Las Juntas Administradoras Locales como expresión del proceso de descentralización: Medellín 2008-2015

JULIAN IGNACIO TAMAYO BLANDÓN

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y ECONÓMICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

MEDELLÍN - ANTIOQUIA

2017

Las Juntas Administradoras Locales como expresión del proceso de descentralización: Medellín 2008-2015

Julian Ignacio Tamayo Blandón

Trabajo de grado presentado para optar al título de Magister en Estudios Políticos

Director de Tesis:

Fredy Castrillón Galeano

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y ECONÓMICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

MEDELLÍN - ANTIOQUIA

2017

CONTENIDO

Resumen 5

Introducción 6

1. La descentralización y el desarrollo institucional en Colombia 9

1.1 La descentralización como modelo de modernización Estatal 9

1.2 Las JAL como corporación descentralizada en Colombia 14

2. Las JAL y su papel en el desarrollo local 25

2.1 Las JAL y su legislación 25

2.2 Las JAL en la academia 38

2.3 La Democracia Participativa en Medellín y las JAL (PLyPP) 42

2.3.1 Democracia participativa 43

3. Sistema Político General. 45

3.1 Ambiente político Nacional 49

3.2 Municipal 51

3.3 Administración municipal 52

3.4 Concejo Municipal 53

3.5 Partidos políticos 54

3.6 Juntas Administradoras Locales 55

4. Sistema municipal de planeación y participación 57

4.1 Las JAL y los actores del sistema político municipal 63

4.1.1 Partidos políticos 64

4.1.2 Administración municipal 73

4.1.3 Concejo Municipal 82

4.1.4 Junta Administradora Local – JAL 88

5. Retroalimentación y sostenibilidad 98

6. Conclusiones 101

Referencias Bibliográficas 106

Listado de Tablas

Gráfico 1. Votaciones JAL Medellín 2007, 2012 y 2015 por Partido Político 65

Gráfico 2. Votaciones Concejo de Medellín 2007, 2012 y 2015 por Partido Político 66

Gráfico 3. Votaciones Alcaldía de Medellín 2007, 2012 y 2015 por Partido Político 67

Gráfico 4. Partido Político que avala a los Ediles en el período 2008-2012 vs. Partido Político al que pertenecen en el año 2016 69

Gráfico 5. Situación laboral, antes, en ejercicio, y posterior a ser Edil 70

Gráfico 6. Importancia de los Ediles de su relación con los partidos políticos 71

Gráfico 7. Actos administrativos que fortalecieron a las JAL en los gobiernos 2008-2015 76

Gráfico 8. Percepción frente a grados de vinculación y relacionamiento político entre JAL – Administración Municipal 77

Gráfico 9. Percepción de la Administración Municipal frente a las JAL 78

Gráfico 10. Gestión por días de las JAL ante la Administración Municipal 79

Gráfico 11. Importancia de la relación Administración Municipal-JAL 80

Gráfico 12. Percepción de los Ediles frente al Concejo Municipal 84

Gráfico 13. Percepción de importancia JAL-Concejo Municipal 85

Gráfico 14. Relacionamiento JAL–Concejo Municipal 86

Gráfico 15. La JAL como actor político 90

Gráfico 16. Atención de las JAL por la Administración Municipal 93

Gráfico 17. Edad de Ediles encuestados 95

Gráfico 18. Cantidad de períodos ejercidos por los Ediles encuestados 96

Gráfico 19. Nivel de estudio - Ediles 96

Gráfico 20. Sistema Político 98

Listado de Tablas

Tabla 1. Regímenes municipales y reformas donde se desarrolla el papel de las JAL 17

Tabla 2. Legislación nacional que vincula a las JAL, 1986-2015 28

Tabla 3. Actos administrativos municipales que vinculan a las JAL 37

Tabla 4. Funciones de las JAL en el Sistema Municipal de Planeación 62

Tabla 5. Funciones comparadas Concejo Municipal- JAL 90

Resumen

La Junta Administradora Local (JAL) es una corporación pública de elección popular, con funciones y atribuciones constitucionales y legales, que procuran en sus funciones, por el fortalecimiento de la democracia participativa y la buena prestación de los servicios públicos. Esto, a través de la presencia y la representatividad institucional en cada rincón del territorio colombiano, y a partir del relacionamiento directo con la ciudadanía. El trabajo de investigación aquí presentado realiza un estudio de caso y, además, propone un análisis sistémico sobre el desarrollo histórico de las Juntas Administradoras Locales en Medellín, en función del proceso de descentralización realizado en Colombia. Para ello, se vale de información en torno a los antecedentes históricos de las JAL, el contexto en el que se les dio origen, su papel, reconocimiento y dificultades en la ciudad de Medellín. Más luego se proporciona una reconstrucción del mapa del sistema político municipal, a partir del cual se permita reconocer la incidencia que los distintos actores políticos —tales como las Administraciones Municipales y los Concejos Municipales, así como los Partidos Políticos— efectúan sobre las JAL, y sobre su desempeño.

De modo que, este estudio de desarrolla desde cuatro miradas enfocadas a las JAL, valorando y priorizando los siguientes ejes transversales: el marco contextual del desarrollo de la descentralización que la concibe como corporación pública y su desempeño en la misma lógica descentralizada en una ciudad como Medellín; su papel en la construcción de la democracia participativa; su desarrollo, reconociéndola como una instancia de planeación en Medellín; y el rol en el ambiente del sistema político municipal. A partir de la compilación de los hallazgos realizados en esta investigación se puede evidenciar cómo las JAL parecieran no alcanzar las expectativas institucionales, frente al cumplimiento y desarrollo de las funciones que la constitución y la ley les asignan; y que el rol y fortalecimiento que las autoridades municipales tiene para con éstas no estuviese muy claro, frente a la implementación de orientación de estas instituciones, como consecuencia a las respuestas de las necesidades territoriales y poblacionales para las que estas fueron creadas desde antes de la constitución de 1991.

Introducción

Esta investigación se propone reconstruir el contexto político en el que se desarrollan las Juntas Administradoras Locales en el municipio de Medellín, destacando de manera prioritaria las relaciones que tejen los actores e instituciones más preponderantes en materia de descentralización, y su impacto en el entorno territorial más cercano frente a la ciudadanía. En ese sentido, indaga por las diferentes interacciones sostenidas entre la Administración Municipal, el Concejo Municipal y los Partidos Políticos, respecto del funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales (JAL); y, asimismo, se propone recrear, a partir de las interacciones descritas, y conforme el esquema del Sistema Político de David Easton, el flujo sistémico de estas corporaciones públicas. De forma que, la compilación de los diferentes datos logrados desde las metodologías propuestas permitirá destacar y analizar, a partir del contexto histórico nacional de las JAL, las relaciones de poder e influencia que manifiestan los citados actores políticos sobre dichas corporaciones de las comunas: 1 (Popular), 6 (Doce de Octubre), 14 (Poblado) y 16 (Belén); así como del Corregimiento 70 (AltaVista). Este rastreo se concentra en el período comprendido entre los años 2008-2015, bajo las administraciones subsecuentes de (i) Alonso Salazar Jaramillo, 2008-2011 (Medellín es solidaria y competitiva) y (ii) Aníbal Gaviria Correa, 2012-2015 (Medellín, un hogar para la vida).

Las Administraciones Municipales, a partir de su rol administrativo y descentralizado; los Concejos Municipales, desde su ejercicio de control y a partir de la sanción de Acuerdos Municipales en la Ciudad; y los Partidos Políticos, desde su incidencia política sobre los actores que les representan dentro del sistema institucional, ejercen un papel relevante sobre las JAL de la ciudad de Medellín; papel desde el que se supone procuran fortalecerles a través de políticas territoriales y administrativas que mejoren la prestación del servicio público en los territorios comunales. Asimismo, los Concejos Municipales y los Partidos Políticos juegan un papel de apoyo frente a las bondades y el rol que una JAL pueda ofrecer —en términos territoriales—, al igual que aportan al fortalecimiento de la democracia participativa y la movilización ciudadana —elementos necesarios para el buen funcionamiento de la democracia de un Estado en apertura institucional hacia los ciudadanos, como es el caso colombiano—.

Para cumplir con los objetivos planteados en el marco de este ejercicio de investigación, se efectuó un levantamiento de información relacionada con el contexto de las JAL en Medellín, partiendo de un análisis cualitativo, mediante la metodología

histórico-correlacional, que permitiese una reconstrucción de los antecedentes políticos respecto a las JAL y de las diferentes Administraciones Municipales de Medellín en el período proyectado para el estudio. De esta forma, apelando a diferentes fuentes primarias y secundarias, como los ediles en el período de estudio, las instituciones que se relacionaron con ellos, y la normativa implementada para la época; se propone un análisis sistémico que permita relacionar los flujos de acciones y respuestas que inciden en el ambiente político-administrativo que los actores en mención mantienen con las distintas JAL objeto de estudio.

Por lo anterior, el trabajo diferencia varios momentos para indagar y analizar cada uno de los actores en relación, recurriendo a herramientas investigativas de carácter crítico social, que permitan, de forma lógica y argumentativa, una descripción del ambiente en el que se desarrollaron las interacciones entre las JAL y cada una de las Administraciones, Concejos Municipales y Partidos Políticos a estudiar.

El primero de estos momentos constituye la recopilación documental y el análisis de los actos administrativos generados por cada uno de los gobiernos nacionales que implementaron procedimientos y condiciones parciales para la modernización del Estado democrático, a través de la descentralización. Ello constituyó para las JAL desde su naturaleza representativa en el modelo democrático, la base fundamental de su concepción y razón de ser frente a su papel político, sus funciones, y su rol como dinamizador de la democracia participativa —y representante político de las comunas y sus habitantes—; esto es, frente a los actores políticos y administrativos que hacen parte del sistema político de la ciudad de Medellín.

En segundo lugar, se presenta una revisión comparativa de la legislación que se ha dado en el marco de las JAL a nivel nacional, así como un contexto de la visión académica frente a estos actores en medio del proceso de la descentralización en Colombia. Incluye, además, una reconstrucción de las administraciones municipales del período de estudio, al igual que los acuerdos realizados por los concejos de turno, en donde se evidencien —algunos tipos de— voluntades políticas dirigidas al fortalecimiento o reconocimiento político-institucional de las JAL y de sus miembros. De esta manera se busca diferenciar las distintas formas de actuar de dichas voluntades en términos de descentralización en cada una de las alcaldías referenciadas en el trabajo, frente al fortalecimiento, cooperación y reconocimiento a las facultades administrativas de las JAL en las comunas de estudio, y su impacto en la conducta política de los ediles.

En un tercer momento, se caracteriza, a partir de los boletines oficiales de la Registraduría del Estado Civil, las votaciones de la JAL en los territorios y períodos delimitados; así como también, los resultados de una encuesta focalizada a un miembro de cada una de las cinco JAL en las comunas objeto de estudio; esto, en cada uno de los períodos de estudio. Se pretende identificar si existió, en la práctica, algún tipo de incidencia política desde los gobiernos municipales de turno sobre los miembros de las JAL, o una relación que delegara funciones de forma descentralizada a ediles por medio de acciones (políticas, preferencias o prebendas particulares) que fortalecieron, en términos político-electorales o administrativos descentralizados, a los actores en cuestión. De esta manera, además, se procuró analizar el panorama político comunal en relación con la disputa partidista por el primer puesto de gobierno de la ciudad: la Alcaldía.

Lo anterior busca relacionar, en términos de influencia y afinidad política, la favorabilidad de las JAL, según su conformación partidista, frente a los intereses del gobierno local. Asimismo, y en la medida de dicha favorabilidad, se procura considerar de qué forma se da el fortalecimiento de dichas juntas, o el de sus integrantes; y en contraprestación, cómo esto beneficia a cada uno de los actores que la rodean a nivel municipal y nacional.

En un cuarto momento, se propone definir, con base en los resultados obtenidos en cada una de las etapas, los canales y formas por medio de los cuales se dan estas relaciones políticas de influencia desde cada uno de los actores políticos y administrativos que interactúan e inciden sobre el ambiente político de las JAL en Medellín. Lo anterior posibilita la construcción de un mapa político sistémico, que tenga como epicentro a las JAL, reflejando los flujos de su ambiente político, en función de las entradas, demandas, decisiones y respuestas en el que tanto la Administración Municipal, el Concejo, y los Partidos Políticos inciden sobre ellas y en que, a su vez, éstas (las JAL) responden a los estímulos de los mencionados actores, garantizando la sostenibilidad y permanencia del sistema político.

Finalmente, este estudio se propone como punto de partida a los análisis politológicos sobre temas como la descentralización, los sistemas políticos y, por supuesto, las JAL. De esta manera se reconoce la importancia y pertinencia que tienen estas organizaciones para la disciplina, no sólo para el análisis —y como potencial objeto de estudio para la comprensión— de las realidades políticas y administrativas en los escenarios micro y macro de país; sino, también, en tanto expresiones de la consolidación y transformación de formas sociales de poder.

1. LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO INSTITUCIONAL EN COLOMBIA

1.1 La descentralización como modelo de modernización Estatal

Es importante reconocer, frente a la comprensión de lo que evoca el concepto descentralización en Colombia, y en función del presente trabajo, el alcance de su abordaje. De un lado, la descentralización se asume como universo en sí misma; esto es, como proceso general de desagregación administrativa, financiera y política del Estado. A su vez, ésta se aborda desde el desarrollo de sí misma, a partir de las expresiones frente las cuales el proceso de descentralización puede darse, mediante mecanismos como: desconcentración, delegación y demás medios de descentralización.[1] Ante dicho contexto, la presente investigación se ubica en el concepto general de la descentralización, no deteniéndose a profundizar en lo que puede ser ésta desde los métodos de aplicación contenidos en sí misma.

De manera que, entenderemos por descentralización, "un proceso de reforma del estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos en el marco de un modelo específico de Estado" (Falleti, 2005, p. 328). En ese sentido, los fundamentos aquí referenciados en términos de descentralización, buscarán soportarse en la información propiamente recogida de Actos Administrativos y documentos oficiales colombianos donde este tema ha sido desarrollado; buscando así reconstruir una comprensión precisa de lo que es, en la práctica, la implementación real de dicho proceso, para de esta forma llevarlo al contexto de las JAL.

Se entenderá entonces que, la descentralización es un proceso que ha sido adoptado a partir de procedimientos administrativos, económicos y políticos. Esta manifestación política se puede expresar por medio de la delegación o desconcentración de facultades y atribuciones desde un nivel central. En este caso, para un estado-nación, se presenta desde su presidencia hacia el resto de su territorio, a través de la constitución de instituciones como alcaldías y gobernaciones, las cuales van adquiriendo autonomía en sus funciones —siempre asumiendo como referente la Constitución y la Ley Nacional—, buscando mayor y mejor cobertura de la función pública; esto es, una institucionalidad que alcance a cubrir las demandas de una población en crecimiento. De manera que a través de este

[1] Para un abordaje conceptual más expedito en relación al concepto *descentralización*, es oportuno considerar lo propuesto por Rincón (1997); Guerrero (1997); Forero, Hidalgo *et al.* (1997); Bobbio (2008); Santana (2009); así como el estudio presentado por la Procuraduría General de la Nación (2011).

proceso “se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro. La descentralización se aplica tanto en organizaciones privadas como públicas, con el propósito general de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos” (Departamento Nacional de Planeación, 2002, p. 15).

El Artículo 287 de la Constitución Política de Colombia define y atribuye a las entidades administrativas descentralizadas lo siguiente:

> 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 (Procuraduría General de la Nación, 2011, p. 21).

Esta descentralización posee tres herramientas para aligerar las cargas gubernamentales y administrativas sobre los territorios a dónde se pretende llegar: (i) la primera, *desconcentración del poder*, la cual procura trasladar competencias y funciones hacia instituciones en las periferias territoriales, pero con una coordinación central, de modo que quienes las coordinen serán representantes del Estado en cada circunscripción; (ii) la segunda, *el método de la delegación*, el cual consiste en la transferencias o asignación de funciones a nivel administrativo del Estado hacia niveles colaboradores inferiores, relacionados a su rama y con funciones similares; (iii) por último, *la descentralización*, la cual consiste en traspasar competencias, funciones y recursos a organismos inferiores territorialmente. Dentro de la descentralización se incluye la trasferencia de la responsabilidad sobre las decisiones tomadas o acciones desarrolladas mediante las competencias que se le transfieran.

El proceso de descentralización en Colombia es un camino por el que se ha avanzado por más de cien años, y que ha venido madurando de la mano de reformas constitucionales adoptadas para responder a los cambios socio-políticos del país, so pena de la necesidad de modernizar sus modelos y procedimientos gubernamentales. Además, gran parte de estos cambios fueron fruto de las luchas partidistas, la concentración del poder y las dificultades generadas en la periferia del país; contexto reconocido por el Departamento Nacional de Planeación en la evaluación hecha en el año 2002:

> Antes de la descentralización en Colombia, iniciada desde los ochenta y profundizada en los noventa, el país fue definido por la Constitución de 1886 como un estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente, lo que se tradujo en que los actos de una autoridad debían ser refrendados por la autoridad inmediatamente superior. Así las cosas, el Presidente resultó ser el responsable de los actos de gobierno. La descentralización administrativa era básicamente territorial, en el sentido de que el poder ejecutivo definía y decidía sobre algunas funciones y responsabilidades de los departamentos y los municipios, tales como el cobro de ciertos impuestos.
>
> El esquema básico de la descentralización administrativa se mantuvo durante la mayor parte del siglo XX, a la par con las luchas por el poder entre los partidos liberal y conservador, cada uno de ellos con su propia concepción del papel del Estado. El país experimentó varios cambios políticos que condujeron a un período de violencia a mediados del siglo XX que culminó en 1957 con la conformación del Frente Nacional. La sucesión presidencial entre ambos partidos duró hasta 1978 y el reparto de las cuotas de poder terminó definitivamente en 1986 (Departamento Nacional de Planeación, 2002, p. 34).

Por tanto, a causa de toda una serie de problemas a nivel político, y como respuesta a los conflictos violentos del país que ello suscitó, se fue acrecentando una crisis política de legitimidad, no sólo con la institución estatal por su escasa capacidad de diálogo y respuesta a las necesidades sociales en la totalidad de su territorio, sino también con los liderazgos políticos y partidistas, que habían venido gobernando por largos periodos sin solucionar los problemas de fondo que exigía la coyuntura de entonces. Es por esto que el proceso de descentralización fue evolucionando muy de la mano de cambios constitucionales por los que ha atravesado el Estado desde su conformación republicana, que propendieron por una mayor apertura institucional y de representatividad para con la ciudadanía, a partir de una democracia más participativa.

De tal forma, y como lo informó la Evaluación de la descentralización municipal en Colombia (Departamento Nacional de Planeación, 2002):

> El nuevo esquema de organización del Estado, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, debe conducir al logro de dos grandes propósitos: el mejoramiento en la provisión de infraestructura y servicios locales y la democratización de la sociedad. La descentralización no es un fin en sí misma, sino un medio para el logro de estos objetivos. Por este motivo la propia Constitución le ha dado especial importancia al tema de la evaluación, estableciendo que los gobiernos locales deberán demostrar la correcta utilización de los recursos transferidos y exigiendo la evaluación de los resultados de los planes de desarrollo en todos los niveles de gobierno (p. 5).

En efecto, para un país multicultural y pluriétnico, como el colombiano, la consolidación de un modelo estándar de descentralización es un desafío administrativo para cada una de las instituciones en las que se materializa, en función de una norma nacional, ya que por sus condiciones geográficas, culturales y su crecimientos

demográficos, las demandas y particularidades de cada departamento, región o municipio, se ven transversalizadas por costumbres y concepciones propias de cada población, lo cual tiende a generar, en algunos casos, variables distintivas en las acciones institucionales. Al respecto, la Procuraduría delegada para la descentralización, en un trabajo realizado para la Procuraduría General de la Nación (2011), afirma que "Colombia es un país de regiones, cuya lógica ha estado mediada por diferentes intereses, antes que por un sentido cultural o ambiental de los territorios, profundizado por el largo impacto del conflicto en la desestructuración social e institucional del país" (p. 11).

Sin embargo, esa necesidad de lograr una presencia institucional en cada uno de los territorios ha incitado el fortalecimiento de los lazos de relacionamiento con la ciudadanía, que, para ese momento en que iniciaron las movilizaciones sociales y políticas que incidieron en cambios normativos antes de 1991, se encontraba agotada por la falta de garantías y la apatía estatal para con sus necesidades. En respuesta de ello, el Estado, mediante las reformas que dieron paso a este proceso, fue buscando suplir necesidades como:

- Mejoramiento en la provisión de los servicios locales
  - Educación
  - Salud
  - Agua potable y saneamiento básico
  - Cultura, recreación y deporte
  - Infraestructura vial y urbana
  - Servicio de asistencia técnica agropecuaria

  […] [Entre otros servicios locales] […]
- Mayor equidad territorial y personal
- Mayor democracia representativa y participativa
- Aumento del esfuerzo fiscal
- Mejoramiento de la capacidad de gestión y de la eficiencia administrativa (Departamento Nacional de Planeación, 2002, pp. 38-39).

En búsqueda de esos objetivos, aquellas instituciones creadas y potenciadas en los distintos niveles del régimen municipal, fueron adquiriendo libertades administrativas, económicas y políticas, de forma gradual; obteniendo así la capacidad de instaurar y crear, bajo su jurisdicción, otras estructuras que se encargasen de forma especializada de la buena gestión de los asuntos públicos. En muchos de los casos, estos organismos o instituciones centrales o descentralizados de los municipios, responden, también, a requisitos de leyes nacionales, y en otros casos a las particularidades que poseen sus territorios en concreto. No obstante lo anterior,

> […] algunos de los mecanismos creados no son obligatorios para las entidades territoriales, como es el caso, por ejemplo, de la creación de las Juntas Administradoras Locales y la contratación con la comunidad. De este modo, la puesta en marcha del espacio de participación depende de la voluntad de los alcaldes y de los concejos (Departamento Nacional de Planeación, 2002, p. 47).

De esta manera, las entidades territoriales, por medio de las cuales el Estado descentraliza y responsabiliza el desarrollo y prestación de los servicios públicos territoriales, se encuentran enunciadas en el Artículo 286 de la Constitución Política de Colombia (1991): "las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas". Además, la carta política reconoce como otras formas de organización territorial (Título XI): las áreas metropolitanas, provincias, comunas, asociaciones de municipios, corregimientos departamentales, corregimientos municipales, regiones, inspecciones de policía, inspecciones de policía municipal, inspecciones de policía departamental. De manera que, las primeras entidades territoriales (Municipios, Departamentos, Distritos y Territorios indígenas) hacen referencia a las circunscripciones sobre las cuales se desarrollan las acciones administrativas presupuestales y políticas de las instituciones que descentralizan el Estado. Los municipios representan la entidad fundamental o básica para esta función; mientras que las segundas entidades citadas, obedecen a formas organizativas de corte estratégico, que permiten una mejor administración, o la ejecución de acciones articuladas entre instituciones externas o internas, en relación a las entidades territoriales.

Se infiere, de forma preliminar, que la descentralización efectiva que garantiza la norma nacional llega hasta las acciones autónomas en estas entidades territoriales; y que, además, aquellos otros procesos que busquen, por medio de las autoridades que les administran, acciones descentralizadas más especializadas y particulares a otras formas de concepción territorial, dependen de la voluntad política de sus instituciones y sus apuestas para la resolución de sus demandas.

La Procuraduría General de la Nación para la descentralización, en función de lo anterior, menciona que:

> Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas, cuando se trate de áreas urbanas y en corregimientos, en el caso de las zonas rurales. En el acuerdo mediante el cual se divida el territorio del municipio en comunas y corregimientos se fijará su denominación, límites y atribuciones y se dictarán las demás normas que fueren necesarias para su organización y funcionamiento.

> Serán de iniciativa del alcalde, de los concejales o por iniciativa popular, los proyectos de acuerdo que establecen la división del territorio municipal en comunas y corregimientos y la creación de juntas administradoras locales. Vale la pena saber que el corregimiento municipal (CM) es una división del área rural del municipio, la cual incluye un núcleo de población, considerada en los Planes de Ordenamiento Territorial, (POT). El Artículo 117, de la Ley 136 de 1994, faculta al concejo municipal para que mediante acuerdos establezca esta división, con el propósito de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de carácter local.
>
> No hay que confundir los (CM) con los (CD) corregimientos departamentales, que son una división del departamento, al tenor del Decreto 2274 del 4 de octubre de 1991, que incluye un núcleo de población. Según esta misma disposición, los ahora corregimientos departamentales no forman parte de un determinado municipio. (2011, p. 60).

Inversamente proporcional a estos procesos administrativos y territoriales de la descentralización, la apertura democrática, respecto a la ampliación de derechos civiles a la ciudadanía, la instauración de procesos de demanda y tutela en defensa de las solicitudes y necesidades poblacionales para la actualización de prioridades administrativas, y la consolidación de mecanismos, instancias y nuevas formas de representación participativa diferentes a las tradicionales, posibilita una movilización y empoderamiento social alrededor de la institucionalidad local, a la cual se retroalimenta y con la que cogobierna.

En conclusión, el proceso de Descentralización en Colombia está fundamentado en la delegación, desconcentración y creación de mecanismos y herramientas que se desagregan de forma jerárquica en responsabilidades a estructuras territoriales más particulares, pero autónomas, en una circunscripción territorial determinada. Este proceso procura la interacción y fortalecimiento de la ciudadanía, en lógica de generar mecanismos de empoderamiento y apropiación social de la población para con el Estado.

1.2 Las JAL como corporación descentralizada en Colombia

Antes de definir el carácter que poseen, o no, las JAL, en términos de Descentralización en Colombia, es necesario comenzar por generar una serie de acuerdos conceptuales que definan lo que, para este trabajo investigativo, significa el concepto Descentralización y cómo se dispone —finalmente— éste para el contexto de las Juntas Administradoras Locales en el país.

Para estos efectos, podemos iniciar diciendo que, los conceptos Descentralización y Centralismo, son términos consignados en las constituciones políticas de diversos países, los cuales establecen, para cada contexto territorial, formas particulares de

administración estatal, ya sea de forma segregada y escalonada, a través de autoridades territoriales del Estado, o a través de un gobierno con atribuciones y potestades administrativamente unilaterales en la extensión de sus fronteras nacionales. Según Norberto Bobbio, estos conceptos hacen referencia a "fórmulas que contienen principios y tendencias, modos de ser de un aparato político o administrativo" (Bobbio, 2008, p. 527); es decir, una suerte de directrices, no especialmente prácticas, que hacen referencia a estilos o formas administrativas de gobierno, desde reglamentaciones administrativas delegativas, o no, en el caso del Centralismo.

En este orden de ideas, podemos entender por Centralismo, la concentración política, como una medida rígida, concentrada e individualizada del poder estatal frente a su jurisdicción. Por otro lado, la descentralización refiere a la descongestión de demandas mediante ofertas Estatales, dada a través de la creación de espacios como: ministerios, departamentos administrativos y superintendencias; todas ellas dirigidas por el presidente de la república en ejercicio. De manera que, para el caso de Colombia, la descentralización es un proceso de actualización o modernización gubernamental, que agiliza, por medio de la desconcentración del poder, de forma efectiva y eficiente, la prestación del servicio público hacia su población en el territorio nacional. Al respecto, Bobbio plantea que el proceso descentralización democrática "consiste principalmente en la lucha por las autonomías locales, persiguiendo así, además de la descentralización, objetivos de democratización" (2008, p. 530), que para el caso colombiano se desarrolla en los departamentos y municipios.

En Colombia, plantea Corredor:

> Durante más de cien años que duro vigente la carta fundamental, entre 1986-1991, en el país prevaleció más el desarrollo centralista, que adicionalmente asumió la forma del presidencialismo, por cuanto cada vez mayores funciones recayeron en cabeza del jefe ejecutivo, que el de la descentralización, y solo con la reforma de 1968, con la viabilidad de la creación de regiones de planificación, las entidades descentralizadas, las juntas administradoras locales (JAL), la categorización de municipios, las áreas metropolitanas, etc., hasta llegar al acto legislativo No,1 de 1986, sobre la elección popular de Alcaldes y la Consulta local, como desarrollo de esta acto modificatorio, forzado por coyunturas internacionales, se produjo leyes importantes sobre autonomía municipal y departamental (Corredor, 2009).

En respuesta a esto, la reestructuración de la Constitución de 1886, en su último régimen municipal, motivada por movilizaciones sociales y políticas, lograron sellar en el papel de la Constitución de 1991, en su Artículo 1, que "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de Republica unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales". En este contexto, cada territorio del país, en la medida de

sus necesidades poblacionales, posee un grado de independencia territorial, que busca dar respuesta a los problemas particulares, por medio de los procesos administrativos, políticos y financieros delegados, en articulación con la voluntad política que les da forma a dichos actos administrativos, resultantes de las diferentes representaciones de líderes políticos elegidos democráticamente.

Finalmente, y a partir del contexto citado, las JAL son un espacio representativo elegido democráticamente, que cumplen un papel articulador entre la participación y la descentralización, el cual, en un ambiente de desarrollo ideal de sus funciones, debe traducirse en acciones de movilización ciudadanas de control de un Estado democrático liberal descentralizado, según el estudio realizado por German Sarmiento y John Cortés:

> Este proceso de descentralización que se inició a mediados de la década de los ochenta presenta en este momento muchos desaciertos y debilidades en el orden administrativo y político que no han permitido que esta iniciativa produzca los efectos esperados en términos de la democratización del Estado Colombiano (…). Dentro del proceso de descentralización las Juntas Administradoras Locales –JAL–, tienen un papel fundamental, pues están llamadas a adelantar y promover todos los procesos locales de participación democrática, acercando al ciudadano a la gestión local y haciendo participe a las comunidades de las decisiones que los afectan. (Sarmiento y Cortés, 1999, pp. 10-16).

Del mismo modo, la Procuraduría delegada para la descentralización administrativa se suma a este argumento, al destacar el carácter de autoridad local de las JAL, al afirmar que "las Juntas Administradoras Locales (JAL) son instrumentos de control, veeduría y Administración municipal de apoyo para los concejos y alcaldías. Funcionan en las áreas urbanas y en las zonas rurales" (Procuraduría General de la Nación, 2011, p. 61).

Se podría argumentar que el debate político sobre las claridades respecto al carácter, y la razón de ser de las Juntas Administradoras Locales, se encuentra en medio de una incertidumbre legal y política que inició en el momento mismo de su concepción preconstitucional.

Lo anterior se debe a que antes de la Constitución Política de 1991, Colombia inauguró un proceso en búsqueda de fortalecer la gestión y legitimidad del sector público, adoptando herramientas legislativas que modificasen acciones seguidas en el modelo de gobierno, como lo fue, en primera instancia, la Ley 11 de 1986, posteriormente reglamentada por el Decreto 1333 del mismo año; antecedentes que dieron vida a la Ley 136 de 1994, la cual sería parcialmente modificada por la Ley 1551 de 2012. Esta nueva herramienta del régimen municipal fortalecería a los actores del gobierno local, para el

caso citado, y a los actores políticos municipales, quienes, en adelante, podrían apelar a mecanismos y herramientas políticas, que les dispondrían de libertades para la creación de espacios que implementasen y fortalecieran una democracia participativa, lo que posibilitaría el diálogo ciudadano y la movilización social de manera más activa. De esta manera, el sistema político, en su entorno local, estaría facultado para responder de manera más directa a las necesidades de una población cada vez más creciente y demandante. Sin embargo, la asimilación, aplicación y reforma de los designios constitucionales es un proceso que obedece, o responde, en el transcurrir del tiempo, a voluntades políticas que buscan su propio fortalecimiento. En consecuencia, estas voluntades políticas, que tienen incidencia sobre la legislación, reglamentan e implementan normas con el objetivo de generar un gobierno y una gestión pública sólida, en términos de las necesidades territoriales a fines.

Esas contradicciones, que se irían dando a niveles normativos, las podríamos clasificar en cuatro categorías: (i) las disposición y clasificación del régimen municipal; (ii) la concepción legal sobre descentralización; (iii) la voluntad constitucional, mediante la evolución de la norma y aplicación de la misma a nivel municipal, y (iv) la capacidad de autogarantizar sus funciones.

En primer lugar, aunque las normas que vincularon a las Juntas Administradoras Locales, antes y después de la constitución de 1991, como una expresión política y democrática en los territorios adscritos a los municipios (definidos como Comunas), éstas operarían bajo la definición y delegación de funciones a los actores y organismos del régimen Municipal. Además, se debe advertir que las funciones de los ediles, como corporados de las JAL, no son muy claras respecto a los alcances jurisdiccionales de su gestión.

Tabla 1. Regímenes municipales y reformas donde se desarrolla el papel de las JAL

Año	Legislación	Reglamentación	Derogado	Modificó	Título de AD
1986	Ley 11	Decreto Nacional 1333 de 1986	Ley 136 de 1994		Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal, y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.
1994	Ley 136	Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 863 de 2009		Ley 617 y 1551	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

2000	Ley 617				Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993,se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
2012	Ley 1551				Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos históricos recogidos de la normatividad del régimen municipal de Colombia (s.f.).

Esta falta de claridad en la normativa, dispuesta en las diferentes versiones del régimen municipal, no permitió, ni estimuló, el desarrollo progresivo de las JAL en las municipalidades, según sus categorías municipales diferenciadas en el régimen, siendo recurrentes en tres aspectos, advertidos por Aramburo:

a) Existen diferentes clasificaciones de los municipios, para los cuales no aplican, todas las atribuciones del régimen Municipal, e impiden por tanto una aplicación general de la conformación e instauración de Juntas administradores locales según las necesidades de dichas categorías. Un ejemplo de esto se da en el pago de honorarios a los Ediles de algunas Ciudades del país, como es el caso del Distrito Capital; mientras que en los municipios de otras categorías no se les pagan, en la Capital Colombiana si se realizan un pago a estos Servidores Públicos, por el cumplimiento de sus funciones; esto dificulta la movilidad política y acceso de sus miembros no solo en cumplimiento de sus funciones sino también en la capacidad de estos en garantizar una dedicación integra de en su papel; otro ejemplo es la definición de partidas globales para estas categorías municipales, y la injerencia que las JAL poseen sobre el mismo, ya que no aplica de la misma forma para todos.
b) La disposición voluntaria que poseen las autoridades y Concejos Municipales en cuanto a la delegación o descentralización de funciones a las JAL según las necesidades municipales, no garantiza una correspondencia política real que alivie las cargas Administrativas y procedimientos, que propendan al fortalecimiento de la razón Pública entre la Alcaldía y las comunas. La norma no genera un articulado claro y mucho menos los procedimientos por medio de los cuales las Juntas puedan desempeñar una labor que incida en el desarrollo integral de las Comunas, y al no ser obligatoria la conformación de las mismas, no suele fortalecerse la una voluntad política que las reafirme por diversas razones su alcance como corporación pública.
c) El régimen Municipal, no hace a las comunas un territorio objeto de administración, lo cual de entrada riñe con lo que podrían ser funciones facto descentralizadas en territorios afectados presupuestalmente de forma independiente para las JAL. Para efectos de este argumento Gabriel Aramburo agrega en términos de diferencias las atribuciones de estas dos figuras territoriales

> que: "municipio, que es la entidad territorial sub-departamental más común, puesto que hay a la fecha de la redacción de estas líneas 1101 municipios (DANE, 2015), se le considera "*entidad fundamental de la división políticoadministrativa* (sic) *del Estado"* según la Constitución Política en su artículo 311. En este mismo sentido, y en desarrollo del artículo constitucional citado, el artículo 1 de la Ley 136 de 1994 sostiene que: 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 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" "De la lectura de los artículos 286 y 318 de la Constitución Política puede inferirse claramente que ni las comunas ni los corregimientos caben dentro de la categoría de *entes territoriales*. Esto no obsta para que puedan denominárseles *divisiones administrativas*, tal como lo sugiere el artículo 318 arriba indicado, ni para que su estudio sea de capital importancia al momento de comprender el concepto y el alcance de las Juntas Administradoras Locales, puesto que son ellas los principales organismos de control, representación política y representación de los intereses comunales/corregimentales en el ordenamiento jurídico Colombiano ante la respectiva Administración municipal (Aramburo, 2015, p. 12).

En segundo lugar, resulta necesario valorar la actual Ley 489 de 1998, por medio de la cual se define el marco de aplicación y conceptualización de la Descentralización en Colombia, incluyendo del desarrollo de la desconcentración y la delegación administrativa y política para la rama ejecutiva del país. Esta normativa define los parámetros de la Descentralización, sus alcances, los actores que se ven implicados, así como las restricciones para la creación de un órgano legislativo que opere de manera descentralizada. De ahí que, para el caso de las JAL, sobre las que recae la posibilidad de la delegación de funciones, se pueda señalar:

> Requisitos de la delegación. En el acto de delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.
>
> El Presidente de la República, los ministros, los directores de departamento administrativo y los representantes legales de entidades descentralizadas deberán informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que hayan otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas (Congreso de la República de Colombia, 1998, Artículo 10).

En otras palabras, para el caso de las JAL, la Constitución Política, en su Artículo 318, dicta, entre otras cosas que, es competencia de ésta, como Corporación Pública, el "Ejercer las funciones que les deleguen el Concejo y otras autoridades locales". Lo anterior constituye un referente jurídico para validar la descentralización administrativa, vía delegación, en las JAL. Según el Departamento Nacional de Planeación, esta delegación es:

> […] un proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del nivel central a unidades que tienen cierta autonomía jurídica y patrimonial. Con el fin de mejorar la prestación de determinados servicios, la entidad puede crear otras organizaciones a las cuales les delega ciertas funciones (2002, p. 16).

En consecuencia a esto, las JAL deberían tener garantizados medios que posibiliten tales fines, según la pertinencia y particularidad de cada ciudad. Sin embargo, y como se podrá evidenciar más adelante, estas juntas no gozan de capacidad; no poseen forma alguna para responder a muchas necesidades que podrían ser delegadas en esta corporación.

En otro articulado de la Ley 489 de 1998 se dispone de condiciones poco favorables para las Juntas Administradoras Locales; como por ejemplo lo dispuesto en el Artículo 39, donde se establecen los órganos que integran la rama ejecutiva de la Administración Pública, desde los niveles nacionales hasta los municipales, finalizando con los Concejos Municipales, a los que les ratifica la categoría de "corporaciones administrativas de elección popular". En concreto, este artículo reza:

> Integración de la Administración Pública. La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.
>
> La Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración.
>
> Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional. Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley.
>
> Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.
>
> Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley (Congreso de la República de Colombia, 1998, Artículo 39).

Lo anterior excluye, de entrada, el carácter administrativo de las JAL, y suma un criterio más a la incertidumbre que impide determinar a qué rama, y a cuáles

responsabilidades obedecen estas Juntas; además, el citado Artículo de la Ley 489 de 1998 dificulta entender el alcance de las funciones de estas corporaciones de elección popular, que además son sancionables por la Ley, hacedoras de actos administrativos, y sujetas a atribuciones y posibilidades delegatarias y descentralizadas.

No obstante, aunque las JAL son corporaciones públicas resultantes de procesos democráticos representativos, esta misma ley parece olvidar el papel que las JAL cumplen en la democracia, de cara a las necesidades del Estado en cercanía con la ciudadanía, en donde se plantea como eje fundamental, para la anterior estructura ejecutiva y administrativa, la democratización de la misma; así como para el fortalecimiento del control social, papel que, por antonomasia, y reafirmación de la Ley estatutaria de Participación 1757 de 2015, cumplen las JAL desde su concepción constitucional.

> Democratización de la Administración Pública. Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública (Congreso de la República de Colombia, 1998, Artículo 32).

En tercer lugar, las Juntas Administradoras Locales han carecido de herramientas, facilidades físicas y económicas, para el cumplimiento de sus funciones básicas, más allá de las que se les pudiesen delegar. Esta problemática trasciende a un debate más profundo, que vincula la siguiente cuestión: ¿Los ediles de las JAL deberían recibir, o no, un salario por el cumplimiento de sus funciones? Este debate ha tenido repercusiones políticas, tanto en otras ciudades como en Medellín, en donde las JAL han liderado movilizaciones en búsqueda de esclarecer la incertidumbre normativa que condiciona sus acciones. En varias ocasiones esta polémica incluso ha llegado hasta la Cámara de Representantes, y al Congreso de la República en pleno, mediante debates de propuesta que reformen y amplíen el marco de aplicaciones a los regímenes municipales y las atribuciones que en la medida de los límites que da la constitución se puedan dar; no obstante, ninguna de estas iniciativas ha prosperado para ser sancionada.

Si bien la JAL es una institución pública, una corporación de elección popular, en algunos de los casos estas Juntas carecen, por ejemplo, de una sede que sirviese como escenario para efectuar las sesiones ordinarias que la ley misma le obliga. Además, resulta prudente advertir que las sedes constituyen un referente físico, así como un pilar para cimentar el imaginario institucional de estas corporaciones para con el territorio y la

comunidad. Otra limitante que merece ser resaltada es la incapacidad política, respaldada normativamente, para vincular actores del nivel municipal, como secretarios o subsecretarios, en la toma gradual de sus decisiones; todo esto redunda en un precario ejercicio de toma —real— de decisiones, al tiempo que dificulta la función de control político a los recursos comunales.

Sin embargo, lo que más preocupa respecto a las debilidades de esta corporación es que la Ley impida la creación explícita de organismos propios para la autoadministración y, en consecuencia, la no capacidad de poseer o administrar recursos propios para la garantía de sus funciones. Por lo tanto, las JAL no podrán poseer ninguna especie de asistencia que se encargue de asuntos básicos para cualquier institución, como la gestión o documentación de la información, o el apoyo técnico y conceptualización sobre temas pertinentes a las necesidades comunales.

Lo anterior se desarrolla de forma práctica en que las JAL sean una institución dependiente, incluso en términos logísticos, de la Administración Municipal a la que estén adscritas. Por lo tanto, las JAL estarán sujetas a la voluntad política expuesta en cada período de gobierno, supeditadas por los Planes de Desarrollo o Actos Administrativos, que por momento debilita o fortalece sus funciones.

Nuevamente, y sumado a lo expuesto, la Ley 489 de 1998 saca a las JAL del panorama administrativo, definiendo la estructura orgánica básica que debe poseer un organismo descentralizado de la siguiente manera:

> Contenido de los actos de creación. La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
>
> La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:
>
> 1. La denominación.
> 2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.
> 3. La sede.
> 4. La integración de su patrimonio.
> 5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y
> 6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.
>
> (Congreso de la República de Colombia, 1998, Artículo 50).

Las Juntas Administradoras Locales, por tanto, no poseen ni siquiera una denominación clara que le defina en un lugar del Estado y le otorgue una razón de ser, más allá de la simple voluntad, o mejor aún, la intención de fortalecer los niveles de cercanía estatales en el vasto territorio colombiano. Tal y como lo plantea el Profesor Carlos Ariel Sánchez Torres, citando al profesor Eduardo Wiesner Durán,

> Hoy, se ha afirmado que en "el caso particular de Colombia, la estructura de la organización social, económica y política, ha sido construida sobre la base de una normatividad abstracta y no, sobre una evidencia de la conducta real de los agentes sociales, económicos y políticos. El desafío no es entonces sólo formular políticas concretas, sino incorporar las instituciones al proceso de formulación y ejecución de políticas considerando que lo que determina finalmente gran parte de la conducta humana, no son las intenciones sino las condiciones. En síntesis, no hay políticas en abstracto; la pregunta de fondo no es cómo cambiar las instituciones" (1999, p. 34).

Por otro lado, los puntos anteriores demuestran cómo las voluntades que dieron vida y plasmaron intenciones concretamente políticas en los actos administrativos posteriores a la constituyente, se quedaron, para el caso de las JAL, en el pasado; pues las labores a esta corporación no dialogan con los marcos normativos del bloque Constitucional venidero. Mientras que, en 1998, el Magistrado Manuel Urueta, del Consejo de Estado, declaraba, respecto a las JAL, que éstas

> 1º. […] son organismos colegiados de carácter administrativo, delegatarias de algunas funciones tradicionalmente ejecutadas por el concejo municipal, establecidas para "acercar a la Administración los administradores" (sic), descentralizando y desconcentrando la Administración pública local.
> 2º. Dichas organizaciones tienen origen en la Constitución Política, la cual faculta a los concejos municipales para crearlas y estructurarlas. Para su funcionamiento, ellas disponen de los recursos que se incluyan en los presupuestos de la Nación, Departamento o Municipio (Consejo de Estado, 1998).

En la práctica, no se dio de la misma manera, y esta disputa se encaminó con efectos contrarios a la implementación de lo que podría haber sido una corporación pública democrática y representativa fortalecida a niveles micro-locales del territorio nacional, con alcance de apoyar territorios donde los actores administrativos no alcanzaban a llegar. Su buena implementación se habría traducido en la conformación de una corporación para el estímulo de la participación y el control social, pero en vez, éstas no poseen las herramientas para el ejercicio de su razón de ser; ni para el buen desempeño de otro de sus roles clave en el proceso de fortalecimiento democrático participativo en la

elaboración de los planes de desarrollo, aspecto mencionado por la Corte Constitucional en su Sentencia T-530-92:

> Si bien existen diversos mecanismos donde la participación ciudadana no se restringe a la elección de sus JAL, la intervención de esta en uso de sus facultades dentro del proceso es una garantía que blinda el proceso frente a la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo local y municipal lejos de intereses particulares (Corte Constitucional, 1992).

En efecto, la disposición para la creación de las JAL procura asegurar para la población del país, no sólo el fortalecimiento de la movilización y participación de una ciudadanía participativa en diálogo con la institucionalidad en cada territorio municipal, o las garantías públicas frente al seguimiento y control a la inversión y ejecución eficiente de los recursos públicos en una comuna; sino, también, la planeación social de las comunas a través de procesos participativos liderados por las JAL, como representantes políticos y sociales de una localidad territorial.

Por último, se puede agregar que, para llegar a una Descentralización efectiva, es necesario lograr, por parte del delegante, quien se desconcentra o descentraliza, tres disposiciones de forma gradual: (i) la primera de ellas es la capacidad de administrar los recursos, programas y proyectos, otorgados por los grados superiores al nuevo organismo responsable; (ii) la segunda, consta en otorgar la capacidad o libertad de distribución y priorización presupuestal por parte del ente descentralizado en su jurisdicción; (iii) por último, la capacidad política de generar estructuras y normativas propias de su jurisdicción, con fines de fortalecer el impacto de las anteriores disposiciones otorgadas, desde el planear, el hacer, el evaluar y el corregir, en sintonía con los principios de la Administración Pública.

Por tal motivo, las JAL, aunque poseen, en principio, la esencia de lo que podría llegar a ser en una democracia representativa ideal, con alcances participativos —una suerte de brazo social y político del Estado en las comunas—, operan, en el contexto actual, como una creación fallida de las voluntades sociales y políticas que se soñaban antes de la Constitución de 1991: un País más participativo, más cercano a la población. De allí que las JAL no cumplan —y es difícil que en el futuro puedan hacerlo— con el perfil que le demanda el título de Descentralizado, no sólo en la práctica, por la contradicción entre sus funciones y el cumplimiento de éstas por la escasez de herramientas, sino también por la comprensión y reconocimiento que la norma y los actores estatales, departamentales, y municipales le dan mediante la sanción de normas.

2. Las JAL y su papel en el desarrollo local

2.1 Las JAL y su legislación

Para efectos de lograr un imaginario más amplio sobre el desarrollo normativo en la historia de las JAL, referente a la asignación de funciones y fortalecimiento institucional que tuvieron éstas en el país, y específicamente en la ciudad de Medellín, a continuación se presenta un balance de los momentos más relevantes, previos y posteriores a la Constitución de 1991, revisando, en primer lugar, las sanciones nacionales en orden cronológico y, más luego, los Actos Administrativos a nivel municipal.

Las JAL en Colombia, como corporación pública, llevan vigentes en el ambiente político de la nación, cuarenta y nueve años, dispuestas por primera vez en la última reforma del régimen municipal sancionado en 1986. Si bien la Constitución de 1886, vigente para ese momento de reformas constitucionales, apelaba a un modelo centralista, la realidad administrativa del país buscaba recuperar y fortalecer estrategias que descongestionaran de forma eficaz y eficiente los procesos de la función pública, según las necesidades demográficas de cada territorio.

De lo anterior, las normas recopiladas en el presente contexto sólo refieren a aquellas que han dispuesto funciones a las JAL, o a expresiones políticas que intencionaron, por medio de la normativa, el fortalecimiento, el reconocimiento, la capacidad y la gestión del corporado a nivel nacional y municipal, haciendo especial énfasis en la ciudad de Medellín.

Uno de los primeros registros que menciona en esos términos a las JAL, es la Ley 11 de 1986, por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales, reglamentado por el Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. En esta ley se dispuso un articulado que respondería a unas reformas constitucionales a la Constitución Política de 1886 (Artículo 17 de la Ley 11 de 1986). En esta normativa se contempló la creación de las Juntas Administradoras Locales, desarrollando además una serie de funciones que vislumbrarían las primeras voluntades de descentralización local o comunal en Colombia. Estas funciones son:

a) Cumplir por delegación del Concejo Municipal, mediante resoluciones, lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción y las demás funciones que se deriven del Ordinal 8o. del Artículo 197 de la Constitución Política;

b) Proponer motivadamente la inclusión en el presupuesto municipal de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción;

c) Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones;

d) Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en el área de su jurisdicción; y

e) Sugerir al Concejo y demás autoridades municipales la expedición de determinadas medidas y velar por el cumplimiento de sus decisiones (Congreso de la República de Colombia, 1986, Artículo 17).

En el anterior articulado se puede observar cómo se constituyó un organismo con un papel en esencia consultivo, en donde, en un primer momento, le sujetó a la delegación no obligatoria de funciones, para una nombrada administración de su jurisdicción, que en efecto eran las comunas. Luego de esto, entre las demás funciones, se pueden resaltar los verbos, proponer, recomendar, y sugerir, lo que demuestra la poca vinculación de estas corporaciones públicas para incidir en la toma de decisiones de los asuntos que afectan los territorios a los que están adscritos. Por último, y tal vez la herramienta más valiosa nombrada en esta ley, fue la disposición de vigilar, la cual por ser las JAL una corporación pública de carácter político, le dotará de herramientas mínimas para demandar de alguna forma sobre las agendas municipales.

Luego de esto, para 1991 los debates políticos de la reforma constitucional tendieron por motivar mediante el proceso de la nueva constituyente, un modelo de Estado Descentralizado, tanto a nivel político como administrativo; lo que permitiría el resurgimiento de las JAL en los territorios, según un nuevo régimen municipal, donde se replantarían las categorías de los municipios y los alcances de estos a nivel administrativo, político y económico, en pro del fortalecimiento de la democracia. De esta manera, se perfilaron funciones más generales para estas juntas, al tiempo que se evidenció una intención para que cada municipalidad sancionara libremente una reglamentación ajustada a sus particularidades y necesidades para el funcionamiento de las JAL. El Artículo 318 de esta carta política recoge el escenario jurídico de las JAL al inicio de la década de los años noventa:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 318).

En la cita anterior, se disponen funciones para las JAL, en donde éstas tendrían un papel más protagónico en la planeación y el desarrollo e cada uno de sus territorios, por medio, no sólo de la vigilancia a los recursos públicos invertidos en las comunas, sino también en la participación de éstas en la formulación de los presupuestos anuales, y la incidencia sobre la distribución de los recursos concernientes a las comunas según sus necesidades. Sin embargo, allí no se establecieron mecanismos, procedimientos y herramientas para la garantía del cumplimiento de estas funciones básicas, dejando a las JAL a la deriva de eventuales normas estatutarias, o posteriores reformas constitucionales que aclarecen dichos procedimientos. No obstante esta dificultad, resulta válido agregar que dichas garantías podrían ser asumidas por la Administración Municipal y/o el Concejo Municipal, en mérito de sus funciones delegatarias y descentralizadas.

Mientras tanto, sólo para el año 1994, la Ley 136, del Régimen Municipal, que luego sería reajustada por la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictaron normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, dispuso, para las autoridades municipales, áreas específicas de acción respecto a las JAL. De esta manera, tanto la Administración Municipal, como el Concejo, podían delegar en ésta, funciones tendientes a fortalecer la gestión municipal, el control de los recursos invertidos y la legitimación participativa de los procesos, en cada una de las comunas. En esta norma, se enuncian y agregan, más allá de funciones, derechos a los miembros de las JAL, en procura de mejorar y garantizar el buen funcionamiento de éstas, así como el cumplimiento de deberes por parte de sus miembros. Garantías en el marco de las facultades delegadas a los Alcaldes, en respaldo de aspectos básicos como: educación, salud y pensión, entre otros componentes mínimos que son garantía para cualquier servidor público, excepto la disposición de un salario. Además, la organización de los municipios por categorías limita a las JAL en el cumplimiento de sus funciones, como por ejemplo en ciudades con poca capacidad financiara, pues allí la concepción de las partidas globales que nombra la constitución a nivel comunal, y en efecto la distribución de estas por parte de una JAL.

Vale la pena agregar, que, aunque el Código Contencioso Administrativo, actualizado en el año 2011, en efecto por su naturaleza no delega o dispone para las JAL

funciones o competencias, ni menciona las JAL de forma textual, o a sus miembros en el ámbito del seguimiento a sus funciones, sí la considera como parte de las corporaciones públicas de elección popular, propensas a sanción y seguimiento disciplinar, con el mismo rigor que cualquier concejal o diputado.

Retomando, para el año 2015 se expidió la Ley Estatutaria 1757, que refrescaría el ambiente de las Juntas Administradoras Locales en Medellín, a partir de la delegación expresa de funciones y atribuciones, lo que les otorga un papel fundamental en la garantía y defensa de la democracia participativa, como actores locales del desarrollo y su vinculación a el marco que les ubica como una Corporación Pública, y en función de su papel como garantes básicos del fortalecimiento de la participación ciudadana en las comunas. De manera que el papel de los ediles, como representantes y movilizadores de sus comunidades en esta ley, se fundamenta a partir de tres ejes en la dicha ley: (i) los mecanismos de participación ciudadana, (ii) la rendición pública de cuentas y el control social, y (iii) la coordinación para la participación ciudadana.

Estos ejes conversan de forma armónica con los principios constitucionales de las JAL, en cuanto a su papel como garantes y dinamizadores de un sistema democrático con una mayor apertura social, a manera de cogobierno desde la participación ciudadana en el proceso de apropiación de los asuntos públicos, que cada vez busca más la cercanía y fortalecimiento social en un país que se encuentra en vía de descentralización.

Tabla 2. Legislación nacional que vincula a las JAL, 1986-2015

Año	Legislación	Reglamentación	Derogado	Título de AD
1986	Ley 11	Decreto Nacional 1333 de 1986	Ley 136 de 1994	Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal, y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.
	Decreto Nacional 1933			Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.
	Acto Legislativo No. 1			Por el cual se reforma la constitución política de Colombia.
1991	Constitución política de Colombia			
1994	Ley 136	Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 863 de 2009	Ley 617 del 2000	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

2000	Ley 617			Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
2011	Ley 1437			Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo
2012	Ley 1551			Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
2015	Ley 1757			Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática

Fuente: Elaboración propia a partir de datos históricos recogidos de la normatividad del régimen municipal de Colombia (s.f.).

El corpus normativo expuesto hasta el momento es, pues, el marco que a nivel muy general creó las JAL, y el cual ha venido dando, de forma progresiva, la disposición de funciones respecto al cumplimiento de las mismas, así como las que los municipios consideren necesarias para el bienestar de sus comunas.

A nivel municipal, y posterior a la Constitución de 1991, la ciudad de Medellín se vio en la tarea de reglamentar las funciones de las JAL ya existentes en la ciudad por medio del Acuerdo Municipal 25 de 1991, a través del cual se reglamentaron funciones, consideradas pertinentes y oportunas por el Concejo Municipal de entonces, y en consonancia al Régimen Municipal Nacional. En este documento se le otorgaron las siguientes atribuciones a las JAL:

a) Cumplir por delegación del Concejo Municipal, mediante resoluciones, lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción.
b) Recomendar al Concejo Municipal la apropiación de determinadas contribuciones.
c) c) Vigilar y controlar la adecuada presentación de los servicios públicos municipales dentro de la respectiva división administrativa, y presentar informes sobre el particular ante el Concejo Municipal y el Alcalde, cuando ellos lo juzguen necesario. Asimismo, podrán solicitar la intervención del Ministerio Publico, en los eventos consagrados en el numeral 5° Articulo 75 del Código Contencioso Administrativo.
d) Proponer a la Administración municipal antes del primero de agosto de cada vigencia, los planes y programas de inversión que deban acometerse en la respectiva comuna o corregimiento. Para tal efecto, cada Junta Administradora Local con la asistencia y colaboración de funcionarios de la Administración municipal, realizara procesos participativos dentro de su jurisdicción, con el objeto de determinar la prioridad de obras que serán tema de análisis y discusión en la elaboración del Presupuesto y el Plan de Inversiones.

e) Solicitar al Concejo Municipal y las demás autoridades del Municipio, la expedición de determinadas medidas tendientes a lograr la eficacia en la prestación de los servicios y vigilar el cumplimento de sus decisiones.

f) Distribuir y definir las partidas que en favor de las respectivas áreas territoriales de haya incluido en los presupuestos nacional, departamental y municipal o en el de cualquiera de sus entidades descentralizadas, asimismo, apropiar el valor de los impuestos, sobre tasas y conturbaciones que se hayan establecido por el Honorable Concejo, exclusivamente para la comuna o corregimiento y los demás ingresos que se perciban por cualquier concepto.

g) Velar por la aplicación de las normas de construcción y urbanismo en su sector y recomendar a la Administración municipal la realización de diligencias conducentes a la modificación, cuando las conveniencias sociales así lo ameriten.

La oficina de planeación municipal escuchara a las Juntas Administradoras Locales sobre la conveniencia o no del funcionamiento de establecimientos públicos como parqueaderos, salas de velación, comandos o cuarteles de policía y organismos de seguridad, usos de áreas comunales, etcétera.

h) Sugerir a la Administración municipal y al concejo el uso, adecuación y mantenimiento conveniente de los espacios públicos, incluyendo los caminos carreteables y de herradura y velar por su conservación y uso conveniente.

i) Señalar el dio, hora y lugar en que debe llevarse a cabo el mercado publico dentro de su respectiva zona.

j) Intervenir en la discusión del plan de Inversiones y el Presupuesto Municipal, para lo cual serán oídos en las respectivas comisiones.

k) Participar en las Juntas Asesoras Municipales, en representación de los particulares conforme al literal b) del Artículo 10 del acuerdo 1 de 1985.

Un miembro de la Junta Administradora Local no podrá ser integrante de más de una junta asesora.

i) Podrán ser oídas las Juntas Administradoras Locales en las comisiones estatutarias del Concejo, en aquellos asuntos atenientes a su respectiva comuna o corregimiento.

ii) Harán parte de los comités de emergencia, en lo ateniente a sus respectivas comunas corregimientos o de acuerdo con reglamentación especial, expedida por la Administración municipal.

m) Promover en coordinación con las medidas que al respecto adopte la Administración municipal, las ferias artesanales, culturales y científicas que se realicen en su jurisdicción.

n) Motivar y vigilar el proceso para la legalización, habilitación y regularización de barrios ubicados en su correspondiente división, en concordancia con los programas que al respecto adopte la Administración municipal.

o) Vigilar el tráfico, las rutas y paraderos de buses y los lugares de parqueadero en su jurisdicción en coordinación con la Secretaria de Transporte y Trafico Municipal.

p) Promover la creación de organizaciones cívicas, culturales, recreativas y deportivas, en la correspondiente división territorial.

q) Coadyuvar en el control de la evasión fiscal de los impuestos, tasas y contribuciones causados en su jurisdicción.

r) Vigilar el funcionamiento y adecuada prestación de servicios, en escuelas, colegios, puestos y centros de salud, inspecciones de policía y otros servicios comunales que funcionen en su comuna o corregimiento; cualquier infracción la comunicara a la Personería Municipal, la que iniciara la investigación disciplinaria correspondiente.

s) Las Juntas Administradoras Locales serán fiscales cívicos de las obras públicas, ejecutadas en su jurisdicción, informando de posibles irregularidades al Alcalde Municipal y al superior jerárquico

de la entidad que ejecuto las obras, quienes podrán ordenar lo pertinente para la aplicación de los correctivos necesarios.

t) Las Juntas Administradoras Locales velaran por la conservación del medio ambiente, según lo establecido en las normas nacionales, departamentales y municipales vigentes.

u) Darse su propio reglamento interno en concordancia con las leyes y los acuerdos municipales.

v) Las Juntas Administradoras Locales evaluaran la ejecución del Plan de Inversiones en una sesión plenaria del Concejo Municipal antes de que se apruebe el Plan para la vigencia siguiente; para tal efecto, la citación deberá hacerla la Comisión del Plan, por intermedio del Secretario de la Corporación edilicia.

Parágrafo Con anterioridad a la sesión de evaluación del Plan de Inversiones, la Comisión Permanente Primera, se reunirá con los representantes de las Juntas Administradoras Locales, para extractar las conclusiones a presentar en la plenaria.

w) La Junta Administradora Local será la encargada de definir entre los habitantes, las decisiones que tengan que ver con el proceso planificador de la comuna o corregimiento, tomadas por las distintas entidades de la Administración municipal.

x) Las demás otorgadas por la Ley (Concejo de Medellín, 1991).

En efecto los artículos dispuestos en este Acuerdo, reflejaron la intención de fortalecer las funciones y atribuciones descentralizadas de las JAL, en donde además de darles un papel protagónico y político, se les hizo parte de la agenda municipal, en cuento a la vinculación de las JAL en los procesos de planeación de la ciudad. Sin embargo, aunque se redactarían y sancionarían más acuerdos y decretos, con la intención de dar otras atribuciones, y sobre todo reglamentar normas nacionales para las JAL en Medellín, el Acuerdo 25 de 1991 fue el único Acuerdo con una intención directa de reglamentación, delegación y fortalecimiento de las JAL como corporaciones públicas. Cabe resaltar que tras hacer un rastreo de referentes jurídicas nacionales previas a estas disposiciones sobre las JAL, parte del articulado recién enunciado se presenta como una copia de funciones ya delegadas por la ley vigente de ese entonces, en tanto funciones dispuestas en el régimen municipal para con los corporados.

Además, dicho acuerdo nunca se ejecutó por parte de los actores reglamentados, y careció de la construcción de herramientas para su aplicación, por parte los entes municipales. De manera que, para el 3 de marzo de 2014, el Departamento Administrativo de Planeación de Medellín emitió un concepto sobre el olvidado acuerdo, indicando que muchas de las funciones ahí expuestas se encontraban derogadas y desactualizadas, por cambios normativos realizados en regímenes municipales y leyes posteriores al acuerdo, tales como:

- Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- Ley 617 de 2000**,** por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de

1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

- Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Esta norma, en sus Artículos 2 y 143, vinculan a los ediles como objeto de sanción.

Sin embargo, luego de la emisión de dicho concepto, a la fecha aún no se ha generado un nuevo Acuerdo por parte del Concejo de Medellín, que defina las funciones actualizadas y con un carácter más político, en términos de descentralización, para los ediles del municipio, en respuesta a las necesidades que hoy habitan la ciudad.

Retomando la línea de tiempo respecto a los Actos Administrativos de la década de los noventa, encontramos, además, en el Acuerdo 041 de 1992, por el cual se especifican diversos aspectos relacionados con la metodología de trámite del proyecto del plan anual de inversión, una intención por definir funciones respecto al Plan Operativo Anual de Inversión (POAI). Teniendo en cuenta lo anterior, podría decirse que existió una intención por vincular a las discusiones municipales, en el área de las partidas globales presupuestales de la ciudad, a las JAL, por ser una institución conocedora de las problemáticas de los territorios comunales. De esta manera, se debe señalar que las JAL, según la norma citada, constituyen fuente de legitimidad de las asignaciones presupuestales anules para los programas municipales; sin embargo, a la fecha, y con el Acuerdo 041 de 1992 en vigencia, dichos conceptos no son incluidos en los debates o archivos del Concejo Municipal en cada anualidad, a causa no sólo de la debilidad institucional de las JAL para la elaboración técnica de propuestas presupuestales, sino también por el recelo por parte de los actores políticos como el Concejo de Medellín, que defienden de forma constante el límite de sus funciones frente a las JAL.

Lo anterior parece darse por tres razones: (i) la primera es que los ediles no se encuentran lo suficientemente capacitados para levantar diagnósticos, técnicamente objetivos, que den fe de las necesidades comunales y aporten conceptos o propuestas presupuestales para la Ciudad; (ii) por otro lado, las JAL no gozan de herramientas logísticas, técnicas y administrativas propias que faciliten el buen ejercicio de sus funciones como dignatarios, por lo que, la mayor parte del tiempo se dedican a acciones menos incidentes; (iii) por último, el Concejo Municipal tampoco se preocupa por el fortalecimiento del ejercicio de los ediles, ya que tampoco se les convoca a hacer parte del ejercicio de planeación, y éstos no poseen grados de vinculación o incidencia oficial sobre el Concejo municipal.

Por otro lado, ante las voluntades expuestas por el histórico de las normas nacionales, que han apelado a fortalecer los principios administrativos de la gestión pública en el territorio nacional, parece no hacer eco en municipios como Medellín, en donde sólo hasta el 2013, por medio del Acuerdo Municipal 024, la Alcaldía de Medellín, y los concejales, optaron por reglamentar algunos de los articulados del Régimen Municipal entonces vigente en la Ley 136 de 1994, que fue reglamentado y ampliado en algunos artículos por la Ley 1551 de 2012, como lo fueron los referentes a seguridad social, salud y pensión de los miembros de las Juntas Administradoras Locales.

De manera que las demás atribuciones definidas por este régimen municipal siguen sin delegarse; y, del mismo modo, las funciones que ya están asignadas permanecen sin una reglamentación que defina rutas o procesos de ejecución y seguimiento que permitan su buen desarrollo.

Al parecer, en Medellín, el deber ser de las JAL se resumió, y tomó un papel medianamente relevante, a partir del Acuerdo 043 de 2007, por el cual se crea e institucionaliza la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación —Acuerdo 043 de 1996—, y se modifican algunos de sus artículos. Bajo este contexto, y siguiendo las indicaciones del Departamento Administrativo de Planeación, el municipio sancionó el Sistema Municipal de Planeación. En este sistema, a las JAL se les asignó un papel protagónico en todo el proceso del capítulo que habla sobre el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PLyPP),[2] el cual pone a disposición de las voluntades populares el 5% del recurso Municipal de libre inversión por anualidad.

Es de resaltar que el programa "PP", como es llamado comúnmente, ha tenido una gran acogida, no sólo por las administraciones municipales seguidas luego de su sanción, sino también por los habitantes de la ciudad, que, en gran medida, se han visto beneficiados por diversas actividades o apoyos que desde éste se han priorizado; así como porque facilita una suerte de acceso, por parte de los habitantes, a la destinación de recursos para atender problemáticas puntuales dentro de sus territorios.

En efecto, la popularidad de este programa, que además tiene una periodicidad según la ejecución de vigencias presupuestales anuales, desvía la atención de los Ediles, les ocupa y mantiene alejados de muchos temas que les competan, sirviendo, además, a

[2] El programa de planeación local y presupuesto es una ruta de diagnóstico, planeación y priorización participativa del 5% de los recursos municipales anuales, en donde los habitantes de las comunas se movilizan de forma autónoma, y deciden sobre la orientación del recurso asignado en función de sus necesidades territoriales particulares.

manera de pretexto, para justificar, la falta de claridad y la nula reglamentación del propósito de la descentralización estatal. Por otro lado, las funciones que en este programa descansan, tampoco le dan a las JAL un papel protagónico real en la planeación del 95% del presupuesto municipal restante, que podría generar mejores impactos sobre las necesidades de cada una de las Comunas.

Aunque el Acuerdo 043 de 1996 disponía, de nuevo, un espacio de movilización y acción para las JAL; éste, ni con sus limitadas acciones, sirvió como escenario para que las JAL desarrollasen de forma idónea sus funciones. En cambio, a partir de este acuerdo municipal, se concibieron tres Actos Administrativos que terminaron por debilitar las funciones de los ediles y sus corporados: (i) en primer lugar, la errónea definición de las Juntas Administradoras Locales, puesto que en el artículo noveno se destaca a las JAL como una instancia de planeación, privándola de las atribuciones y roles que merece una corporación pública; distorsionando, además, le percepción y el papel de ésta en el sector público municipal. (ii) Otra disposición fue la generada por el Acuerdo 09 de 2011, por medio de la cual se reguló la destinación de recursos del presupuesto participativo para el incremento de oportunidades de educación superior, reglamentando el acceso y permanencia a la educación superior para los habitantes de la ciudad. Dicho acuerdo generó una serie de responsabilidades en los ediles, frente al seguimiento y aval sobre los cupos de becas universitarias, así como a la certificación de los estudiantes en los requisitos que garantizasen la continuidad del beneficio estudiantil. Fue tal la importancia de esta iniciativa, que se convirtió, no sólo en una de las razones más importantes para las JAL, sino, también, en un instrumento de fortalecimiento político, ya que por medio de esta dinámica se relacionó la voluntad política de los ediles, con la oportunidad de acceso a la educación de muchos ciudadanos.

Por otro lado, el Decreto Reglamentario 1073 de 2009,[3] del Acuerdo 043 de 1996, dispuso lo siguiente:

> Las funciones de las Juntas Administradoras Locales son las establecidas en la normativa vigente. Entre ellas se destacan las siguientes, en relación con el proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo:
>
> a. Como parte de la Mesa Directiva de comuna o corregimiento, presidir y orientar los Consejos Comunales y Corregimentales.
> b. Cada integrante coordinará una Comisión Temática.
> c. Promover conjuntamente con la Vicealcaldía de Gestión Territorial y el Departamento Administrativo de Planeación la actualización y aprobación de los Planes de Desarrollo Local.

[3] El Decreto Reglamentario 1073 de 2009 fue derogado por el Decreto 1205 de 2013 —por medio del cual se crea una nueva reglamentación para el Acuerdo 43 en lo referente a Presupuesto Participativo—.

d. Hacer seguimiento, evaluación y control al proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

e. Distribución de las partidas de Presupuesto Participativo, de acuerdo a la mitad más uno de los integrantes del respectivo Consejo Consultivo Comunal o Corregimental.

Parágrafo 1°. La distribución de las partidas, de acuerdo a la priorización en Consejo Comunal o Corregimental, para incorporar en el tarjetón, deberá ser allegada al Departamento Administrativo de Planeación en los siguientes 10 días calendario a la aprobación.

Parágrafo 2°. En el caso de constatarse a los miembros de las Juntas Administradoras Locales acciones contrarias al respecto de las disposiciones normativas, éstas serán dadas a conocer a las autoridades competentes (Alcaldía de Medellín, 2013, Artículo 6).

Lo anterior limitó la oportunidad de que las JAL pudieran incidir en la discusión, y tal vez decisión, de las partidas globales municipales. Según este Decreto, la atribución sobre dichas partidas quedaría reducidas, por definición, al 5% del presupuesto adscrito al programa de Presupuesto Participativo.

Además de estas normas que fueron sancionadas, también es importante agregar para el contexto, que en los años 2008 y 2009 se radicaron, pero no se sancionaron, dos proyectos de Acuerdo por iniciativa del Concejo Municipal, desde los cuales se pretendió actualizar el Acuerdo 25 de 1991, reconociendo la normatividad nacional entontes vigente, y proponiendo en su articulado otras funciones para las JAL. Es de resaltar que sobre todo en la propuesta de Acuerdo 142 de 2009, el Concejo valoraba y reconocía los Actos Administrativos de las JAL, también llamados Resoluciones, en tanto medio para expresar ante las autoridades Comunales y Municipales, las posiciones, propuestas y decisiones de las Juntas Administradoras Locales en sus territorios.

Además, el proyecto de Acuerdo 142 de 2009 otorgaba de forma concreta obligaciones sobre la Administración Municipal, generando espacios de diálogo con las JAL, y abogando por la construcción mancomunada de conceptos administrativos, de la mano de los diagnósticos tomados por los ediles en sus comunidades. Sin embargo, y aunque estas iniciativas buscaron dar una suerte de herramientas y funciones descentralizadas sobre las JAL, debe señalarse que el mencionado proyecto de Acuerdo se quedaba corto en la disposición de procedimientos y herramientas para el cumplimiento de las mismas; y de esta forma se habría visto sujeto a la elaboración de un Decreto Reglamentario que precisara y llenara los vacíos o dudas no resueltos en el candidato a Acuerdo.

No obstante lo anterior, ninguno de los dos proyectos de Acuerdos prosperó, puesto que no pasaron los dos debates reglamentarios para su sanción. A continuación, se enumeran los artículos propuestos en la propuesta de Acuerdo 142:

1. Proponer mediante acto administrativo a la Administración municipal en las fechas señaladas por las disposiciones vigentes los planes y programas que deban acometerse en la respectiva comuna o corregimiento. Para tal efecto, la Junta Administradora Local con la asistencia y colaboración de funcionarios de la Administración municipal, realizará procesos participativos dentro de su jurisdicción, con el objeto de determinar la prioridad de obras que serán tema de análisis y discusión en la elaboración del presupuesto y del plan de inversiones.
2. Expedir, mediante acto administrativo, respecto del sistema Municipal de Planeación y Presupuesto Participativo, la distribución final de los recursos de su respectiva comuna o corregimiento, una vez surtidas las distintas instancias de participación comunitaria, acorde con los planes de desarrollo.
3. Velar por la aplicación de las normas de construcción y urbanismo en su sector y recomendar a la Administración municipal la realización de las diligencias conducentes a la modificación, cuando las conveniencias sociales así lo ameriten. La oficina de planeación Municipal escuchará a la Junta Administradora Local sobre la conveniencia o no del funcionamiento de establecimientos públicos, como parqueaderos, salas de velación, comandos o cuarteles de policía y Organismos de seguridad, usos de áreas comunales, etcétera.
4. Las Juntas Administradoras Locales serán fiscales cívicos de las obras públicas, ejecutadas en su jurisdicción, informando de posibles irregularidades al Alcalde Municipal y al superior jerárquico de la entidad que ejecutó las obras, quienes podrán ordenar lo pertinente para la aplicación de los correctivos necesarios.
5. Sugerir a la Administración municipal y al Concejo, el uso, adecuación y mantenimiento conveniente de los espacios públicos, incluyendo los caminos de herradura, y velar por su conservación y uso conveniente.
6. Señalar el día, hora y lugar en que deba llevarse a cabo el mercado público dentro de su respectiva jurisdicción.
7. Intervenir en la discusión del plan de inversiones y el presupuesto Municipal, para lo cual serán oídas por las respectivas comisiones del Concejo Municipal.
8. Hacer parte de los comités de emergencia en lo atinente a sus respectivas comunas o corregimientos, de acuerdo con la reglamentación especial expedida por la Administración municipal.
9. Promover en coordinación con las medidas que al respecto adopte la Administración municipal, las ferias artesanales, culturales y científicas que se realicen en su comuna o corregimiento.
10. Motivar y vigilar el proceso para la legalización, habilitación y regularización de barrios en su correspondiente división, en concordancia con los programas que al respecto adopte la Administración municipal.
11. Promover la creación de organizaciones cívicas, culturales, recreativas y deportivas, en la correspondiente jurisdicción territorial.
12. Coadyuvar en el control de la evasión fiscal de los impuestos, tasas y contribuciones causados en la jurisdicción.
13. Vigilar el funcionamiento y la adecuada prestación de servicios en escuelas, colegios, puestos y centros de salud, inspecciones de policía y los otros servicios comunales que funcionan en su Comuna o Corregimiento. Cualquier infracción la comunicarán a la Personería Municipal la que iniciará la investigación disciplinaria correspondiente.

14. La Junta Administradora Local velará por la conservación del medio ambiente, según lo establecido en las normas Nacionales, Departamentales y Municipales.
15. La Junta Administradora Local evaluará la ejecución del plan de inversiones vigente en una sesión plenaria del Concejo Municipal, antes de que se apruebe el plan para la vigencia siguiente; para tal efecto, la citación deberá hacerla la comisión del plan, por intermedio del secretario de la comisión edilicia. Con anterioridad a la sesión de evaluación del plan de inversiones, la comisión primera, se reunirá con los representantes de las Juntas Administradoras Locales, para extractar las conclusiones a presentar en la plenaria.
16. La Junta Administradora Local será la encargada de difundir entre los habitantes, las decisiones que tengan que ver con el proceso planificador de la Comuna y del Corregimiento, tomadas por las distintas entidades de la Administración municipal.
17. Vigilar el tráfico, las rutas y paraderos de buses y los lugares de parqueo en su jurisdicción en coordinación con la Secretaría de Transportes y Tránsito Municipal.
18. Participar en los Comités Locales de Gobierno a través del Presidente de la respectiva Junta Administradora Local o quien esta designe mediante resolución (Decreto Municipal 1171 de 2008).
19. Participar mediante dos (2) representantes con derecho a voz en las comisiones permanentes del Concejo Municipal (Artículo 113, Acuerdo 2 de 2005).

Finalmente, vale la pena llamar la atención sobre los cambios a realizar respecto a las disposiciones político-administrativas del Estado colombiano a partir de la puesta en marcha de los Acuerdos firmados por el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo (FARC-EP); pacto en el que se desarrolla toda una propuesta de modernización democrática frente a la participación e incidencia ciudadana, en escenarios que, por legítimo derecho, competen a las JAL. De lo anterior, se puede concluir que muchos de los cambios ya alcanzados se verán, de una u otra forma, afectados; por lo que habrá que repensar, bajo la expectativa de la implementación y reformas que provocarán dichos acuerdos, el papel de las Juntas Administradoras Locales en el país.

Tabla 3. Actos administrativos municipales que vinculan a las JAL

Año	Acuerdo	Decreto	Reglamentado	Derogado	Título de AD
1991	Acuerdo 25				Por medio del cual se reglamentan las Juntas Administradoras Locales en la ciudad de Medellín.
1992	Acuerdo 041				Por medio del cual se especifican diversos aspecto relacionados con la metodología de trámite del proyecto del Plan Anual de Inversiones, se dictan otras disposiciones relacionadas con el mismo tema y se otorgan autorizaciones al Alcalde Municipal.
2007	Acuerdo 043				Por el cual se crea e institucionaliza la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación –Acuerdo 043 de 1996– y se modifican algunos artículos.

2011	Acuerdo 09				Por medio del cual se regula la destinación de recursos del presupuesto participativo para el incremento de oportunidades de educación superior.
2013	Acuerdo 02				Por medio del cual se modifica el acuerdo 09 de 2011, "Por medio del cual se regula la destinación de recursos del presupuesto participativo para el incremento de oportunidades de educación superior".
	Acuerdo 24				Por medio del cual se reglamenta el pago de aportes a la seguridad social y el seguro de vida de los ediles de las Juntas Administradoras Locales del Municipio de Medellín.
		Decreto 1205			Por medio del cual se reglamenta el Capítulo VII del Acuerdo Municipal 43 de 2007 en relación con el procedimiento del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el Municipio de Medellín.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos históricos recogidos de la normatividad concerniente a las JAL, (s. f.).

2.2 Las JAL en la academia

Al revisar el estado de arte referente a las JAL en Colombia, en tanto objeto de estudio, se puede evidenciar, a causa de la misma incomprensión de lo que es esta institución, un desinterés social frente la necesidad por estudiar, comprender y conceptualizar el papel que juegan estos corporados de nivel constitucional en la descentralización administrativa, y su desempeño fundamental en las prácticas políticas de la nación.

Aunque las leyes y acuerdos han venido avanzando en el tema de las JAL, existen pocos trabajos académicos capaces de suministrar análisis y sustentos teóricos frente a la naturaleza de estos corporados. La demanda de este tipo de investigaciones resulta apremiante, toda vez que permiten entender las funciones de los ediles en cada una de sus localidades, comunas o corregimientos de las ciudades colombianas.

Los estudios encontrados, en su mayoría se concentran en el contexto de las particularidades adscritas a la ciudad de Bogotá, en su calidad Distrito Especial (acorde a la Ley 1551 de 2012), destacando de manera central la importancia del ejercicio representativo de las JAL en localidades específicas (Molano Lugo, 2007). Estos estudios han permitido relacionar, para el caso de la ciudad de Bogotá, que el tratamiento de las JAL en relación con procesos políticos y sociales de la nación, se han dado en relación a los alcances efectivos que estas instituciones han tenido sobre la incidencia en la agenda, ejecución o administración de recursos públicos. En ese mismo sentido, se han identificado trabajos investigativos que, desde propuestas metodológicas similares, han aportado insumos al entendimiento del contexto de las JAL en los tres distritos especiales restantes: Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta.

En Medellín, que es el área de trabajo de este proyecto de investigación, como lo menciona Hermis Vargas García, "en Medellín no existen trabajos académicos que den cuenta de la incidencia de la JAL en el desarrollo local ni se han analizado los resultados del apoyo material que la Alcaldía ha realizado a esta corporación pública" (Vargas, 2015, p. 7). A parte de esta investigación, los demás esfuerzos investigativos se limitan exclusivamente a la explicación, en términos jurídicos, de las JAL en la ciudad, resaltando el papel que estas juntas han desempeñado en el programa Municipal de Planeación Local y Presupuesto Participativo, adscrito al Sistema Municipal de Planeación. Lo anterior resume, en términos de imaginarios, que, respecto al reconocimiento político, las JAL son un actor político de poca importancia para el análisis socio-político del país, que limita sus acciones a fenómenos cotidianos y de poca incidencia en los asuntos públicos; en lugar de evidenciar, por el contrario, las realidades frente a la incidencia —o no— política de las JAL de cara a sus territorios, y a la Administración Municipal misma, como actor descentralizado del Estado.

En su informe de prácticas, el ex-edil, Gabriel Aramburo, puso en evidencia una de las problemáticas más representativas sobre la conceptualización y disposiciones que las JAL soportan desde su concepción constitucional, desde dos argumentos: (i) la no vinculación por parte de la ley —y en especial del Régimen Municipal— de las Comunas como un espacio geográfico con atribuciones administrativas y descentralizadas; y (ii) respecto a los verbos empleados para describir sus funciones desde la Constitución Política de 1991, tal que,

> Del examen de todas las funciones atribuidas hasta aquí a las JAL, se puede concluir preliminarmente que la Constitución y la Ley se quedan cortas al definir el objeto de las JAL, pues para ello emplean verbos rectores –tales como *promover, presentar, colaborar y fomentar*– cuya interpretación puede ser amplia o, mejor aún, vaga (Aramburo, 2015, p. 10).

Lo anterior ha impedido una reglamentación o aplicación sólida de las funciones de estas corporaciones en ciudades como Medellín.

Por otro lado, se registraron evidencias académicas externas a las de la ciudad de Medellín, que mencionan en sus análisis a las JAL de manera indirecta, resaltando su reconocimiento como actores calve del desarrollo de las diferentes formas de localidades, así como su rol como agente problematizado de la democracia colombiana. La Universidad del Valle publicó el trabajo de Corrales, el cual aporta un insumo importante para en análisis de las JAL, en cuanto a la naturaleza, argumentando que:

> A través de ellas [las JAL] se trataba de modernizar el funcionamiento de los municipios, dividiéndolos en comunas, en las áreas urbanas y en corregimientos, en las áreas rurales. En cada una de esas subdivisiones se tendría una junta administradora local, como instancia de promoción y coordinación de la participación ciudadana, así como con funciones de planeación y presupuestación, y de vigilancia y control de las administraciones locales. Hoy existen en algunas grandes y medianas ciudades, porque su creación, depende legalmente de la voluntad política de los concejos municipales que en muchos municipios se han resistido a ceder o compartir parte de sus propias responsabilidades (Corrales, 2006, p. 120).

Pedro Santana, por otro lado, en su estudio sobre desarrollo y descentralización en Colombia, le formuló un aporte al análisis hecho por Corrales —en relación a las voluntades políticas en Colombia—, demostrando cómo se han desarrollado dichos procesos descentralizados de forma errónea, a causa de disputas político-administrativas, así como por las escasas ofertas programáticas partidistas (Santana, 2009).

De esta misma forma, otros estudios resaltan la importancia de la JAL frente a los procesos de participación ciudadana, tanto en su papel corresponsable y constitucional, frente a las diversas responsabilidades adscritas a sus jurisdicciones comunales. Sin embargo, sólo uno de éstos hace referencia a la relación que estos actores o entes comunales mantienen con las entidades u órganos municipales: María Fernanda Ramírez Brouchoud y Juliana Tabares Quiroz, relacionan a estos corporados con el Concejo de Medellín, dando indicios de cómo pueden efectuarse las relaciones que busca este trabajo entre los actores administradores y gubernamentales de las comunas, y la municipalidad. Al respecto plantean que:

> […] algunas de las relaciones de cooperación que tejen los concejales (correspondientes a JAL y JAC) solo se da en el escenario formal delimitado por la normatividad (cooperación ligada a la función) y, en muchas ocasiones, responden a aspiraciones y estrategias políticas individuales de los actores, donde no siembre se desarrollan procesos de decisión compartida y de cooperación respecto a las políticas públicas de la ciudad (Ramírez y Tabares, 2011, p. 233).

Por otra parte, se encontraron dos producciones académicas que tratan el tema de la descentralización en las JAL:

(i) Rachid Náder Orfale en su trabajo, *Las juntas administradoras locales: balance y perspectivas en Colombia en los 20 años de la Constitución*, plantea que "de igual manera, en aquellos municipios y distritos donde se encuentran institucionalizadas las

JAL, éstas no han tenido el suficiente desarrollo jurídico-político que permita predicar una descentralización de las funciones administrativas del gobierno local" (Náder, 2011, p. 73). En consecuencia, se evidencia no sólo el débil reconocimiento que se le da a las JAL en el país; sino, también, la necesidad de redefinir, políticamente, a través de normas, la concepción de las JAL y sus funciones descentralizadas.

(ii) Mientras tanto, Néstor Javier Calvo sostiene —en sintonía con Náder (2011)—, en su escrito *Incidencia de las Juntas Administradoras Locales de Cartago (Valle) en los procesos de descentralización y participación ciudadana a partir de la Constitución Política de 1991*, que: "los procesos de descentralización político–administrativa son aún muy rudimentarios y no han tenido presente que las JAL pueden ser un estupendo escenario para lograr un contacto más directo entre la administración y el administrado" (Calvo, 2005, p. 52).

Se puede concluir en este apartado contextual que, en materia de relaciones e incidencia entre los actores municipales y las JAL, ya existen adelantos académicos que, además de evidenciar falencias, no sólo administrativas, sino también legislativas y políticas en materia de descentralización, también aportan al entendimiento de la naturaleza e intencionalidad para las cuales fueron construidas. Sin embargo, es constante que muy pocas de estas investigaciones generen una posición, que propongan y que definan, en qué forma se dan dichas relaciones, así como las implicaciones de éstas en términos descentralizados; y menos aún, dicho análisis en el caso de la ciudad de Medellín concretamente.

A continuación, y luego de haber hecho una lectura de cada uno de los contextos históricos, legislativo, así como de las voluntades políticas que circundan el funcionamiento de las JAL delimitadas para este ejercicio de investigación, en el marco de su reconocimiento, funciones y atribuciones; puede verse cómo se va rastreando una serie de intenciones inconexas —o, por lo menos, que no han sido develadas desde el rigor académico— que han venido contradiciendo, e impidiendo, el desarrollo de lo que podría ser el ideal de un Estado Nación descentralizado, política y administrativamente en el territorio Colombiano.

2.3 La Democracia Participativa en Medellín y las JAL (PLyPP)

La ciudad de Medellín ha sido por años un referente nacional de procesos participativos. A la ciudad se le asocia con programas y expresiones que han fortalecido, no sólo la movilización ciudadana entorno a diversas dinámicas sociales, sino también, la organización ciudadana alrededor de iniciativas que se materializan a través de personas jurídicas de enfoque social y comunitario; como lo ha sido la Planeación Local y Presupuesto Participativo, Jornadas de Vida y Equidad, los procesos generados en espacios como los Equipos de gestión,[4] las Mesas poblacionales y temáticas, entre otros programas que fortalecen organizaciones comunitarias y colectivos sociales.

Muchos de estos espacios de participación han surgido mediante garantías y concepciones de la misma ley y la Constitución Nacional, los cuales han venido reconociendo valores democráticos distintos a los representativos, que se manifiestan en las jornadas electorales democráticas, instalando capacidades que acerquen la ciudadanía a la institucionalidad estatal por medio del diálogo que generan los diferentes espacios de la participación. De esta forma, en Colombia se instauraron y reglamentaron, a partir de la Ley Estatutaria de Participación 1757 de 2015, como mecanismos de participación ciudadana: el plebiscito, la iniciativa popular, el referendo, la revocatoria del mandato, y el cabildo abierto. Además, se suman las demás formas pacíficas de movilización constitucionales como la marcha, y el paro. Sumado a lo anterior, se deben añadir las formas organizativas, como lo son los sindicatos, las asambleas, las organizaciones sociales, y las Juntas de Acción Comunal (JAC). Finalmente, se deben considerar los espacios o instancias de participación que obedecen a Políticas Públicas con enfoque poblacional y diferencial. Todos estos como mecanismos, garantías y espacios por fuera de la participación tradicional electoral.

Estas dinámicas democráticas, en un Municipio como Medellín, por supuesto, se han ajustado a las necesidades propias de un distrito con altos índices de desarrollo en comparación del resto de los municipios del país, que también fueron conversando con esos cambios de pensamiento democrático, en el que nos fue trayendo la historia de Colombia, y sus particularidades sociales.

Para efectos de lograr una aproximación al entendimiento sobre la importancia que jugaron las reformas constitucionales, y la descentralización misma, en la forma como se

[4] Los equipos de gestión son espacios creados por el Decreto 1073 de 2009, el cual reglamentaba parcialmente el Acuerdo Municipal 43 de 2007. Éstos tendrían por objetivo generar estrategias encaminadas a la gestión y promoción de los Planes Locales de Desarrollo en las comunas de la ciudad de Medellín.

concibe hoy la participación en un municipio como Medellín, se abordarán en el acápite siguiente los aspectos fundamentales de la democracia participativa en Colombia, y sus orígenes desde el marco de la descentralización como herramienta de cogobierno local. Finalmente hacer énfasis a los procesos propios de la ciudad de Medellín, respecto a las Juntas Administradoras Locales y su papel en la democracia municipal.

2.3.1 Democracia participativa

La Democracia, en general, es una metodología para la toma de decisiones e interacción social de poder, que puede manifestarse en las diferentes formas de gobierno de un Estado. En ella, el poder reside en las mayorías populares y libres, las cuales puedan ejercer la democracia como derecho, y que, por medio de mecanismos de participación —en el que se toman las decisiones—, sirva, incluso, como directrices para el Estado mismo. En palabras de Víctor Moncayo:

> La esencia de la democracia reside en el reconocimiento del sufragio adulto, igual y universal, en la consagración de derechos cívicos, que aseguren libre expresión; en la regla de que las decisiones se adopten por mayoría numérica, y en la vigencia de la garantía de los derechos de las minorías **(**Moncayo 2004, pp. 172-173).

Sin embargo, para el caso de Colombia, el contexto previo a la Constitución de 1991, planteaba un régimen democrático, por el cual se disputaban las agendas programáticas y el gobierno de algunas mayorías, principalmente desde la forma representativa. De allí que, una vez electos quienes ocuparían curules o cargos de forma democrática, éstos ya no se entendían más con la población hasta las siguientes elecciones. Por tanto, el criterio de elección o reelección de aquellos representantes, se resumía a la evaluación individual de los votantes frente a la gestión hecha por cada uno de ellos en sus períodos de gobierno. No obstante, las necesidades de un país en crecimiento, y la consolidación crítica de un pueblo cada vez más formado y enterado de los asuntos públicos, fueron generando cambios en la forma de concebir los propios modelos democráticos y, a través de la historia y los sucesos de la misma, estas voluntades lograron verse reflejadas en gran medida a partir de procesos transformadores como lo fue la Constituyente de 1991.

A la par de estas reformas, que se suscitaron en términos de modelos democráticos, los cambios que se dieron respecto al centralismo histórico, que ya tenía algo más de cien años en el país,

> […] no sólo en Colombia, sino en la mayoría de los países de América Latina, e incluso de otras latitudes, el llamado proceso de descentralización como parte de la reforma del Estado se ha asociado a lo que se denomina la *superación de las limitaciones de la democracia representativa*, para pasar al estadio superior de la democracia participativa, entendida como un vínculo más directo de las comunidades múltiples y de los propios individuos con los procesos dirigidos o coordinados por el Estado, en relación con la satisfacción de sus necesidades (Moncayo, 2004, p. 250).

Por tanto, los procesos de descentralización servirían, no sólo para descongestionar asuntos concernientes a la gestión y administración pública —en relación a las necesidades crecientes del territorio—, sino para fungir como canal de comunicación —derivando, a niveles territoriales más específicos, la capacidad de diálogo entre las respectivas comunidades y los dirigentes políticos—; brindando la oportunidad no solo de elección de los cargos adscritos a cada una de las jurisdicciones a nivel nacional, departamental y municipal; sino, también, de participar e incidir, por medio de los mecanismos de participación ciudadana, la movilización social y participativa, y la elección de nuevos cargos representativos a nivel comunal.

De esta forma, el país reconfiguró unos principios democráticos más universales e incluyentes, como los participativos, no sólo reconociendo diversidad poblacional y diferencial en un territorio nacional pluriétnico; sino también, creando aperturas de diálogo y espacios de incidencia permanentes para la ciudadanía. De manera que, esta democracia participativa,

> […] se trata, por lo tanto, de una nueva democracia íntimamente ligada a las necesidades reorgánicas profundas del Estado; es decir, una simbiosis de trasformaciones del régimen y de la fase […] Como estrategia, la descentralización contemporánea siempre se presenta a manera de un proceso de democratización, esto es bajo la forma de una ampliación de los mecanismos de interés, bajo la forma de una ampliación de los mecanismos de intervención de la ciudadanía y de la comunidad; como una verdadera distribución hacia abajo del poder político, que le permitirá a la sociedad civil adquirir o recobrar el protagonismo, impedido y coartado durante mucho tiempo por la acción sustantiva e invasora de las instancias estatales en todos los órdenes de la existencia social (Moncayo, 2004, p. 178).

Dicho proceso de descentralización permitió, además, la consolidación de procesos autónomos cívicos, que fortalecieron espacios de participación (micro)territorial, logrando un diálogo y relación simbiótica y sistémica con las expresiones estatales en cada municipalidad.

Para el caso de la ciudad de Medellín, así como en otras municipalidades del país, la conformación de organizaciones sociales con capacidad de autogestión y movilización, surgieron en pro del fortalecimiento de debilidades institucionales, como consecuencia de la precaria prestación de servicios y garantías públicas, sobre todo en aspectos que el Estado no podía cubrir de forma oportuna; generando, además, a la par del crecimiento de los barrios y del movimiento comunitario, una ciudadanía activa y empoderada de mecanismos y herramientas para la gestión y solución de necesidades micro, casi al punto de llegar al nivel de una cuadra.

3. Sistema Político General

Con el fin de lograr un mejor entendimiento de las influencias políticas que inciden en el cumplimiento y desarrollo de las funciones, así como el papel que juegan las Juntas Administradoras Locales en Medellín, se presenta, desde el modelo de sistema político desarrollado por David Easton, una propuesta de *ambiente intrasocial* municipal que se ajuste a la descripción de un sistema político y administrativo en la municipalidad, sin ignorar el contexto del marco nacional, en tanto ambiente de las situaciones municipales, y de las implicaciones que éste tiene en consecuencia de los actores vinculados a la ciudad y las JAL. De forma que se identifica el flujo de acciones que circulan mediante las entradas y salidas que se desarrollan frente a cada uno de los actores implicados. Por tanto, este flujo de acciones define, a través del ejercicio político, condiciones que inciden y generan influencias sobre las JAL, en respuesta a necesidades políticas, administrativas y territoriales; lo que permitirá determinar los pilares de sostenibilidad que mantienen vigente dicho sistema en la ciudad de Medellín.

De esta forma, y en función del análisis propuesto, se rescatan, desde la teoría sistémica de Easton, los pilares fundamentales para la construcción de una propuesta sistémica de las JAL en Medellín. En consecuencia, para Easton es fundamental reconocer, en el análisis politológico, que un *sistema* hace referencia a una amalgama o reunión de conductas políticas, en el marco de la cotidianeidad, de los elementos o valores que se quieran correlacionar de la sociedad.

De manera que, para Easton, "el sistema político es, repitámoslo, el sistema de conducta más inclusivo de una sociedad para la asignación autoritaria de valores. De forma que, esta conducta se refiere solo a un aspecto de las interacciones totales en que intervienen las personas biológicas de una sociedad" (Easton, 1991, p. 88). De lo anterior

se pueden resaltar dos aspectos fundamentales: lo primero es que la formulación y análisis de un sistema debe definir de forma unilateral los valores que considera necesarios para su análisis —en procura de lograr una mayor precisión del objetivo que se quiera alcanzar—, de forma que los aspectos necesarios para otros análisis, o encaminados a la profundización del mismo, sean susceptibles a escapar de la selección realizada de valores y, en consecuencia, quedar por fuera de la propuesta realizada. Al respecto, Easton regresa afirmando que "para los fines de la investigación, la ciencia política no puede estudiar todos los fenómenos; es necesario reducir y simplificar de algún modo el mundo real. Esto suscita siempre el temor de que se excluyan inadvertidamente elementos de importancia capital" (Easton, 1991, p. 77).

En segundo lugar, Easton enuncia la categoría *personas biológicas* para referir, en el contexto de la reconstrucción de un sistema político, a los actores en masa que hacen parte dicho sistema, y no en especial a los que se relacionan de forma directa con el objeto de estudio y en función de los valores priorizados. De modo que estas masas sociales, o personas biológicas, son aquellas que contienen variables generales, en función del ambiente político general que se definirá posteriormente. Por otro lado, como parte de estos sujetos se extraerá, en materia concreta del análisis, a los actores miembros del sistema. Estos sujetos, o actores, como Easton lo menciona, deben intervenir políticamente por medio de los valores asignados, en función del ambiente al que están vinculados, para así ser considerados desde la particularidad del análisis como miembros del sistema. De esta forma Easton define que:

> El miembro de un sistema político puede ser ciudadano o súbdito, allegado o extraño, gobernante o gobernado.
>
> Puede actuar individualmente, como parte de un segregado (ya sea una *élite* política o público) o bien como miembro de un grupo como la asociación, la legislatura o el partido.
>
> Hay que tener en cuenta que el concepto de "miembro de un sistema político" no se refiere a toda la persona biológica ni a todas sus interacciones: es una categoría analítica.
>
> Selecciona o abstrae solo aquellos aspectos de su conducta más o menos directamente relacionados con las asignaciones autoritarias de valores en la sociedad. En consecuencia, el concepto de miembros *(memberships)* de un sistema político identificará en forma colectiva a las personas de una sociedad en el desempeño de sus roles políticos (Easton, 1991, p. 89).

De manera que para este caso se extraerán, como miembros del sistema a proponer, los actores más relevantes políticamente en la concepción y desarrollo de lo que significan las JAL en Medellín en función del proceso de descentralización municipal. Dichos miembros son los que ya se han caracterizado parcialmente en este trabajo, como lo son:

la administración municipal, el concejo municipal, y los partidos políticos; en el marco de un contexto nacional, el cual no se puede perder de vista en función del ambiente político al que el sistema municipal está adscrito.

Otro de los pilares fundamentales en el análisis sistémico de Easton, es el *Ambiente Político*. Éste hace referencia al medio en el que se desarrolla uno o muchos tipos de sistemas políticos y que, a su vez, incide de forma general sobre estos sistemas. Por tanto, el *Ambiente Político* trasciende la particularidad del sistema de análisis, haciéndolo imprescindible para entender las influencias que este ambiente realiza sobre los actores de la vida política que en él se desarrolla; de forma que un *Ambiente Político* ejerce su influencia tanto por fuera, como dentro del sistema político; determinándolo o da limites a sus acciones internas.

De modo que,

> […] podemos designar con el término "ambiente" a la parte del ambiente social y físico que está *fuera* de los límites de un sistema político, pero *dentro* de la misma sociedad. Es la parte intrasocietal del ambiente. Al examinar la repercusión de los cambios ambientales en un sistema político, nos estaremos refiriendo a los cambios que tienen lugar en estos sistemas sociales.
>
> Una depresión en la economía, un cambio de valores y aspiraciones en la cultura o una modificación de la estructura de clases pueden tener consecuencias para un sistema político. Estos cambios se producen en áreas exteriores a lo que normalmente se concibe como sistema político, pero en la misma sociedad que contiene a este último (Easton, 1991, p. 105).

De lo anterior se adoptarán los conceptos propuestos y desarrollados en función de lo que significa para el sistema político de las JAL el reconocimiento de un ambiente político concreto, enmarcando en función de las JAL y los actores que sobre ésta intervienen, respecto de los valores definidos para el análisis. De allí que el sistema político nacional haga las veces de ambiente político para las JAL, en el contexto institucional y político de la ciudad de Medellín y sus demás actores.

Partiendo, pues, del marco nacional, vale rescatar todos los elementos que hacen parte del ambiente del sistema propuesto; elementos que ya se han mencionado y desarrollado en los capítulos anteriores: (i) el marco constitucional, que rige a cada uno de los actores implicados, y que define no sólo el régimen político del país, los valores democráticos y las estructuras administrativas, sino también que concibe a las JAL como parte de este sistema; (ii) el marco legal, que se desagrega de la constitución, y precisa otras acciones e implicaciones para los actores; y (iii) el marco concreto de la descentralización, que no sólo define requisitos para efectos de su aplicación, sino que

genera unos procesos y vinculaciones frente a los actores subordinados del orden administrativo nacional, que son regidos de forma jerárquica por sus superiores estatales —los cuales delegaron, desconcentraron o descentralizaron funciones sobre éstos—. En este último marco resulta imprescindible, para hablar de las Juntas Administradoras Locales —a pesar de ya haberlas definido como actores que no hacen parte o no cumplen con los requisitos básicos para ser administradores de un territorio en función de no ser una expresión descentralizada del Estado—, que estas siguen respondiendo a un ejercicio en función de lógicas descentralizadas.

Un tercer factor fundamental para este análisis sistémico sobre las JAL, hace referencia en la teoría de Easton a la *respuesta*. Ésta procura definir, mediante el desarrollo y flujo de acciones entre los actores que hacen parte de este sistema, las reacciones consecuentes que cada actor recibe por medio de los *out-puts*. Así pues, las respuestas procuran solucionar las tensiones que puedan surgir —y atenten— contra la estabilidad de las relaciones entre los actores, o contra el mismo sistema. De forma que, "las variaciones que se produzcan en las estructuras y procesos dentro de un sistema se pueden interpretar con provecho como esfuerzos alternativos constructivos o positivos, por parte de los miembros del sistema para regular o hacer frente a una *tensión* que procede taxativamente de fuentes ambientales como internas" (Easton, 1991, p. 48).

Lo anterior se desarrolla muy de la mano del cuarto y último factor básico para la construcción de un análisis en términos de sistema político: la *Retroalimentación*. Ésta hace referencia a la capacidad que posee el sistema político para permanecer en el tiempo, superando todo tipo de tensiones en las respuestas dadas por parte de sus actores miembros, así como en los flujos de relacionamiento interno que se puedan dar. "Es decir que un sistema político está dotado de retroalimentación y de la capacidad de responder a ella. Mediante la combinación de dichas propiedades –retroalimentación y respuesta–, que hasta hace pocos años eran virtualmente desconocidas, un sistema puede esforzarse por regular la tensión modificando o reencauzando su propia conducta" (Easton, 1991, p. 176). En resumen:

> Los conceptos principales mínimos que es preciso entender para analizar la vida política en el marco sistémico son los *de* sistema, ambiente, retroalimentación y respuesta. Partiendo de esta estructura conceptual inicial, sostendré la posibilidad de construir un esquema relativamente más complejo, también, cabe esperar, más coherente, desde el punto de vista lógico, para un análisis de la vida política que traiga a la palestra un nuevo orden de problemas (Easton, 1991, p. 49).

De manera que, con ayuda de las descripciones dadas de cada uno de los actores en el desarrollo del trabajo, y la reflexión aquí lograda, se describe lo que es el *sistema político* de las JAL en Medellín: los *in-puts* (con sus respectivas demandas y apoyos) y *out-puts* (con sus respectivos acciones y decisiones), de cada uno de los actores que hacen parte del sistema en su respectivo ambiente; que a su vez implican e inciden sobre las Juntas Administradoras Locales y el desarrollo de sus funciones territoriales.

De esta forma, se parte identificando cada una de las entradas y salidas en cada uno de los niveles territoriales del sistema político, desde su ambiente nacional, como en el espacio de lo municipal y comunal. Igualmente, se identifican las voluntades, o exigencias políticas, las necesidades poblacionales, y la forma en que por medio de esta cadena de flujos, cada uno de estos momentos se ligan al papel que juega las JAL, en consecuencia con las demandas estatales.

De lo anterior, se acuerda a que los actores que hacen parte de la comunidad política adscrita al sistema propuesto, están vinculados a un nivel nacional, y se clasifican en dos niveles: (i) la Administración Municipal y el Concejo de Medellín, adscritas al ambiente municipal, son las instituciones que manifiestan un relacionamiento mucho más directo en el papel que juegan las JAL en sus territorios; (ii) de otro lado estarán las JAL, en tanto epicentro de la relación de los otros actores del sistema, en donde confluyen todas las demandas, y se propician, de alguna forma, respuestas y ofertas que procuran la supervivencia del sistema.

Finalmente, cabe resaltar que aunque se usan las denominaciones actor estatal, administración municipal, concejo municipal, y JAL, para referirnos a las interacciones sistémicas que entre estos actores se desarrollan, los valores en los flujos que se dinamizan entre ellos —en términos políticos—, están dirigidos a las acciones desarrolladas por los individuos que representan o dirigen dichas instituciones, resaltando las motivaciones e intenciones políticas que en el marco de sus proyecciones, las cuales, a su vez, se materializan a través de las estructuras institucionales.

3.1 Ambiente Político Nacional

Si bien en el ámbito nacional los actores adscritos a él no poseen una relación cercana a la vida práctica de las Juntas Administradoras Locales, sí poseen influencia directa frente a como éstas puedan llegar a convertirse y a representar en términos de descentralización, una corporación vinculante en la toma de decisiones políticas para el país. Sin embargo,

y para no entrar a discutir las razones por las que dicha descentralización se da de forma efectiva o no, este trabajo se enfocó en detectar cuáles son los flujos que existen entre las JAL y los actores del Sistema Político que se desarrolla dentro del ambiente nacional.

En primer lugar, partir acordando que, al ser el ambiente político nacional un sistema macro que incluye el objeto de estudio propuesto, se presenta, por tanto, en este escenario, y para su comprensión, las dinámicas que le motivan como sistema que reacciona, actúa, e incide de forma política sobre el sistema político de las Juntas Administradoras Locales. De forma que, como cualquier sistema, el ambiente nacional encuentra sus acciones mediadas de forma directa por las reacciones del Estado, que es quien administra y regula políticamente a las instituciones en todo el contexto nacional, recibiendo y dando respuesta a las demandas resultantes de dichas instituciones, por medio de Actos Administrativos, según le corresponda.

Para el caso, estas demandas se proponen en función de la identificación de influencias políticas valorando tres categorías, poblacionales, territoriales y políticas: (i) Las demandas poblacionales serán aquellas que provengan de la población nacional, en términos de peticiones, solicitudes y reclamos provenientes del cumplimiento a los derechos de primera, segunda y tercera generación; (ii) las demandas territoriales se proponen facilitar un medio propicio para las anteriores, en términos de equipamientos físicos que fortalezcan el crecimiento y consolidación del desarrollo integral del territorio nacional; (iii) por último, las demandas políticas se vinculan a compromisos políticos en términos del fortalecimiento de los actores municipales que están comprometidos a un proyecto del gobierno, o hayan incidido en la llegada o permanencia del actor o gobernante nacional.

Además de dichas demandas, este universo o ambiente estatal puede proponer apoyos a los sistemas políticos que provienen de su ambiente intrasocial —como Medellín—, en consonancia con la relación que se pacta frente a los actores municipales que también le demandan. Igualmente, los sistemas políticos también gozan de entradas o flujos, a los que el ambiente nacional, por medio de sus actores, está obligado responder de forma consecuente, a través de apoyos. Éstos últimos, para efectos del sistema nacional, se dan por medios de acciones sociales, siendo traducidos a aspectos especialmente económicos, los cuales ingresan a la estructura estatal a través de las diversas formas expresadas por medio de impuestos y recaudos, a partir de la tributación realizada por la población y personas jurídicas.

En respuesta a esas demandas y apoyos que se reciben, el sistema estatal responde desde tres frentes: (i) la implementación de la Constitución Política en el territorio, (ii) la reglamentación y disposición de nuevas normas que beneficien a los actores demandantes, y (iii) el direccionamiento de ejecuciones contractuales que den respuesta a las necesidades manifestadas.

Por último, están consideradas aquellas acciones que desde el ambiente nacional se desarrollan de forma autónoma, en respuesta a las demandas y apoyos que entran al sistema por parte de los actores poblacionales, municipales y políticos. Estas acciones son, en la práctica, acciones políticas que se expresan en el proceso de descentralización, y en las libertades y facultades que, en medio del ambiente nacional, y través del Estado, se delegan o desconcentran por medios administrativos, económicos o políticos.

3.2 Municipal

Hablar de actores a nivel municipal, en términos de las JAL, es entrar en materia sobre las diferentes vicisitudes que rodean de forma inmediata a estos corporados, en relación a las acciones particulares que las JAL desarrollan en cada una de las comunas; acciones que obedecen —por la falta de independencia o autonomía— a las demandas o designios administrativos y presupuestales de los actores que hacen parte del ambiente socio-político en esta municipalidad.

Así pues, cuando se realizan procesos de análisis sistémicos sobre actores que influyen en el desarrollo de sujetos puntuales en un ambiente determinado, las variables pueden llegar a ser bastante elevadas, lo que pondría en el contexto innumerables determinantes históricas, culturales, económicas, sociales y, en general, que den lugar a una visión holística frente al objeto de estudio. A pesar de lo anterior, y pudiendo existir más actores que impliquen en un ambiente municipal para las JAL, este trabajo se enfoca y valora a los actores predeterminados ya desarrollados, partiendo de una postura politológica y administrativa que logra precisar el papel que desempañan, y poseen, en relación del desarrollo institucional e influencia política frente a las JAL.

En esa medida, se enunciarán cuáles son los *in-puts*, relacionados como entradas del sistema político en el cual conviven estos actores, considerando las acciones que devienen del nivel nacional y las problemáticas propiamente de la municipalidad; mientras que, de otro lado, como *out-puts*, se consideran las salidas que implican respuestas y acciones en función del objeto de estudio, las JAL.

3.3 Administración municipal

Al ser la Administración Municipal una institución descentralizada del Estado colombiano, que ejerce desde la categoría primaria en términos de la Ley 1551 del régimen, ésta se encuentra vinculada de forma directa a las demandas y responsabilidades, no sólo constitucionales y legales, sino también políticas, en función de las intenciones del ambiente nacional y los actores municipales que la cohabitan. Sus acciones o flujos con los actores adscritos al ambiente nacional, regulan a las administraciones frente a la búsqueda de apoyos económicos y políticos que le permitan efectuar o ejecutar acciones en cada uno de los gobiernos que en él transitan de forma periódica, en garantía del beneficio de ellas mismas. Por lo demás, no se quedan por fuera las demandas naturales de un Gobierno que posee libertades descentralizadas presupuestales y políticas en un territorio concreto, frente a las necesidades poblacionales y territoriales que en su jurisdicción habitan.

En consecuencia, de esas demandas, y al igual que para el sistema político nacional, las administraciones municipales reciben, también, por parte de los actores demandantes, en sus dos niveles (nacional y poblacional) apoyos económicos, que para el caso del nivel nacional están vinculados a apoyos políticos —los cuales ser económicos—; mientras que, en lugar de los poblacionales, obedecerán a tributación e impuestos, que cada administración está libre de recaudar.

Por otro lado, en respuesta de estas demandas, y con ayuda de los apoyos recibidos, la municipalidad expresa sus acciones mediante la implementación de una ruta de trabajo política para su período de gobierno, la cual se desarrolla por medio de un Plan de Desarrollo Municipal —PDM—, actos administrativos —como decretos y resoluciones, que precisan los alcances y procedimientos de acciones generales—; así como la ejecución de proyectos, que son la materialización o puesta en práctica de los PDM.

Además, todas las acciones anteriores, que impactan como respuesta a los actores que cohabitan el territorio municipal, están mediadas por todos los actores implicados en este sistema, por asuntos políticos que en los debates, sanción, y protocolos administrativos, procuran no sólo satisfacer unas necesidades generales demandadas por la población, y las políticas exigidas por los actores políticos de este sistema; buscando de esta manera no solo la protección política de la institución mediante la disminución de oposiciones políticas, sino incluso, la seguridad de un proyecto político futuro a través de la construcción de percepciones favorables para la opinión publica frente a la institucional.

3.4 Concejo Municipal

La realidad, en términos de demandas al sistema político entre el Concejo Municipal y la Administración Municipal no es muy distinta. Ambas instituciones actúan en el marco del Régimen Municipal del año 2015, por lo que ambas se ciñen al orden jerárquico constitucional y legal. Por tanto, su funcionamiento procura la conquista y defensa del bien común y bienestar, de la población que habita el territorio al que está adscrito su radio de acción; y, por otro lado, a diferencia de los anteriores actores descritos, el Concejo Municipal no goza de atribuciones administrativas, y se resume por sus capacidades legales, a la incidencia sobre la vida pública desde asuntos políticos. En ese sentido, las demandas políticas provenientes del ambiente nacional y municipal, a las que un Concejo desde sus alcances pueda responder, están ligadas —sobre todo en términos políticos, sociales y administrativos— a los Acuerdos Municipales.

Sin embargo, en términos de apoyos, sí se diferencia de forma más clara, respecto a la administración municipal, ya que el Concejo no administra ni ejecuta recursos en función de obras públicas; y los recursos que posee los usa exclusivamente en su funcionamiento interno, mediante una secretaría general adscrita al mismo. Por tanto, los apoyos que se dan como entradas del sistema para el Concejo, específicamente con sus miembros, se resumen a prebendas políticas, las cuales obedecen a prácticas muy comunes de la cultura política colombiana, y están ligadas a acciones partidistas que fortalecen, por medio de coaliciones de gobierno, la gestión misma de lo público a cambio de burocracia o cuotas políticas laborales.

Por otro lado, las acciones que el Concejo Municipal puede desempeñar también son reducidas, por la misma razón de su alcance en cuanto a la no posesión de recursos que pueda administrar en inversión pública. Por su naturaleza, la ley nacional faculta a los concejos municipales a expresarse por medio de Acuerdos Municipales; expresiones en las que se resaltarán dos papeles fundamentales: (i) la sanción de instrumentos de desarrollo vinculados a las acciones municipales, como lo es la aprobación misma de los Planes de Desarrollo, los Presupuestos Anuales de Inversión y los Planes de ordenamiento Territorial; (ii) la libertar de crear —o eliminar— políticas que complementen o generen nuevas acciones y deberes que comprometen los presupuestos de ejecución municipal en vigencias.

Por supuesto, las acciones del Concejo están sujetas a decisiones políticas que se manifiestan en el lenguaje de cada uno de sus miembros, su alineamiento partidista y el

voto o veto que se suma a una posición y, en consecuencia, al interés que les motive (ya sea uno que apele al interés público general, a un interés privado o partidistas, o, a posiciones en relación de alianzas políticas con las administraciones municipales y nacionales). Por otro lado, otra forma mediante la cual se pueden detectar estas decisiones políticas por parte del Concejo, son las relacionadas al control político, y en cómo los discursos de los concejales, en oposición o coalición al gobierno municipal, se perfilan en unos temas concretos, puestos en el lente del interés político de cada concejal.

3.5 Partidos políticos

En el caso de los partidos políticos, la lectura cambia de manera sustancial, ya que estas organizaciones sociales obedecen al carácter privado. En ese sentido, si bien los partidos políticos están reglamentados por leyes nacionales, éstos no ejercen funciones públicas y, por tanto, actúan bajo el interés de sus miembros y el cumplimiento de un estatuto particular. Sin embargo, esta forma organizativa, y de movilización ciudadana, sirve como medio para que un particular llegue al escenario de lo público.

En consecuencia, los partidos políticos poseen unas demandas que, aunque se pueden llamarse políticas, obedecen mucho más a unas obligaciones del ámbito poblacional y económico. En función de lo poblacional, los partidos políticos —en relación con sus candidatos— conforman empresas electorales que garantizan, por medio de las jornadas electorales democráticas, la llegada al poder. Por tanto, este proceso se plantea a sí mismo como mecanismo para dar respuesta a las demandas poblacionales. Esto, en tanto que los planes de gobierno —sujetos a las propuestas de gobierno en el proceso electoral— procuran solucionar las necesidades de la población que les apoyó mediante el voto.

Por otro lado, habrá que hacer referencia a las demandas económicas se desarrollan en la medida en que los partidos políticos procuran garantizar el desarrollo exitoso de las campañas político-electorales, que buscan el triunfo o llegada al poder de sus miembros partidistas. De manera que estas campañas políticas, lideradas por los partidos, exigen a las estructuras partidistas la consecución suficiente de recursos económicos, que faciliten el óptimo desarrollo de las campañas políticas propuestas. De allí la necesidad de generar alianzas con el sector empresarial, y en general con el sector privado, lo cual permita cubrir las necesidades que puedan surgir en la agenda programática de cada candidatura.

En respuesta a las anteriores demandas, los partidos políticos reciben, por parte de las comunidades filiales, apoyos que se manifiestan electoralmente por medio del voto; y, de forma económica, donaciones que pueden realizar individuos y empresas privadas que simpatizan con el proyecto político.

De manera que las acciones de los partidos políticos, que buscan dar respuesta a las demandas y a los apoyos del sistema político, no tendrán alcances directos que impliquen, por fuera de los resultados de las elecciones populares, incidencia en la agenda pública. De lo anterior se concluye que las acciones que realizan los partidos políticos en el ambiente político del sistema, en cuanto a su papel democrático y social, se sintetizan en movilizaciones sociales, que son —en esencia— electorales; y, en algunos casos, en manifestaciones socio-políticas frente a posiciones que no dialoguen con el estilo o interés de los gobiernos en relación con los partidos políticos.

En consecuencia, las decisiones tomadas por los partidos políticos, por fuera de los resultados obtenidos de forma democrática, no poseen alcance o vinculación frente a la institucionalidad de los gobiernos municipales, ni frente a las decisiones que las alcaldías toman en función del gasto e inversión de los recursos públicos. En resumen, esas acciones se traducen en decisiones económicas, capaces de fortalecer sus diferentes procesos de movilización electoral o mediática; así como de incidir en la toma de decisiones políticas, que procuran fortalecer la estrategia política de las diferentes facciones electorales, en función de la candidatura concreta de sus miembros.

3.6 Juntas Administradoras Locales

Para efectos de las JAL, éstas no serán tratadas como los anteriores actores municipales, en razón de que, aunque están adscritas a la municipalidad, su jurisdicción se limita a la circunscripción comunal, y merecen, por ser en este caso el objeto de estudio del presente trabajo, un tratamiento particular, en donde se consideren para efectos de ellas las actuaciones de todos los actores traídos a contexto.

A pesar de sus particularidades legales, y de las dificultades en la gestión y cumplimiento de sus funciones, las JAL poseen unas demandas problemáticas que no dialogan con sus actuaciones cotidianas. Por un lado, están las poblacionales, las cuales les exigen resultados en términos de gestión, garantía del cubrimiento de necesidades básicas, y el impacto de los recursos ejecutados por la municipalidad en sus comunas. Por otro lado, no se pueden desligar, ni olvidar, los designios constitucionales y legales, ni

los locales, mediante los cuales se les delegan funciones, bajo la amenaza constante de sanción en caso de incumplimiento. Finalmente, se deben considerar las demandas económicas, que obedecen a las necesidades avenidas de la vida privada de sus miembros, que, además, en la mayoría de los casos dificulta el cumplimiento idóneo de las funciones de las JAL.

Seguidamente, las JAL reciben apoyos, a sus demandas político-administrativas, en función del fortalecimiento a la gestión y desarrollo de sus funciones, por medio de actos administrativos que les doten de procesos y herramientas; y, político-económicas, por parte de los partidos políticos que apoyen, por medio de gestión privada, el sustento de ediles que no devenguen un salario.

Por otro lado, en la mayoría de los casos, estos apoyos, en la práctica, no se dan. Por tanto, las JAL procuran el cumplimiento adecuado de sus funciones, mediante las gestiones que obtengan, respecto a los actores municipales con los que logren establecer una afinidad partidista, o electoral. Otras acciones lideradas por las JAL se configuran en el marco de la movilización ciudadana, a partir de la puesta en marcha de mecanismos legales de participación ciudadana —como los cabildos abiertos y las audiencias públicas— que buscan incidir sobre los asuntos en las agendas públicas. De igual modo, también se encuentran las acciones de movilización informales, las cuales legitiman de forma política a los actores municipales, que les fortalezcan también en respuesta a las demandas dadas.

Finalmente, las únicas decisiones que pueden tomar las JAL son aquellas que no son vinculantes administrativamente para ninguno de los actores de la municipalidad, ni de sus territorios comunales. Las JAL se pronuncian a través de resoluciones que de alguna forma deberían ser la salida última del sistema político de las JAL, como respuesta a cada una de las demandas que le llegan desde los diferentes actores adscritos al sistema En ese sentido, a partir de estas resoluciones debería lograrse la retroalimentación del sistema, en tanto las decisiones tomadas deberían corresponder de forma oportuna y eficiente a las necesidades comunales; de manera que dichas resoluciones deberían poseer un alcance que logre vincular las decisiones tomadas por las JAL, dentro de la agenda, la planeación, ejecución y evaluación de los gobiernos municipales.

4. Sistema municipal de planeación y participación

Al igual que otros municipios del territorio colombiano, la ciudad de Medellín obedece y responde a los designios nacionales en temas de reconocimiento y fortalecimiento de mecanismos y espacios de participación ciudadana. Sin embargo, para el caso de esta municipalidad, y en consecuencia con la independencia lograda por medio de las atribuciones y funciones descentralizadas, dichas obligaciones se quedan cortas para las demandas y necesidades propias del mismo; lo que lo ha llevado a ir creando y generando novedosas alternativas para un mayor fortalecimiento de la movilización ciudadana en la localidad municipal. De allí que,

> La independencia regional y local reclamada se convierte en una capacidad para entender la presentación de servicios con los recursos generados en la propia área geográfica. No se trata de otorgar competencia a los entes territoriales para decidir sobre la orientación del gasto, sino para que atiendan eficientemente ciertas y determinadas tareas que la nación les haya definido e incluso sujetas a la planeación y el control de autoridades nacionales (Moncayo, 2004, p. 228).

El fortalecimiento sistemático de la democracia, y la apertura de los procesos del gobierno a la ciudadanía —por medio de la disposición de información, trasparencia y diálogo con los gobernados—, ha permitido a cada ente administrativo crear canales de información que alimentan, de forma eficiente y constante, al Estado sobre las realidades sociales que desde el centralismo físico administrativo no se logran detectar, para responder, proyectar y generar presencia institucional que atienda las problemáticas más eficazmente. Por otro lado, mediante el diálogo social se logra una respuesta idónea a las problemáticas, derivando en mayor legitimidad por parte de la población; lo que de alguna forma posesiona a cada administración municipal en nuevos estándares de medida y aceptación ciudadana. En palabras de Víctor Moncayo,

> Ese elemento central de legitimación ideológica se acrecienta y se fortalece en la medida en que la descentralización no solo dice significar el regreso a la base comunitaria, sino que también postula representar, por fin, una posibilidad tangible de resolver la problemática de la satisfacción de las necesidades básicas, que pondrían termino a la ineficacia y a la ineficiencia de la organización estatal (Moncayo, 2004, p. 179).

De esta forma, la Administración Municipal de Medellín, a partir del Acuerdo 043 de 2007, se vio en la necesidad de generar un sistema Municipal para la Planeación, en el que se vinculara, para efectos legítimos e integrales de este propósito, el elemento de la participación ciudadana como columna vertebral de la planeación y seguimiento del mismo sistema, que define su rol de la siguiente manera:

> El Sistema Municipal de Planeación articula la normatividad, la dirección de todas las dependencias Municipales, centrales y descentralizadas y las relaciones con los actores sociales, con el propósito de lograr un desarrollo auto-sostenible, integral, planeado y participativo, por el Municipio de Medellín para la ciudad (Concejo de Medellín, 2007a).

Esta llave, generada desde la municipalidad, constituye la ayuda para acercar todo tipo de actores sociales, alrededor no sólo de la realización de demandas de las necesidades frente al Estado, sino que también, ayuda a integrar a la sociedad misma en procesos diversos de planeación, haciéndola corresponsable de los mismos. Esto desemboca en la creación de nuevos espacios de participación y movilización, diferentes a los tradicionales y generales dispuestos por la nación. De forma que,

> la participación tiene el atractivo de presentarse como el escenario feliz que sustituye a los viejos instrumentos de integración –como los partidos y los movimientos políticos y las propias organizaciones sindicales– y que recupera y revaloriza la sociedad civil acudiendo a su atomización subjetiva (Moncayo, 2004, p. 251).

Este proceso de planeación y participación en la actualidad tiene como alcance para los actores y espacio participes las siguientes disposiciones:

- Elaboración y aprobación de los Planes de Desarrollo, Planes Anuales de Inversión y Presupuesto, Planes sectoriales, Planes Zonales Urbanos y de la Zona Rural.
- Indicadores de gestión para el seguimiento
- Evaluación y control de la ejecución de los programas y proyectos sujetos a los planes (Concejo de Medellín, 2007b, Artículo 6).

Como parte de estos escenarios, el sistema vincula, a través de todo su articulado, funciones y atribuciones para las Juntas Administradoras Locales, considerándolas como una instancia de planeación fundamental en el proceso y ruta propuesta.

Para lograr el éxito los objetivos propuestos, con un alto índice de participación, el sistema genera dentro de sí otros sub-sistemas, entre ellos, el *Subsistema de organización y educación para la participación ciudadana en la planeación*, que tiene como objetivo la definición de los mecanismos de convocatoria a los diferentes procesos que se generen: procesos de formación y capacitación para la población en temas de planeación y mecanismos y herramientas de participación ciudadana; la creación de escenarios de diálogo para la identificación de los diferentes problemas que puedan existir

en un territorio comunal o municipal; la consolidación de procesos de Planeación Zonal; así como procesos de formación a los funcionarios de la Administración municipal, en materia de derechos, procesos y espacios de participación ciudadana.

Este subsistema instala, además, un Consejo Territorial de Planeación, el cual se define como un "órgano consultivo de carácter colegiado que se constituye en el principal espacio para la participación ciudadana en el proceso de planeación" (Alcaldía de Medellín, 2013). De este consejo se derivan funciones estratégicas y puntualizadas a los debates más significativos para la planeación de mediano y largo plazo de la municipalidad, en temas concernientes a la generalidad de proyectos formulados con fines de planeación: POT (Plan de ordenamiento territorial), PDM (Plan de Desarrollo Municipal), POAI (Presupuesto Anual de Inversión), la elaboración de planes zonales, y hacer control social a los diferentes debates que alrededor de los anteriores temas se puedan dar. Para cumplir lo anterior, el Consejo Territorial cuenta con un recurso económico propio, que garantiza su funcionamiento y la buena gestión frente a las necesidades técnicas y logísticas que el espacio demanda.

Este consejo tiene en su estructura una amplia representación social, poblacional, sectorial y gremial, que procura reunir y cubrir cada uno de los sectores que impactan o están implicados en todos los temas aquí tratados. Lo anterior permite afirmar que el Consejo Territorial manifiesta una alta legitimidad y recopila un panorama amplio de las necesidades poblaciones de la ciudad. El Consejo Territorial de Planeación estará conformado por:

- El Director del Departamento Administrativo de Planeación, con voz, pero sin voto.
- El Presidente o Vicepresidente de la Comisión Primera o del Plan del Concejo de Medellín.
- Un representante de las **Juntas Administradoras Locales** por cada zona; un representante de las Juntas Administradoras de las zonas rurales.
- Un representante de las Juntas de Acción Comunal
- Un representante de las ONG del sector social
- Un representante de la Industria
- Un representante del Comercio
- Un representante del Sector de la Construcción.
- Un representante del sector solidario de la economía
- Un delegado de Planeación Departamental con voz pero sin voto.
- Director Área Metropolitana del Valle de Aburra, o su delegado, con voz pero sin voto.
- Un representante de las asociaciones de profesionales.
- Un representante de los trabajadores sindicalizados

- Un representante de las Comunidades Indígenas.
- Un representante de las ONG ecológicas.
- Un representante de las Universidades.
- Un representante de los Colegios
- Un representante de los Centros de Investigación.
- Un representante de entidades u organizaciones culturales
- Un representante de los Gremios Económicos.
- Un representante de las Organizaciones de mujeres.
- Un Representante de las Negritudes
- Un Representante del Consejo Territorial Rural
- Un Representante del Consejo Municipal de Juventud

(Concejo de Medellín, 2007a).

Por otro lado, y como proyecto bandera de las administraciones municipales en el período de tiempo investigado, el sistema municipal de planeación, se definió como:

> La Planeación local y el presupuesto participativo son el conjunto de autoridades, órganos, instrumentos y mecanismos de control, orientados al logro de los objetivos del desarrollo de Comunas y Corregimientos, en el marco de la planeación municipal, y son parte constitutiva del Sistema Municipal de Planeación (Alcaldía de Medellín, 2013).

Si bien el presupuesto participativo no es la forma participativa que más recoge representación participativa, es un proyecto que, sin lugar a duda, es uno de los más conocidos, demandados y exitosos en términos de movilización ciudadana en el territorio municipal, gracias a los antecedentes históricos del mismo. Por medio de este programa, muchas comunidades lograron dar respuesta a problemáticas micro-locales.

> En 2016, el 33% de los medellinenses afirmaron haber realizado acciones para solucionar problemas suyos o de su comunidad, o bien para apoyar ideas o hechos que los motivaron. La acción más realizada, como en los años anteriores, fue la presentación de quejas o la solicitud de apoyo a las autoridades, con un 16%. La razón enunciada por una mayor proporción de ciudadanos para realizar estas acciones fue la consideración de que participar es un deber ciudadano. El 46% de los medellinenses afirmaron pertenecer a grupos, organizaciones o redes en 2016. Las organizaciones de vecinos o acciones comunales fueron las que incluyeron una mayor proporción de personas, con el 18%, seguidas por clubes o asociaciones deportivas. Finalmente, en cuanto al presupuesto participativo, del 82% de ciudadanos que afirmaron conocer sus resultados en 2016, el 50% se mostró satisfecho con los mismos (Medellín como vamos, 2017).

Esta herramienta de gestión y movilización democrática, que dispone a la comunidad recursos públicos, plantea una agenda anual para la elección de los delegados que participarán en las Asambleas Barriales y Comunales, así como en las comisiones dispuestas para la discusión de las problemáticas y priorización de los recursos que procuren la solución parcial o permanente de sus demandas y necesidades. Luego, se continúa con un proceso de viabilización y refrendación en cabeza de las JAL; de forma que, finalmente se vincula el recurso proyectado por cada comuna, a cada vigencia anual de ejecución del Municipio:

1. Asignación del presupuesto anual para cada comuna y corregimiento en el marco del Plan Operativo Anual de Inversiones de la vigencia respectiva
2. Realización de las asambleas barriales y veredales para identificar problemas y oportunidades de cada barrio o vereda. Cada Asamblea elegirá un(a) delegad(a) al Consejo Comunal o Corregimental, a razón de, máximo, uno (1) por cada 25 votantes en la Asamblea barrial y uno por cada 15 votantes en la asamblea veredal.
3. Realización de Consejos Comunales y Corregimentales en las distintas fases del proceso: Diagnóstico, priorización, aprobación del presupuesto participativo, monitoreo y seguimiento a la ejecución.
4. Refrendación de la decisión del Consejo Comunal y Corregimental mediante resolución de la Junta Administradora Local y entrega al Departamento Administrativo de Planeación (Concejo de Medellín, 2007a).

En ese contexto, la Asamblea Comunal se presenta como máxima instancia de planeación y legitimación social del proceso,[5] la cual intenta recoger de forma amplia, la mayor representación social de cada comuna integrándose por:

- Todos los miembros de la **Junta Administradora Local** por derecho propio.
- Los delegados elegidos en las Asambleas barriales y veredales.
- Los delegados de las organizaciones sociales, comunitarias y solidarias, a razón de 1 por cada organización elegido por junta directiva o asamblea.
- Un representante por cada uno de los consejos de grupo de poblaciones específicos o sectoriales reconocidos por la ley, con presencia en la comuna o corregimiento (CMJ, Cabildo Mayor, Mujeres, Negritudes, Minorías, Desplazados, entre otros).
- El Alcalde o su delegado con voz y sin voto.
- Los equipos zonales conformados por el personal técnico de la Administración municipal, que participarán con voz y sin voto.
- Un delegado del Concejo como observador del proceso (Alcaldía de Medellín, 2013).

[5] Para institucionalizar y legitimar el proceso de planeación del desarrollo local se crean como órganos de planeación participativa en el ámbito de comuna y corregimiento: Los Consejos Comunales en la zona urbana y los Consejos Corregimentales en la zona rural y las Asambleas Barriales en la zona urbana y las Asambleas Veredales en la zona rural (Alcaldía de Medellín, 2013).

De alguna forma, todo el articulado dispuesto por el Sistema Municipal de Planeación y Participación ha terminado por generar en las comunas una suerte de gobierno-comunitario local, encarnados en unos espacios rectores del desarrollo, liderado por las JAL, como los equipos de gestión. Estos equipos tienen como función gestionar y trabajar por el auto-sostenimiento, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo Local (PDL), gozan de autonomía en cuanto a su reglamentación y están conformados por una amplia representación social, poblacional y organizativa, que trabaja en procura de los fines locales del dicho sistema. Y, aun cuando los actores vinculados a estos procesos locales no poseen capacidad vinculante en la agenda municipal, las decisiones tomadas en este tipo de espacios intentan dialogar de buena manera con un estilo de cogobierno descentralizado, a favor del Municipio.

En todo este panorama normativo municipal, las Juntas Administradoras Locales se encuentran contempladas desde todo un articulado de funciones, en capítulos que articulan acciones determinantes para el fortalecimiento de la democracia participativa. No obstante, dichas funciones —en su mayoría— no son realmente cumplidas para los propósitos prácticos del sistema, a excepción del capítulo que hace referencia al proyecto de PLyPP, en el que las JAL parecen concentrar todos sus esfuerzos y acciones programadas en la agenda anual de gestión. Por esta razón, este proyecto ha terminado por ser uno de los más problemáticos para las JAL, ya que termina por resumir los deberes que éstas poseen para con la Constitución Política, la ley y las demás disposiciones municipales, en un sólo componente o capítulo que, si bien goza de una gran legitimidad ciudadana, centra su atención sólo en la planeación y participación que se genera al rededor del 5% de los recursos que se invierten en una comuna.

Tabla 4. Funciones de las JAL en el Sistema Municipal de Planeación

Acuerdo 043 de 2007, Artículo 15	Funciones de las Juntas Administradoras Locales dentro del proceso de la planeación local y el presupuesto participativo	• De conformidad con el Acuerdo 43 de 2007, las funciones de la Juntas Administradoras Locales, como instancia de planeación en la representación de la comuna o corregimiento, se definen en los siguientes artículos: artículos. • Artículo 23 Integración del Consejo Territorial de Planeación. • Artículo 41 Concertación entre las Juntas Administradoras Locales y las comunidades. • Artículo 42 Radicación del POAI. • Artículo 43 Modificación de Plan Operativo Anual de Inversión. • Artículo 48 Comités Comunitarios de Desarrollo Integral. • Artículo 56 Definición del CONSEJO COMUNAL O CORREGIMENTAL. • Artículo 57 Integrantes del Consejo Comunal y Corregimental. Artículo 58 Definición de Asamblea Barrial y Veredal. • Artículo 61 Formulación del Plan de Desarrollo Local. • Artículo 62 Gestión del respectivo Plan de Desarrollo Local. • Artículo 64 Formulación del Presupuesto Participativo. • Artículo 66 Mecanismos de Evaluación y Seguimiento.

Fuente: Elaboración propia a partir datos extraídos del Acuerdo municipal 043 de 2007 (s.f.).

4.1 Las JAL y los actores del sistema político municipal

El sistema político de las JAL

Para una visión más ajustada sobre las JAL en Medellín, en el marco de los objetivos de este trabajo, es necesario reconfigurar y generar, a través de una descripción analítica, los actores seleccionados en términos de incidencia política del sistema político que se erige alrededor de estas corporaciones. Proceso que permita observar el relacionamiento en función de las JAL, puesto que dichos actores inciden de forma directa en todos los aspectos que las definen; considerando, además, que a pesar de la suerte de autonomía de cual disponen las JAL, en realidad éstas no cuentan con unas garantías o proceso claros para el ejercicio de sus funciones. De manera que, por medio de esta caracterización se levantará un mapa de actores generales en torno a las JAL, los cuales poseen la capacidad de incidir sobre el funcionamiento de éstas; todo lo cual tendrá por objetivo, construir un panorama general en el que las JAL conviven, y lo que compone el sistema político del que hacen parte.

De forma que, a continuación se desarrollan algunos conceptos fundamentales, constitutivos del ambiente político de las JAL en Medellín, mediante una definición ajustada de las vivencias cotidianas de estos corporados, así como de los actores que inciden políticamente en sus funciones; todo lo cual permita comprender la realidad de estos corporados en relación a la Administración Municipal, el Concejo de Medellín, los Partidos Políticos, y su papel en cada una de sus comunas

De este modo, para realizar una buena descripción, este trabajo investigativo se ubica en la observación de las acciones cotidianas de las juntas, intentando develar, en consecuencia, qué tipo de influencia política se da desde los partidos políticos, en principio (en tanto el origen que vincula, y media, entre las voluntades políticas que se expresan desde la Administración Municipal, el Concejo Municipal y los Partidos Políticos, a partir de la obtención de curules y burocracia). Así pues, la evolución e inmersión de dichas voluntades en el ámbito municipal y comunal implican a las JAL, lo que nos permitirá identificar, a través de una lectura sistémica de los canales de interacción, los medios con los cuales estos actores inciden sobre estos corporados, construyendo sobre ellos un imaginario particular que los ubica en un lugar determinado del espectro del ambiente político municipal.

4.1.1 Partidos políticos

Para efectos de este análisis, se comenzará afirmando que todo tipo de acciones y decisiones administrativas tomadas por parte de actores vinculados al Estado, en especial los elegidos por medio del voto popular —para el ejercicio de sus cargos—, son acciones esencialmente políticas, ya que su vinculación, el deseo que les motiva a ser candidatos, sus acciones en el ejercicio permanente de sus funciones legales, y la proyección de resultados legitimados, y popularmente aceptados una vez culminado su período, obedecen estrictamente a intereses que propenden por el fortalecimiento político de las estructuras particulares que les avalan y apoyan para tales fines.

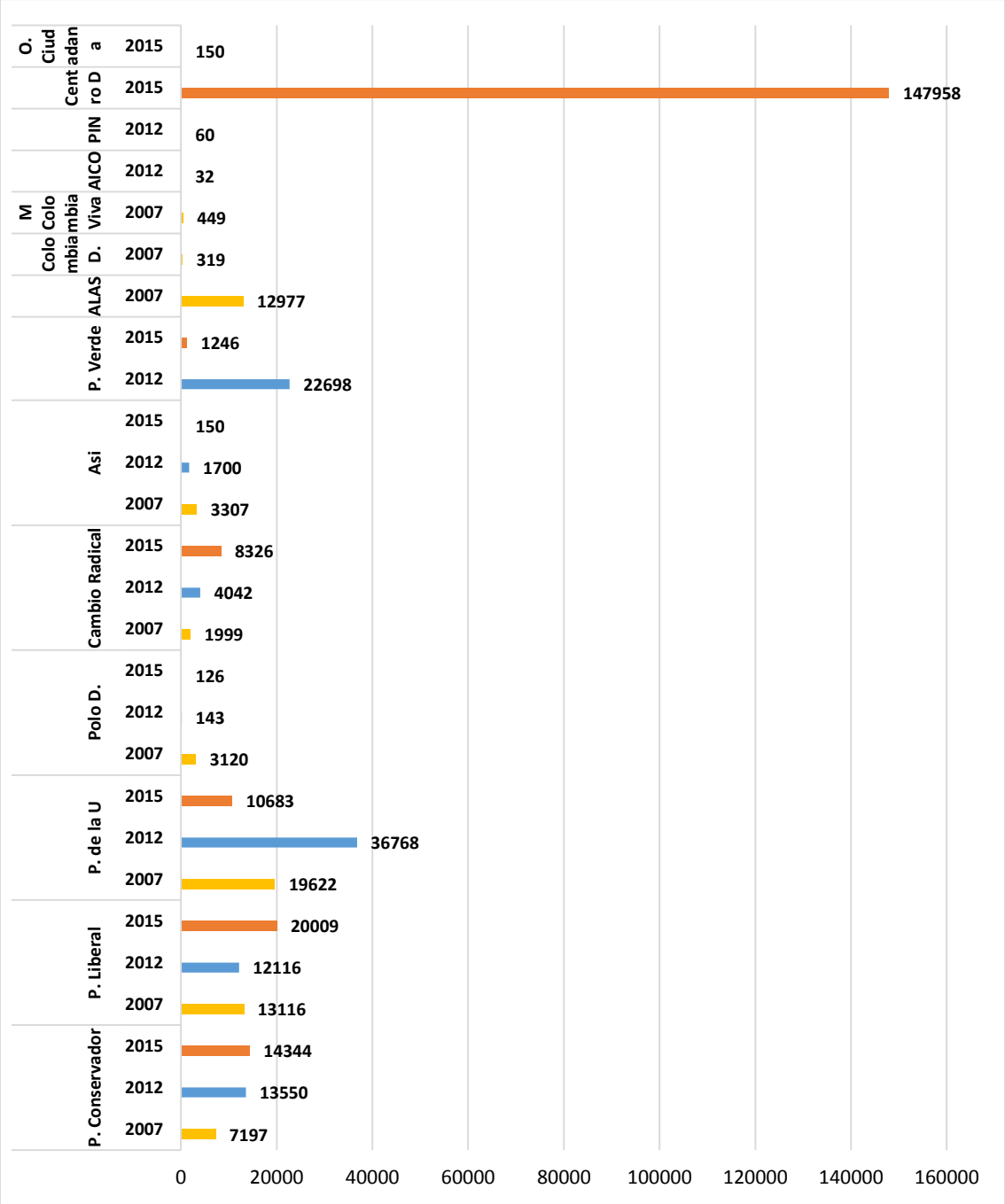
Por tanto, los partidos políticos son estructuras privadas de libre conformación ciudadana, que nacen con un fin político y particular: llegar, establecer y mantener, por medio de la consecución de poder, la capacidad administrativa y programática de un territorio de forma democrática. En palabras de Giovanni Sartori, “un partido es cualquier grupo político identificado por un membrete oficial que se presenta a elecciones, y es capaz de colocar, a través de elecciones (libre o no), candidatos a cargos públicos” (Sartori, 1976, p. 63).

Idea que será reforzada por Gianfranco Pasquino, estableciendo que, además los partidos políticos contarán con tres características fundamentales para diferenciarles de otras formas organizativas privadas con acciones políticas, las que enumera así: "[i] Estar dotada de estructuras que permitan la participación de sus afiliados. [ii] Ser capaz de formular un programa de políticas públicas. [iii] Estar en condiciones de durar más de una vuelta electoral" (Pasquino, 2011, p. 166).

En consecuencia, son estas formas organizativas partidistas, que además son organizaciones privadas, las que disponen e inciden de primera mano sobre los planes programáticos a implementar por sus representantes en los gobiernos municipales, y las que determinarán, directa e indirectamente —según su conveniencia—, una agenda en favor de sus intereses partidistas y electorales a futuro, y en función de las Juntas Administradoras Locales (recordando que los ediles hacen parte de estos mismos partidos y, por tanto, en cada jornada electoral hacen parte de las fórmulas o llaves electorales).

Si hiciéramos un análisis de lo que han significado en términos electorales las Juntas Administradoras Locales para los partidos políticos en Medellín, en relación con los Concejos Municipales, y las Alcaldías, y, partiendo de la afirmación de que las JAL garantizan una parte importante de su público electoral a sus casas y fórmulas políticas, podríamos visibilizar una consecuencia constante, no sólo entre los partidos más fortalecidos electoralmente en cada una de vueltas escrutadoras, sino, también, en el cómo esta fuerza aumenta consecuentemente a la sombra de gobiernos salientes.

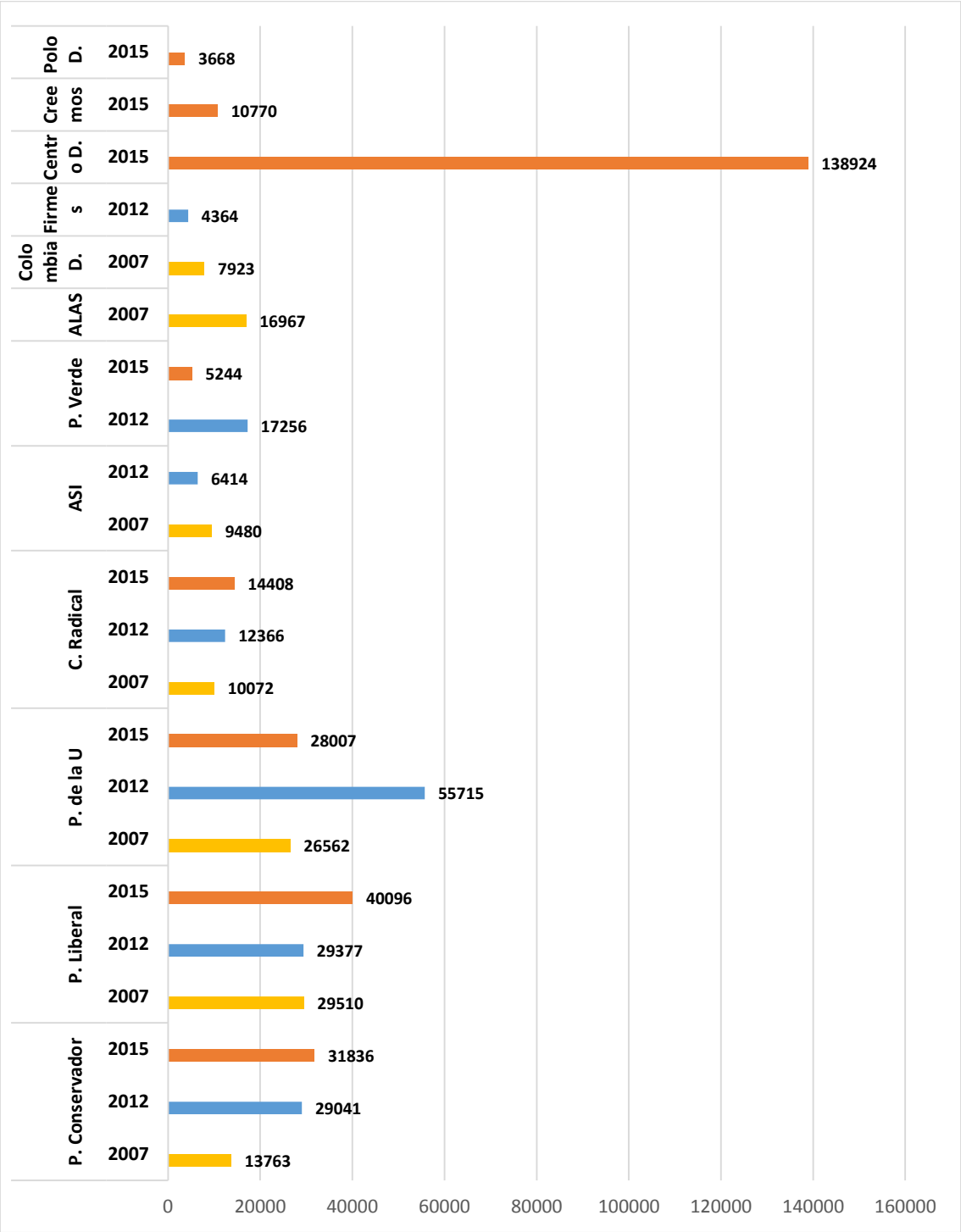
Gráfico 1. Votaciones JAL Medellín 2007, 2012 y 2015 por Partido Político[6]



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (s.f.).

[6] Los datos aquí referenciados de los votos obtenidos en las jornadas electorales seleccionadas, dan cuenta de los resultados obtenidos por los ediles que ocuparon las curules en las JAL de dichos periodos, y no de la totalidad de los votos alcanzados por los partidos.

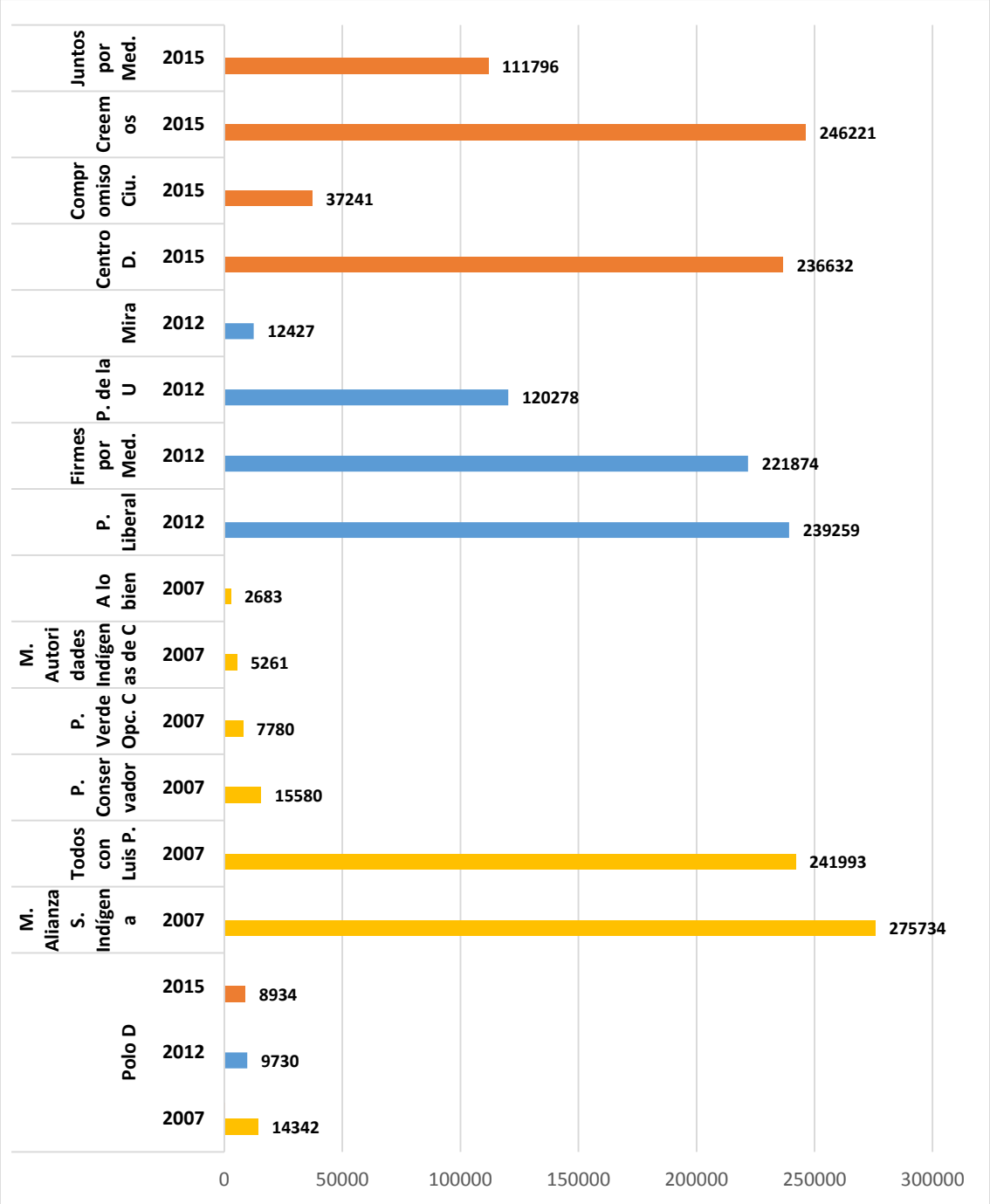
Gráfico 2. Votaciones Concejo de Medellín 2007, 2012 y 2015 por Partido Político[7]



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (s.f.).

[7] Los datos aquí relacionados de los resultados obtenidos electoralmente para los periodos comprendidos entre el 2007 y el 2015, solo tienen en cuenta los resultados obtenidos en relación al número de curules obtenidas por cada partido en el concejo municipal y no por la totalidad de los votos de partido.

Gráfico 3. Votaciones Alcaldía de Medellín 2007, 2012 y 2015 por Partido Político



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (s.f.).

De los datos anteriores, se puede inferir que no sólo ha existido una relación constante de los partidos políticos con más fuerza electoral, en cada período de gobierno

—como el liberal, partido de la U (que mutará en el 2015 a parte al Centro Democrático) y los relacionados al partido verde (antes ASI) y compromiso ciudadano—; sino que, también, se advierte cómo este tipo de resultados de las jornadas democráticas demuestran la constante concentración y permanencia de las mismas clases políticas en el poder, incluso a través de cambios o saltos partidistas. Además, se debe destacar la correspondencia entre los votos adquiridos por los ediles, en relación a los demás cargos a nivel municipal: los partidos con mayor votación en JAL, son también los que logran mayor cantidad de curules en el Concejo y, a su vez, los que suman fuerzas más cercanas a la consecución de una Alcaldía.

Incluso, es válido concluir que para las elecciones de los períodos en elecciones siguientes, los partidos políticos que gobernaron, o los más beneficiados por los gobiernos, se ven más robustecidos en términos electorales en las comunas proporcionalmente a los resultados de las JAL. Ello se evidencia tomando como base los resultados del año 2008, en relación a la administración liderada por Sergio Fajardo —Miembro y dirigente del Partido Verde en el período anterior—, en tanto el gobierno entrante, liderado por Alonzo Salazar, demostró un notable aumento de la fuerza electoral desde las curules alcanzadas para su nuevo gobierno en las JAL y el Concejo.

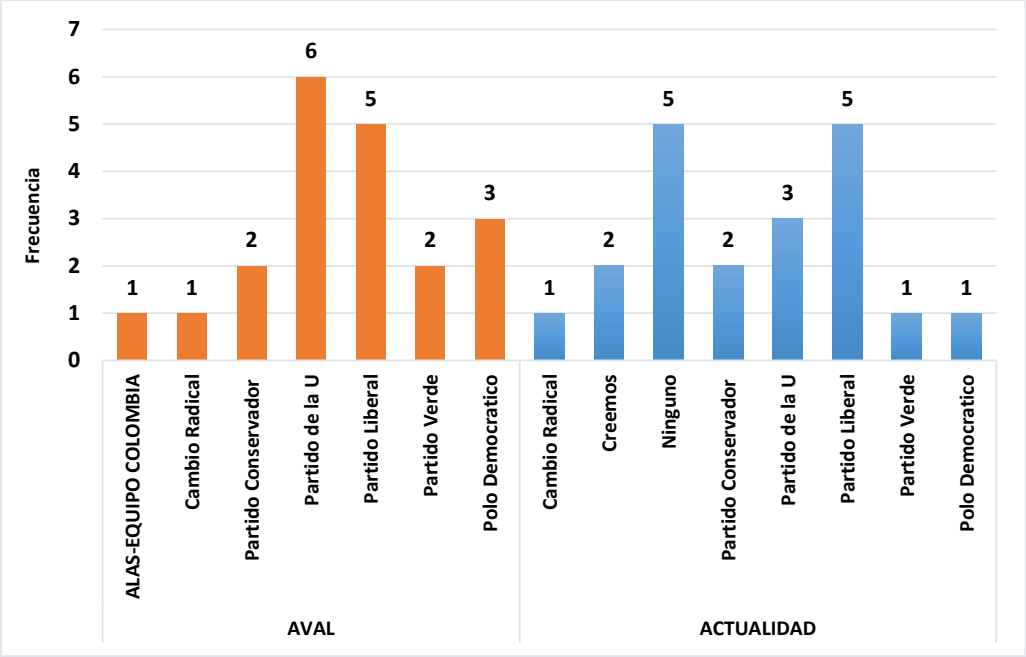
De hecho, progresivamente los resultados obtenidos por las JAL para el año 2012, se fundamentan desde el apoyo brindado por el gabinete saliente (Administración Salazar) al candidato liberal, Aníbal Gaviria —por medio de la entonces alianza A.M.A (Alianza Medellín-Antioquia)—; en coalición con el entonces candidato a la gobernación y líder del Partido Verde, Sergio Fajardo, como llave política. De allí que ese fenómeno se haya reflejado, igualmente, de forma proporcional en los demás cargos sorteados en las jornadas electorales y, como consecuencia, el liberalismo se vio fortalecido para las siguientes elecciones posteriores al gobierno liberal saliente.

Este efecto, sin embargo, sólo tiene repercusión hasta un período de gobierno después de la pérdida del poder por parte de un partido político en específico, ya que los gobernantes y demás cargos elegidos entrantes a un nuevo período de gobierno consolidarán nuevos procesos nuevos que viabilicen proyectos políticos venideros.

En este panorama, se podría agregar que las tendencias políticas electorales no sólo obedecieron a manifestaciones discursivas o ideológicas coyunturales —surgidas con la intensión de solucionar problemáticas puntuales de la sociedad—; sino que, también, estuvieron ligadas a la fortaleza que adquirieron los partidos políticos gobernantes en cada

una de las curules o cargos en sus respectivos períodos de gobierno. A este fenómeno están directamente ligadas las JAL desde su presencia y acción territorial.

Gráfico 4. Partido Político que avala a los Ediles en el período 2008-2012 vs. Partido Político al que pertenecen en el año 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta (s.f.).

A lo anterior se suma que la adscripción a partidos políticos de los ediles, en relación con las tendencias políticas de cada período, está influenciada directamente no sólo al papel que cada uno de sus partidos jugó en el período en ejercicio —y cómo a partir de su labor el partido mismo se vio fortalecido—; sino, también, cómo esto fortalecería a sus ediles miembros. Un ejemplo de ello se presenta al revisar la permanencia de los ediles medellinenses en los partidos políticos que les dieron su aval, en cada uno de los períodos de estudio, en comparación a los partidos a los que pertenecen al momento de ser encuestados para el presente trabajo investigativo. Es factible demostrar que muchos de los ediles consultados están adscritos a partidos políticos más fortalecidos para el año 2016, incluso en partidos que no existían para cuando ejercieron como ediles.

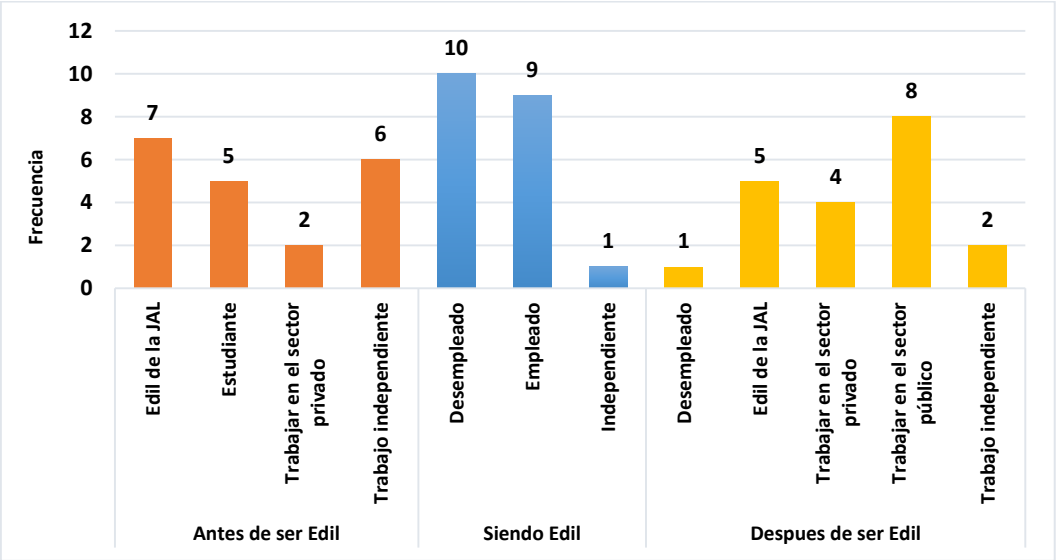
En estos gráficos además se puede evidenciar una dispersión de los ediles en otros partidos políticos que pudieron tener la mayor fuerza y representatividad, o la vinculación a nuevas expresiones que no existían en los períodos anteriores; así como también una alta deserción de éstos (ver Gráfico 4). Esta deserción también está relacionada al abandono de la vida pública, además al impedimento e incompatibilidad de izar banderas

partidistas, a causa de estar, o haber incursionado, de forma más vinculante o por medio de un contrato al mundo de lo público: en calidad de servidor o funcionario público de alguna administración, corporación o autoridad territorial.

Esta afirmación, frente al fortalecimiento de aspiración laboral y acceso de los ediles a la vida pública, ya sea por medio de una vinculación a la planta laboral, o mediante una contratación por tercería, puede ser contrastado en la revisión hecha sobre la situación laboral de los Ediles que ejercieron funciones en los períodos 2008-2011 y 2012-2015. En dicho contraste se demuestra, mediante los resultados obtenidos en la encuesta realizada, que el 60% de estos ediles no tenían trabajo (remunerado) antes ejercer su investidura como ediles miembros de las JAL.

Por otro lado, una vez estando en el ejercicio, la situación del edil parece no cambiar. Si bien no se precisa el sector laboral al que el 45% perteneció en el período de investidura, sigue existiendo una constante: 55% de ediles, en comparación con el 60% inicial, no trabajaba.

Grafico 5. Situación laboral, antes, en ejercicio, y posterior a ser Edil



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

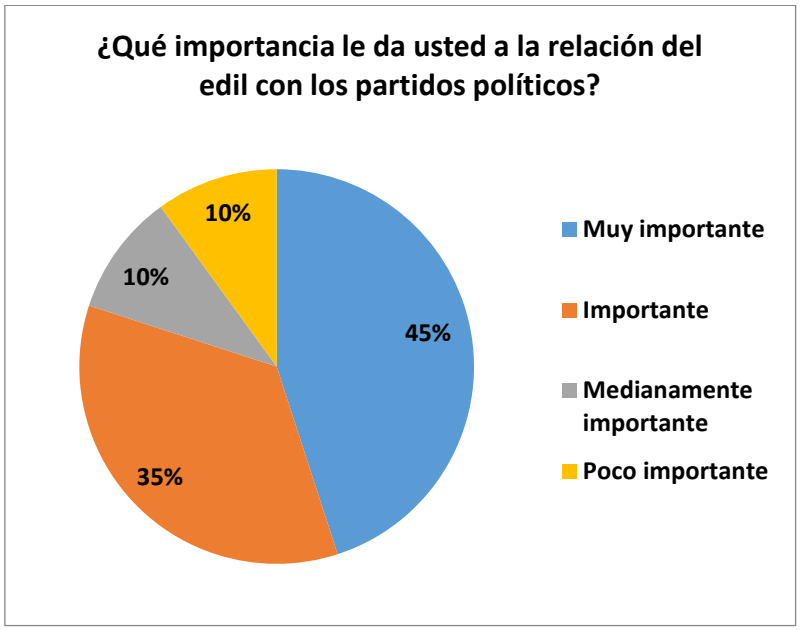
A partir de este diagnóstico, podemos observar, entonces, el fortalecimiento político e individual de los ediles, frente a los demás actores políticos que se vinculan con éste en la municipalidad. Se pudo constatar (ver Gráfico 5), que sólo el 5% de éstos permanecieron desempleados, una vez terminado su período en la JAL. Mientras, se mantuvo una constante referente a la vinculación que sus miembros tuvieron antes y después en relación al sector privado, en donde las condiciones de vinculación frente a

los logros electorales no tienen mucha influencia; mientras, por el contrario, existe un incremento significativo del ascenso laboral, de los ahora ex-ediles, al escenario público (cerca del 40% de los encuestados).

Por último, podríamos concluir, frente a los partidos políticos, que existe en la práctica una demanda fuerte por parte de éstos, así como de las facciones políticas que les constituyen, para garantizar y mantener a las JAL, o, más bien, a los candidatos a éstas, como base movilizadora de capacidad electoral. Asimismo, resulta válido concluir que esta misma relación adquiere una relevancia importante para los ediles miembros de las JAL, no sólo por el respaldo que un partido político pueda representar para su ejercicio, sino para evidenciar cómo este edil se relaciona en función de los proyectos políticos conjuntos, y cómo ello está, o no, en sintonía con su proyecto de vida particular.

Como se evidencia en la encuesta (ver Gráfico 6), la importancia que los ediles dan al relacionamiento que estos tienen con los partidos políticos, tiene una considerable importancia, ya que sólo el 10% de los actores encuestados manifestó que es poca la relevancia de esta relación. Por el contrario, 90% de ellos manifestó la importancia de dicha relación, desde una posición gradual: una relación medianamente importante y también muy importante.

Gráfico 6. Importancia de los Ediles de su relación con los partidos políticos



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

4.1.2 Administración municipal

El concepto administración habla, *grosso modo*, de la forma en la que es manejado, organizado u ordenado, algún tipo de estructura de forma planeada, con metas proyectadas a la consecución de un objetivo que beneficie a algo o alguien en un territorio específico. Sin embargo, cuando hablamos del ámbito de lo público, hacemos referencia de forma concreta a una estructura que se organiza en un espacio geográfico, y se constituye y funciona con fines sociales, adscrito a una dimensión institucional general y territorial, que es legal en el estado democrático moderno.

Por consiguiente, la administración pública hace referencia a la forma organizada, programada y proyectada de una institución o cuerpo público, que se propone como objetivo la protección del bienestar común, mediante la orientación de recursos dirigidos a la búsqueda de soluciones territoriales, o poblacionales a través de procesos que planean, ejecutan, evalúan y se ajustan. Por tanto, la administración pública puede plantearse como expresión del Estado, en tanto administradora social y territorial, que vela por el bienestar de un espacio geográfico y su población, para lo cual genera garantías sociales de desarrollo humano desde expresiones constitucionales y legales.[8]

La administración pública tiene por objeto de acción a la sociedad, para la cual labora mediante procedimientos administrativos legales de desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación, garantía de supervivencia, habitabilidad y desenvolvimiento de la sociedad. En palabras de Guerrero:

> La actividad del Estado entraña una gran variedad de expresiones, lo cual no ha facilitado que el Estado se defina por lo que hace. Max Weber, atento a esta dificultad, optó por conceptuar al Estado con base no en sus funcione o finalidades, sino con fundamento en su medio específico: la fuerza física territorialmente monopolizodo. Sin embargo, la administración pública desafía esa imposibilidad, y encuentra su definición agrupando las acciones primigenias y principales que el Estado realiza para perpetuar y desarrollar a la sociedad. Con base en las argumentaciones precedentes, podemos afirmar que la administración pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen (Guerrero, 1997, pp. 24-25).

[8] Al respecto, en el plano de las garantías sociales Abraham Maslow plantea la existencia de dos grados: las de primer grado responden a las básicas de un individuo, como lo es comer y dormir; mientras las de segundo grado apelan a garantías más allá de lo individual, apelando a lo espacial, y de integralidad, respecto a aspectos de calidad de vida, tales como la vivienda y la salud.

Con lo anterior, y respecto de la Administración Pública en Medellín, se hará referencia, en función del análisis sistémico, únicamente a las expresiones de los gobiernos municipales que actuaron en ejercicio en cada uno de los períodos estudiados, con el objeto de fortalecer sus actuaciones territoriales en consonancia con las políticas de desarrollo nacionales. De esta manera, se considerarán como actos de considerable importancia, el fortaleciendo de la participación ciudadana, la oferta e impacto de sus programas en cada uno de sus territorios municipales, y el tejido social de la sociedad civil a través de la implementación y fortalecimiento del papel que cumplen las Juntas Administradoras Locales.

Así pues, más allá de su papel institucional, la administración pública, como lo plantea Vernon Bogdanor, representa un "conjunto de órganos, autoridades y empresas, estructuras normativas formales, combinaciones de instrumentos, y convenciones de comportamiento que describen los medios de organización de la prestación de servicios públicos" (Bogdanor, 1991, p. 32). Además, ese conjunto de instituciones procura:

> […] mantener el control político incuestionable sobre la toma de decisiones, a las vez que, por medio de los empleados subordinados, consigue los siguiente: Llevar a cabo sus tareas en todas las zonas de su territorio (e incluso más allá); aumentar la eficacia de su dirección dispersando la función de toma de decisiones; mantener una flexibilidad y una sensibilidad adecuadas en relación con las condiciones económicas y sociales de cada región; y ejercer una supervisión apropiada y un control sobre las instancias en las que ha delegado poder (Bogdanor, 1991, p. 31).

De modo que, en este trabajo nos enfocaremos en hablar de administración municipal, y no de alcaldías, diferenciando, por un lado, que la segunda hace referencia a la institución adscrita a una estructura legislativa rígida; mientras que la primera nos permitirá medir el carácter político, y las voluntades que a través de los matices políticos trascurrieron por cada una de dichas administraciones, materializadas a través de acciones de reconocimiento y fortalecimiento, para con los actores que de ella dependen, como lo son las JAL.

En consecuencia, se puede plantear que la administración municipal en la ciudad de Medellín es dirigida por un alcalde municipal, que llegó a su cargo por medio de una elección de voto popular, avalado por un partido político, como los anteriormente descritos. De esta manera, el alcalde deberá liderar y organizar la estructura administrativa propia que le ayudase a gobernar, contando por un lado con actores afines a sus lineamientos políticos o ideologías partidistas; y tal vez, con sectores que se alineen al plan programático del mismo, en función de coaliciones de gobierno.

Estas administraciones se valen, además, del Plan de Desarrollo y de decretos municipales, los cuales rigen y disponen mecanismos, recursos y responsabilidades que propenden por el buen desarrollo de la ciudad. Acto que se desarrolla muy de la mano con el Concejo Municipal, del cual hablaremos posteriormente, que es quien, a su vez, regula o equilibra políticamente la balanza de intereses que puedan estar inmersos en las decisiones decretadas, y que en la mayoría de los casos les permite cogobernar de forma más armoniosa.

Ahora bien, si partiéramos del análisis de los Planes de Desarrollo Municipales, como actos administrativos que definen políticas particulares de gobierno, mediante una ruta de navegación donde se vinculan proyectos para cada uno de los períodos, podemos encontrar, para efectos de esta investigación, y respecto a las JAL, declaraciones y expresiones políticas frente a un posible reconocimiento que a éstas se les da, y cómo podría, siendo estos planes un punto de partida, conversar con el fortalecimiento de ellas.

Para el período iniciado en el año 2008, con el entonces electo Alcalde, Alonso Salazar, se definió un proyecto exclusivo para las Juntas Administradoras Locales, en donde se trazó, mediante la destinación de un presupuesto particular para éstas, unas actividades consideradas suficientes para su fortalecimiento. La destinación se fundamentó en que, para el cumplimiento de las funciones de las JAL, era necesario generar un proceso de formación en: gestión pública democrática; formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de trabajo para los ediles de las JAL; y un componente de apoyo integral para el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, en este mismo Plan de Desarrollo, en procura de fortalecer las JAL frente al cumplimiento de su papel frente a la movilización ciudadana, las circunscribió, casi de manera exclusiva, al programa PLyPP, igualándolas a las demás formas de participación, y organización social, sin diferenciar o profundizar en su papel constitucional, frente a otras problemáticas y necesidades territoriales a las que estas responden:

> Programa: Planeación Participativa y Desarrollo Local Avanzar en democracia participativa del Municipio en el marco del Sistema Municipal de Planeación, mediante procesos planificadores y de gestión del desarrollo local con la construcción de escenarios deliberativos sobre el presente y futuro de la ciudad, y a los propósitos que concretan el Desarrollo Humano Integral; reconociendo y potenciando el acumulado histórico, político y representativo de las organizaciones, empoderando las Juntas Administradoras Locales, las organizaciones sociales y comunitarias trabajando en red y consolidando espacios adecuados para la integración social en la vía de madurar el capital social (Concejo de Medellín, 2008).

En efecto, aunque pareció existir una especie de voluntad por fortalecer de alguna forma el papel de estas corporaciones públicas, la verdadera intención política de este Plan de Desarrollo Municipal, puso su lente en intenciones totalmente distintas a las que deberían conversar con la razón de ser de las JAL; y, en vez, ayudó a centrar los debates y las agendas de éstas, en asuntos particulares y propios de los deseos políticos del gobierno de turno.

Por otro lado, en el período de gobierno municipal del exalcalde Aníbal Gaviria (2012-2015), las posturas parecieron retroceder en cuanto al apoyo y fortalecimiento a estos corporados. Dicho Plan de Desarrollo carece de un proyecto particular para el fortalecimiento de las JAL, y las compila bajo un programa llamado *programa de participación, movilización y organización para la vida y la equidad.* En dicho programa se concibe de nuevo a las JAL a la par de las demás formas organizativas y políticas de la ciudad, bajo el estatus de una organización comunitaria.

Si bien las menciona como "institucionalidad expresada en un proceso socio-político", no hace precisión respecto a su papel en este período de gobierno, ni sobre el apoyo que se buscó de éstas Juntas en la presencia municipal por medio de otros programas o proyectos. Escasamente las reconoció y consideró como parte fundamental de la democracia y la movilización; pero sin precisar una voluntad política clara, en cuanto a una apuesta de gobierno. Lo anterior puede corroborarse a continuación:

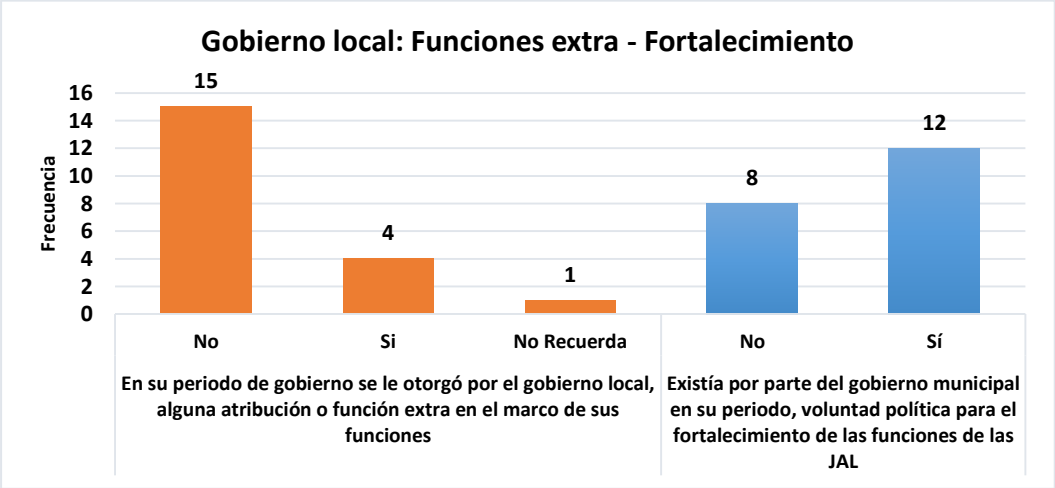
> El fortalecimiento de las organizaciones comunitarias se constituye en una "estrategia clave para construir mayores niveles de confianza, aplicar normas socialmente compartidas y aumentar el nivel de asociatividad, como evidencias de las capacidades de una sociedad para actuar cooperativamente y crear sinergias que contribuyan con el aumento de la democracia y la disminución de la pobreza". En el marco para crear una institucionalidad fuerte y democrática, fortalecer las organizaciones comunitarias, tiene un sentido político dado por la necesidad de representación plural y autónoma de todos los actores del desarrollo en escenarios de debate público, y un sentido ético expresado en la necesidad de aumentar y cualificar la participación de las comunidades en los escenarios de decisión, para que pongan a circular sus intereses en igualdad de condiciones y como consecuencia de ello mejore su calidad de vida.
>
> Hoy se cuenta con una institucionalidad expresada en un proceso socio-político, a partir de las Juntas Administradoras Locales -JAL- como instancia de representación de las comunidades y los Comités de Gestión, que ha conducido la construcción de una apuesta común y ha configurado en los territorios una manera de hacer la política social y de canalizar la tensión que se da entre la democracia representativa y la participación directa de las y los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos. Sin embargo, la baja participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, caracteriza la dificultad en la formación de capital social, el débil enfoque diferencial étnico, de género y generacional, en el ejercicio de sus derechos, la inestabilidad en las relaciones de

convivencia y las disparidades del desarrollo en nuestra ciudad. En este sentido, se hace necesario desplegar una estrategia a través de programas como la movilización y organización para la vida y la equidad, la comunicación y democracia participativa y la formación de cultura política para el desarrollo ciudadano, buscando incentivar la participación ciudadana y la construcción de aprendizajes sociales para asumir los retos colectivos del desarrollo local (Alcaldía de Medellín 2012).

Al comparar estos enunciados políticos de los planes municipales de desarrollo, y las acciones o relacionamientos políticos de éstos para con las JAL —frente a la percepción de los ediles de cada uno de los gobiernos mencionados—, se puede evidenciar que, aunque la mayoría de los ediles que ejercieron en estos períodos pudieron haber percibido de alguna forma que hubo voluntad por parte de cada uno de sus gobiernos por fortalecerlos como corporación pública en un 60%; ello se presenta como una contradicción evidente al considerar lo contenido en los planes de desarrollo: poco compromiso hacia un fortalecimiento institucional y político de las JAL frente al cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

Sin embargo, el 40% de los encuestados no manifiesta una percepción positiva respecto de la relación de la administración municipal, frente al fortalecimiento de las JAL, razón que va a ser posteriormente más controvertida y justificada frente a las disposiciones que estos gobiernos tuvieron en delegar o generar nuevas funciones y procedimientos que fortaleciera a estas corporaciones en su accionar (ver Gráfico 7). Además, las acciones implementadas por estos gobiernos no se vieron materializadas en la construcción o sanción de Actos Administrativos que condujeran a una percepción de voluntad política positiva respecto del fortalecimiento institucional de las JAL.

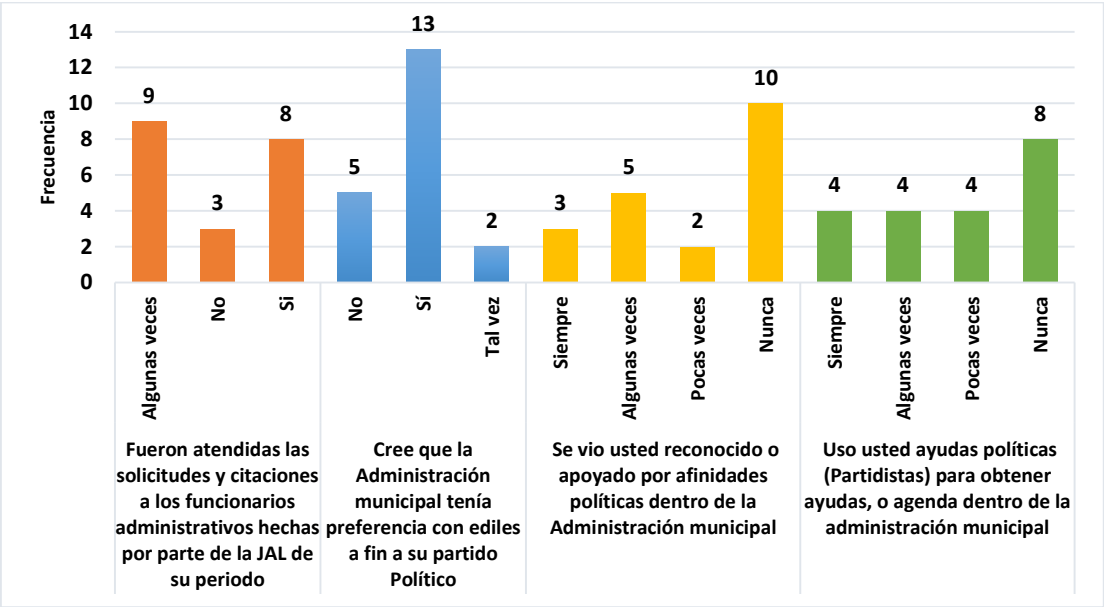
Gráfico 7. Actos administrativos que fortalecieron a las JAL en los gobiernos 2008-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

Por otro parte, dejando a un lado los PDM, si se evalúan los aspectos o formas de relacionamiento cotidianas de las JAL, que implicaban relacionamiento con la institucionalidad, se puede observar una pronunciada negligencia institucional por parte de la planta laboral administrativa de la municipalidad, evidenciada en la escasa importancia para dar respuesta oportuna y pertinente a las solicitudes adelantadas por las JAL. Además, muchos de los relacionamientos logrados de forma exitosa, estuvieron mediados por cercanías políticas de algunos ediles frente a los individuos vinculados a la Administración Municipal. A pesar de que un 50% de los ediles afirma no haber recibido, o ser reconocido por medio de estas afinidades político-partidistas, paradójicamente un 75% de éstos afirmó que sí existían dichas afinidades, y que estas relaciones sí se transaban y facilitaban por medio de esas cercanías en efecto político-partidistas. Además, otro 60% afirmó haber usado ayudas políticas para incidir en las agendas de esas administraciones (Ver Gráfico 8).

Gráfico 8. Percepción frente a grados de vinculación y relacionamiento político entre JAL – Administración Municipal



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

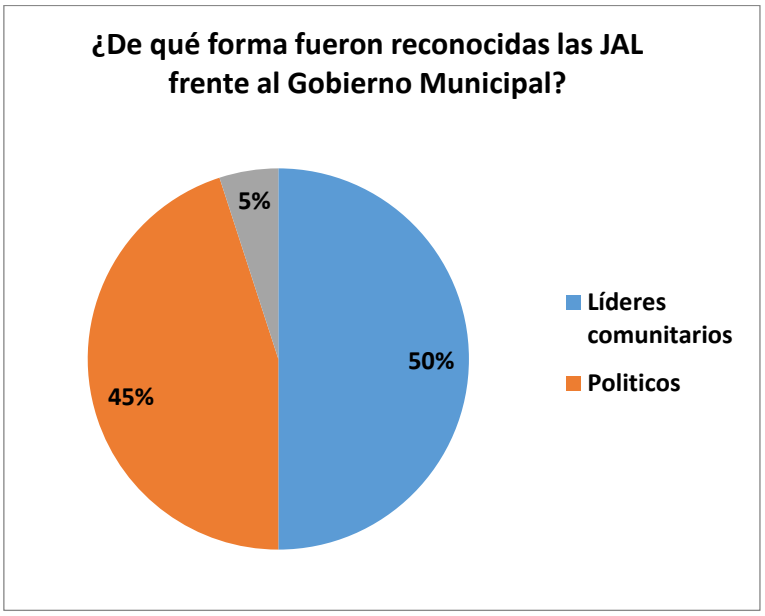
Por tanto, partiendo de los diferentes actos administrativos estudiados de forma previa en este trabajo en el contexto legislativo de las JAL, más los testimonios encontrados en los resultados arrojados por la encuesta realizada, es factible justificar que no ha existido ni en la práctica, ni en la voluntad, ni en programas o proyectos, acciones que propendan por un fortalecimiento integral de las JAL, en cuanto al mínimo

cumplimiento de sus funciones en sus territorios. En cambio, estas políticas y actos administrativos les ha ubicado en un espectro de acción social y política no sólo estrecho y amarrado a otros proyectos, sino que, además, se les ha considerado en un nivel político igual al de otras formas organizativas que hacen parte del sistema social municipal.

Sin embargo, este análisis de los actores del sistema político, en cuanto a sus prácticas y los relacionamientos en evidencia políticos que éstos poseen, lleva a reflexionar y a realizar preguntas sobre la esencia del relacionamiento entre los actores aquí expuestos, en función de lo político y lo administrativo. Dicho cuestionamiento permite indagar cómo se da apertura al diálogo entre estos dos actores, en función de un posible cogobierno, donde los intereses político-partidistas demandan constantes confrontaciones y tensiones, que buscan la acumulación partidista del poder, a través de acciones administrativas que las beneficie y fortalezca en miras de futuros electorales.

Lo anterior se debe, además, a la falta de reconocimiento, o mejor, al precario reconocimiento que han tenido las JAL respecto de las diferentes administraciones municipales. Como consecuencia, se parte de la premisa que no se puede fortalecer a una corporación pública si nunca se le ha considerado una en la práctica. La falta de reconocimiento pleno a las JAL ha terminado refrendando posiciones, y percepciones, implícita e inconscientemente generalizadas: el 55% de los ex ediles encuestados (ver Gráfico 9) evidenciaron no sentirse tratados como actores políticos por los gobiernos en los que ejercieron sus investiduras.

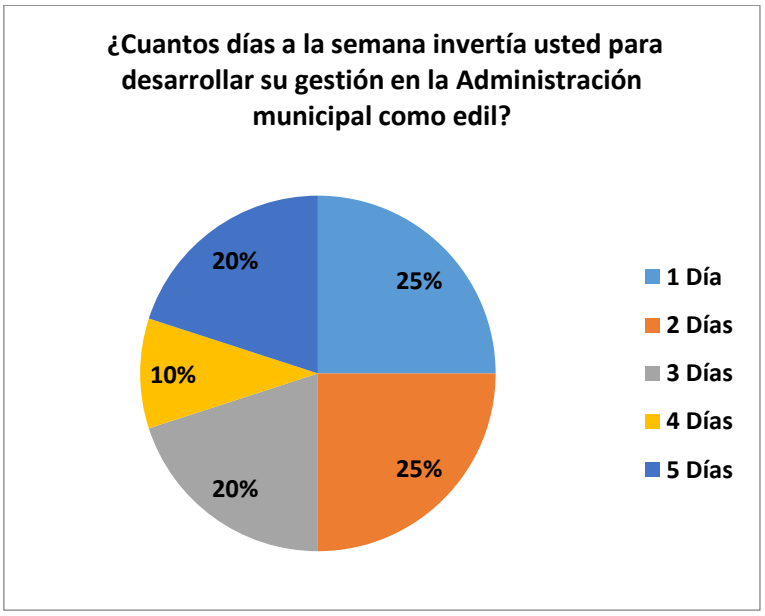
Gráfico 9. Percepción de la Administración Municipal frente a las JAL



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

Por otro lado, para los ediles, a pesar de la posición que la administración municipal pueda tener con las JAL, y el reconocimiento que sus funcionarios les pueda dar en favor de sus funciones, el espacio municipal supone para ellos un lugar de preferencia para las gestiones que puedan realizar en pro del beneficio de sus comunidades, así como para el fortalecimiento que dichas gestiones puedan dar en términos políticos. Debido a ello es que los ediles invertían gran parte de su tiempo en relación con la administración municipal (ver Gráfico 10); de manera que, a pesar de las lecturas y posiciones que las administraciones de turno y sus funcionarios tuvieran para con las JAL, los ediles buscaron fortalecer, en muchos casos mediante relacionamientos políticos, su representatividad y reconocimiento —a partir, justamente, de la gestión y solución de problemáticas en sus respectivas comunas—. Lo anterior, sin valorar de entrada la utilidad que, en términos político-electorales, a futuro podría significar para el edil.

Gráfico 10. Gestión por días de las JAL ante la Administración Municipal

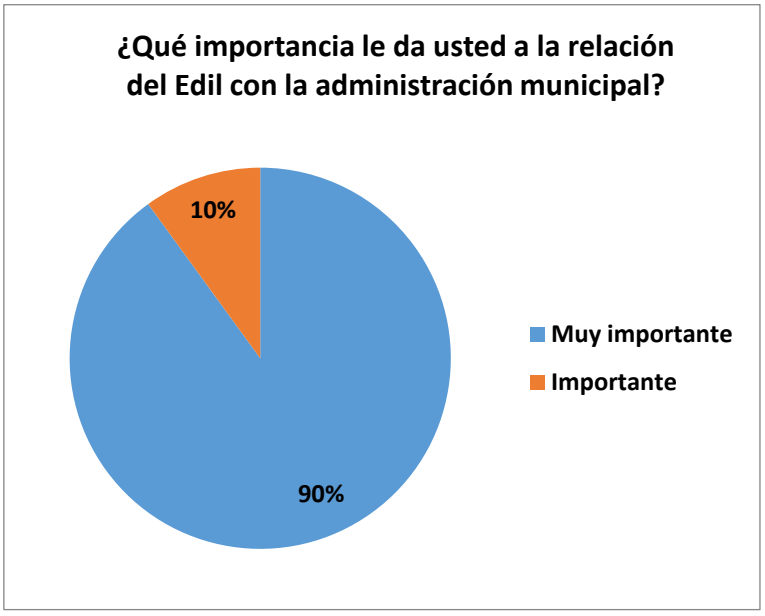


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

Finalmente, se podría concluir, frente al relacionamiento de las JAL con la administración municipal, que en la práctica el fortalecimiento que la institucionalidad realizó, en el período de tiempo estudiado, fue precario en términos de posicionamiento de las JAL como corporación pública, ya que los apoyos ofrecidos se resumieron a beneficios logísticos, los cuales intentaran dar un cumplimiento básico a las exigencias mínimas a las que la normatividad les obliga. No obstante, no se procuró por potenciar los relacionamientos, ni la incidencia de la institución JAL para con la institucionalidad

misma. Por otro lado, esta relación se ha fortalecido y desarrollado de manera más particular, de la mano de motivaciones individuales entre las personas que se encuentran dentro de estas administraciones y los ediles, desvirtuando el papel que juega la corporación pública JAL en la toma de decisiones que la competen, y empoderando las necesidades particulares de cada uno de sus miembros de forma individual.

Gráfico 11. Importancia de la relación Administración Municipal-JAL



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

Ahora bien, al igual que lo ocurrido con los partidos políticos, el 90% de los ediles encuestados consideró, frente a la relación que sus corporaciones deben tener hacia la administración municipal, que ésta resulta ser muy importante (ver Gráfico 11). Sin embargo, con la evidencia anteriormente expuesta, queda en el ambiente la incógnita de si la importancia manifiesta por los ediles obedece a las formas de relacionamiento político particulares en favor de proyecciones particulares futuras y/o su fortalecimiento; o si, en cambio, esta valoración es resultado de haber procurado un relacionamiento estratégico que permitiera, en la medida de su consolidación política, un panorama a favor de las JAL como institución, con miras al cumplimiento ideal de sus funciones, así como al fortalecimiento institucional como corporación pública del Estado colombiano.

4.1.3 Concejo Municipal

Tal y como es expresado por las normas nacionales del régimen municipal, los estatutos de participación ciudadana y la Constitución Política de Colombia, los Concejos Municipales son corporaciones públicas elegidas de forma democrática cada cuatro años en la misma jornada electoral que se eligen las demás autoridades departamentales, municipales y comunales (como las JAL). Sus miembros, también llamados concejales, representan a los diferentes partidos políticos que ganaron, por mayoría electoral, un número correspondiente de puestos, según la diferencia de resultados en las votaciones por partido que se da en la jornada democrática, en que dispone 21 curules en el caso de Medellín.

A diferencia de las JAL, el Concejo de Medellín goza de institucionalidad, no sólo por poseer una sede propia y bien dotada para el desarrollo de sus funciones legales, sino por tener recursos propios para el sostenimiento de las necesidades que suponen su labor, en temas de planeación, gestión y control político en su jurisdicción.

Por otro lado, dentro las diferencias que median entre las JAL y los Concejos, se encuentra que los Concejos expresan las decisiones conjuntas que se toman luego de una deliberación y votación por la mayoría de sus integrantes, expresadas dichas decisiones en actos administrativos, llamados Decretos Municipales, que poseen vinculación territorial. Dicho de otra forma, poseen capacidad "legislativa" dentro de su jurisdicción, que debe dialogar, y no contradecir; es decir, complementar, las normas superiores del orden nacional, pero de forma vinculante para la municipalidad y su administración.

Entre las funciones que los Concejos deben cumplir, además de las dispuestas por la ley en diversas sanciones, se encuentras las constitucionales, que son las que le otorgan el alcance político de esta corporación frente a la administración municipal y demás actores sobre los que puedan tener incidencia como las JAL:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. Dictar las normas orgánicas.

7. Determinar la estructura de la Administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
8. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
9. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
10. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
11. Las demás que la constitución y la ley le asignen (Constitución Política, 1991, Art. 313).

En efecto, los Concejos Municipales hacen parte de la rama ejecutiva, como una clara expresión descentralizada del Estado desde el ámbito presupuestal, administrativo y político. Además, ejercen contrapeso frente a las decisiones tomadas desde la institucionalidad municipal, garantizando una mayor apertura, evaluación y desarrollo analítico de las discusiones y respuestas a los problemas de la ciudad.

Ahora bien, las decisiones tomadas en las sesiones realizadas por el Concejo están mediadas por los intereses que posean no sólo cada uno de los miembros, sino también sus bancadas[9] y, en efecto, las coaliciones que en el mismo se desarrollen. De hecho, estas alianzas políticas entre representantes pueden fluctuar y cambiar de posición, en función del apoyo y la oposición política de los concejales frente a las acciones de control que efectúan en sus debates y sanciones respecto de la administración municipal de turno. Y, además, median o negocian cuáles deben ser los temas prioritarios sujetos a inversión, evaluación o supresión en el territorio municipal.

Respecto de la cotidianidad electoral del país, es habitual que en unas elecciones a cargos de corporados, como el de un Concejo Municipal, los candidatos construyan fórmulas con otros pares, proyectando ocupar, también, otros espacios de representación pública. De manera que un aspirante a concejal tendrá candidatos a la Alcaldía y a las JAL dentro de su fórmula,[10] buscando crear fórmulas de gobierno en los distintos niveles políticos de incidencia. Aunado a lo anterior, es esperaría que los demás miembros de la coalición ocupen la mayor cantidad de curules una vez electos, en favor de un mismo partido o plan de gobierno.

[9] El término *bancada* hace referencia, para el caso de las corporaciones públicas, al conjunto de representantes electos que representan un solo partido político, y que alcanzaron representación dentro de las demás curules.

[10] Se denomina fórmula electoral, o de gobierno, a las alianzas o coaliciones que pueden resultar entre sectores políticos del mismo o diferente partido, con el objetivo de sumar fuerzas políticas y electorales en función de la consecución y retención del poder público.

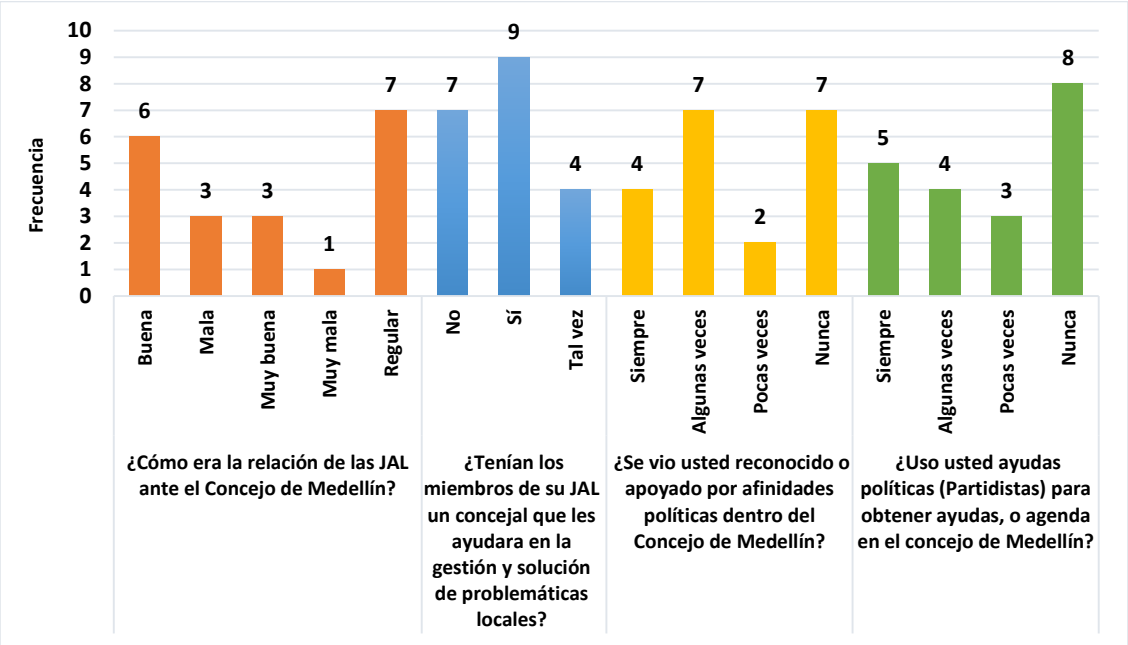
Por consiguiente, es común observar que los concejales tomen posiciones políticas a favor o no de un alcalde, según sus afinidades partidistas o intereses políticos, en donde en muchos casos éstas afinidades ya vienen mediadas por las coaliciones de campaña, o se afianzan en el transcurso de los primeros momentos del período de gobierno, según convenga al representante o su partido. De la misma forma, esta inclinación política toma posición respecto de las JAL, a partir de la voluntad política condicionada consecuentemente a la razón de ser que la Constitución y la Ley consiente para los concejos municipales en relación estas corporaciones, dejando a su disposición la gestión del fortalecimiento institucional para ellas.

Ahora, esta voluntad política, en función del relacionamiento que el Concejo Municipal puede desarrollar en relación a los ediles en términos políticos, de su fortalecimiento o sus funciones, no se muestra amigable desde la percepción de los ediles: 55% de los ediles que fueron encuestados en los períodos de Gobierno en estudio consideraron que la relación que tuvieron sus corporaciones —JAL— con el Concejo Municipal no fue muy buena, lo que demuestra una polarización entre la perspectiva de los ediles que lograron un buen relacionamiento, frente a los demás. Incluso, se evidencia un relacionamiento de preferencia o favoritismo político que facilita, para el caso de los ediles que sí se muestran conformes con esta relación, en términos de la gestión en el relacionamiento político con el Concejo.

A lo anterior se suma que, particularmente respecto a los ediles encuestados, el 45% acepta que tuvieron por parte de Concejales afines a sus partidos, una relación en términos de cooperación. Además, otro 20% deja en entredicho la relación estudiada, expresando que aun cuando dicho relacionamiento no fue el mejor, si se desarrolló de alguna forma a favor de ellos. De esta manera, puede afirmarse que un 65% de los ediles consultados aceptó que las JAL se relacionan con el Concejo Municipal; aunque para este caso no se haya entrado al detalle de qué tipo de beneficio pudieron obtener sus integrantes.

Sin embargo, y pese a la mala relación manifestada por buena parte de estos Ediles para con el Concejo Municipal, el 75% se sintió reconocido y apoyado por éste; y de ellos, el 60% manifestó haber beneficiado de algún tipo de ayuda política, derivada de la relación con algún Concejal.

Gráfico 12. Percepción de los Ediles frente al Concejo Municipal

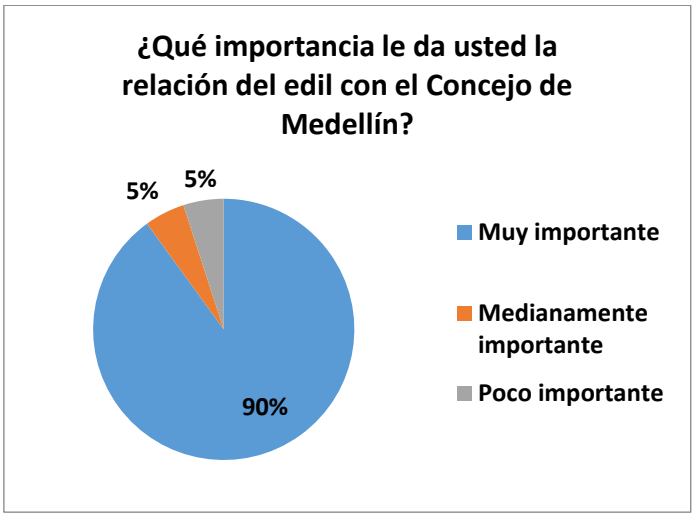


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

Seguidamente, frente a la anterior contradicción, se puede inferir, a partir del diagnóstico realizado, que a raíz de la mala relación que las JAL expresan tener frente al Concejo de Medellín (en su papel de controladores y veedores del gasto e inversión pública), y en el apoyo que el Concejo puede dar a las demandas que las juntas pudieron realizar al Concejo (las cuales, al contrario, se desarrollaron en relación de los ediles desde sus particularidades políticas), parece tener una mejor respuesta con los objetivos más minuciosos que en este tipo de espacios se pueden desarrollar, sin discriminar el objeto de estos. Es evidente, por el contrario, que la relación de estas dos instituciones se da con dinamismo, pero sólo satisfactoriamente en términos particulares entre sus miembros como ediles, y no realmente en el plano institucional para con las JAL, que es donde se manifiesta cierta inconformidad.

En efecto, las JAL, y sus miembros, consideran que la relación con el Concejo Municipal es de suma importancia, y que dicho Concejo debería jugar un papel fundamental en el fortalecimiento de la función misional de las JAL, en el marco de la delegación de funciones y procedimientos, la apertura de espacios de diálogo con ellas y, sobre todo, en el reconocimiento institucional (ver Gráfico 13).

Gráfico 13. Percepción de importancia JAL-Concejo municipal



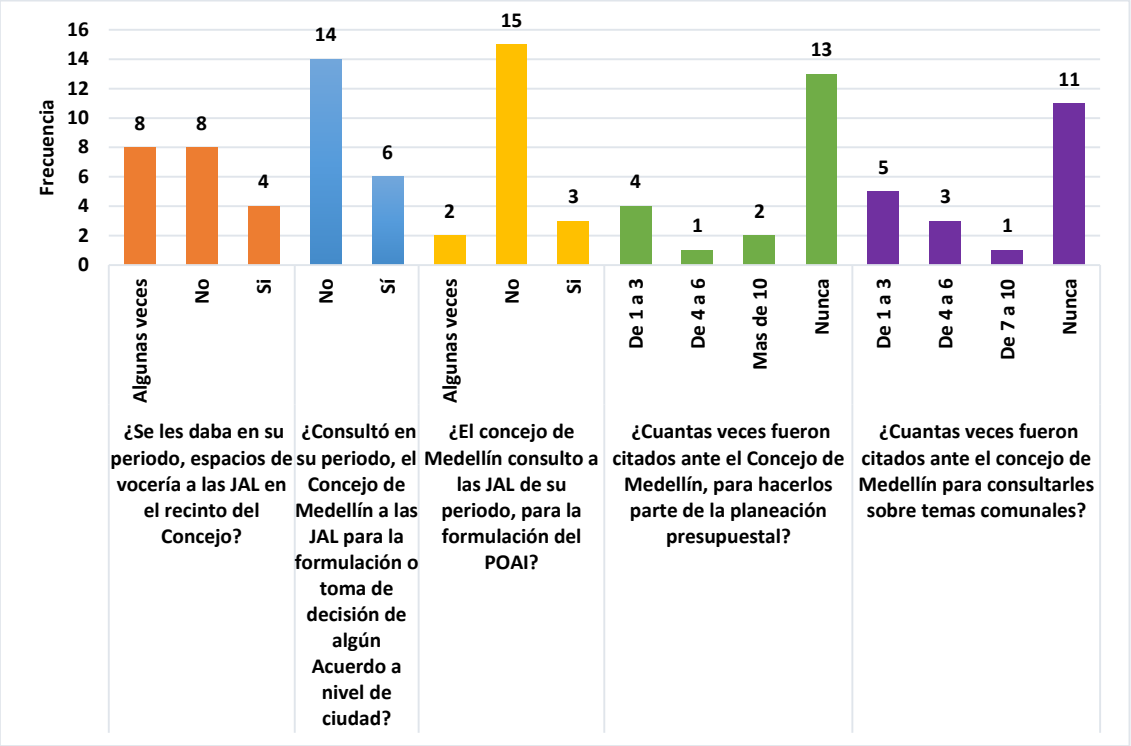
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

La anterior conclusión, frente a la poca articulación para con las JAL como institución, se ve de alguna forma reflejado con la baja participación que el Concejo da a las JAL en procesos como los debates territoriales, la elaboración de acuerdos municipales, el POAI, entre otros. Procesos en los que éstas juegan un papel *sine qua non*, no sólo por estar relacionados con sus funciones constitucionales y legales, sino por la representatividad y legitimidad que las JAL poseen en representación de un territorio.

Muchos de los argumentos que se dan en respuesta de esta posición negativa del Concejo, giran en torno a la independencia de la institución misma frente a su gestión, y la disposición de algunos espacios, como las comisiones accidentales,[11] para algunos ediles. Lo anterior no fortalece, en esencia, a las JAL por dos razones: (i) en primer lugar, darle una participación real a las JAL no atenta contra la independencia de la institucionalidad. Por supuesto, las juntas participarían en este espacio sin derecho al voto, pero podrían tener la facilidad de integrarse a las discusiones y radicar diagnósticos y posiciones que aporten a la toma legitima e integral de las decisiones que en el recinto se tomen. (ii) Por otro lado, abrir espacios a ediles de forma particular rompe, en la mayoría de los casos, la representación institucional de las JAL frente al Concejo, y particulariza el diálogo no sólo de forma personal con el edil, que es un actor político, sino también de forma partidista.

[11] Las comisiones accidentales son espacios generados por los concejos municipales, en donde se debaten y evalúan de forma previa las propuestas de acuerdos municipales o problemáticas coyunturales del territorio.

Gráfico 14. Relacionamiento JAL–Concejo Municipal



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

En conclusión, el Concejo de Medellín parece limitarse y comportarse, respecto a la forma de relacionamiento institucional con las JAL, de forma distante, y muy al margen de lo que la ley le permite; sin buscar fortalecerlas, ni sirviéndoles de apoyo en la gestión que éstas hacen, y procuran como corporación. Esta falta de voluntad política por parte del Concejo deja de manifiesto no sólo la poca claridad que la institucionalidad sigue teniendo respecto a las JAL, y sus funciones —en términos de gestión y ampliación del Estado—; sino que, también, expresa el desinterés por potenciar actores políticos fuertes en el territorio municipal, que podrían representar una competencia considerable en futuras elecciones para los proyectos políticos particulares de cada concejal. En consecuencia, este espacio municipal no se ha puesto en función de buscar los medios para el fortalecimiento político de estas corporaciones públicas comunales.

4.1.4 Junta Administradora Local – JAL

Ya que el objeto de estudio de este trabajo son las JAL, así como el sistema de influencia que las rodea —en función de su desarrollo—, éste apartado procura profundizar, a diferencia de los anteriores actores en mención, en la caracterización de lo que son las Juntas Administradoras Locales, partiendo de las particularidades que la ubican en un espectro político del sistema municipal.

Como punto de partida para entender las JAL, es importante señalar que éstas están conformadas, para el caso de Medellín, por siete miembros, elegidos por medio de votación popular, tal y como lo dicta la Constitución, e investidos como ediles. Al ser elegidos popularmente en elecciones masivas en cada una de sus comunas, los ediles deben estar avalados y hacer parte activa de un partido político adscrito a la municipalidad.

Aclararemos que el concepto Edil no posee una adscripción definida a un público concreto de sujetos, o referido únicamente a los miembros de las JAL. Tampoco se ha identificado en el proceso de investigación un antecedente bibliográfico que dé un carácter positivo del mismo, ya que es un término de uso cotidiano, evidenciado en el lenguaje tradicional de la cultura política local, tanto de Medellín, como del resto del país. Se recurre, entonces, al término Edil para nombrar a los miembros de una institución pública, conformada por un conjunto de ciudadanos elegidos en elecciones populares, lo cual les avala como Ediles —o dignatarios— de instituciones como lo son el Senado de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y en efecto las Juntas Administradoras Locales.

De manera que, con el fin de fortalecer lo anterior, haremos uso de la definición presentada por la Real Academia de la Lengua Española, respecto del término *edil*:

> 1) Concejal (miembro de una corporación municipal).
> 2) Entre los antiguos romanos, magistrado a cuyo cargo estaban las obras públicas, y que cuidaba del reparo, ornato y limpieza de los templos, casas y calles de la ciudad de Roma.
> 3) En Roma, edil elegido de entre la plebe (Real Academia de la Lengua Española, 2014).

Además, se debe agregar que, en Colombia,

> La Ley 1421 de 1993 establece que para ser elegido Edil se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber residido o desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la misma localidad por lo menos durante los dos años anteriores a la fecha de elección o de nombramiento (Registraduría General del Estado Civil, s.f.).

De forma que, el concepto edil hace referencia plena al tipo de investidura de un miembro de una JAL, por su carácter político frente al Estado, al igual que los concejales.

Para el caso de la ciudad de Medellín, tal término fue acuñado y reconocido a través del documento *Juntas Administradoras Locales, Construyendo Ciudad Para La Vida*, elaborado en el año 2014, el cual planteó la siguiente definición: "A los miembros de Juntas Administradoras Locales se le denomina Ediles y Edilesas, y ostentan la calidad de servidores públicos" (Alcaldía de Medellín, 2014). Por lo tanto, acordaremos que, para el caso de este trabajo escrito, y para facilitar la lectura del mismo, así como la distinción plena de los actores mencionados, cuando se acuda al término edil, se hace alusión a los miembros de las JAL en Medellín, mientras que a los integrantes del Concejo Municipal se les nombrará como *concejales*.

Por otro lado, el término "Local" vinculado a la institución JAL, podría generar algún tipo de dudas frente a su circunscripción, ya que cuando se indaga sobre órganos, instituciones y, en general, temas administrativos, en función de un territorio, es común encontrarse con el concepto de "localidad" o "local", usados de forma indiscriminada, o haciendo referencia aleatoriamente a espacios geográficos administrados por autoridades territoriales, o por órganos del Estado. Un ejemplo de esto, y de las dificultades que puede ocasionar la falta de claridad conceptual, es la que implica comprender el entorno en el que se desarrollan estas JAL, sobre las cuales se da por sentado que el concepto localidad hace referencia del espacio geográfico-administrativo en el que éstas se desenvuelven. Sin embargo, de igual forma también se suele encontrar términos como gobierno o administración local, en donde localidad o lo local, se refieren implícitamente a un contexto tal vez muy distinto a los entornos comunales de las JAL.

Como lo plantea la politóloga Jasblleidy Pirazán, la tensión entre lo local y localidad, en lo atinente a las JAL, podría abordarse de la siguiente manera:

> Local, es aquel territorio, que derivado de los procesos de descentralización de los Estados nacionales surgen como una escala en donde se refuerza la asociatividad, la proximidad con las instituciones, la materialización de las políticas y el reconocimiento de la identidad, configurándose como un espacio particular para la acción política. En donde está acción está mediada por la interacción con las otras escalas. Las comunidades locales se conforman mediadas por las relaciones con lo regional, nacional y global; y a su vez por múltiples realidades, sociales, económicas y políticas, creando un campo en dónde la complejidad está a la orden del día. Sin embargo, al abordar el estudio de lo "local" ha predominado el papel que ejercen agentes externos al mismo y/o la influencia de las demás escalas sobre este espacio. […] Dejando de lado esta mirada centralista de los procesos políticos, y que asume a lo local sobre todo como un producto de fuerzas externas, es

> necesario asumirlo como un espacio complejo y dinámico. En el espacio local de las urbes se dan dinámicas en donde se desarrollan actividades cotidianas y simbólicas. Se crean formas de cooperación, representación, apoyo, sentido de pertenencia, lazos afectivos; disputas, conflictos, discrepancias y fracturas. En este espacio se forman códigos particulares en donde grupos distintos y sujetos específicos inciden para la determinación de las demandas, los intereses y las necesidades (Pirazán, 2015, p. 62).

Así pues, en términos conceptuales la definición adscrita a lo local, en función de las JAL, trasciende la referencia de una ubicación geográfica concreta, para el caso de las comunas, y apela a una condición de un espacio social y político complejo por sus interacciones particulares en relación a otros actores, que sobre este espacio inciden.

Seguidamente, y para efectos de hacer un encuadre conceptual de la forma más precisa —en torno al objeto de estudio de este trabajo investigativo—, se plantea que: La JAL es una corporación pública, de elección popular, con atribuciones y funciones constitucionales, consignadas en el Artículo 318 de la Constitución Política de Colombia, la cual menciona a favor de esta que:

> Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 318).

No obstante, y retomando la línea argumental expuesta, las Juntas Administradoras Locales han vivido en una especie de incertidumbre en cuanto a su lugar y labor como parte importante en la construcción de Estado. Dicha incertidumbre parte de una serie de inhabilidades y obligaciones enmarcadas en las diferentes normas que le posicionan en un estatus social y político, en términos de compromisos y obligaciones de un Concejo Municipal; pero, a diferencia de éste, carece taxativamente de herramientas económicas, logísticas y políticas que garanticen el buen cumplimento de sus funciones, y el ejercicio independiente de las mismas. Por otro lado, la intención de delegar o descentralizar no ha sido hasta ahora efectiva.

Aunque las JAL poseen el mismo grado de sanciones contenciosas que el Concejo Municipal, puede resultar absurdo compararles frente a sus funciones y obligaciones en la práctica, pues, en efecto, un Concejo Municipal posee un articulado constitucional más amplio que las JAL; en tanto su jurisdicción se circunscribe a nivel ciudad, más no de una comuna.

Si se comparan las funciones de estas dos corporaciones, se puede observar cómo éstas poseen una diferencia en proporción de diez a cinco desde lo que dispone la Constitución Política; permitiendo comparar, además, relaciones en cuanto a sus atribuciones.

En el cruce de funciones sólo encontramos cinco relaciones entre las funciones enlistadas (ver Tabla 1):

(i) El papel en la participación y formulación de planes y programas en sus jurisdicciones, con una diferencia sustancial en cuanto a la capacidad de sanción, exclusiva para el Concejo.

(ii) La posibilidad de "disponer" o priorizar las partidas de inversión en cada uno de sus territorios. Sin embargo, para el caso de las JAL, esta función se encuentra sujeta a aplicación que dispone el régimen municipal a cada territorio según su categoría, y éste no aplica para el caso de Medellín.[12]

(iii) Participar en la elaboración en planes anuales de inversión.

(iv) La vigilancia y el control que tienen sobre el seguimiento al impacto y pertinencia de los proyectos ejecutados en el Municipio —para el caso del Concejo—, y en las comunas —para el caso de las JAL—.

(v) La disposición de recibir, por parte de actores superiores, la delegación, o descentralización de funciones.

Tabla 5. Funciones comparadas Concejo Municipal- JAL

Paralelo Funciones Constitucionales	
Concejo de Medellin	**J.A.L**
1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.	
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.	1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.	
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.	4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.	3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.	
7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.	
8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.	
9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.	2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.	5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos de la Constitución Política de Colombia, (s.f.).

[12] A diferencia de los distritos especiales, en Medellín no existen partidas presupuestales globales como si las hay en el caso de Bogotá. Esta es, por ejemplo, una de las disposiciones y atribuciones que concede los niveles descritos en el Régimen Municipal (Ley 1551 de 2012).

De lo anterior se debe considerar que las limitaciones de las JAL se diferencian, respecto a las funciones del Concejo Municipal, principalmente por: (i) la imposibilidad constitucional de recibir honorarios económicos por su labor, que es en el caso de la mayoría de los municipios a nivel nacional —como consecuencia de las categorías asignadas por las normas sancionadas sobre el régimen municipal—. Esta falta de reconocimiento, o retribución por las labores asignadas, dificulta que los ediles miembros de las JAL dediquen el tiempo necesario para el cumplimiento idóneo de sus funciones, y la respuesta plena a los principios o valores administrativos. (ii) En segundo lugar, se advierte la incapacidad, también de tipo legal, de generar, por parte de las JAL, un cuerpo secretariado independiente, que administre sus acciones logísticas para la gestión de la información requerida por los servidores, su documentación y facilite sus funciones públicas. Esta imposibilidad se da, primero, por la carencia de recursos económicos propios, por parte de estas corporaciones públicas; y, a su vez, por la orden expresa, a través del Artículo 133 de la Ley 136 de 1994, que impide crear dichas estructuras administrativas.

De manera que los ediles de la JAL, además de tener que garantizar de forma independiente su sustento (a través de la búsqueda de ingresos personales), tienen que garantizar la coordinación y administración misma del cumplimiento de sus funciones en términos secretariales. Esto conlleva, de forma casi vertiginosa, al detrimento de esta corporación, a causa del incumplimiento de sus funciones y quehacer mínimo en sus territorios; convirtiéndola en una forma organizativa legal débil y poco dedicada a los deberes que la norma le demanda.

En la actualidad, en Medellín, la Secretaría de Participación Ciudadana —antes de la reestructuración administrativa del año 2012—, anteriormente conocida como Secretaría de Desarrollo Social, como parte de una apuesta política en el gobierno de Omar Flórez Vélez, en 1991, adscribió —a través del Acuerdo 025 Municipal— a las JAL entre las responsabilidades en términos presupuestales y de apoyos, de alguna forma logísticos para el cumplimiento de sus funciones. No obstante, dicha voluntad sólo se vio materializada en la conformación de un equipo de trabajo amplio institucional para el fortalecimiento de las juntas para el período 2012-2015, del Alcalde Aníbal Gaviria, el cual amplió el personal a cargo del apoyo a las funciones de estos ediles, aumentando su presupuesto, e implementando —para el entonces—, la actualización de la Ley del Régimen Municipal 1551, en donde se le otorgaron algunos otros beneficios a las JAL.

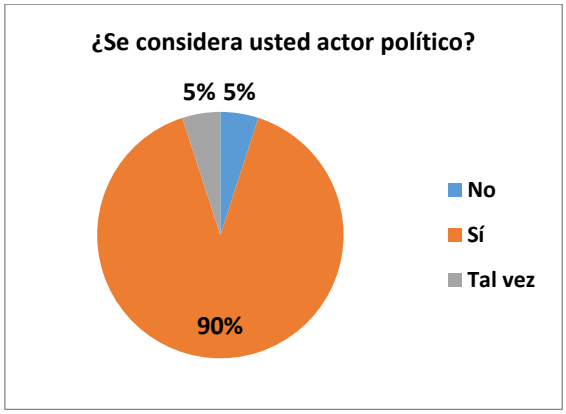
Ahora, a pesar de la notable incapacidad de organización autónoma que tienen las JAL para fungir como una verdadera institución pública, la Secretaría de Participación Ciudadana en Medellín es quien debe garantizar el buen funcionamiento de ellas. Sin embargo, la Secretaría no logra suplir, en efecto, todas las necesidades que poseen, para el caso de la Ciudad de Medellín, las 21 JAL que la conforman.

A pesar de estos impedimentos, las Juntas Administradoras Locales constituyen un organismo sujeto al mismo tipo de sanciones disciplinarias que cualquier otro servidor público de elección popular —según la Ley 136 de 1994, en su Artículo 126—. Por ejemplo, las JAL están inhabilitadas para contratar con instituciones públicas de nivel central o descentralizado en el municipio en el que se les eligió.

Mientras tanto, los ediles permanecen en función de la búsqueda de su fortalecimiento, en una fluctuación política constante, respecto a las cambiantes Administraciones y los Concejos Municipales, en procura de lograr la reivindicación de su importancia en la democracia participativa, el reconocimiento de su papel político territorial, y la delegación de unas funciones que les posicionen como verdaderos actores incidentes en el territorio.

En los resultados obtenidos mediante la encuesta realizada en el proceso de investigación, los Ediles suman desde su auto-reconocimiento y percepción del significado que posee su investidura una posición frente a su carácter político, que trasciende más allá del liderazgo tradicional que puedan ejercer en sus localidades (ver Gráfico 15). Este debate posee una gran relevancia para los miembros de las JAL, por el significado que su reconocimiento, como actores políticos, y no comunitarios, puede impactar frente a los imaginarios que habitan en la cotidianeidad de los actores políticos y entes descritos.

Gráfico 15. La JAL como actor político



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

Como herramienta, o expresión de sus decisiones, las JAL se valen de las *resoluciones*, las cuales son tomadas como actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, hasta tanto las autoridades judiciales correspondientes no digan lo contrario mediante la ley. Sin embargo, y al igual que las demás dificultades que las juntas poseen frente al cumplimiento de las funciones que la norma les delega, estas resoluciones no sólo carecen de algún tipo de vinculación a nivel municipal —que les avale y valide en el impacto de los conceptos que éstas resuelvan con sus territorios—; sino que, también, carecen de algún tipo de fuerza normativa dentro de sus jurisdicciones (las comunas).

Por tanto, cada Administración Municipal o Institución Pública, estará en la libertad de reconocer estas resoluciones, ya sea para tenerlas en cuenta como diagnósticos puntuales que referencien comunas en específico sobre temas concretos, o como apoyos que legitimen decisiones o acciones que se realicen en función de alguna comuna. Tal y como lo demuestran los resultados obtenidos por la encueta realizada (ver Gráfico 16), el 45% de los ex-ediles consideró que las resoluciones sancionadas y radicadas en la municipalidad no fueron tenidas en cuenta para el ejercicio de la planeación de cada uno de sus territorios. Ahora, hay que resaltar que el 55% de ex-ediles consideraron lo contrario; y, sin embargo, éstos no asumieron dicha posición por la efectividad que las administraciones o concejos les dieron a la generalidad de las resoluciones formuladas y radicadas ante la institucionalidad. Por el contrario, recuerdan que en su ejercicio como Ediles de la JAL radicaron anualmente resoluciones puntuales —como las relacionadas al proceso de PLyPP, avalando la priorización de dichos recursos comunales—, pero nunca los demás temas fueron sancionados por medio de sus resoluciones.

Gráfico 16. Atención de las JAL por la Administración Municipal

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

Lo anterior, evidencia, por tanto, la particular concepción y aplicación de la descentralización política para con las JAL en la ciudad de Medellín, lo cual se constituye como el principal Talón de Aquiles, ya que impacta de manera negativa en su gestión, limitando el ejercicio de un papel que incida de forma real sobre el desarrollo del territorio y el bienestar de las comunidades que les eligen. Sin embargo, desde el año 2007, en la Ciudad de Medellín fue vinculado el Sistema Municipal de Planeación, y mediante reglamentación de uno de sus capítulos, se dispuso para las JAL una distracción en cuanto al cumplimiento parcial de sus funciones en su papel territorial, a través del programa de Planeación Local y Presupuesto (PlyPP). En éste se le dio una función preponderante a las JAL en la coordinación de dicho programa, así como la refrendación de las disposiciones que se hicieran en el 5% del presupuesto municipal vinculado a la libre inversión participativa por cada una de las comunidades de las 21 comunas de la ciudad.

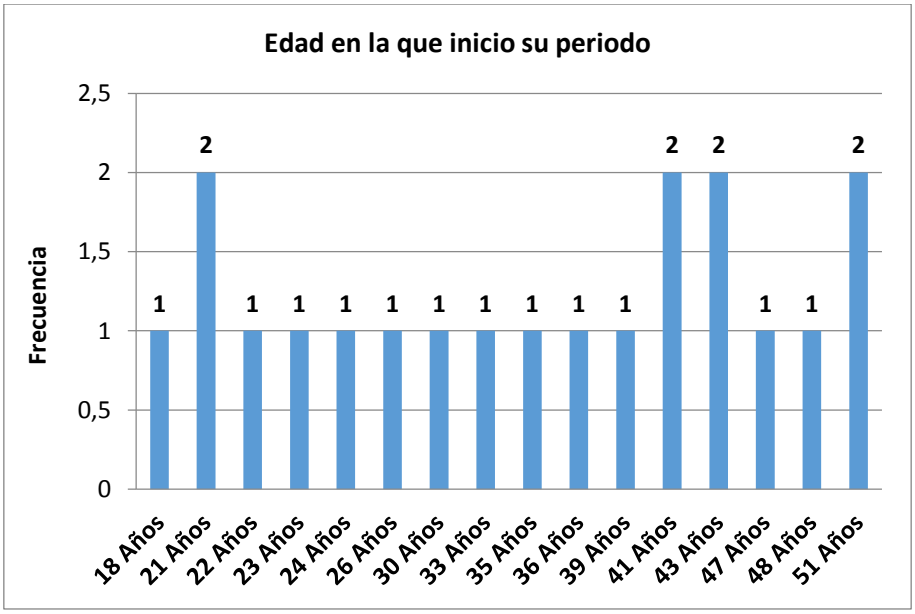
A parte de lo anterior, las JAL conviven en un ambiente de disputa por el liderazgo legítimo frente a los demás actores que habitan y lideran, de formas particulares, distintos temas en pro del desarrollo de sus comunas. Entre ellas: las Organizaciones Sociales, los líderes adscritos a Juntas de Acciones Comunales, y demás formas organizativas de movilización que se pueden concebir por fuera de las JAL, y que no necesariamente se encuentran alineadas con éstas. Si bien en muchas oportunidades los ediles proceden y poseen vinculaciones con actores sociales de sus comunas, que a su vez tienen afinidades políticas en sus territorios, viven las mismas tensiones y dinámicas político-partidistas que se manifiestan en el sistema político a nivel macro; que, en este caso, sirve de herramienta de gestión y apoyo para las JAL, en términos de alianzas u oposiciones.

Como consecuencia de la entrada en vigor del programa PLyPP, se configuró, a nivel comunal, una espiral social de disputa por la orientación de los recursos, de la cual participan las fuerzas en mención, quienes, a través de este programa, buscan fortalecerse económica, social o políticamente. Por tal motivo, las Juntas Administradoras Locales centraron su discurso y atención, en el fortalecimiento de dicho programa, procurando permanecer al frente del mismo, de manera que éste le sea de herramienta política, o carta de negociación en el liderazgo de la gestión y planeación de las comunas, frente a los demás actores en sus territorios.

Una característica importante de las Juntas Administradoras Locales, para efectos de la ciudad de Medellín, es que no existe un grupo generacional preponderante y representativo en la integración de las mismas, sino que, por el contrario, está compuesta por una diversidad de personas de todas las generaciones. No obstante, dicha

heterogeneidad no se da en términos poblacionales, ya que no parece haber una representación significativa de grupos poblacionales, o minorías dentro de las corporaciones. Ello, en términos democráticos, demuestra una debilidad en relación a la importancia de una presencia poblacional que debata y gestione sobre las problemáticas particulares de su población, o grupo minoritario, en términos de inclusión socio-política.

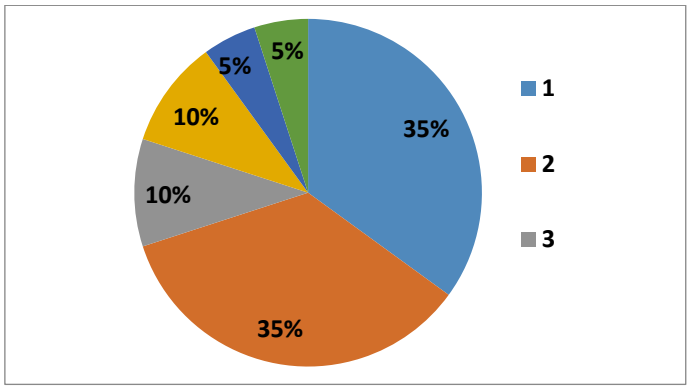
Gráfico 17. Edad de Ediles Encuestados



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

Por otro lado, existe en la ciudad una constante frente a la repetición de candidaturas de ediles que ya cumplieron un primer período en la JAL (ver Gráfico 18). Respecto de los dos períodos de gobierno estudiados, se encontró que sólo el 35% de los ediles había ejercido una sola vez, otro 35% llevaba su segundo período; mientras el porcentaje restante llevaba más de tres períodos. Al igual que la falta de una representación poblacional diversa en las JAL, este fenómeno deja dilucidar otro problema para la democracia participativa y representativa local, ya que la recurrente llegada al poder comunal de liderazgos, que se podrían calificar como tradicionales, termina por particularizar procesos, concentrando el poder, y cerrando el espacio de participación a otros sectores poblacionales, como lo son las poblaciones vulnerables y las minorías. Aunado a lo anterior, es permisible detectar un cierto interés de los ediles por permanecer en una corporación como la JAL, pese a la precariedad institucional señaladas. De manera que, sin un salario por su labor, y sin contar con un empleo fijo, la mayoría de los ediles encuentra oportuno su permanencia en las JAL para su plan de vida.

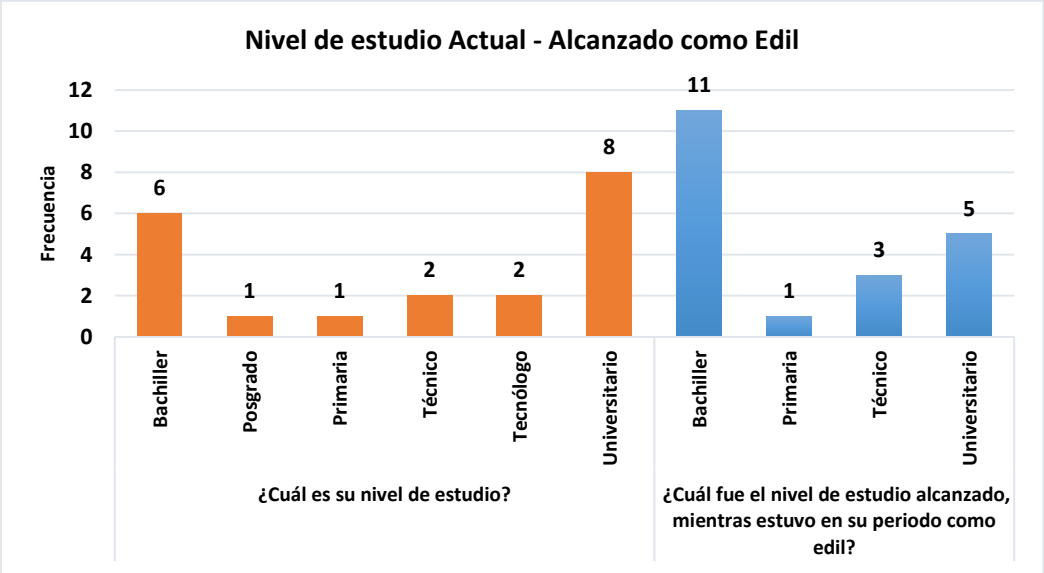
Gráfico 18. Cantidad de períodos ejercidos por los Ediles encuestados



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

Pasando al tema de la cualificación académica, puede observarse, según lo expuesto en el Gráfico 19, que en el transcurso del tiempo los ex-ediles encuestados alcanzaron mejores niveles formativos a nivel técnico, tecnológico y profesional. Este indicador puede deberse a un sinfín de factores, debido no sólo aspiraciones políticas futuras —que les exige mayor preparación—, sino también laborales. En este sentido, las JAL constituyen una plataforma que permite y estimula la formación y cualificación profesional de sus miembros.

Gráfico 19. Nivel de estudio - Ediles



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

Finalmente, puede concluirse, de forma parcial respecto a las JAL, que el universo de particularidades que las define en un territorio municipal, como Medellín, está mediado por un vasto número de variables, incluso por algunas que se escapan del objeto

de estudio aquí propuesto y de la percepción misma de la magnitud de la información posible. Sin embargo, son estas mismas especificidades las que motivan a los ediles al ejercicio de su papel en una corporación como las JAL y, en consecuencia, a la superación de retos personales y políticos.

5. Retroalimentación y sostenibilidad

Desde el enfoque sistémico de Easton, una lectura completa del ambiente político de un medio determinado, y sus flujos, debe tener como finalidad la retroalimentación y sostenibilidad del sistema. En esa medida, se requiere de un flujo constante, o proceso, el cual retribuya las demandas del marco general, a cada parte del sistema, según corresponda. Además, requiere también hacerse cargo del factor *sostenibilidad*, a partir del cual le permita persistir en el tiempo, sobreponiéndose a las tensiones políticas que dentro del sistema se puedan dar, permitiendo que el sistema evolucione y se adapte constantemente a los cambios políticos de su entorno.

Para el caso de esta propuesta sistémica, y en función de la importancia que adquiere el análisis del proceso de retroalimentación, se parte por afirmar que si bien dicho ciclo se da consecuentemente en cada uno de los actores implicados, respecto los *in-puts y out-puts* de los actores más próximos, no existe una correspondencia total entre las demandas del sistema general, en función de las respuestas que debe dar la Junta Administradora Local desde sus responsabilidades constitucionales y legales. Lo anterior se da por tres fenómenos: (i) las implicaciones del régimen municipal, sobre las funciones generales dispuestas en la Constitución Política para las JAL; (ii) los impedimentos que se desarrollan por la libre interpretación e implementación de la norma por parte de la institución municipal, que conllevan a una imposibilidad técnica para el cumplimento de las funciones que las JAL poseen; (ii) y la falta reglamentación de una ruta de desarrollo administrativo que vincule la implementación de las funciones mínimas que las JAL poseen, en función del desarrollo de una agenda pública local.

Por tanto, en términos de sostenibilidad, el sistema político en que se encuentran las JAL, que lleva en vigencia más de 30 años en el país, posee una tensión orgánica a nivel de las instituciones que la rodean en función del desarrollo de la misma; de forma que las evidencias recogidas demuestran los pocos cambios sustanciales que se han hecho respecto al fortalecimiento político hacia las JAL. No obstante, el sistema sigue en vigencia y logra garantizar su permanencia en términos políticos y administrativos, a

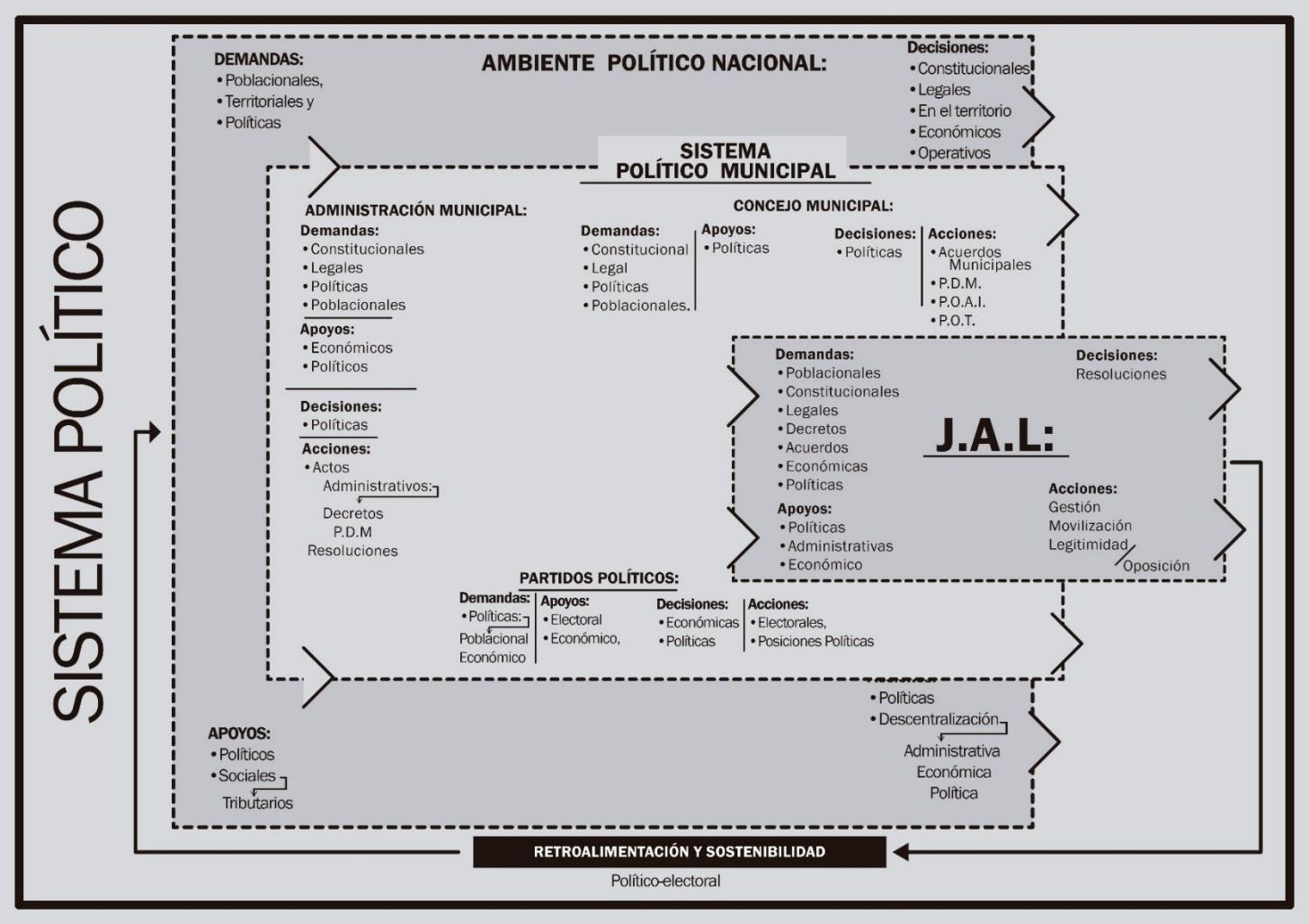
pesar de las dificultades descritas en términos de retroalimentación. Sin embargo, estas problemáticas que se le suman a la frágil sostenibilidad del sistema, tampoco parecen avizorar una crisis política, y mucho menos legal, que genere cambios o la caída del dicho ambiente político respecto a las JAL.

De forma que, la relación en términos del sistema y la influencia de los actores respecto a las JAL, se concibe en la práctica de forma utilitaria, en función de beneficios políticos y económicos que se pueden transar entre los actores del sistema, con miras a un proyecto futuro que les beneficie. Por otro lado, la existencia de un debate que busque por medio de acciones administrativas, el fortalecimiento y flujo constante entre los *in-puts y out-puts* de la corporación pública JAL, a través de actos administrativos que la reconozcan, y permita el cumplimiento real de sus funciones legales, no es una preocupación manifiesta de los actores vinculados al del sistema en general.

Por consiguiente, el sistema propuesto logra una sostenibilidad y equilibrio desde una base política precaria, que no responde a las demandas hechas a las JAL, ni a sus funciones, y mucho menos a la intención constitucional que la creó como un actor fundamental para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia participativa, desde la representatividad de sus comunidades. De manera que la constante del sistema se presenta en términos políticos de los individuos que de este hacen parte, dejando ver una tendencia —ya desarrollada— respecto a la llegada de los miembros de la JAL a la vida pública.

En conclusión, la influencia generada y demandada sobre los actores generales del sistema respecto a las JAL, busca de alguna forma preservar las dinámicas tal y como están en la actualidad, sin ningún interés de fortalecerlas como actores que incidan realmente sobre el desarrollo de sus territorios, ni en las agendas de las administraciones municipales, o los procesos realizados por los Concejos Municipales. Además, la falta de articulación y reconocimiento por parte de todos estos actores del sistema frente a las JAL, demuestra la inexistencia de un interés para ubicarlas en un estatus institucional, generando, por el contrario, la sensación de la existencia recelos políticos en general hacia las JAL. Todo ello termina por evidenciar la relación individuos, política e institucionalidad que favorece a las partes implicadas en el sistema, incluso para los ediles miembros de la JAL, generando no sólo garantías en proyecciones personales futuras en términos político-electorales, sino también en términos de ingreso a la vida laboral en el sector público.

Gráfico 20. Sistema Político



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de análisis e indagación, (s.f.).

6. Conclusiones

Habiendo comprendido el origen, historia y naturaleza de las JAL en Medellín, se puede llegar de forma deductiva a una cantidad extensa de conclusiones frente a las problemáticas políticas que se desarrollan de todo el territorio Colombiano, desde enfoques económicos, sociales, históricos, democráticos, y estructurales del Estado Colombiano. Sin embargo, para el caso de esta investigación, se desarrolló una ruta de trabajo contextual que permitió acotar, de forma ajustada, cada uno de los elementos históricos, normativos, administrativos y políticos, desarrollados en torno a los períodos de gobierno comprendidos entre los años 2008–2015, procurando ubicar a las Juntas Administradoras Locales en el marco del sistema político descentralizado de Medellín.

Entre los resultados obtenidos, se pudo notar la considerable importancia e influencia que poseen los partidos políticos, frente al desarrollo de las JAL en el país, no solo por el acceso al poder que se permite por medio de estas organizaciones privadas, para el logro de las curules por parte de los candidatos, sino también por la influencia que adquieren en la medida en que estos van adquiriendo una presencia más amplia dentro de los diferentes cargos políticos o administrativos dentro de los gobiernos de turno que tienen capacidad de incidencia sobre las JAL.

De forma que, haciendo lectura de los resultados electorales obtenidos en diferentes jornadas, y en relación con las afinidades partidistas de los gobiernos salientes y entrantes, se pudo evidenciar cómo se fueron constituyendo políticamente las JAL en proporción a los gobiernos municipales. En consecuencia, entre los períodos de gobierno de Alonso Salazar y Aníbal Gaviria, la presencia de los partidos políticos, respecto de las curules obtenidas por los Ediles de las JAL, tuvieron una mayor representación por parte del Partido Verde. Esto se debió a que antes del período de gobierno de Alonso Salazar, la Alcaldía de Medellín estuvo administrada por el exalcalde Sergio Fajardo, el cual llegó al poder por medio del movimiento político Compromiso Ciudadano, pero delegó la continuidad de su modelo de gobierno sobre el alcalde entrante y su partido político.

Dicha continuidad conversó de buena forma con los resultados obtenidos por las JAL, y el fortalecimiento resultante del gobierno saliente del Sergio Fajardo. Además, para el año 2012, ocho años después del gobierno de Fajardo, ya habría transcurrido un período más de este modelo administrativo, ahora en cabeza del representante del Partido Verde, quien dejó una vasta representación partidista en las JAL, al gobierno liberal que le siguió con el exalcalde Aníbal Gaviria.

Sin embargo, dicha representación y fuerza política entre las JAL y los gobiernos de turno, no generó un diálogo entre estos dos actores — pese al papel que éstas jugaron en las elecciones a Alcaldes y Concejales—, que fortaleciera de forma diferencial a las JAL como institución pública comunal; tal que, luego de 26 años de modernización de la Constitución Política en Colombia, el proceso de descentralización no ha sido aplicado de forma efectiva en la totalidad de la circunscripción nacional, al paso que buena parte del territorio colombiano carece aún de oferta y presencia institucional focalizada y oportuna. Ello, en razón de que parte de las instituciones administrativas y políticas locales no han sido suficientemente fortalecidas en términos de autonomía y capacidad financiera, política y administrativa, dependiendo en algunos casos de la planeación y ejecución de partidas presupuestales nacionales por su precaria auto-sostenibilidad.

Además, a pesar de que la concepción de la descentralización se encuentra bien definida y reglamentada en las normas nacionales, su grado de vinculación para el caso de los municipios se ve limitada por la capacidad que estos poseen de ubicarse en el espectro de categorías distritales del régimen municipal, el cual dispone según su categoría, grados de aplicación frente a la libertad o capacidad administrativa, económica y política. Por otro lado, el cumplimiento o desarrollo ideal del proceso de descentralización en Colombia está limitado por la voluntad política de cada uno de los gobiernos que transitan por los períodos que define la ley; por lo que la interpretación y aplicación de normas y mecanismos, como la descentralización, está mediada por disposiciones económicas, políticas y administrativas que responden a afinidades, necesidades o intereses coyunturales, en la mayoría de los casos electorales, que además generan una aplicación tardía de las voluntades constitucionales.

De manera que el desarrollo, la evolución y la aplicación de la descentralización está consecuentemente ligado al crecimiento y la consolidación no homogénea del desarrollo de los municipios frente al Estado, ya que en Colombia la implementación y adaptación de estas normas está directamente relacionado al estado de desarrolla en que se encuentren los departamentos o municipios en lógica de centro-periferia. En otras palabras, el proceso de descentralización se encuentra más consolidado en las ciudades centrales, que poseen altos índices de desarrollo económico, social y político —como Bogotá, Cali, Cartagena y Medellín, las cuales poseen un régimen más consolidado que otras—.

Por otro lado, Medellín es una de las ciudades con mayor desarrollo y aplicación de procesos descentralizados, que responden no sólo a sus necesidades económicas y administrativas, sino también poblacionales, que le permite hacerse con libertades administrativas, políticas y económicas, en términos de las libertades enmarcadas a su

categoría municipal. A través de ellas es que Medellín ha logrado sostener de forma autónoma el despliegue de la oferta institucional sobre su jurisdicción. En ese sentido, sus organismos e instituciones gubernamentales se organizan para responder a las demandas de una población creciente, en un territorio altamente saturado en necesidades sociales, y de un desarrollo municipal acelerado.

En consecuencia, los gobiernos en Medellín implementaron y concibieron, según sus necesidades y alcances, instituciones como las JAL —en cada una de las comunas— con un propósito que se sujetó o limitó a la aplicación básica de la Ley. A diferencia de la aplicación que esta institución tuvo en Bogotá, y en otros Distritos Especiales del país, en Medellín las JAL se limitan a apoyar y legitimar procesos participativos estrechos, que si bien se encuentran por encima del contexto de otros municipios, su situación actual no alcanza a responder o desarrollar todos los engranajes que contiene en sus funciones el fortalecimiento de la democracia participativa —y en el cual las JAL juegan el papel de dinamizadores de los procesos democráticos en las comunas—. Además, los Ediles no poseen un salario que garantice una dedicación exclusiva en el cumplimiento de desarrollo de sus deberes, y al mismo tiempo estos Ediles son sujetos de inhabilidad como cualquier otro servidor público de elección popular.

De forma que, el proceso que se generó alrededor de las JAL en Medellín, luego de su instauración, no tuvo un acompañamiento o seguimiento político y normativo que le fortaleciese. Las evidencias normativas encontradas fortalecen la anterior afirmación, cuando se revisan cada uno de los acuerdos y decretos municipales que mencionan a las JAL, entre estos se encuentran sancionados los Planes de Desarrollo Municipal, Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Operativos Anuales de Inversión, Sistemas Municipales de Planeación, e incluso actos administrativos direccionados a desarrollar temas concernientes a las JAL. De manera que el fortalecimiento y reconocimiento la institucionalidad JAL se dio inversamente proporcional a la cantidad de normas municipales sancionadas en temas en los que las JAL debían ejercer un papel significativo por funciones.

Se intuye como resultado del proceso investigativo, el cual buscó justificar en un primer momento a las JAL como una expresión de la descentralización del sistema político en Colombia, cuatro conclusiones generales que demuestran, en la práctica, una realidad significativamente alejada de esta hipótesis inicial.

En primer lugar, el modelo del régimen municipal, a la luz del proceso de descentralización en Colombia, incide directamente en modelos de implementación fragmentados e irregulares, ya que el anterior modelo centralista del país fortaleció de

forma desigual el progreso y desarrollo de los municipios alrededor del territorio nacional, no pudiendo ser medido, de forma general, el éxito de su aplicación. Para el caso de Medellín, dicho proceso se encuentra a mitad del camino, en comparación con la capital del país, donde ya existe una implementación y constitución de la JAL más acertada; siendo éstas instituciones públicas descentralizadas que hacen presencia y dialogan con núcleos sociales más particulares como lo son las comunas, o distritos.

En segundo lugar, y en términos de descentralización, las JAL no gozan de una estructura institucional que la defina como un organismo descentralizado en Medellín, en tanto que, en su mayoría, las JAL no poseen un espacio propio e idóneo para su ejercicio. Además, tampoco tienen una independencia en cuanto a su funcionamiento, ya que la ley prohíbe poseer de forma independiente una secretaria que gestione y garantice los asuntos logísticos mínimos para su funcionamiento. Aparte, las JAL tampoco gozan de autonomía, ya que no se les ha descentralizado, o delegado como responsabilidad, ninguna atribución propia de la modernización institucional del Estado, como lo es la capacidad de administrar acciones, recursos o tomar decisiones políticas que impacten sus territorios.

Por otro lado, el territorio al cual están adscritas, y que es jurisdicción de las JAL, no se encuentra considerado como un territorio que requiera independencia administrativa, económica o política, como sí lo son los municipios en el régimen municipal nacional, y para los cuales se crearon las alcaldías y los concejos. Además, las comunas poseen una única autoridad reconocida por la norma en cuanto a la regulación y gobierno territorial, los cuales son los inspectores que actúan de la mano con la fuerza pública, y no gozan de independencia, sino que dependen y rinden cuentas a las instituciones al centralismo municipal.

En tercer lugar, el papel que desempeñan las JAL en Medellín, a causa de sus limitaciones, y la poca voluntad política para el fortalecer su funcionamiento, no alcanza a desarrollar todas las atribuciones que éstas poseen; de manera que las JAL se encuentran en un constante incumplimiento de sus funciones a causa de la precariedad del apoyo brindado. Es la Alcaldía de Medellín, y el Concejo Municipal, quienes deben garantizar el mejoramiento de la gestión municipal de lo público, y para ello una JAL capaz de fortalecer la participación y movilización ciudadana; hacer control a lo público; liderar Planes Locales de Desarrollo; proponer de forma idónea y técnica, propuestas para el desarrollo de la ciudad, desde las particularidades comunales; y gestionar una mejor prestación de los servicios públicos.

En cuarto lugar, el sistema político de las JAL desarrolla un ambiente político con dos caras de la moneda: Por un lado, está el ambiente que requiere para esta de manera

formal, las demandas y exigencias normativas, administrativas y políticas que están por fuera del alcance práctico del ejercicio de las mismas. Por otro lado, se encuentra el aspecto político-electoral, que además se desarrolla de forma informal, paralelo a las instituciones públicas, pero que en efecto es la que posee una connotación más clara en cuanto al papel que desempeñan en la práctica lo miembros de las JAL, como representantes filiales a un partido, movimiento o ideología política, en relación a los actores que hacen parte de los gobiernos de turno.

En efecto, para el caso de Medellín, como ejemplo de lo que puede ocurrir en otras regiones del país, la creación, implementación y la forma en cómo se dispone o facilita el funcionamiento de las JAL, podría estar limitado por un asunto, en especial proselitista y utilitarista, que protege el bienestar político de unos actores municipales ya consolidados. Por este motivo el flujo más fuerte del sistema político municipal de la JAL es el electoral, y no los que podrían dar respuesta a las demandas legales que este corporado posee.

En conclusión, las JAL como corporación pública en Medellín carecen de cuerpo institucional para su ejercicio, y no posee herramientas ni procedimientos para la aplicación efectiva de sus funciones legales, ya que los gobiernos que han implementado procesos de descentralización en la ciudad no se han apoyado en esta institución —a través de la delegación de funciones administrativas—, y mucho menos han recurrido a un fortalecimiento o su reestructuración institucional que les de autonomía para hacer más efectiva, eficiente y eficaz la presencia y respuesta de los actores JAL en el sistema municipal institucional en las comunas de la ciudad.

De manera que la JAL contradictoriamente a su naturaleza, no responde a los requisitos básicos de una institución descentralizada del Estado colombiano, a causa de sus limitaciones estructurales, económicas y políticas, entre las cuales se encuentra la poca capacidad de incidir a través de sus actos administrativos sobre los asuntos públicos que impactan sus jurisdicciones. Así pues, el sistema político en el cual está sumergida la JAL, sólo las concibe en la práctica como una institución de apoyo electoral que garantiza la constante consecución y permanencia en el poder de actores políticos vinculados a la vida pública. Asimismo, las JAL no han gozado de voluntad política que disponga o cree el medio propicio para su desarrollo, en tanto expresión de la descentralización política del Estado colombiano. Ello, en últimas, refuerza la tesis de que las JAL en Colombia son, en sentido práctico, una creación frustrada del Estado democrático moderno, que ha sido influida, de forma contraria a sus propósitos ideales, por los deseos particulares de los actores que hacen parte del sistema político que las contiene.

Referencias Bibliográficas

Alcaldía de Medellín (2008). *Plan de Desarrollo 2008-2011. "Medellín Es Solidaria y Competitiva"*. Recuperado el 13 de octubre de 2016, en: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=1006#.WSGhJih97IU

Alcaldía de Medellín (2009). *Decreto 1073 de 2009: Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 043 de 2007 en lo referente a la Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín*. Recuperado el 20 de octubre de 2016, en: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Desarrollo%20Social/Secciones/Normas/Documentos/2013/leg20090722%20Decreto%201073%20de%202009%20-%20Reglamentacion%20PLyPP.pdf

Alcaldía de Medellín (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2015. "Medellín, un hogar para la vida".* Recuperado el 14 de octubre de 2016, en: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/2012-04-30_Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf

Alcaldía de Medellín (2013). *Decreto 1205 de 2013: Por medio del cual se crea una nueva reglamentación para el Acuerdo 43 en lo referente a Presupuesto Participativo. Queda derogado el Decreto 1073 de 2009.* Recuperado el 20 de octubre de 2016, en: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial/2013/Gaceta%204177/DECRETO%201205%20DE%202013.pdf

Alcaldía de Medellín. (2014). *Juntas Administradoras Locales Construyendo Ciudad Para La Vida.* Medellín: Alcaldía de Medellín.

Aramburo, G. S. (2015). *Junta Administradora Local de la Comuna 14 de Medellín.* [Informe final de práctica de grado]. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.

Bobbio, N. (2008). "Descentralizacion y Centralizacion". En N. Bobbio, *Diccionario de Politica.* Mexico D. F.: Siglo XXI, pp. 227-232.

Bogdanor, V. (1991). *Enciclopedia de las intituciones politicas.* Madrid: Alianza Editorial.

Calvo C., N. (2005). "Incidencia de las Juntas Administradoras Locales de Cartago (Valle) en los procesos de descentralización y participación ciudadana a partir de la Constitución Política de 1991". En: *Revista Universidad Cooperativa de Colombia, 3,* pp. 47-56.

Concejo de Medellín (1991). *Acuerdo Municipal 25. Por medio del cual se reglamentan las Juntas Administradoras Locales en la Ciudad de Medellín*. Recuperado el 18 de octubre de 2016, en: www.concejodemedellin.gov.co/webcon/concejo/concejo_gallery/1908.doc

Concejo de Medellín (1992). *Acuerdo Municipal 041 de 1992. Por medio del cual se especifican diversos aspectos relacionados con la metodología de trámite del proyecto del plan anual de inversión.* Recuperado el 18 de octubre de 2016, en: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciuda

dano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Publicaciones/Documentos/Otros/gestion_de_programas_y_proyectos_digital.pdf

Concejo de Medellín (2007a). *Acuerdo 043 de 2007: Por el cual se crea e institucionaliza la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación–Acuerdo 043 de 1996, y se modifican algunos de sus artículos.* Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://200791099a6882e838eafa3f675a7b5f

Concejo de Medellín (2007b). *Acuerdo 09 de 2011: Por medio del cual se regula la destinación de recursos del presupuesto participativo para el incremento de oportunidades de educación superior*. Recuperado el 18 de octubre de 2016, en: https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://200791099a6882e838eafa3f675a7b5f

Concejo de Medellín (2008). *Proyecto de Acuerdo 039 de 2008: Por medio del cual se establecen las condiciones materiales y humanas para el adecuado funcionamiento de las Juntas Administradoras locales.* Recuperado el 22 de octubre de 2016, en: www.concejodemedellin.gov.co/webcon/concejo/concejo_gallery/1908.doc

Concejo de Medellín (2009). *Proyecto de Acuerdo 142 de 2009: Por medio del cual se adoptan normas sobre la organización y funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales*. Recuperado el 13 de octubre de 2016, en: https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a_conmed_0061_2009.htm

Congreso de la República de Colombia (1986). *Ley 11 de 1986: Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.* Recuperado el 23 de octubre de 2016, en: www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9130

Congreso de la República de Colombia (1994). *Ley 136 de 1994: Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=329

Congreso de la República de Colombia (1998). *Ley 489 de 1998: Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.* Recuperado el 17 de marzo de 2017, en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043

Congreso de la República de Colombia (2000). *Ley 617 de 2000: Po**r la** cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.* Recuperado el 17 de marzo de 2017, en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3771

Congreso de la República de Colombia (2011). *Ley 1437 de 2011: por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Recuperado el 17 de marzo de 2017, en: www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249

Congreso de la República de Colombia (2012). *Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Recuperado el 18 de octubre de 2016, en: www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48267

Congreso de la República de Colombia (2015*). Ley Estatutaria 1757 de 2015: Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.* Recuperado el 21 de octubre de 2017, en: www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62230

Consejo de Estado (1998). *Administración Municipal – Reestructuración* [Sala de lo contencioso administrativo, sección primera, Expediente 4892]. Bogotá: Recuperado: http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/ConsejoEstado/10006854?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0

Constitución Política de Colombia (1991). Recuperado el 12 de junio de 2016, en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corrales Y., R. (2006). "La reforma del Estado en Colombia: entre el ajuste fiscal y fortalecimiento de la participación ciudadana". En: *Cuadernos de administración,* Facultad de ciencias de la administración de la Universidad del Valle, pp. 119-20.

Corredor, L. A. (2009). *Oportunidades de financiamiento para los entes locales en el siglo XXI*. Recuperado el 20 de mayo de 2016, en: http://www.eumed.net/libros-gratis/2009c/596/

Corte Constitucional (1992). *Derecho de participación ciudadana – Planeación urbana*. [Sentencia No. T530/92]. Recuperado el 10 de octubre de 2016, en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-530-92.htm

Departamento Nacional de Planeación (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Fatelli, T. (2005). "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective". En: *American Political Science Review,* (99), 3, pp. 327-346

Easton, D. (1999) *Esquema para el análisis político.* Buenos Aires: Amorrortu editores.

Forero P., C.; Hidalgo L.. C.; Jimenez P., G.; Ortiz C., M. y Pulido D., S. (1997). *Descentralización y participación ciudadana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Guerrero, O. (1997). "La administración pública". En: *Principios de Administracion Pública*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, pp. 24-25.

Medellín Cómo Vamos (2017). *Informe. Encuesta de percepción ciudadana Medellín 2016.* Medellín: Medellín Cómo Vamos.

Molano Lugo, N. (2007). *Representantes y representados en la Junta Administradora Local de San Cristóbal en Bogotá 2003-2007.* [Tesis de Maestría]. Bogotá: Universidad Javeriana. Recuperado el 12 de diciembre de 2017, en: https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/287

Moncayo, V. M. (2004). *El leviatan Derrotado.* Bogotá: Norma.

Náder O., R. (2011). "Las Juntas Administradoras Locales: balance y perspectivas en Colombia en los 20 años de la Constitución". En: *Justicia, (20),* pp. 70-81. Recuperado 8 de diciembre de 2016, en: http://portal.unisimonbolivar.edu.co:82/rdigital/justicia/index.php/justicia

Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia politica.* Mexico D.F: Fondo de Cultura Económica.

Presidencia de la República de Colombia (1986). *Decreto 1333 de 1986: Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.* Recuperado el 23 de noviembre de 2016, en: www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1234

Procuraduría General de la Nación (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público. Recuperado el 20 de enero de 2017, en: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf

Ramírez B., M.F. y Tabarez Q., J. (2011). "Las relaciones entre los actores del gobierno local en el marco de la gobernanza. Una mirada desde los concejales de Medellín". En: *Papel político, 16(1),* pp. 213-239. Recuperado el 8 de diciembre de 2016, en: http://www.redalyc.org/pdf/777/77724397009.pdf

Real Academia de la Lengua Española (2014). *Diccionario de la Lengua Española, "edil"*. Recuperado el 18 de diciembre de 2016, en: http://dle.rae.es/?w=edil&o=h

Registraduría Nacional del Estado Civil (s.f.). *ABC electoral.* Recuperado el 22 de diciembre de 2017, en: http://www.registraduria.gov.co/-ABC-electoral,281-.html

Rincón, A. (1997). "*La descentralización territorial de la planeación como estrategia para la concertación y participación ciudadana".* [Trabajo de investigación como requisito para optar al título de Magister en Estudios Urbanos-Regionales]. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

Sánchez Torres, C. A. (1999). "Ley 489 de 1998: Un desafío para la administración pública". En: *Estudios Socio-Jurídicos*, 1(2), pp. 32-41. Recuperado el 17 de octubre de 2016, en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05791999000200005&lng=en&tlng=es (17/10/2016)].

Santana R., P. (2009). "Descentralizacion, planeación, presupuestos participativos y democracia en colombia". En: *Cuadernos de clase: Los conflictos, La Gobernabilidad y la Participación,* (3).

Sarmiento, G. S y Cortés, H. (1999). *Propuesta de capacitación a las Juntas Administradoras locales y líderes comunitarios para promover la participación en la gestión municipal de Fusagasugá.* [Informe de prácticas administrativas]. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas.

Sartori, G. (1976). *The political science.* Italia: Universidad de Bologna.

Vargas, H. (2015). *Incidencia en el desarrollo de las Juntas Administradoras Locales de Medellín 2012-2014.* [Tesis de Maestría]. Medellín: Universidad EAFIT. Recuperado el 14 de diciembre de 2016, en: https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/7800