniforme y de implementar la participación ciudadana directa se llevó a cabo un ejercicio en Bucaramanga y en varias partes del país en dirección a crear lo que se denomina Plan de Desarrollo por Comunas con la intención de que las necesidades y requerimientos evidenciados en las comunas a través de un trabajo investigativo y participativo, sea tenido en cuenta

en la elaboración del plan de Desarrollo Municipal y desde luego en las asignaciones presupuestales.

Por otra parte en lo que refiere al desempeño de las funciones del Miembro de la Junta Administradora Local es preciso además que se revise el Art. 131 de la ley 136 de 1994 que contiene el resto de funciones de los miembros de las JAL para no olvidar el desempeño de ninguna de las otras funciones que establecer la ley.

Otro punto para resaltar en relación a los elementos administrativos que se presentan a la hora de cumplir la funciones del miembro de la JAL en la democracia participativa es que : gracias a la deficiente reglamentación legal que se le ha dado al tema de la provisión de los recursos para sostenimiento de las JAL , no existe un mandato que disponga el establecimiento de un rubro a nivel municipal para el tema de sostenibilidad de las instalaciones físicas donde funciona o deliberan las JAL por tanto estos gastos son asumidos por la administración municipal como un “favor”. Fruto de esta situación no se configura el respeto necesario por parte de la administración municipal hacia los miembros de las JAL.

Es así como se infiere que las JAL son aquellas Corporaciones que ejercen unas funciones determinadas por la C.N., y la ley 136 en un territorio denominado comuna, entre las que sobresalen la vigilancia a la prestación de los servicios públicos y a las inversiones que se realicen con recursos públicos. En la realidad sí existen quienes desempeñan las funciones con apego a la ley y propiciando enormes ayudas a sus comunidades, interlocutores autorizados y legítimos del ciudadano con la administración municipal, defensores de los derechos fundamentales y en eficientes gestores de soluciones a los comunitarios.

Pero en un gran número de las JAL, fruto del contexto descrito, se han convertido en la caja menor de los votos de la Alcaldía, los portavoces mas obedientes de la

administración municipal y el espacio perfecto para que algunas personas se lucren de los impuestos municipales de una manera corrupta”.

BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN, Luis y GÓMEZ Irey, REPENSANDO LO POLITICO tomado de <http://serbal.pntic.mec.es/AParteRei/maffesoli.pdf>, en diciembre 16 de 2009

AZUERO ZUÑIGA, Francisco. CEPEDA ULLOA, Fernando. *Et alt.* "El reto de la descentralización", Centro Editorial Javeriano, Primera Edición 1996.

BORJA, Jordi. *Participación ¿Para qué?*. Revista Foro, N°1, Bogotá, 1986.

CEVALLOS, Miguel y MARTÍN, Gerard. Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia. 1ª edición, Bogotá CEJA 2001, Centro Editorial Javeriano.

DAUBON, R, CARRASQUILLA, A., *Capital Social*,. Editorial Talcual. San Juan de Puerto Rico, 2002

FORERO, Clemente; HIDALGO Carolina, *et alt.* Descentralización y participación Ciudadana, TM Editores, 1997.

GONZALEZ, José y QUESADA, Fernando (Coords.), *"Teorías de la Democracia"*, Editorial Anthropos, 1988, Reimpresión: Febrero de 1992.

KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y el Estado, UNAM, México 1995.

LODOÑO, Juan Fernando. Compilador. *"Democracia Participativa y fortalecimiento de la Sociedad Civil"* República de Colombia. Ministerio del Interior, Bogotá, 1996.

MALDONADO, Carlos, Filosofía de la sociedad civil, Filosofía Unisinos. v.2. n.3, Colombia, 2001.

MURILLO, G, PIZANO, L. *Deliberación y Construcción de Ciudadanía*, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Bogotá, 2003.

PARRA GUITIERREZ, Willian Rene. Manual de Procedimiento Contencioso Administrativo, Ediciones Librería El Profesional, Bogotá, 1997.

RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho administrativo general y colombiano, Bogotá, Edit. Temis, 2008.

TAFUR, Álvaro. Las entidades descentralizadas. Bogotá, Editorial. Temis, 1977.

VEKEMANS, R. Marginalidad, promoción popular e integración Latinoamericana. Buenos Aires. Troquel, 1970.

YOUNES MORENO, Diego. Derecho Constitucional colombiano, Legis, Tercera Edición, 1997.

Normas y sentencias:

- Constitución Política de Colombia 1991.
- Diario Oficial 41.373 del 31 de mayo de 1994.
- Acto legislativo numero 1 de 1968.
- Acto Legislativo 02 de 2002.

- Decreto ley 1421 de 1993.
- Ley 11 de 1986.
- Ley 134 de 1994.
- Ley 136 d 1994.
- Corte Constitucional. Sentencia. T-406, junio. 5 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.
- Corte Constitucional, Sentencia C- 244 de 2001 M.P Libardo Orlando Riascos.
- Corte Constitucional, Sentencia C-844 de 2000.M.P Antonio Becerra Carbonell.
- Corte Suprema de Justicia, Sentencia de octubre 20 de 1971.

Paginas web:

http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=COLABORAR

[http://es.wikipedia.org/wiki/Junta_Administradora_Local_\(Colombia\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Junta_Administradora_Local_(Colombia))

<http://policianacionaldelperu.blogspot.com/>

http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/pdf/Frentes_de_seguridad_ciudadana_16_nov_con_DIRECCION_jose.pdf.

<http://www.bucaramanga.gov.co/planeacion/gotcomuna1.htm>

<http://www.cali.gov.co/publicaciones.php?id=1819>

<http://www.docstoc.com/docs/21478176/LIDERAZGOS-PARA-EL-SIGLO-XXI/>

http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/Macroproceso%20Disciplinario/Codigo_Contentencioso_Administrativo.htm

ANEXOS

ANEXO 1.

FORMATO DE LA ENCUESTA

ENCUESTA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BUCARAMANGA EDILES

LEY 134 DE 1996

1. EDAD

2. SEXO

3. NIVEL DE ESCOLARIDAD

4. PARTIDO POLITICO

5. NUMERO DE VECES QUE HA SIDO EDIL

6. ¿Ha presentado usted proyectos de acuerdo? ¿Si o no? y ¿Cuántos?

7. ¿Ha hecho usted recomendaciones para aprobar o improbar un impuesto? Si o no? ¿Cuáles?

8. ¿Usted hace actividades que promuevan la participación de la ciudadanía en asuntos locales? ¿Si o no? Cuáles han sido los más representativos?

9. ¿Ha promovido usted la creación de micro o fami empresas en su comuna, si o no? ¿Cuáles?

10. ¿Ha presentado usted algún proyecto de inversión social de infraestructura o etc. en beneficio de su comuna? ¿Fue aprobado? Cuale (S)?

11. ¿Qué le hace falta a los ediles de Bucaramanga para desempeñar bien su función?

ANEXO 2.

PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL

Motivación:

HONORABLES CONCEJALES

Someto a su consideración y estudio el Proyecto de Acuerdo de la referencia, por el cual se crea el Presupuesto Participativo de la Ciudad de Bucaramanga.

Proyecto de Acuerdo

“POR EL CUAL SE ADOPTA EL SISTEMA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA”

Exposición de Motivos

1. Objetivo

Establecer directrices para que la administración municipal adopte las medidas normativas que sean necesarias para establecer e implementar gradualmente el sistema de presupuesto participativo en Bucaramanga.

2. Antecedentes

2.1. Experiencias exitosas

El presupuesto participativo es la mejor herramienta que se tiene en aras de materializar el principio constitucional de la Participación, pues garantiza la

intervención de la ciudadanía en los temas públicos, particularmente los de inversión y gasto y además con lleva el ejercicio de un control social sobre el mismo.

La importancia del presupuesto participativo radica en que su creación es la respuesta a la crisis de la institucionalidad y a la deslegitimación de la democracia representativa, es así como se abre pasó la democracia participativa y las administraciones públicas gerenciales como contraposición a las burocráticas.

Son varias las experiencias exitosas en cuanto a la implementación de este esquema como señala un estudio reciente de la ESAP, entre ellas tenemos:

- En Porto Alegre (Brasil) el Presupuesto Participativo se creó para empoderar a la comunidad y permitirle a los más vulnerables tomar decisiones sobre la dirección de los recursos, en él participan tres instituciones: oficinas de planeación y control del Estado, organizaciones comunitarias que comprenden asociaciones de vecinos y partidos políticos e instituciones de coordinación entre las organizaciones del Estado y la comunidad.

Se preparan cada año, ejercicios de rendición de cuentas y se actualizan las necesidades de la comunidad en orden de prioridad. Existe ya todo un esquema metodológico, para la realización de las asambleas, la estructuración de las prioridades, etc.

- En Córdoba (España) se establece un equipo de agentes técnicos que asisten las asambleas barriales, una vez se tiene las conclusiones éstas van a asambleas de ciudad y posteriormente a unas distritales, donde la comunidad, los expertos, organizaciones sociales y el Consejo de Distrito ordenan las propuestas y las priorizan.

- En Villa El Salvador (Perú) se instaló el Comité Promotor del Presupuesto Participativo quien se encarga de todo el proceso de estructuración del presupuesto y las dinámicas para su creación. Las organizaciones comunales, tienen además una responsabilidad en la consecución de una parte del presupuesto pues, cofinancian al menos el 20% del valor de las obras del PP.

Los ejemplos en Colombia son relativamente recientes. En Risaralda que es una de las pioneras a nivel nacional, se dio por iniciativa de la Gobernación, y esta institución acordó con la Alcaldía del respectivo municipio cofinanciar las obras, programas y proyectos.

Medellín invirtió el 7% del presupuesto de inversión del 2004 a través de PP.

El Presupuesto Participativo, se establece sobre el presupuesto de inversión, del cual el mandatario destina un porcentaje que hoy en día en Colombia oscila entre el 5% y el 10%.

Normalmente cuando nacen estas herramientas solucionan temas de necesidades básicas insatisfechas, pero en lo sucesivo se incluirán proyectos y propuestas de otros sectores como, cultura, vivienda, recreación, etc.

Es importante resaltar que todas las experiencias exitosas parten de un apoyo gubernamental, tanto a nivel local como nacional, permanente; así como de la nutrida participación de la ciudadanía, de una manera responsable, ordenada, estructurada y sobre todo informada.

1. Requisitos para el establecimiento de la Herramienta:

Reconocemos que para este cometido es necesario un ajuste gradual de las condiciones municipales, pero sobre todo la verificación de la presencia de unos elementos sin los cuales no se configuraría el éxito de esta herramienta:

- El fortalecimiento de las JAL y las JAC como canales y formas de organización, participación y expresión social institucionalizados. Fortalecimiento a través de la capacitación adecuada y suficiente que les permita gestar el proceso de una manera ordenada, coherente y cívica y que les de la capacidad de traducir las propuestas y requerimientos de la ciudadanía en decisiones colectivas concertadas y ordenadas, es decir priorizadas.
 - La capacitación de las instancias del Gobierno municipal, para que en los primeros ejercicios se estimule la participación desde allí, desde la administración; con el fin de generar precedentes que deben ser asumidos por la comunidad y los líderes y transformados después en verdaderas iniciativas ciudadanas.
- La publicitación adecuada y oportuna a la comunidad sobre los procesos que se van a gestar para que esté preparada y asuma la tarea con total responsabilidad, además, dentro del gobierno municipal debe destinarse un grupo de personas que atienda todas las inquietudes y consideraciones.
- El diseño técnico de metodologías y procedimientos, documentado en precedentes como los expuestos en este texto y que se ajusten al contexto de las comunidades, a su nivel cultural y a su nivel intelectual, que sean de fácil comprensión pero que no deje nada a la improvisación, pues estas materias donde participa la comunidad, son de manejo delicado por la multiplicidad de caracteres, ideologías y personalidades de que se componen, además de ser enormemente complejas en su organización, como para que sean desperdiciadas.
 - La continuidad del proceso.
 - Las herramientas que eviten la monopolización política de estos espacios, donde todos tengan acceso y no solo unos cuantos, donde ninguno se sientan cohibido de expresarse.

2. Procedimiento de adecuación de la herramienta:

Como parte importante de esta exposición de motivos se proporciona una propuesta de procedimiento para generar el presupuesto participativo, ejecutarlo y hacerle control: (esta propuesta está basada en una presentada por Bogotá al Concejo Distrital).

En principio se establecen cinco fases:

- I. Planeación local, actualización o construcción de los planes de desarrollo por comunas.
- II. Determinación por parte de administración municipal en consenso con los Miembros de las JAL del monto del presupuesto participativo, ¿cuánto le corresponde a cada comuna?
- III. Construcción de la propuesta ciudadana de presupuesto para el respectivo año, en relación con lo primero por ejecutar del Plan de Desarrollo de la Comuna.
- IV. Concertación de los presupuestos.
- V. Rendición de cuentas.

I. Planeación local, actualización o construcción de los planes de desarrollo por comunas.

- En convenio con ASOMIJALCO, ASOEDILES, la fundación COMPROMISO (o quien haga sus veces) y la administración municipal formular o actualizar los planes de desarrollo por comunas, con miras a tener claras las problemáticas en torno a las cuales se va a generar la deliberación por el presupuesto, es igualmente importante en este punto que junto con el establecimiento de las problemáticas y de las estrategias, programas y metas por sectores, se formulen los proyectos específicos respecto de los cuales se va solicitar adjudicación de

presupuesto y que estos proyectos sean conocidos por la comunidad y presentados como iniciativa de toda la JAL de la respectiva comuna , no por uno o unos de sus miembros.

- Se deben diseñar estrategias para la formación, comunicación, información y movilización de los servidores públicos y la ciudadanía en general, encargándose de esta tarea la Secretaria de Desarrollo Social.

- Establecimiento de un proceso publicitario, de marketing y de capacitación por medio del cual se informará y formará a la ciudadanía sobre las normas, los conceptos, las técnicas, las herramientas y los diagnósticos necesarios para garantizar la participación informada.

II. Determinación por parte de administración municipal en consenso con los Miembros de las JAL del monto del presupuesto participativo, ¿Cuánto le corresponde a cada comuna?

- Una vez se estipule el presupuesto plurianual para el municipio, es deber del alcalde reunirse con las JAL para determinar del monto total en que quedo avaluado el presupuesto participativo, cuánto será para cada comuna. Es en esta parte del proceso donde se dará la única gestión que por motivos de recursos, deberán dar los miembros de la JAL y será una gestión de cara a todos sus compañeros (miembros de la JAL), pues del debate argumentativo y con presencia de la personería municipal, el alcalde otorgará o distribuirá los respectivos recursos a cada comuna, que serán los que en audiencia pública se priorizarán de acuerdo a los planes de desarrollo por comunas ya establecidos.

III. Construcción de la propuesta ciudadana de presupuesto para el respectivo año, en relación con lo primero por ejecutar del Plan de Desarrollo de la Comuna.

- Priorización de programas y proyectos de inversión sobre los cuales ya debe estar establecido un presupuesto técnico, por medio de votación pública y nominal de los miembros de la JAL, esto en audiencia pública a la que podrán asistir todos los ciudadanos que a bien lo tengan. Para realizar esta votación ya la administración municipal debe haber establecido cual es el monto del presupuesto participativo que le correspondió a cada comuna, en estas audiencias se adjudicará presupuesto específico a proyectos y programas, no a sectores o lineamientos generales que luego den pie a formulación posterior de proyectos ignorados por la comunidad, si los proyectos o programas no quedaron establecidos por alguna razón en los planes de desarrollo por comunas , estos pueden ser presentados durante estas audiencias de manera pública.

- Los miembros de las JAL discutirán la inclusión o no de los programas y proyectos presentado por cada sector de manera priorizada hasta alcanzar el tope de los recursos asignados a la comuna , y después votaran de forma nominal y pública , para que la ciudadanía conozca , que proyectos fueron aprobados y con el beneplácito de quienes y cuáles no. Las decisiones que sean tomadas en estas audiencias públicas, serán de obligatorio cumplimiento y las actas de las mismas serán publicas y estarán para consulta de los ciudadanos en las instalaciones del Concejo Municipal, este documento se denominada, propuesta de presupuesto participativo comuna N°- (PPP N°_).

IV. Concertación del presupuesto: La administración examinara lo propuesto por la ciudadanía, a través de las JAL para el presupuesto participativo.

- Análisis por parte de la administración de las decisiones ciudadanas sobre el presupuesto El Alcalde y las Secretarías del Despacho prepararán un documento analítico de las propuestas del presupuesto presentadas por la ciudadanía; en caso de acuerdo los programas y proyectos automáticamente se incorporarán en los respectivos presupuestos plurianuales. En caso de desacuerdo se presentarán las razones de las divergencias y se surtirá un trámite de objeción ante la respectiva JAL, este trámite constará de la presentación de un escrito de objeción por parte de la alcaldía a la JAL, quien decidirá si la aprueba o no, de no ser aprobado se mantendría la decisión tomada en la audiencia pública y quedará en firme la PPP, para presentar la objeción la alcaldía tiene 10 días hábiles contados a partir de la radicación de la PPP en la secretaría de Desarrollo Social de la Administración municipal. De no presentarse dicha objeción la PPP quedará en firme.

V. Rendición de Cuentas:

- Informar a la ciudadanía en general sobre el estado del cumplimiento de las metas del plan de desarrollo, la ejecución presupuestal y los resultados del proceso. Acciones:

- A través de los medios masivos de comunicación y de los medios comunitarios se convocará a la ciudadanía a la rendición de cuentas sobre el resultado del proceso de presupuestación participativa, el estado de la ejecución del presupuesto y el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo. Esta rendición de cuentas será insumo para que la ciudadanía posea los elementos sobre los cuáles se tomarán las decisiones en el siguiente proceso de presupuesto participativo.

VI. Justificación y conveniencia del proyecto de acuerdo:

Creemos que el proyecto de acuerdo es beneficioso para el Municipio en la medida que:

- Constituye un instrumento a favor de la eficiencia y la legitimidad política de la planeación y de lo público.
- Apoya la rendición de cuentas, la transparencia y el control social del proceso presupuestario.
- Es un vehículo de inclusión social.
- Es una herramienta de participación política y desarrollo de la ciudadanía.
- Apoya la pertinencia y legitimidad de las políticas públicas a través de la consulta ciudadana.
- Permite la implementación de un modelo de gestión pública participativa.
- Permite que las JAL se pronuncien sobre la conveniencia o no de dar continuidad a algunos programas y proyectos de la administración.
- Avanza en la profundización de la democracia participativa.
- Fortalece el proceso de descentralización. Fortaleciendo la figura de las JAL en el municipio y asignándoles un rol con verdadera autoridad dentro de la gestación de la democracia participativa.

- Disminuye la corrupción en la instancia municipal, apoyando el objetivo de la transparencia en los asuntos públicos.
- Evita la transacción proyecto – votos, entre la administración municipal y los miembros de las JAL, donde la divisa son los favores políticos y los acuerdos burocráticos.
- Las audiencias públicas le permiten a la ciudadanía conocer a los miembros de las JAL que los representan y sus posiciones.
- El hecho de tener que actuar en conjunto, es decir como un todo y no cada miembro por su parte, le permite a la Jal fortalecerse y generar debates internos que suben el nivel argumentativo y el desempeño de sus integrantes.
- Se produce unidad dentro de la JAL, al tener que actuar en equipo al momento de argumentar frente al Alcalde, ¿por qué? y ¿cuántos? recursos del presupuesto participativo debe recibir la JAL.
- Sitúa a los miembros de las JAL en otra posición frente a la administración municipal, en una posición de respeto mutuo, pues ellos toman decisiones que deben ser acatadas en materias fundamentales de asignación de recursos.
- Se genera un ejercicio de control social por medio de la presencia de la ciudadanía.
- Genera competitividad por el cargo de miembro de la JAL.
- Le da un fin específico y concreto al ejercicio de los planes de desarrollo por comunas.

- Se generan obras de verdadera necesidad para la comunidad, pues lo que viene sucediendo, es que se gastan los recursos públicos en obras que en muchas ocasiones ni siquiera necesita la comunidad, son inútiles o no primordiales, obras que son hechas solo para justificar un egreso de la administración municipal a favor de una persona que se lo ganó gracias a su acompañamiento político. Esto desprestigia lo público y las instituciones, pues solo observando algunas de estas obras se puede divisar la desviación de recursos públicos a fines que verdaderamente no benefician la comunidad “fingen hacerlo”.
- No se genera ningún detrimento en el presupuesto municipal, pues nos permitimos mediante el método de la encuesta utilizado en el trabajo monográfico al cual está vinculado este proyecto de acuerdo, solicitar unos datos que nos permitan tener las siguientes proyecciones estadísticas para darle peso fiscal a esta propuesta de Acuerdo para el municipio.

De un total de 30 miembros de las JAL encuestados, 23 han presentado proyectos de inversión, de esos 23, a 13 les han aprobado proyectos, un promedio de dos proyectos, es decir, cerca del 43,3% de los miembros de las JAL han tenido proyectos), teniendo en cuenta que en Bucaramanga se eligen 140 miembros de las JAL, a 61 de ellos les han dado proyecto u obras de “baja intensidad” (un promedio de dos es decir cerca de 122 proyectos han sido concedidos, cada proyecto que es de mínima cuantía es de un monto de (\$43.775.000) cuarenta y tres millones, setecientos setenta y cinco mil pesos mcte .

Para un total desembolsado en este propósito “comunitario” de 5.340.550.000 cinco mil trescientos cuarenta millones quinientos cincuenta mil pesos, lo cual constituye casi un 1 POR CIENTO del presupuesto de 2009 de Bucaramanga, pues el presupuesto en 2009 fue de \$664.588 millones 921 mil 889 pesos. Si bien los presupuestos participativos oscilan entre el 5 %o y el 10 % del presupuesto

total del municipio, en aras de institucionalizar la figura sin mayor impacto para la administración, se podría empezar con un 1 % del presupuesto, equivalente a los gastos “de bolsillos” mediante obritas de baja intensidad que se les proporciona a los miembros de las JAL, y después ir aumentándolo paulatinamente. Es importante señalar que en esta pregunta en particular, puede darse que alguno encuestados hayan preferido callar la adjudicación de proyectos, por esto este promedio está tasado acercándose a la mínima realidad a la que podría corresponder.

1. Marco Jurídico:

- Disposiciones de la ley 136 de 1994, en particular Art. 131 numeral 13.
- Art. 318 de la Constitución Política de Colombia

2. Impacto Fiscal:

Este proyecto de acuerdo no genera impacto fiscal, teniendo en cuenta que su implementación se hará mediante el empleo de los recursos humanos y materiales con los que cuentan las entidades involucradas para el desempeño de sus funciones.

NATHALIA ANDREA ANGULO ALVAREZ

LAURA JULIANA CASTILLO CASTILLO

PROYECTO DE ACUERDO 2010

“POR EL CUAL SE ADOPTA EL SISTEMA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA”

Artículo 1. Política de presupuesto participativo

La administración municipal adoptará las medidas normativas y de otro orden que sean necesarias para establecer e implementar gradualmente el sistema de presupuesto participativo en Bucaramanga.

Artículo 2. Definición.

Para los efectos de este acuerdo se entiende como la herramienta que tiene la ciudadanía en aras de materializar el principio constitucional de la Participación, que garantiza la intervención de la ciudadanía a través de las JAL en los temas de inversión y gasto y además con lleva el ejercicio de un control social sobre el mismo.

Artículo 3. Presupuesto participativo

Defínase un rubro dentro del presupuesto anual del municipio denominado PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, que corresponde para 2011 al 1 por ciento del valor del presupuesto total del municipio ira aumentándose en un 1 % anual cada año hasta llegar a 5 %.

Artículo 4. Díctese en no más de 2 meses posteriores a la sanción de este acuerdo uno que reglamente el proceso de adopción de Presupuesto Participativo.

Artículo 5. Responsabilidades. Para dar aplicación a lo dispuesto en el presente, acuerdo, la Administración Municipal actuará a través de la Secretaría de Desarrollo Social, en coordinación con la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Hacienda y la Oficina de Planeación.

Artículo 6. Gastos. El presente acuerdo será ejecutado mediante el empleo de los recursos humanos y materiales con los que cuentan las entidades distritales de que trata el artículo anterior para el desempeño de sus funciones.

Artículo 7. Plazos y términos. El Alcalde tendrá un plazo de dos meses para adoptar y hacer públicas las medidas de que tratan este acuerdo.

Artículo 8. Vigencia. El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE