

**LAS ASAMBLEAS CONSTITUYENTES LOCALES Y  
REGIONALES COMO ALTERNATIVA PARA LA  
GOBERNABILIDAD Y LA PAZ EN COLOMBIA**

**CARLOS JOSÉ RÍOS CORREA**

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS  
MEDELLÍN  
2010**

**LAS ASAMBLEAS CONSTITUYENTES LOCALES Y  
REGIONALES COMO ALTERNATIVA PARA LA  
GOBERNABILIDAD Y LA PAZ EN COLOMBIA**

CARLOS JOSÉ RÍOS CORREA

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

Director  
LUIS GUILLERMO PATIÑO ARISTIZABAL  
Doctor

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICAS  
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS  
MEDELLÍN  
2010**

Nota de aceptación

---

---

---

---

---

Presidente del jurado

---

Jurado

---

Jurado

Medellín, 24 de enero de 2010

## AGRADECIMIENTOS

A todas aquellas personas, profesores, compañeros y amigos que han hecho posible la culminación de este trabajo académico. Entre ellos destaco al Dr. José Olimpo Suárez molano, director del programa de ciencias políticas, al Dr. Luis Guillermo Patiño Aristizabal, director, compañero y amigo, quien ha acompañado éste trabajo durante todo su proceso de construcción.

Al Dr. Porfirio Cardona, por su recomendaciones y atento a la realización de este ejercicio académico.

A mi familia, quienes me han apoyado en esta tarea de construir un futuro mejor para ellos y la sociedad que represento.

## RESUMEN

Durante la construcción de este trabajo académico y antecedido por los procesos de las asambleas constituyentes en Colombia, permitió elaborar la presente investigación y abordar los procesos de participación ciudadana como un espacio para fortalecer la democracia colombiana. desde esta perspectiva, el presente trabajo buscó desde la teoría política fundamentar las asambleas constituyentes y analizar los diferentes conceptos que acompaña este tipo de participación ciudadana, y proponer alternativas que busca legitimar la acción del estado colombiano y la labor de sus gobernantes dentro del estado social de derecho que nos caracteriza.

Es así, que desde la descripción como metodología empleada para la realización de esta investigación, se abordó la legitimidad de las asambleas constituyentes sus repercusiones en el ámbito nacional como estrategia para promover un estado de participación ciudadana, que establece reglas claras para la promoción política de toda la sociedad de la cual hacen parte.

De este modo, en cada una de los municipios donde se realizaron las asambleas, convertirlas en modelo de gobernabilidad a luz del derecho que se plasman en hechos de paz y de convivencia. Por ende, la importancia de promover en todo en ámbito nacional experiencias que se puedan replicar y que sirvan para construir una sociedad autónoma, participativa y democrática.

**PALABRAS CLAVE: CONSTITUCIONALISMO, LEGITIMIDAD, GOBERNABILIDAD, PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	10
1.1 LA LEGITIMIDAD COMO FORMA DE GOBIERNO .....	14
1.2 LEGITIMIDAD DEL PODER ESTATAL EN ROUSSEAU .....	24
CAPÍTULO II .....	28
2. GOBERNABILIDAD Y LEGITIMIDAD EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO.....	28
2.1 GOBERNABILIDAD EN LO LOCAL .....	28
2.2. Elementos para la gobernabilidad.....	32
2.3 LA EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL.....	37
2.4 La descentralización: antecedentes, causas y estrategias para su implementación. ....	40
2.5 DESCENTRALIZACIÓN: UNA APUESTA POR EL DESARROLLO REGIONAL .....	46
2.6 IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE LAS DECISIONES.....	56
2.7 LA EFECTIVIDAD EN LA TOMA DE LAS DECISIONES EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	59

2.8 ORDENAMIENTO TERRITORIAL, IMPORTANCIA Y VIABILIDAD DE LAS REGIONES.....	63
2.9 LAS REGIONES COMO PERSONAS JURÍDICAS .....	69
2.10 LAS REGIONES COMO AGENTES PARA EL DESARROLLO .....	72
CAPITULO III .....	76
3. EL MUNICIPIO, GOVERNABILIDAD Y LEGITIMIDAD .....	76
3.1 LA MUNICIPALIDAD COMO EXPRESIÓN DE GOVERNABILIDAD .	76
3.2 Naturaleza jurídica de la municipalidad colombiana .....	79
3.3 FACTORES DE EXISTENCIA LEGAL DEL MUNICIPIO .....	83
3.3.1 PERSONALIDAD JURÍDICA .....	83
3.3.2 EL TERRITORIO .....	83
3.3.3 LOS HABITANTES .....	84
3.4 REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE UN NUEVO MUNICIPIO ...	84
3.5 ELEMENTOS PARA LA LEGITIMIDAD DEL GOBIERNO MUNICIPAL .....	87
3.5.1 LA EDUCACIÓN PARA LA DEMOCRACIA .....	87
3.5.2 EL DESARROLLO SOSTENIBLE.....	89
3.5.3 LA CONVIVENCIA PACÍFICA.....	93
CAPÍTULO VI .....	96

4. LAS ASAMBLEAS CONSTITUYENTES MUNICIPALES Y REGIONALES	96
4.1 LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE	96
4.2 LAS ASAMBLEAS MUNICIPALES CONSTITUYENTES	100
4.2.1 PROCESO DE CONFORMACIÓN Y FORMACIÓN DE LAS ASAMBLEAS CONSTITUYENTES	104
4.2.3 SENSIBILIZACIÓN SOCIAL	105
4.2.4 COMITÉS DE IMPULSO	105
4.2.5 CONFORMACIÓN DE ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	106
4.3 VIABILIDAD DE LAS ASAMBLEAS CONSTITUYENTES	110
4.4 ESTADO ACTUAL DE LOS PROCESOS CONSTITUYENTES LOCALES Y REGIONALES	111
4.5.1. PROGRAMA DE GOBIERNO PARTICIPATIVO	116
4.5.2 PLANES DE DESARROLLO PARTICIPATIVOS	117
4.5.3 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	118
4.5.4 PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS	120
4.5.5 CONTROL SOCIAL	122
4.5.6 VEEDURÍAS ACTIVAS	123
4.5.7 RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS	124
4.5.8 LABORATORIOS DE PAZ	125

4.5.9 CONSTITUYENTES DEPARTAMENTALES .....	125
4.5.10 JORNADAS DE ACUERDOS .....	126
4.5.11 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA .....	127
4.6 INVESTIGACIONES Y TRABAJOS ACADÉMICOS EN TORNO A LOS PROCESOS ASAMBLEARIOS Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA .	128
CONCLUSIONES .....	136
GLOSARIO .....	139
BIBLIOGRAFÍA .....	149

## INTRODUCCIÓN

En Colombia, con la expedición del Acto Legislativo No. 01 de 1986, que estableció la elección popular de alcaldes, se dio el primer paso para consagrar de manera legal la participación ciudadana. Posteriormente en el año de 1991 con la expedición de la vigente Constitución Política de Colombia se logra todo un vuelco en lo referente con la participación ciudadana, donde la soberanía descansa en el pueblo, toda vez que hasta ese momento ésta residía en la Nación. Así mismo, se establece en el Artículo 3º que el ejercicio de la soberanía se podrá llevar a cabo por el pueblo en forma directa o por medio de sus representantes.

En los más de diez años de vigencia de la Carta Política, se han logrado grandes avances en materia de participación ciudadana, es así como se ha legislado sobre los diferentes mecanismos de participación ciudadana creados por el constituyente. No obstante, este ejercicio se ha venido dando, pero a su vez para nadie es ajeno que esta participación ciudadana está orientada al control y a la verificación de los actos que se desarrollan por parte de los representantes y se ha dejado un poco de lado el verdadero ejercicio directo de la soberanía por parte de los ciudadanos. Tampoco es un secreto para nadie, que en nuestro país existe una crisis institucional, generada en factores de tipo político, económico y social que no han permitido un verdadero desarrollo de los municipios y por el contrario, los viene sumiendo en el atraso y cada día se hacen más difícil el cumplimiento de la misma Constitución que lo consagra como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado.

Los ciudadanos como titulares de la soberanía y constituyentes primarios han empezado a cuestionarse sobre el verdadero desarrollo de sus pueblos y es así, como frente a la amenaza de desaparecer como municipio y ante la

crisis económica, política y social se empiezan a gestar iniciativas tendientes a hacer efectivo el ejercicio directo de la soberanía por parte de los ciudadanos. En este escenario sobresale el municipio de Tarso en el Departamento de Antioquia, donde los ciudadanos con la convicción de contar con un soporte constitucional en el Artículo 3º de la Carta Política, se decidieron a hacer efectivo el ejercicio de la soberanía, convirtiéndose en actores principales en la búsqueda de su desarrollo municipal y con unos objetivos fundamentales como son: la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible. De este modo, se crea un mecanismo para hacer efectivo ese ejercicio directo que les brinda la Constitución denominado “Asamblea Municipal Constituyente: Tarso Comunidad, Territorio y Municipio de Paz”

Entendiendo esa denominación de Asamblea Municipal Constituyente como un mecanismo para el ejercicio de la soberanía por parte del constituyente primario y sustentado y soportado en la Constitución Política vigente, sin pretender en ningún momento violentar o modificar la Carta Fundamental, pues al contrario se está echando mano de ésta para ser partícipes de su propio desarrollo, se busca entonces con esa asamblea avanzar en el reconocimiento de los principios fundamentales consagrados en la Carta Política. En consecuencia, el gobierno departamental debe ser garante, en forma permanente en la defensa y aplicación de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario y la protección de los ciudadanos, fortaleciendo y destacando el papel de la institucionalidad como propósito fundamental para el logro de la convivencia y la paz. Siguiendo este planteamiento, las Asambleas Constituyentes Locales y Regionales, entendidas desde el marco de la educación para la democracia y como búsqueda del desarrollo sostenible trae como consecuencia la convivencia pacífica, convirtiéndose en una alternativa al conflicto colombiano.

La presente investigación pretende abordar desde la teoría política y fundamentado en los diferentes referentes teóricos de la ciencia política, los conceptos jurisprudenciales y doctrinarios sobre lo que se ha entendido como democracia, participación ciudadana, soberanía, legitimidad y convivencia pacífica, desarrollo sostenible y aplicando los principios de la hermenéutica, entrar a determinar sobre la legitimidad o no legitimidad de la Asamblea Municipal Constituyente conformada en el Municipio de Tarso, que se ha convertido en ejemplo de una comunidad organizada que pretende ser protagonista de su propio desarrollo.

Éste trabajo pretende profundizar en el conocimiento de los aspectos que tienen que ver con el ejercicio soberano, con las potestades que tiene el constituyente primario para dejar así un medio de consulta y punto de referencia para los demás comunidades e investigadores que pretendan en un momento determinado, abordar un tema que puede ser parámetro o punto de partida para el desarrollo de nuevas iniciativas de participación ciudadana.

De igual modo, se pretende a partir de ésta investigación sea un instrumento de socialización y dinamización de los procesos constituyentes locales y regionales, que bien concebidos permitirán a los gobernantes compenetrarse con los ciudadanos y en el marco de la Constitución y la Ley legitimar sus ejecutorias, llevando a sus municipios a un verdadero ejercicio de participación democrática en el cual los ciudadanos construirán su futuro y harán de lo público un ejercicio eficiente y eficaz, brindando legitimidad al gobernante y al gobierno, así como a la institucionalidad del Estado.

Se advierte igualmente, que esta investigación es el producto de un trabajo desarrollado y compilado por el autor en un proceso de más de seis años de contribución a la consolidación de procesos sociales y en la búsqueda

permanente de información de la mano de las comunidades organizadas que trabajan mancomunadamente en la búsqueda de salidas a situaciones concretas como la pobreza, la falta de oportunidades, la falta de educación, la violencia, la corrupción y demás flagelos sociales que nos han sumido en la desesperanza.

Así, pues, se espera que el ejercicio de este trabajo permita un resultado que convine lo teórico, lo jurídico y lo práctico, y de esta manera hacer un aporte a la construcción y consolidación de un porvenir en el marco de un Estado Social de Derecho con ejercicios reales de participación con el Constituyente Primario apropiado de su papel protagónico en la construcción de su futuro, enmarcado dentro de la Constitución y la Ley fortaleciendo las instituciones y al Estado con eficacia y transparencia.

## CAPÍTULO I

### LEGALIDAD, LEGITIMIDAD EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

#### 1.1 LA LEGITIMIDAD COMO FORMA DE GOBIERNO

Se puede afirmar que el concepto de legitimidad está ligado históricamente con los postulados de la Revolución Francesa y sobre todo con la idea de soberanía popular. Antes de la Revolución Francesa se daba una legitimidad que podría denominarse tradicional y teocrática, típica del despotismo feudal. Pero el concepto de legitimidad debe ser entendido como un proceso donde aquellos que detentan el poder político buscan obtener un consenso que asegure la obediencia, tanto de los individuos como en general de todos los que se encuentran vinculados a ese poder.

Para Lipset, el proceso de legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad<sup>1</sup>. En consecuencia, la legitimidad presupone que los individuos asumen las normas que constituyen un orden social como obligatorias o como modelos, en este caso, como algo que debe ser. La legitimidad, por tanto, es un requisito indispensable para lograr la estabilidad de un orden, así como para mantener restringido el uso de medidas coercitivas.<sup>2</sup>

En la historia del concepto legitimidad, debe mencionarse la existencia de creencias, normas y valores. La teoría weberiana representa el punto culminante, ya que ella critica abiertamente el núcleo normativo de la

---

<sup>1</sup> LIPSET, Seymour Martin. El hombre político. Buenos Aires: EUDEBA. 1977. 57 p.

<sup>2</sup> SERRANO GÓMEZ, Enrique. Legitimación y racionalización. Weber y Habermas: La dimensión normativa de un orden secularizado. Iztapalapa. Universidad Autónoma Metropolitana. Barcelona: Antropos. 1994. 12 p.

concepción tradicional de la legitimidad haciendo patente la presencia de un conflicto de valores que no pueden superarse, resultando inevitablemente tomar una posición. En consecuencia, al surgir el conflicto de valores en un cuerpo político, se pone en duda la existencia de un principio, sea éste divino, natural, histórico o racional, en el que puedan fundamentarse, dando como resultado una jerarquía entre ellos y rechazando con ello, el concepto de justificación propia de la definición tradicional de la legitimidad<sup>3</sup>.

Para Max Weber, la legitimidad se plasma en el espacio acciones y reacciones sociales en el campo de la política. Hablamos de la legitimidad de un líder frente a sus seguidores, de un gobierno frente a los ciudadanos de una república, de un partido político frente a sus electores, de una clase o elite como dirigente de una sociedad etc. En todos los casos imaginables, la legitimidad política se caracterizará sin embargo por un rasgo que es propio de la legitimidad, de la dominación social en general y siempre según Weber, la legitimidad de una relación de dominación social estará en el hecho de que quien obedece una orden lo hace como si ésta viniese de una disposición interior o como si obedecer fuese algo de su propio interés. La raíz de la legitimidad del mando está en el consentimiento de quien obedece.\*

Weber, al reconstruir al proceso de racionalización, en busca de la especificidad que adquiere este proceso en la cultura occidental, descubre que desde el punto de vista del sistema político éste tiene dos consecuencias, a saber: a) la monopolización de la violencia legítima, que culmina en el Estado moderno y b) la racionalización de las normas del derecho, que

---

<sup>3</sup> Ibid., 14 p.

\* Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada. El concepto de dominación tiene, por eso, que ser más preciso y sólo puede significar la probabilidad de que un mandato sea obedecido". Véase: WEBER, Max. Economía y Sociedad. México: FCE. 1983. 42 p.

culmina en la noción del orden jurídico como sostén de la legitimidad del poder estatal. Veamos:

[...] esta creencia en la legitimidad específica de todas las acciones emprendidas por tal tipo de comunidad puede incrementar en tan gran medida, que sólo ciertas comunidades políticas (llamadas Estados) se consideran como únicas capacitadas para permitir o conceder una autorización para que las demás comunidades en general usen legítimamente de la coacción física. Así, para el desempeño y ejercicio de este poder existe en las comunidades políticas enteramente desarrolladas un sistema de ordenaciones casuísticas a las que se le atribuye hoy de un modo exclusivo tal legitimidad específica. Se trata del ordenamiento jurídico, cuya creación se atribuye hoy de un modo exclusivo a la comunidad política, porque ésta se ha llegado, en efecto, a ejercer normalmente el monopolio consistente en dar vigor, mediante la coacción física, a tal sistema de normas.<sup>4</sup>

Esta mirada de proceso de racionalización y de la transformación de los procesos de legitimación se basa en una noción descriptiva de la legitimidad. Así pues, el concepto legitimidad política propone un debate sobre la democracia y la política, o mejor aún, sobre las posibilidades de que la democracia rescate el sentido de la política.

Weber realizar una clasificación de los diferentes tipos ideales de legitimidad, veamos:

1- la legitimidad tradicional, que apela a la sabiduría ancestral para defender estructuras de poder actuales y que argumenta que la previvencia de dichas formas es suficiente para no proceder a su reforma o reemplazo. 2- legitimidad carismática, en la cual determinadas personas se hacen acreedoras a la confianza del colectivo por su mayor capacidad para afrontar la adversidad, solucionar problemas o mantener cohesionada a la comunidad, 3- legitimidad en virtud de la legalidad, que se basa en la creencia, por parte de los dominados, de la validez del estatuto legal y de la competencia objetiva fundada en reglas racionalmente creadas, en

---

<sup>4</sup> WEBER, Max. Economía y Sociedad. México: FCE. 1983. 663 p.

decir, en disposiciones de obediencia en el cumplimiento de deberes conforme al estatuto.<sup>5</sup>

Para nuestro autor, la legitimidad recae en la dominación legal, propia del Estado moderno, que se caracteriza porque en ella no se obedece directamente a la persona que detenta el poder, sino a la regla estatuida. En la dominación legal la autoridad sostiene su legitimidad en la legalidad. Para clarificar lo anterior, Serrano Gómez presenta la siguiente estructura de dominación legal.

- 1- La autoridad corresponde a líderes, y en el caso típico, políticos profesionales.
- 2- El tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático. Éste está constituido por funcionarios, los cuales son personalmente libres, se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo, poseen una calificación personal que fundamenta su nombramiento, son retribuidos en dinero con sueldos fijos, ejercen el cargo como su única o principal profesión, tiene ante sí una carrera, trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.
- 3- Existe en la dominación legal una jerarquía administrativa en la que se produce una clara delimitación de funciones. Rige el principio administrativo de atenerse al expediente.
- 4- Los sometidos a este tipo de dominación son ciudadanos que obedecen, en primer lugar, al orden impersonal del derecho.<sup>6</sup>

A partir de estos tipos de dominación por autoridad, Weber busca determinar el carácter específico de la dominación política en las sociedades

---

<sup>5</sup> WEBER, Max. El Político y el Científico. Madrid: Alianza Editorial. 1993. 54 p.

<sup>6</sup> SERRANO, Op. Cit., 50 p.

capitalistas. La dominación en estas sociedades corresponde a la dominación legal-racional, que es el tipo ideal de dominación.

Para Serrano Gómez, la legitimidad de la legalidad moderna exige que todas las personas sean iguales frente a la ley, pero retomado a Weber, existe la tendencia a estatuir leyes especiales para los distintos grupos sociales, lo cual cuestiona la pretensión de validez general del orden legal y conduce de nuevo a modalidades de derecho patrimonial en las que se reconoce legalmente la presencia de privilegios y desigualdades que carecen de una justificación racional.<sup>7</sup> Lo anterior, se deriva de los intentos de los líderes políticos por manipular el consenso social, mediante la repartición de prebendas, negociaciones de privilegios y el uso de prejuicios sustentados en valores culturales, como por la presión de grupos de intereses sobre el gobierno.

De allí surge la importancia de ver una política a partir de convicciones sustentada en la responsabilidad, que se complementa en los hombres con vocación política, como expresa claramente Weber en el siguiente apartado.

Es, por el contrario, infinitamente conmovedora la actitud de un hombre maduro, que siente realmente y con toda su alma esta responsabilidad por las consecuencias y actúa conforme a una ética de la responsabilidad, y que al llegar a un cierto momento dice: "no puedo hacer otra cosa, aquí me detengo"<sup>8</sup>.

Y más adelante añade:

Desde este punto de vista la ética de la responsabilidad y la ética de la convicción no son términos absolutamente opuestos, sino elementos complementarios que han de concurrir para formar al hombre auténtico, al hombre que puede tener "vocación política"<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Ibid., 122 p.

<sup>8</sup> WEBER, Max. La política como vocación. Madrid: Alianza. 1989. 176 p.

<sup>9</sup> Ibid., 176 p.

De este modo, el hombre con vocación política debe actuar conforme a una ética de la responsabilidad, dentro del marco formal de una ética de la convicción constituida por los imperativos éticos. Estos imperativos éticos le exigen, al político con vocación, que en sus acciones reconozca al otro como persona, con los derechos y libertades que ello presupone. Y como termina señalando Serrano Gómez, es esta forma de relación entre una ética de la responsabilidad y la ética de la convicción la que está en la base de los procedimientos democráticos.<sup>10</sup>

La legitimidad del Estado moderno se basa en su legalidad. Sin embargo, la legitimidad implica algo más que la concordancia del poder estatal con un orden jurídico fácticamente vigente. La legalidad sólo puede generar legitimidad si se supone ya la legitimidad del orden jurídico. La noción de legitimidad implica que ese orden jurídico es reconocido como válido y que, de hecho es utilizado por los miembros de la sociedad para coordinar sus acciones.

La explicación del fenómeno de la legitimidad requiere la determinación de los fundamentos que permiten el consenso sobre la validez del orden jurídico. La legitimidad del orden jurídico implica que ese orden se encuentre justificado por los estándares normativos inherentes a una tradición cultural, como lo expresa Habermas.

Por legitimidad entiendo el hecho de que un orden político es merecedor de reconocimiento. La pretensión de legitimidad hace referencia a la garantía —en el plano de la integración social— de una identidad social determinada por vías normativas. Las legitimaciones sirven para hacer efectiva esa pretensión, esto es, para mostrar cómo y por qué las instituciones existentes son adecuadas para emplear al

---

<sup>10</sup> SERRANO, Op. Cit., 124 p.

poder político en forma tal que lleguen a realizarse los valores constituidos de la identidad social<sup>11</sup>.

Siguiendo esta afirmación, el contenido de los estándares normativos, implícitos en toda tradición cultural, es variable en las distintas sociedades y en los distintos periodos históricos.

En el Estado democrático donde se asume que la validez del orden legal no está dada por una verdad o un principio incuestionable, sino por el consenso de sus ciudadanos sobre su validez. De esta manera, el Estado democrático debe garantizar las distintas formas de participación política, por cuanto es la participación ciudadana la única manera de confirmar la pretensión de validez de la legalidad. En consecuencia, el concepto moderno de democracia, entendida como el orden institucional y los procedimientos que hacen posible su existencia de un consenso libre, implica que la legitimidad de la legalidad se sustente en el debate continuo sobre lo legítimo y lo ilegítimo.

El concepto de democracia en principio trae implícita una carga valorativa: es la forma de organización social que permite el mejor desarrollo de los valores democráticos tales como la libertad, la fraternidad y la tolerancia. Este conjunto de valores conformarían el núcleo de lo que sería la democracia en un sentido sustantivo (la democracia como forma de convivencia social, como forma de vida). La democracia se considera, como una forma de gobierno que se opone a otras formas autoritarias o excluyentes. Además, fundamenta su legitimidad en la mayoría de la población y presenta límites al ejercicio del poder.

---

<sup>11</sup> HABERMAS, Junger. La reconstrucción del materialismo histórico. Madrid: Taurus. 1981. 249 p.

La democracia en sus inicios, apelaba al pueblo directamente reunidos todos en asamblea, se lograba una mayoría en torno al consenso y la discusión. Eran los tiempos de la democracia directa. En el mundo moderno y ante la imposibilidad de reunir al pueblo para lograr decisiones mayoritarias, es donde surge la necesidad de una democracia indirecta. De este modo, se eligen representantes del pueblo y el interés de las mayorías se convierte en la voluntad del pueblo, cuya denominación se designa como democracia indirecta.

Es importante resaltar, que la democracia descansa en dos pilares: a) legitimidad basada en la mayoría y b) existencia de controles para el ejercicio del poder. El primer pilar, tiene su respaldo en el voto, que es expreso, libre y en igualdad de condiciones para los participantes. El voto se ha institucionalizado como la forma de participación política por excelencia. El segundo pilar, recae sobre un Estado de derecho. El gobernante está limitado a actuar dentro de los parámetros de la constitución y las leyes. El gobernante no tiene poder de por vida ni en forma hereditaria. Además, debe existir un reconocimiento sobre los derechos y libertades de que gozan los ciudadanos expresados en los derechos fundamentales, políticos y socioeconómicos. El Estado debe estar acompañado por una estructura que permitan una distribución coordinada del poder y permita la vigilancia y el control mutuo.

Pero la evolución del concepto de democracia ha dado pie a otras concepciones, pero sin perder su esencia, como lo es: democracia política, fundamentada en la legitimidad y la regulación del poder, que es complementada por una democracia económica, fundamentada en la existencia de igualdad de oportunidades en el acceso a la renta, a la propiedad privada, a los bienes y a los servicios indispensables, que se

acompañan por mecanismos redistributivos y anti-acumulativos; democracia social, que se funda es una existencia de una sociedad sin discriminación y desigualdades. Si en la democracia política se pone acento en la libertad y la participación, en la democracia económica y social se subraya la igualdad como requisito fundamental.

Para complementar lo expuesto hasta ahora, retomemos una pluralidad de conceptos que nos muestra Rafael del Águila, al momento de definir el término democracia y veamos su riqueza conceptual:

- 1- Un régimen en el que los ciudadanos se gobiernan a sí mismos (directa o por medio de representantes) y posee todos los recursos, derechos e instituciones necesarios para hacerlo.
- 2- Aquel régimen político en el que existe responsabilidad de los gobernantes ante los gobernados, lo que se concreta en que estos últimos, a través de las elecciones y otras instituciones, ejercen control sobre aquellos.
- 3- Aquel sistema definido por el pluralismo, la competencia libre entre élite y responsabilidad.
- 4- Aquel sistema que quizá no sirva para elegir a los mejores gobernantes, pero sí sirve para expulsar a los peores con costes sociales y humanos mínimos<sup>12</sup>

De igual modo, siguiendo a nuestro autor, existen otras formas de clasificar la democracia como se expone a continuación: 1- Liberal protector: se define como un régimen político que permite la protección de cada ciudadano respecto a la acción de otros individuos y de todo ellos respecto a la acción del Estado; busca la libertad de cada uno, que contribuye, desde el liberalismo, la libertad, bienestar y desarrollo de cada ciudadano, y que se refleja en: a- los derechos civiles b- división de poderes c- la división territorial del poder d.- control de la legalidad, e- consentimiento de los gobernados, f- control de los representantes g- al representación en el

---

<sup>12</sup> DEL ÁGUILA, Rafael. Manual de Ciencia Política. Madrid: Trotta, 2000. 141 p.

Estado de los intereses de los ciudadanos<sup>13</sup>. 2- Democrático participativo: su origen esta sustentado en la democracia ateniense, donde no hay elecciones, ni representación, ni gobierno, ni oposición, ni partidos, ni derechos civiles, ni división de poderes. La asamblea es el centro de la vida política en la que los ciudadanos participaban directamente, cumplían con sus funciones legislativas, ocupaban por sorteo y durante periodos breves cargos ejecutivos, ejercían directamente funciones judiciales en los jurados populares; participación activa del cuerpo de ciudadanos, que se auto-gobernaban y sus características son: deliberación conjunta en la esfera pública; b- autodesarrollo individual a través de la participación, c- sufragio universal y uso cotidiano de las instituciones mediadoras de participación; d- democracia considerada como una forma de vida<sup>14</sup>. 3- Pluralista competitivo: la dirección real de la política en cualquier régimen está en manos de minorías y élites selectas, de modo que la división entre gobernantes y gobernados es permanente y se caracteriza por: a- se un sistema para elegir élites adecuadamente preparadas y autorizar gobiernos; b- el sistema de selección de élites consistente en la competencia entre dos o más grupos auto-elegidos de políticos que se disputan el voto y c- el papel de los votantes no es el de deliberar y decidir sobre cuestiones políticas y después elegir representantes, sino en elegir aquellos que tomarán decisiones<sup>15</sup>.

Ahora bien, entendemos la democracia desde dos ópticas: la primera entendida como una forma de gobierno en la cual el poder está en manos de la mayoría, y su problema fundamental no es la limitación del poder, sino la distribución del poder; segundo, la democracia es entendida como fórmula

---

<sup>13</sup> Ibid., 142 p.

<sup>14</sup> Ibid., 145 p.

<sup>15</sup> Ibid., 148 p.

política para resolver el hecho la pluralidad humana, englobada en todo tipo de particularidades y diferencia entre los seres humanos.<sup>16</sup>

## 1.2 LEGITIMIDAD DEL PODER ESTATAL EN ROUSSEAU

La legitimidad nace de la racionalidad y del significado del tercer Estado, en este caso del pueblo; lo decisivo el reconocimiento de la autonomía de la libertad y de la autoafirmación creado por el mismo hombre, el poder proviene entonces de La Voluntad Popular o General, la cual nunca puede ser enajenada, pues, el ser soberano es un ser colectivo que no puede estar representado más que por sí mismo. Por ende, como afirma Rousseau: “Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y nosotros recibimos corporativamente a cada miembro como parte indivisible del todo”<sup>17</sup>

Es así como para la época, la burguesía legitima el poder a través de la democracia representativa y la legislación universal. Esta burguesía reclama una serie de derechos universales, representados en la legitimidad basada en el poder ya conquistado y fortalecido mediante el sufragio universal y en derecho convertido en la obediencia a la norma universal.

Es tal vez este el objetivo fundamental y casi obsesivo de la teoría política de Rousseau, quien afirmaba: “Ningún pueblo puede llegar a ser otra cosa que lo que la naturaleza de su gobierno le lleve a ser”<sup>18</sup>. Hace el planteamiento radical del Estado justo y democrático como el único en que la relación de autoridad y obediencia puede estar legitimada sin que la dignidad humana se resienta. Propone este Estado como el más apropiado para formar el pueblo

---

<sup>16</sup> Ibid., 155 p.

<sup>17</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. Discursos. El Contrato Social. Barcelona: Biblioteca Central del Círculo de Lectores, 1995. 257 p.

<sup>18</sup> Ibid., 260 p.

más virtuoso, el más instruido, el más sabio, el mejor de toda la extensión del término.

En consecuencia, el efecto del pacto es la creación inmediata de un cuerpo moral colectivo, en este caso la República o cuerpo político, que funciona según la voluntad general. De este modo, el Estado posee “un poder absoluto sobre los suyos, y este mismo poder, dirigido por la voluntad general, es lo que lleva, como ya he dicho, el nombre de soberanía”<sup>19</sup>. Para Rousseau, la República está compuesta por el conjunto de los votantes en la asamblea, que es el Pueblo, cuyos integrantes son a la vez ciudadanos. Es importante resaltar, que por el pacto todos los ciudadanos son iguales y poseen los mismos derechos, pero también las mismas obligaciones.

La teoría de la legitimación del poder ha sido un problema tratado por la filosofía política desde Platón, y busca encontrar una justificación al hecho antinatural del poder estatal, ya que exige obediencia a sus mandatos y los impone mediante coerción pública. Esta necesaria legitimidad es enunciada por Rousseau de la siguiente manera: “Dado que ningún hombre tiene autoridad natural sobre su semejante y dado que la fuerza no produce ningún derecho, quedan pues las convenciones como base de toda autoridad legítima entre los hombres”<sup>20</sup>. Rousseau niega la teoría naturalista de la dominación planteada por Maquiavelo, pues afirma que la violencia nunca puede crear vínculos jurídicos, ya que sin el consentimiento de los sometidos no existe legítima obediencia, pues ésta sólo se da y se sustenta sobre una convención, un pacto, sobre unas condiciones pactadas de legitimidad. Afirma también, que los demás tipos de poder no son legítimos y no pueden explicarse más que como dominación arbitraria, interesada, impuesta con violencia o con fraude sin verdadero consenso de los sometidos, en definitiva

---

<sup>19</sup> Ibid., 277 p.

<sup>20</sup> Ibid., 278 p.

un yugo abusivo y enmascarado que sólo se tolera cuando no es posible evitarlo.

El cumplimiento riguroso de la voluntad general discernida mediante deliberación y sufragio popular, constituye el marco legitimador que regula aquella dialéctica al igual que los procedimientos democráticos y representativos. Por tanto, los conceptos de voluntad general, bien común y soberanía están fuertemente entrelazados en la teoría rousseauiana y son fundamentales al momento de concebir la democracia. Así pues:

Cada individuo es a la vez o en todo caso alternativamente, súbdito y portador de una parte de soberanía. Como súbdito está sometido a todo el poder de las diversas soberanías individuales reunidas en un haz para formar el soberano. Como elemento de la soberanía general, no posee personalmente más que una parcela, pero participa en el todo, por lo cual se beneficia del poder común”<sup>21</sup>

El ginebrino sitúa definitivamente la legitimación del poder desde la participación y el consenso popular y la ubica en el centro de la teoría política. Por ende, la única legitimación posible de la política será la democrática.

Hoy todos los regímenes constitucionales suscriben sin vacilar este enunciado Roussoniano “Cuando se habla de poder se trata de poder legítimo y por tanto sometido a las leyes de las que procede su ser”. Plantea además Rousseau, que todo el sustento del gobierno se encuentra en el cumplimiento de la ley y en el sentido de la voluntad general. Confiando pues en el gobierno bien intencionado y dice que “Sólo es preciso ser justo para asegurarse de seguir la voluntad general, el gobierno no ha de limitarse a la aplicación correcta de la legislación sino que debe promover positivamente la mejora moral y civil de los ciudadanos, ya que “es cierto que los pueblos son

---

<sup>21</sup> DUVERGE, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. Madrid: Alianza, 1990. 75 p.

a la larga lo que sus gobiernos les han hecho ser”. En el Estado justo la política es ante todo pedagogía, pero pedagogía democrática por ello no basta exigir el simple cumplimiento de la ley, hay que “formar hombres” hay que conseguir que amen las leyes de tal modo que para hacer lo que se debe baste pensar que debe hacerlo.

La legitimidad del gobierno se mide, según Rousseau “por su atención escrupulosa a respetar los derechos inviolables de todos los miembros del Estado”. El sentido del Estado, radica en que las leyes sean efectivamente “las garantes de la libertad común” y la tarea propia del gobierno es “la de hacer justicia a todos y sobre todo la de proteger al pobre contra la tiranía del rico de ahí que el gobierno ha de tomar medidas que prevengan la extrema desigualdad de las fortunas”.

Para el autor del Contrato Social, otro referente obligado de la legitimidad es el consenso de los ciudadanos. Éste no se logra con el mero ejercicio exitoso del poder, sino por el ejercicio válido del mismo, ajustado a la normatividad legal e ideal que lo circunscribe; es este ajuste o desajuste el que confiere un sentido objetivo del sentimiento de credibilidad en que se manifiesta la legitimación del poder. Un gobierno puede mostrarse eficiente en la procura del bienestar económico social del país y, a la vez, padecer de un déficit notable de legitimidad.

## CAPÍTULO II

### 2. GOBERNABILIDAD Y LEGITIMIDAD EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO.

#### 2.1 GOBERNABILIDAD EN LO LOCAL

Comencemos afirmando que Colombia se rige bajo los principios de un Estado Social de Derecho, que se funda en una concepción filosófica de la relación entre el individuo y la sociedad y ésta con el Estado. Ésta se fundamenta en el respeto al orden jurídico donde prima el derecho internacional sobre el interno. En el Estado Social de Derecho, el respeto al ordenamiento jurídico, sus fines se deben orientar a proteger la población menos favorecida con criterio de equidad e inclusión.

En el Estado Social de Derecho se requieren elementos de institucionalidad mínima como: una constitución, origen popular de las ramas del poder público, opinión pública y libre, separación de poderes, pluralismo, independencia de los jueces, competencia restrictiva y control constitucional. Además, el Estado Social de Derecho debe adquirir unos presupuestos de legitimidad como: participación democrática (la decisión de la comunidad vinculada al poder), sociedad civil (escuchar la opinión de todos para racionalizar la voluntad general), garantía de derechos fundamentales, poder constituyente primario (municipio como escenario fundamental de la democracia) y constitucionalismo (aplicación de la Constitución)

Ahora bien, dentro de este marco de referencia la gobernabilidad es otro elemento fundamental y crítico que hoy se encuentra cuestionado en Colombia y por ello nos ocuparemos de tratar de comprender este elemento

desde una mirada académica que nos permita igualmente efectuar una lectura de lo que es la gobernabilidad en Colombia en las diferentes alternativas que a su alrededor se vienen tejiendo.

La gobernabilidad puede ser entendida como aquel buen gobierno que actúa bajo un referente de legitimidad. Además se puede concebir como la capacidad del gobernante para que las decisiones que toma sean de buen recibo por parte de los gobernados, donde se conjugarían aspectos como el poder político y el estado de derecho. La gobernabilidad, según el Instituto del Banco Mundial y citado por Alfonso Monsalve Solórzano, se define como “las tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad de un país”<sup>22</sup>

Se sostiene que la gobernabilidad no puede explicarse suficientemente a la luz de los conceptos teóricos unilaterales o preestablecidos como la capacidad del sistema político para negociar coaliciones estables o la del sistema económico para seguir las señales del mercado, la presencia de actores políticos fuertes o la solidez de las instituciones públicas. Se trata más bien de entender en función de la habilidad del gobierno y de los distintos sectores sociales para combinar adecuadamente en un periodo dado tres aspiraciones que ha calado en la cultura cívica de esta época: un crecimiento económico dinámico basado en el mercado, márgenes satisfactorios de equidad, igualdad de oportunidades y protección social, y grados crecientes de participación ciudadana en las decisiones políticas.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> MONSALVE SOLÓRZANO, Alfonso. Soberanía, legitimidad y legitimación en Colombia desde la década de los 90. Colección pensamiento político contemporáneo. Universidad Pontificia Bolivariana. No. 8. Medellín, 2003. 209 p.

<sup>23</sup> CARRILLO FLÓREZ, Fernando. Democracia en déficit. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001. 46 p.

Cualquier sociedad humana, independiente del grado de civilización en que se encuentre, necesita un orden determinado. Este orden no es arbitrario ni causal, sino el fruto de la observancia de aquellas normas jurídicas que a los efectos de organizar la vida en sociedad se crean. Por su parte, la legalidad es el requisito de observar ese determinado orden, ese sistema de normas jurídicas, todo lo cual asegura una conducta adecuada de los ciudadanos y evita las acciones arbitrarias.

La responsabilidad en el sentido que se permita rendir cuentas, dar la cara y responder tanto por las acciones como por las omisiones, este concepto incluye también el de honestidad. La participación aquí se afirma que se debe tener en cuenta a la gente, escucharla y tomar decisiones de la mano de ellas.

De lo expuesto hasta el momento se desprende que la gobernabilidad no puede circunscribirse al ámbito de lo político. La ingobernabilidad es el reflejo de una compleja red de interacciones entre un conjunto de variables sociales, económicas y políticas, en el que cada vez es más difícil pretender establecer jerarquías o compartimentos aislados<sup>24</sup>. La ingobernabilidad surge por la incapacidad de la lógica jurídico-formal de la organización gubernamental para responder a las expectativas reales y prácticas de la sociedad y en la percepción de que el Estado es un fenómeno contingente que tiene que responder a demandas concretas. En consecuencia, “la sociedad impone nuevas y exigentes actividades al poder público y éste no cuenta con una organización capaz de dar respuesta a tal imposición”<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Ibid., 12 p.

<sup>25</sup> UNGAR BLEIER, Elisabeth. Gobernabilidad en Colombia: Retos y desafíos. Universidad de los Andes. Bogotá: Tercer mundo editores, 1993. 84 p.

No existen dogmas para definir los elementos que entran a ser importantes a la hora de establecer la gobernabilidad pero lo que sí es viable afirmar es que la gobernabilidad se ha convertido en un problema que hoy esta presente en todo el mundo. Pero existen elementos que definen en la práctica una buena gobernabilidad, dentro del marco legal que en la medida que se cumplan unos principios habrá un buen gobierno, y estos principios son: a) participación, que tiene que ver con el grado de involucramiento y apropiación de los ciudadanos concernidos; b) equidad, que se refiere al grado de imparcialidad en la aplicación de las reglas; c) transparencia, que concierne al grado de claridad que tienen las decisiones los funcionarios públicos y su grado de apertura al escrutinio ciudadano o sus representantes; d) decencia, que tiene que ver con el grado en que las leyes y la administración se aplican a los ciudadanos sin humillación o daño; e) control democrático, que se refiere al grado en que dan cuenta de sus acciones los funcionarios públicos electos o nombrados, y la sensibilidad que tienen frente a las demandas públicas y; eficiencia, que concierne al grado de rapidez con que se toman las decisiones.<sup>26</sup>

La gobernabilidad como problema y como idea ha tomado estado público en los últimos años. Desde fines de los años ochenta en América Latina y en otras partes del mundo hemos asistido al triunfo del mercado sobre la planificación, de la sociedad sobre el Estado, y de la democracia sobre el autoritarismo. Paradójicamente, cuando a raíz de las duras lecciones dejadas por ese decenio parecíamos haber aprendido los códigos necesarios para manejar esos procesos, el mercado, la sociedad, la democracia, asistimos al surgimiento de un reguero de amenazas a la gobernabilidad de las instituciones políticas<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> MONSALVE, Op. Cit., 213-214 p.

<sup>27</sup> CARRILLO, Op. Cit., 46 p.

Así las cosas y con las diversas posturas planteadas y frente a las posibles definiciones y formas de entender la gobernabilidad queda claro que en Colombia actualmente existe una crisis de gobernabilidad y que eso que algunos llaman caos, crisis, túnel o encrucijada. No es más que una realidad política económica y social como fruto de la falta de legitimidad y gobernabilidad que para el caso hoy nos tiene que quedar claro que son conceptos diferentes pero que van de la mano, y que cuando falla una la otra necesariamente se resiente.

De este modo, el concepto de gobernabilidad, se refiere a la necesidad de lograr una combinación óptima de elementos democráticos y de eficiencia administrativa en la actividad gubernamental, a fin de lograr la estabilidad y la legitimidad del régimen político. El peso de cada elemento en el resultado final dependerá del contexto en el que actúe cada gobierno: un orden neoconservador o un orden progresista.

## 2.2. ELEMENTOS PARA LA GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad se define como el estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental, por tanto, es necesario distinguir sus diferentes grados (ideal, normal, déficit, crisis e ingobernabilidad). El tema de gobernabilidad democrática es difícil de tratar ya que podría ser el núcleo de la problemática referida a la consolidación de la democracia. El Estado del capitalismo globalizado necesita fortalecerse y para ello necesita un poder que unifique a la nación, que la integre a partir de sus distintas segmentaciones regionales, sociales y étnicas.

Siguiendo con la delimitación conceptual del término “governabilidad” ésta se haya marcada por las continuas crisis de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental<sup>28</sup>, el término se presta a múltiples interpretaciones. De este modo, encontramos en El *Diccionario de Política*<sup>29</sup> de Norberto Bobbio y Matteucci, quienes definen el término de gobernabilidad como la relación de gobierno es decir, la relación de gobernantes y gobernados. Por tanto, la relación compleja entre los dos entes es lo que permite hablar de gobernabilidad. Algunos autores enfatizan ciertos elementos que la definen como una propiedad<sup>30</sup>, cualidad<sup>31</sup> o un estado de la relación del gobierno<sup>32</sup>.

Ahora bien, el término de gobernabilidad es aquel estado que se encuentra en un grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental<sup>33</sup>. Esta definición articula los tres principios (eficacia, legitimidad y estabilidad), asimismo permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de relación entre sistema político y sociedad, sin excluir a ninguno de la relación de gobierno. En consecuencia “la eficacia gubernamental y legitimidad social se combinan en un círculo virtuoso de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos; mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los

---

<sup>28</sup> CAMOU, Antonio. *Governabilidad y Estabilidad. Governabilidad y Democracia*. México: IFE, 1995. 22 p.

<sup>29</sup> Véase: BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI, 1998.

<sup>30</sup> RIAL, Juan. “Governabilidad, partidos y reforma política en Uruguay”. En: *Revista Mexicana de Sociología*. N°2, abril-junio de 1988. 12-19 p.

<sup>31</sup> FLISFISCH, Ángel. “Governabilidad y consolidación democrática”. En: *Revista Mexicana de Sociología*. N°3, julio-septiembre de 1989.

<sup>32</sup> CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel; WATANUKI, Joji. *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York, University Press, 1975.

<sup>33</sup> CAMOU, Op. Cit., 22 p.

problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generan un círculo vicioso que desembocará en situaciones inestables o de ingobernabilidad”<sup>34</sup>.

El concepto de gobernabilidad se replantea, supera la concepción que asimila la capacidad de gobernar o la legitimidad del poder político. Sobre este asunto se ha planteado que en una democracia, en donde el Estado es instrumento supremo de la sociedad para la acción colectiva, la gobernabilidad debe entenderse como la relación construida entre los asociados y los gobernantes, que le permita a éstos conducir a la colectividad por los derroteros definidos por aquellos. El fundamento de la gobernabilidad es la confianza\* de los asociados en que la voluntad general será respetada por el Estado y los gobernantes; y confianza de los gobernantes en que encontrarán la disposición de los ciudadanos para cooperar en las acciones específicas en que se manifiesta el acuerdo social.<sup>35</sup> Así pues, esta confianza se refleja en “La forma como los ciudadanos se organizan para participar y decidir, a tiempo que emprenden proyectos de producción de bienes y servicios públicos, es otro capital social alternativo”<sup>36</sup>. En consecuencia, se logrará mayor democratización y efectividad del Estado y garantiza más fácilmente el ejercicio de derechos y deberes ciudadanos, generando además una élite solidaria e incrementando las virtudes cívicas.

---

<sup>34</sup> Ibid., 23 p.

\* Por confianza se entiende la creencia de los individuos según la cual sus intereses están protegidos y atendidos por las autoridades aun si las acciones de éstas no están sometidas a un permanente análisis o vigencia. Procurar lo que se llama “márgenes de confianza” para que las autoridades pueden llevar a cabo su gobierno estar consultando frecuentemente sus acciones o políticas. Véase: MONSALVE SOLÓRZANO, Alfonso. Soberanía, legitimidad y legitimación en Colombia dese la década de los 90. Colección pensamiento político contemporáneo. Universidad Pontificia Bolivariana. No. 8. Medellín, 2003. 227 p.

<sup>35</sup> Consejo Nacional de Planeación, Trocha Nacional Ciudadana”, citado por Caja de Herramientas. No. 78 junio 2001. 11-13 p.

<sup>36</sup> Programa de Gobierno. Lineamientos de participación de la Sociedad Civil. En: El Salto Social. Cap. 9. El buen gobierno.

La gobernabilidad hace referencia no solamente a la institucionalidad estatal, sino a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Es decir, al manejo de las instancias del gobierno, pero también a las demandas sociales, a los mecanismos de legitimación política y a la estabilidad del sistema. Al plantear el problema en estos términos, se coloca en el plano central la disyuntiva entre la estabilidad política de un lado, y las posibilidades de cambio social resultantes de la aplicación de unas políticas conducentes a la ampliación del espacio democrático y a la obtención de una mayor equidad social y económica por el otro<sup>37</sup>.

Concebida en estos términos, la gobernabilidad comprende múltiples elementos. En primer lugar, se refiere al desempeño y al funcionamiento del sistema político, es decir, a la capacidad de los gobernantes, de las instituciones, públicas, privadas y de la sociedad civil de avanzar coherentemente hacia el logro de unos objetivos definidos y de adoptar las decisiones oportunamente. Un segundo aspecto, se relaciona estrechamente con la legitimidad, en tanto que implica el logro de unos consensos mínimos y la representatividad de los diversos intereses expresados políticamente. La cooperación entre los diferentes actores sociales y políticos y la coherencia entre las instituciones políticas se convierten así en piezas claves de la democracia. Un tercer lugar, se refiere a la capacidad del gobierno de controlar situaciones conflictivas, de aceptar el disenso y de ser obedecido, sin violentar las reglas de juego de la democracia. En otros términos, a la posibilidad de dirigir un proceso social transformador, para lograr acuerdos y compromisos y canalizar las demandas sociales hacia el logro de la estabilidad y la profundización democrática. Y en cuarto lugar, si se tiene en cuenta que la gobernabilidad concierne al conjunto del sistema político y que

---

<sup>37</sup> UNGLAR, Op. Cit., 10 p.

afecta a toda la sociedad, se relaciona también, y de manera fundamental, con lo que piensan sus miembros de la gestión gubernamental, de los políticos y de sus políticas; en otras palabras, con la noción del sentido común, que frecuentemente es subvalorada por los racionalizados y a veces tecnocratizados medios académicos, que enfatizan aspectos racionales en términos de eficiencia, como afirmaba Juan Rial en gobernabilidad, partidos y reformas políticas referenciado por Unglar<sup>38</sup>.

Por último, un elemento central de la gobernabilidad tiene que ver con los mecanismos, los niveles y los alcances de la participación ciudadana en las decisiones y en la gestión gubernativa. Sin duda, existe una relación directa entre la capacidad de la sociedad civil de expresar y canalizar sus expectativas y sus demandas por un lado, y la legitimidad, la efectividad y el carácter democrático de las instituciones por el otro. Sin embargo, esta condición no se refiere únicamente a la disposición gubernamental de facilitar o garantizar la participación. Involucra, como elemento vital, la responsabilidad y la apropiación, por parte de la ciudadanía, de sus deberes y de sus derechos, igualmente de tomar parte activa en la definición de su destino.

En aras de una verdadera gobernabilidad del sistema político colombiano, se requiere dos condiciones esenciales: en un primer momento, una estrategia de desarrollo institucional que eleve la capacidad administrativa y fiscal de los gobiernos locales y, en un segundo momento, una estrategia de desarrollo político que vincule de manera real a los gobernantes con los gobernados, y que fortalezca la sociedad civil. Así pues, un Estado legítimo y eficiente requiere una sociedad civil sólida que exija resultados de la gestión política, social y económica del estado.

---

<sup>38</sup> Ibid., 11 p.

### 2.3 LA EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL

La gobernabilidad es el estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental<sup>39</sup>. Esta definición articula los tres principios (eficacia, legitimidad y estabilidad). Así mismos, permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de relación entre sistema político y sociedad, sin excluir a ninguno de la relación de gobierno. Por tanto, “la eficacia gubernamental y legitimidad social se combinan en un círculo virtuoso de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos; [...]”<sup>40</sup> y más adelante se añade a este respecto: “mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generan un círculo vicioso que desembocará en situaciones inestable o de ingobernabilidad”<sup>41</sup>.

El tema de la gobernabilidad en lo local es un debate entre distintos proyectos que buscan alcanzar respuesta y políticas de gobierno que hagan factible esta condición en la vida de los países. Fue en la VI Cumbre Iberoamericana de los jefes de Estado realizada en 1996 cuando fue planteado como tema relevante el de la “Gobernabilidad Democrática” entendida como “el marco de concertación política e integración económica”.<sup>42</sup>

No sólo el modelo neoliberal busca la localización mediante sus programas de ajuste estructural y la asignación de roles en el territorio latinoamericano; también los organismos internacionales se preocupan por implementar estrategias de políticas sociales focalizadas territorialmente mediante la

---

<sup>39</sup> CAMOU, Op. Cit., 22 p.

<sup>40</sup> Ibid., p. 23.

<sup>41</sup> Ibid., p. 23.

<sup>42</sup> YANES QUINTERO, Hernán. El mito de la Gobernabilidad. Ecuador: Trama Editorial, 1997. 186 p.

inversión y control de procesos sociales; el estado se desmonta y “descentraliza” funciones pero mantiene el control de atribuciones y recursos. Así como el impacto de “los procesos de globalización cultural y la simultánea eclosión de vigorosas manifestaciones de particularismo cultural y pluralismo de las tradiciones con anclaje en identidades socioculturales de los espacios locales”.<sup>43</sup>

El espacio local se potencia con la acción de los sujetos locales, por la posibilidad de concreción, por la mayor cercanía a las necesidades o problemas específicos, la interacción de los diversos sectores que lo componen, ofrece ventajas para la evaluación y el control. Así, emerge cada vez con más fuerza en el desarrollo y la planificación. Reconocer la importancia de ámbitos local como un espacio óptimo, y su interrelación con lo regional y lo nacional, permiten ubicarlo como un espacio donde se expresa la correlación de fuerzas e iniciativas entre los sectores sociales en un momento determinado.

Por ende “Esto no significa la idealización de lo local en la conformación de identidad, ni ignora las mediaciones como la del mercado, las multipertenencias sociales en un mundo cada vez más integrado y centralizado”<sup>44</sup>. Es necesario generar acciones de desarrollo en un sentido integral, desde las culturas, potencialidades y características propias de un espacio territorial determinado, repensar las soluciones de sus problemas, mejorar servicios, abrir espacios de interlocución, concertación y lucha que construyan un poder local alternativo.

---

<sup>43</sup> CARUSO, Arles. Documento de trabajo sobre Educación Popular y Poder Local, para el Grupo de Animación de la Reppol en América Latina. Montevideo, 1995. 45 p.

<sup>44</sup> Ibid., p. 45

Se debe entonces revisar una profunda revisión de los mecanismos de funcionamiento del aparato de gobierno y de revisión de las prácticas burocráticas, autoritarias, paternalistas y presidencialistas con que ha venido ejerciéndose el poder en los municipios. En cuanto a la modernización del aparato burocrático administrativo, se promueve la democratización, transformación y desarrollo institucional, técnico y administrativo de los órganos, áreas y dependencias del aparato municipal, flujos de operación y capacitación del personal mediante la instauración de un sistema civil de carrera. Superar la visión de la administración como una mera cuestión técnica, tener una visión de dirección y de gobierno. Parte de los retos de este proceso de transformación es la generación de mecanismos que permitan la transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos y en instancias de fiscalización ciudadana.

Por otro lado, se trata de reformular -para su democratización- el conjunto de relaciones políticas y de convivencia que son responsabilidad directa de las autoridades locales: las de su propio funcionamiento y sistema de toma de decisiones, las que se desarrollan al seno del cuerpo dirigente, entre el alcalde y los demás ediles; en otro nivel, la relación entre las autoridades y los ciudadanos con los otros niveles de gobierno y con las fuerzas políticas sociales existentes en el municipio.

Al tratar el tema de la eficacia en la administración pública local, es importante dar cuenta de algunos de los beneficios que la descentralización reporta para el ejercicio de gobernar. Es así, como, “al dar cauce a la participación ciudadana y comunitaria, un proceso de descentralización institucionaliza los conflictos sociales, impidiendo que éstos se acumulen o se dirijan contra las instancias nacionales de decisión y planificación. La solución a estos conflictos queda en manos de autoridades seccionales o

locales”<sup>45</sup>. En este sentido, dicha política permite contar con alternativas para negociaciones regionales y locales con las organizaciones cívicas, comunitarias, sindicales, gremiales, etc. Ello diversifica las instancias de concertación y agregación de intereses, dándole al Estado una mayor legitimidad.

#### 2.4 LA DESCENTRALIZACIÓN: ANTECEDENTES, CAUSAS Y ESTRATEGIAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN.

Una de las transformaciones más importantes inducidas por el proceso de descentralización es el tránsito de un sistema institucional relativamente centralizado y rígido a otro, plural y flexible. Las demandas por una sociedad y un régimen político más pluralistas han destapado los diques sobre los cuales se mantuvo el Estado unitario centralizado. Ahora se practica y se reclama profundizar más el pluralismo en el ordenamiento territorial, normativo, político, étnico y cultural.<sup>46</sup>

Durante un siglo, desde la Constitución de 1886 a la reforma de 1986, la construcción del Estado-nación colombiano adoptó la forma unitaria, centralista y presidencialista. Tres de los rasgos fundamentales del Estado y del régimen político colombiano, el centralismo, el presidencialismo y el bipartidismo, han sufrido un deterioro importante en los últimos quince años.

---

<sup>45</sup> DENNIS A. Rondinelli. Government decentralization in comparative: theory and practice in developing countries. En: *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 47. No. 2. 1981. 36 p. Citado por UNGAR BLEIER, Elisabeth. En: *Gobernabilidad en Colombia: retos y desafíos*. Tercer Mundo Editores. Colombia, 1993. p. 108

<sup>46</sup> RESTREPO, Iván Darío. *El futuro de la descentralización en Colombia*. Bogotá: ESAP, 1995. 5 p.

El Presidente no nombra ya a los gobernadores, quienes, a su vez, no nombran más a los alcaldes. Actualmente, cada mandatario obtiene su legitimidad, otorgada por los electores de cada jurisdicción territorial. El presidente no dispone más de sus “agentes políticos directos” en los municipios y departamentos; éstos pueden contrariarlo, criticarlo e incluso oponerse abiertamente a sus directrices políticas. El “orden público” es responsabilidad exclusiva del Presidente, el cual lo usa como férula para obligar respeto y sometimiento de alcaldes y gobernadores a sus estrategias de manejo de los conflictos sociales agudos y del conflicto armado. Pero incluso en estos casos, los mandatarios locales no sólo reclaman mayor protagonismo, sino que muchas veces lo ejercen a espaldas o en abierto desafío a las autoridades de la Casa de Nariño.

Los orígenes del actual proceso de descentralización los encontramos en el Gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) en el cual se propuso la descentralización como una nueva forma de relación entre el Gobierno Central, los Departamentos y los Municipios.\* En el Gobierno del Julio César Turbay Ayala (1978-1982) se creó el Consejo Nacional para la Descentralización, donde se propuso que el fin último no era la autonomía municipal, sino la racionalización y control del gasto público.

Durante el Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) se presentaron acontecimientos en el campo nacional, como el déficit fiscal, la recesión económica y las monitorias y planes de ajuste del F.M.I. y como parte de ello, la llamada “Revolución descentralista”. El informe elaborado por el F.M.I

---

\* Los diagnósticos realizados por los participantes en el Foro sobre Descentralización coincidieron en señalar una progresiva tendencia hacia la centralización de orden político, administrativo y fiscal, con la consiguiente pérdida de autonomía y participación regional. Los intentos de descentralización se han reducido a un simple proceso de desconcentración del gasto, que no ha ido acompañado de una correspondiente autonomía en la toma de decisiones. Véase: TIRADO MEJÍA, Álvaro. Descentralización y Centralismo en Colombia. Fundación Friedrich Naumann. Bogotá: La Oveja Negra, 1983. 95 p.

sobre la situación fiscal de Colombia 1983-1984, que la política fiscal debe ajustarse al logro de una reducción significativa del déficit del sector público y en su financiamiento por parte del Banco de la República.<sup>47</sup> Derivado del este informe, se adecuaron las instituciones político jurídicas; las relaciones entre el Gobierno Central, los Departamentos y los Municipios. La Ley 14 de 1983, sobre fortalecimiento de los fiscos municipales, es el punto de partida de la descentralización en Colombia. Además, se inicia el traslado de competencias a los municipios y se transfiere a ellos un porcentaje de los recursos del impuesto al valor agregado (IVA) que serán insuficientes para los gastos de funcionamiento e inversión representados en las nuevas competencias y obligaciones municipales. A lo anterior, y como resultado de éste proceso de descentralización, se introdujo la participación ciudadana, manifestada que llega a su máxima expresión con la elección de alcaldes por medio del voto ciudadano, introducida en el Acto Legislativo No. 1 y la Ley 12 de 1986.

Este Acto Legislativo se convierte en un avance sin precedentes para alcanzar un federalismo fiscal y desarrollar un Estado más eficiente. La expresión más concreta de esta ley, se halla en la elección popular de alcaldes que relacionan entre sí la modernización del Estado, la transición a la democracia participativa y la nueva lógica de la eficiencia pública. La descentralización político administrativa significó un compromiso mayor entre administradores y administrados, entre comunidades y alcaldes, exigiendo de antemano una comunicación amplia a través de unos canales y medios de comunicación más expeditos. En consecuencia, la elección de popular de alcaldes marcó un paso fundamental en la vida económica municipal, en la

---

<sup>47</sup> MATÍAS C. Sergio. El Municipio y la descentralización en Colombia. En: Diálogos de Saberes. Bogotá: Universidad Libre. Centro de investigación en Derecho y Ciencia Sociales. No. 54. Jun-Dic.1999. 142 p.

medida que la utilización de los dineros públicos iba a tener como agentes fiscalizadores a la comunidad en general.

Es importante destacar, que a usanza de este proceso descentralizador surgido a partir de la reforma constitucional que introdujo la elección popular de alcaldes y la consulta popular municipal, quebró la unidad de mando del Ejecutivo que contenía la Constitución de 1886. Además, se fortalecen los fiscos y administraciones de entidades territoriales, representado en la ley 14 de 1983, ley 50 de 1987, Ley 12 de 1986, Ley 3 de 1986, que autorizó la expedición del Código de Régimen Departamental (Decreto Ley 1222 de 1986), Ley 11 de 1986 con base en el cual se expidió el Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986). En los años ochenta, el proceso se encaminó a promover el municipio colombiano.

Los propósitos de la descentralización tenían dos finalidades, una de tipo político y económico. La finalidad de tipo político consistía en atenuar las movilizaciones regionales y locales en pro de reivindicaciones y rescatar la legitimidad y la eficacia del Estado. En el campo económico, liberar al presupuesto nacional de las presiones de las entidades descentralizadas y estimular la autonomía fiscal.<sup>48</sup>

Es necesario tener claro la concepción del municipio como el Estado local, el cual se constituye como la unidad fundamental del Estado y porque presenta las características de un micro sistema político. Además, el municipio es el escenario más próximo para la relación entre Estado y sociedad civil (municipio-comunidad). Por otro lado, en el municipio se encuentran los elementos esenciales de todo Estado moderno:

---

<sup>48</sup> JARAMILLO GIRALDO, Juan Carlos. La Descentralización. Alcances e implicaciones de un proceso. Medellín: Colección Universidad de Medellín, 1996. 49 p.

Un territorio. Que representa la dimensión espacial. Unos habitantes. Representados por la categoría de comunidad local. Unas instituciones del poder público. En este caso las instituciones municipales propiamente dichas (alcaldía, concejo, personería, JAL), o instituciones públicas de otros niveles territoriales con presencia en el municipio (Policía, órganos judiciales, delegaciones provinciales y departamentales, etc.)<sup>49</sup>

Si además sabemos que las funciones básicas de la célula municipal son: a) escuela de gobierno y de civismo. Escenario para la formación de valores cívicos y democráticos; b) Prestador de servicios públicos. El municipio es hoy en día el provisor de los servicios públicos por excelencia, debido al contacto directo que tiene con los usuarios y c) promotor del Desarrollo económico-social. Éstas se reflejan en las políticas de urbanismo y desarrollo territorial, en la búsqueda de estrategias futuras de actividades económicas y de acumulación de capital material y social, que propendan por el bienestar de los habitantes.

Ahora bien, por medio de la Ley 12 de 1986 se había fortalecido el fisco de las entidades territoriales, que llevaba a adoptar la redistribución y cesión de funciones a dichas entidades, se otorgó en la mencionada ley facultades extraordinarias al Presidente, cuyo ejercicio generó un proceso de descentralización administrativa en virtud del cual tales entes asumieron la prestación de servicios públicos anteriormente en manos de la nación, se estimuló el acercamiento del ciudadano a las servicios del Estado y su vigilancia y control sobre la prestación de los mismos. “Para tal efecto, el gobierno nacional expidió el Decreto 0077 de 15 de enero de 1987, que constituyó el estatuto de descentralización en beneficio de los municipios”.<sup>50</sup>

Para el periodo (1990-1994) la Administración de César Gaviria Trujillo, laza su “Revolución Pacífica” que subvirtió el orden político jurídico. El Estado

---

<sup>49</sup> JIMÉNEZ, William W. Conocimiento, Poder y Democracia. Una mirada al final del siglo y de milenio. Bogotá: ESAP, 1998. 73 p.

<sup>50</sup> MORCILLO, Pedro Pablo. La Planeación en Colombia. Historia, derecho y gestión. Bogotá: Ediciones Jurídicas. Universidad Piloto de Colombia, 2002. 719 p.

Intervencionista y de Bienestar introducido en la reforma política y Constitucional de 1936, fue reemplazado en por el modelo de internacionalización y liberalización de la economía, de privatización de las empresas del Estado y de los servicio públicos. Pero a través de la Carta Magna de 1991 se logró impulsar un proceso de descentralización integral, en el cual se cualifican y complementan las acciones de cada uno de los niveles de gobierno. Se consagra el Estado Social de Derecho, la intervención del Estado en la economía y la función social de la propiedad. Dentro de este contexto, se proclamó al Municipio como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado, consignado en el artículo 311, donde se le asignaba la prestación de los servicios públicos, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la ley.

Durante la administración de Andrés Pastrana (1998-2000) suscribe compromisos con el F.M.I enfocado a planes de ajuste fiscal para recortar la inversión pública en salud, vivienda de interés social, educación e infraestructura para el desarrollo nacional y las transferencias del sector central a los departamentos y municipios. Durante esta administración se retrocedió en los procesos de autonomía financiera de los Departamentos y Municipios al ser aprobado por el Congreso la Ley 617 de 2000, el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001. De este modo, la Ley 617 de 2000 de austeridad del gasto de municipios y departamentos, fijó topes en el gasto de funcionamiento de las entidades territoriales. El Acto Legislativo 01 de 2001 modificó la base del cálculo de las transferencias del nivel central y sustituyó transitoriamente el parámetro de ingresos corrientes de la Nación. La Ley 715 de 2001 reduce la capacidad de inversión de los entes

territoriales y de ejercer el control creciente de competencias y recursos por el Gobierno Nacional.<sup>51</sup>

## 2.5 DESCENTRALIZACIÓN: UNA APUESTA POR EL DESARROLLO REGIONAL

La descentralización se concibió como parte integral de la estrategia de desarrollo del país, que buscaba un mayor crecimiento, equidad, eficiencia en el gasto público y autonomía, ya que quienes tomaban las decisiones estaban más cerca de las poblaciones.<sup>52</sup>

Además, con la crisis del Estado de bienestar sobrevinieron una serie de reformas entre las cuales la descentralización política y administrativa cumplía un papel central en la estructura del nuevo Estado. Los problemas de legitimidad política, el déficit fiscal y la eficiencia del gasto, hicieron de la tarea descentralista en Colombia una prioridad política.

Con la elección popular de Alcaldes en los años 80s y disposiciones sobre transferencias de recursos se comienza el proceso de descentralización. Este es ratificado y ampliado con la elección popular de los gobernadores mediante el acuerdo constituyente de 1991.

En el ámbito político, la nueva constitución sirvió de base para reformar las instituciones públicas y responder a la creciente violencia en el país. Se trató de aumentar la legitimidad del estado adoptando el concepto de la gobernabilidad y se promovió una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones con el fin de unificar al país. La denominada “democracia participativa” creó una serie de instrumentos destinados a aumentar la

---

<sup>51</sup> MATÍAS C. Op. Cit., 146 p.

<sup>52</sup> KURE. Ileana. Descentralización: retos para su consolidación. En: Revista Planeación y Desarrollo. Departamento Nacional de Planeación. Vol. XXVI. No. 2. Bogotá. Mayo 1995, 89 p.

participación comunitaria, y figuras tales como la iniciativa popular legislativa, el cabildo abierto, la consulta popular, el plebiscito, el referendo y la revocación de los mandatos de gobernadores y alcaldes quedaron refrendadas en la Constitución. Asimismo, se crearon mecanismos para reformar la constitución, antes potestad exclusiva del Congreso. Por otro lado, se reforzaron las funciones y responsabilidades de los poderes legislativo y judicial con el fin de lograr un equilibrio de poderes en detrimento del presidencialismo característico del sistema político colombiano. Además, se instauró la figura del vicepresidente, la autonomía del Banco de la República y, en el plano judicial, se crearon la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.

En el plano administrativo, el nuevo ordenamiento implicó una recomposición de funciones a nivel central, recayendo las mayores responsabilidades sobre el Ministerio del Interior (MIN) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). La ley 199 de 1995 delega en el MIN la responsabilidad de formular y adoptar las políticas correspondientes al ordenamiento y la autonomía territorial, las relaciones entre la nación y las entidades territoriales en materia de política descentralizadora y desarrollo institucional, además de los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista y la participación ciudadana. Sin embargo, en la práctica el MIN no ha cumplido con tales mandatos, y ni siquiera ha recibido el presupuesto necesario para llevarlos a cabo. Por su parte, el DNP es el ente que controla y evalúa el proceso de descentralización: el decreto 2167 de diciembre de 1992 reestructura el DNP y le encarga el diseño y la organización de sistemas de evaluación de gestión y resultados. Con la implantación de la ley 60 de 1993 se aumenta el papel protagonista del DNP incluso por encima de los ministerios directamente involucrados en el proceso.

La Constitución de 1991 no establece realmente un modelo nuevo de descentralización, sino que ordena y profundiza el proceso anterior. En ella se toman en consideración aspectos del modelo agente-principal, en el cual los gobiernos territoriales ejecutan básicamente las políticas diseñadas a nivel central, y del modelo de elección pública local, en el cual las entidades territoriales son autónomas en lo que atañe a la definición de sus políticas y la obtención de recursos. El resultado es un modelo híbrido que, en la práctica, ha dificultado la definición precisa de responsabilidades y la implantación efectiva del proceso. La solución a este problema debe empezar por la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, mandato constitucional que sin embargo está aún pendiente en la agenda legislativa colombiana. Esta ley debería definir claramente el papel que corresponde a cada nivel territorial de manera integral y consistente.

La constitución también estableció en sus artículos 356 y 357 los criterios para la distribución de recursos y competencias, que luego se plasmarían en la mencionada Ley 60. En particular, se aumentan las responsabilidades territoriales en materia de educación y salud. La constitución, además, fortaleció la figura del departamento (a la vez que creaba otros) como entidad bisagra entre el gobierno central, que define las políticas, y el municipio, que expresa las necesidades de la ciudadanía. Así, los departamentos actúan como intermediarios entre la nación y los municipios bajo los criterios de subsidiariedad y complementariedad. Para reafirmar esta importancia, se estableció la elección popular de gobernadores a partir de 1993.

En el ámbito económico existen varias razones que justifican la adopción de un modelo de descentralización administrativa y fiscal como el reseñado en la constitución. Principalmente, se aumenta la responsabilidad de las entidades territoriales en la prestación de servicios básicos a la población,

entendiendo que éstas conocen de cerca las necesidades de sus pobladores y, a la vez, que éstos pueden evaluar y juzgar la calidad de la prestación de dichos servicios. Así, en teoría, se espera que se aumente la eficiencia y equidad del gasto público. Además, las mayores responsabilidades van acompañadas de transferencias desde el gobierno central para financiarlas con el fin de evitar desequilibrios fiscales.<sup>53</sup>

De este modo, desde 1991 el país adopta un nuevo marco institucional y desarrolla instrumentos dirigidos a aumentar la eficiencia en la provisión de servicios públicos y a incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones. En el papel, Colombia cuenta con el marco necesario para lograr estos objetivos; sin embargo, la realidad ha demostrado que se necesita algo más que una Constitución para alcanzar las metas propuestas.

Con la reforma constitucional de 1991 se introdujeron las siguientes medidas: a) La descentralización, y con ella el reconocimiento de la autonomía de las instancias territoriales y de la comunidad en general, se constituye en el fundamento de la Constitución de 1991, consagrado en el Art. 1; b) El reconocimiento del municipio como la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, que tiene la obligación de prestar los servicios social básicos, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, expresados en el Art. 311. De este modo, se enmarca el municipio dentro de unos esquemas normativos claros y se le transfieren recursos y responsabilidades en la medida de su capacidad de gestión y financiera; c) El

---

<sup>53</sup> Véase. VON HALDENWANG, C. Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en América Latina. En: Descentralización y estado moderno. Santafé de Bogotá: FESCOL, 1991.

establecimiento de mecanismos para hacer evaluación de resultados de la gestión pública; d) La apertura del ordenamiento territorial o acuerdos y negocios libres entre las regiones municipales y los departamentos; e) Las modificaciones de tipo fiscal de mayor envergadura en la reforma constitucional se encuentran en el ámbito departamental y regional; y f) Mayor descentralización del gasto público y la solicitud de transferir mayores recursos de la nación y de otorgar soberanía fiscal a las regiones.

Si bien la descentralización no ha estado en la agenda política de los últimos años, se trata de una estructura que hace parte del Estado colombiano. La relevancia está en su capacidad para superar los problemas que produjeron las crisis del Estado. Como proceso relativamente reciente todavía tiene poder para afrontar los retos que imponen la globalización y transnacionalización de una serie de problemas que están por resolver.

Los aspectos de políticas de descentralización surgen de las consecuencias de la eficiencia y la equidad en dos áreas fundamentales de la reforma del Estado: la división del trabajo entre los niveles de gobierno de un país y la forma de financiar la inversión de capital y la prestación de servicios. Al organizar la división de responsabilidades sobre el gasto, los gobiernos deben buscar el equilibrio entre dos dimensiones de la eficiencia: en la producción de servicios e infraestructura, casi siempre favorecida por la centralización debido a las economías de escala, y en la asignación de recursos, que es mejor cuando está descentralizada, pues las jurisdicciones locales conocen mejor sus necesidades.

En consecuencia, la descentralización es una respuesta a las graves fallas de los sistemas centralistas como nos lo presenta Tarcisio Castañeda a continuación: a) manejo excesivamente burocrático del aparato central que

impide agilidad y flexibilidad del sistema, b) excesivo poder de los entes de nivel central frente a las entidades territoriales con imposición de normas rígidas y poco adaptadas a situaciones locales, c) ningún control por parte de la comunidad o entidades locales, que no participan en el proceso. Todo esto determinado por el nivel central. Como resultado la comunidad interesada ejerce poco control y supervisión, d) excesivo poder de grupos de interés opositores para mejorar la eficacia y la equidad de los gastos sociales y e) como la necesidad de aumentar recursos del nivel local, diluir presión política del nivel central y mejorar la calidad del servicio.<sup>54</sup>

Así pues, la descentralización es un proceso político, social, económico y administrativo, concertado y participativo, que se desarrolla mediante la transferencia efectiva y la asunción de poder político, recursos y competencias del nivel nacional de gobierno a las entidades territoriales. Este proceso implicó un ordenamiento del Estado para que éste pudiera cumplir con sus fines esenciales, sobre la base de la autonomía y la activa participación de los niveles de gobierno que la conforman.

Siguiendo los lineamientos neoliberales de apertura económicas, a partir de las misiones del F.M.I. se definieron en el campo nacional, profundas transformaciones institucionales, propugnando por la autonomía de los entes territoriales. De este modo, se buscó promover un ambiente institucional para que el sector privado, y en general todos los ciudadanos, fueran actores centrales del proceso de cambio y crecimiento. La concepción inicial se enfocaba a que el Estado podía hacer más por el desarrollo económico concentrando sus obligaciones sociales básicas, deshaciéndose de funciones que no le correspondían, y dejando de intervenir en numerosos

---

<sup>54</sup> CASTAÑEDA, Tarcisio. Descentralización de los sectores sociales: riesgos y oportunidades. En: Revista Planeación y Desarrollo. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Vol. XXIV. No. 1. Enero-abril de 1993. 107 p.

escenarios de la vida económica. El costo político y social que estaba asumiendo el Estado por su excesiva intervención en aspectos productivos y de la innecesaria regulación se veía reflejada en el descuido de la educación, la salud, la justicia y la seguridad ciudadana, por tanto, el Estado debía concentrarse en promover que los ciudadanos tengan más oportunidades económicas y políticas.

De este modo, el proceso de descentralización fiscal o federalismo fiscal, alcanzó su punto culminante por las disposiciones en la materia a partir de la Constitución de 1991, causando un incremento de los recursos locales, de tal manera que en la actualidad los municipios se encuentren en mejor posición comparativa con la que tenían en 1968, y los compromete hacia un mejor desempeño y, por ende, a la aplicación de prácticas de planeación que hagan eficaz y eficiente el gasto público local. De acuerdo con la ley 60 de 1993 la participación municipal en los ingresos corrientes de la nación deberá aumentar inicialmente del 14% en 1994 a un 22% en el año 2002, según tope fijado por la Constitución,<sup>55</sup> aunque las reformas legislativas en temas de descentralización han mermado la autonomía financiera de los entes locales por una política neocentralista.

El proyecto de Ley por medio del cual se reglamenta los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional, es una propuesta gubernamental que orienta el proceso de descentralización de los sectores sociales, estableciendo la financiación y las responsabilidades funcionales para los servicios del sector social, a partir del sistema de transferencias del gobierno central.

En la distribución de funciones, el modelo busca que el nivel nacional se responsabilice de fijar los objetivos globales de desarrollo hacia el logro de

---

<sup>55</sup> MORCILLO, Op. Cit., 643 p.

estos objetivos, de realizar las inversiones de carácter nacional que ejecuta en principio sólo la Nación en su conjunto como la defensa y las relaciones internacionales, y que recaude los ingresos para sus funciones propias y para redistribuir entre los entes territoriales. La Nación en el futuro no ejecutará obras ni administrará servicios de carácter local.

El departamento debe hacer planificación territorial fijando objetivos que promuevan el desarrollo en su territorio, orientando a los municipios, realizando la inversión en los campos que por su escala están bajo su jurisdicción. En el área social debe planificar la prestación de los servicios de salud y educación y debe redistribuir los recursos del situado fiscal. Cuando los municipios no posean las capacidades o no deban ser ejecutores, el departamento asumirá esas funciones en forma transitoria, en el marco de la ley. De este modo, el municipio debe promover el desarrollo local, se encarga de la inversión y la prestación de los servicios básicos, promueve la participación del sector privado y la comunidad en la prestación de estos servicios y es la instancia de gobierno relacionada directamente con los individuos, estableciendo en consecuencia la presencia estatal en todo el territorio.

Para permitir el cumplimiento de estas funciones por parte de los niveles territoriales, el modelo propone que la distribución de recursos avance en la determinación de rentas propias para los gobiernos departamental y municipal, así como en la redistribución de aquellas recaudadas por la Nación. En Colombia, el nivel central mantiene el recaudo de impuestos significativos, que para este periodo de 1992, llegaban al 75% del total de la tributación nacional.

En el proyecto de Ley, las transferencias se orientaban en lo fundamental hacia el sector social y sería el mecanismo para descentralizar otras funciones que realizaba el gobierno central, como era el caso de las vías regionales. Una herramienta propuesta a partir de Ley y su viabilidad como estrategia para promover el desarrollo local, se hallaba en la cofinanciación que fortalecería las localidades y mecanismo del gobierno central para influir en la inversión local.

El objetivo del gobierno central para gestionar una política de descentralización de las funciones, estaba enfocado a que los recursos de la nación se aplicaran con eficacia, mediante la acción del departamento en la planificación, la distribución de los recursos en su territorio y el seguimiento del uso de estos, y contando con la garantía de la prestación de los servicios por parte de los municipios.

La descentralización puede ser utilizada como una estrategia de desarrollo regional, en la medida en que permite superar las limitaciones de la planeación centralizada, mediante la delegación de mayor autoridad y autonomía a los funcionarios y administradores del desarrollo que trabajan en las regiones y las áreas rurales, o sea en el ámbito local. Ello permite desagregar los planes y ajustarlos a la heterogeneidad espacial, económica y humana que constituye la diversidad de un territorio nacional. De esta manera, una estructura descentralizada del gobierno local facilita el intercambio de información en relación con las necesidades regionales y locales, permitiendo así un mejor diagnóstico de los problemas y una mejor asignación de los recursos.

Ésta contribuye a reducir los costos y la complejidad de la administración pública, resultante de la excesiva concentración de poder y de recursos en la

cúspide del gobierno nacional. En este sentido, el traslado de funciones de ejecución a las entidades territoriales aumentaría la eficiencia y la eficacia de la autoridad central y relevaría a los funcionarios la superiores de la ejecución y prestación de servicios que pueden ser realizados con mayor efectividad por funcionarios locales. Así, quienes toman decisiones de nivel nacional podrían concentrarse en la formulación y evaluación de políticas públicas de carácter global.

En consecuencia, la descentralización permite una mayor integración nacional, en la medida en que la penetración de políticas nacionales en áreas alejadas del centro. Así mismo, la descentralización posibilita una participación de los diferentes grupos políticos, sociales, étnicos, religiosos y culturales en el proceso decisorio del desarrollo, conducente a una mayor equidad en la asignación de los recursos públicos. En general, pueden decirse que la descentralización contribuye a aumentar la estabilidad política y la unidad nacional, al dar a los diferentes sectores y fuerzas de la sociedad la capacidad de participar directamente en las decisiones políticas, económicas y sociales. Ello aumentaría su compromiso con el mantenimiento del sistema político.

Por último, la descentralización coadyuva a la racionalización de las finanzas públicas, en la medida en que incentiva la generación de recursos propios de las entidades territoriales, liberando a su vez el presupuesto nacional de las presiones a que éstas lo someten cuando tienen que resolver conflictos sociales o realizar inversiones en servicios públicos.

## 2.6 IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE LAS DECISIONES

Comencemos preguntándonos ¿Qué es la ciudadanía? Tal vez la mejor definición sobre ciudadanía la encontramos en las palabras de Jordi Borja que nos plantea que “en un mundo en el que se diluyen las fronteras, de economías abiertas, de comunicación global, la gente necesita identificarse con los ámbitos de su vida cotidiana. La cultura cívica, la conciencia ciudadana, es probablemente la mejor síntesis entre la apertura al exterior y la identificación con lo más íntimo, con lo más próxima”<sup>56</sup>.

Crear ciudadanía, entonces, quiere decir, en primer lugar, que todos los ciudadanos pueden ejercer sus derechos a la ciudad, empezando por la igualdad jurídica, por el acceso a los bienes y servicios, es decir, que los ciudadanos tengan una condición de ciudadanos en lo material, que allí donde viven, la ciudad exista, como estructura física, material, con sus calles, con sus plazas, con sus equipamientos, con sus infraestructuras básicas, con sus transportes eficaces, para ir a los lugares de trabajo, lugares de compra, de gestiones, etc. Una estructura física que le dé a cada zona de la ciudad su identidad, su centralidad de alguna forma, que no haya partes de la ciudad, a donde, los que no viven allí, no vayan nunca. Todo el mundo tendría que tener alguna razón para ir periódicamente a alguna parte de la ciudad. En segundo lugar, los ciudadanos son planamente ciudadanos cuando lo son también desde el punto de vista político, cuando tienen medios de participación en el gobierno de la ciudad, en los movimientos políticos, en la vida asociativa, en los distintos mecanismos de participación.

---

<sup>56</sup> Fragmentos de entrevista a Jordi Borja en Montevideo en Octubre de 1994 y publicada en el Seminario Brecha (11 de Noviembre de 1994) con el título “Crear Ciudadanía qué es”, retransmitido por Pilar Casque en [laneta@amlat.habitat](mailto:laneta@amlat.habitat). Consultado el 27 de Abril de 1995.

En tercer lugar, los ciudadanos también tienen que sentirse simbólicamente miembros de la ciudad, tienen que tener puntos de referencia visibles, hasta monumentales, que les haga sentir el centro de la ciudad como suyo, con unos cuantos puntos de referencia, que van desde su historia y su cultura, sus monumentos físicos, sus elementos naturales, que hagan que los ciudadanos se identifiquen con aquel territorio. Pero que también lo tengan en su lugar de vida cotidiana, en su barrio. Cada barrio tiene que tener elementos simbólicos también, elementos de identidad cultural, eventos, fiestas, que den conciencia de barrio.

Porque los ciudadanos tienen una doble cultura, cultura de barrio y cultura de ciudad global en la medida en que se sienten ciudadanos de una gran ciudad, se abren al mundo, en la medida en que se sienten ciudadanos de su barrio, se sienten ciudadanos de parte de una ciudad más grande pero de una parte que controlan, y que es la más directamente suya”.<sup>57</sup>

La gestión de gobierno municipal comprende la atención –en el ámbito local- al conjunto de ámbitos y relaciones de la vida cotidiana de una comunidad en sus diversos aspectos de bienestar , producción, cultura, ocio, política, participación y desarrollo; es decir, el conjunto de aspectos para una vida digna y feliz. Es por ello que en términos jurídico políticos, el gobierno municipal es el encargado de velar por el buen estado del territorio y la sociedad, así como el buen desempeño del gobierno mismo.

En los últimos tiempos se reclama por parte de la sociedad local la modificación del esquema de relaciones entre el estado y la sociedad. Con una tradición de relaciones de paternalismo, corporativismo y cooptación

---

<sup>57</sup> Fragmentos de entrevista a Jordi Borja en Montevideo en Octubre de 1994 y publicada en el Seminario Brecha (11 de Noviembre de 1994) con el título “Crear Ciudadanía qué es”, retransmitido por Pilar Casque. Disponible en [laneta@amlat.habitat](mailto:laneta@amlat.habitat), consultado el 27 de Abril de 1995.

generadas en el esquema tradicional de gobierno, la sociedad de nuestros países ha venido madurando su acción, irrumpiendo en espacios de gestión, de opinión y movilización cada vez más encaminadas a romper con la tutela del estado y a construir una sociedad civil participante que lucha por alcanzar su ciudadanía plena.

El municipio representa uno de los espacios donde se ha expresado el empuje de los más diversos sectores de la sociedad -entre éstos, los sectores populares cada vez de manera más destacada, a través de sus partidos políticos y organizaciones regionales-, buscan mejores condiciones de vida y democracia mediante la conquista de sus gobiernos locales.

En este campo, se desarrollan ya un conjunto de experiencias de participación social que intentan influir en la gestión gubernamental desde la observación, la vigilancia y la opinión; la participación permanente en la gestión, hasta la destitución de autoridades corruptas; como contrapartida, se viven experiencias de gestión gubernamental que tratan de abrir cauce a ese potencial participativo de la sociedad.

Así, encontramos experiencias inéditas de institucionalización de procesos y espacios de participación social en la orientación del gobierno, en la planeación del desarrollo, en la fiscalización del desempeño a través de instancias reconocidas, promovidas y hasta normativizadas en el nivel municipal, como son las Cámaras Municipales, los Consejos de Participación Ciudadana, o de Planeación Participativa, entre otros; que han venido a profundizar y resignificar las experiencias participativas de las Asambleas Populares y los cabildos Abiertos e itinerantes.

La nueva gobernabilidad democrática sólo puede surgir del arribo de la sociedad a los espacios de gobierno y decisión sobre el futuro de su municipio y su país, del establecimiento de espacios de corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanos de la construcción de una ciudadanía que tome parte en los destinos de su ciudad.

## 2.7 LA EFECTIVIDAD EN LA TOMA DE LAS DECISIONES EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Intervenir en el ámbito de las políticas públicas representa un salto cualitativo que diversos procesos sociales han venido concretando al trascender su demanda local o sectorial, vinculándose a movimientos regionales y nacionales, con propuestas más globales, al transformar una actitud demandante en elaboración de proyectos y propuestas de solución a sus necesidades, al transitar de la intimidación a la interlocución directa, al pasar de lo privado a lo público en busca de elementos integrantes de un modelo alternativo de desarrollo.

El gran desafío de la democratización de la esfera pública y de las relaciones sociales es la constitución y articulación de la identidad de los diversos sectores sociales, reconociendo sus diferencias sociales y culturales en torno de un proyecto mínimo común, que contenga propuestas concretas de políticas públicas y derechos democráticos capaces de revertir la tradición de exclusión política y segregación social. Esta democratización pasa inevitablemente por la disputa estratégica sobre el desarrollo y las políticas públicas que lo implementen.

El ámbito de intervención en política pública permite la actuación ciudadana en el campo de las mediaciones político- institucionales de la interrelación

entre los diversos actores presentes en el proceso nacional en sus múltiples dimensiones económica, política, cultural, social. La disputa sobre las políticas públicas adquiere un doble significado. Por un lado, las políticas públicas son parte integrante del proceso de formación de identidad y de actores socio-políticos; por otro, son plataformas políticas que definen el sentido y la dirección del desarrollo.

La disputa sobre las políticas públicas respecto a la toma de decisiones adquiere un doble significado. Por un lado, las políticas públicas son parte integrante del proceso de formación de identidad y de actores socio-políticos; por otro, son plataformas políticas que definen el sentido y la dirección del desarrollo en el marco de lo local. De allí, que los resultado que emerjan de una u otra decisión serán el acierto que se visualizará en el crecimiento local.

Un caso concreta de lo expuesto, es que en el campo de las finanzas públicas los cambios se orientan, a lograr que la socorrida comunidad ciudadana haga un escrutinio decisorio sobre las medidas de gastos y de ingresos públicos. Como el comportamiento que se aspira es obtener una evaluación por parte de los ciudadanos a la gestión realizada por el gobierno, se disponen entonces, en la Constitución Política los vías por las cuales pueden los mismos acceder para obtener dicho fin.

Veamos una de las esferas en que la administración local tiene autonomía e interviene como elemento esencial de la personalidad que se predica de las entidades territoriales o sea, en el ámbito local se tiene que son titulares de un patrimonio tal y que están dotadas de competencias fiscales.<sup>58</sup> Sin embargo, en materia fiscal (competencia tributaria), dado que la existencia de factores como la determinación comunitaria, cambiante de las necesidades

---

<sup>58</sup> Artículo 362 de la Constitución Política.

que se deben satisfacer, los múltiples medios o instrumentos que para esta satisfacción pueden elegirse y la heterogeneidad que habrá de reconocer la categorización de departamentos y municipios exigen flexibilidad. La Carta consagró ideas rectoras para que las decisiones que estableciera la administración local fuesen efectivas, tales como: en primer lugar, no existe, en principio, rentas tributarias exclusivas de la nación o de las entidades territoriales, sino que corresponde plenamente a la ley establecer el régimen tributario, conforme al cual se deben determinar las materias que constituyen las bases de la tributación del orden nacional y las contribuciones fiscales o parafiscales que pueden establecerse por los municipios, distritos y departamentos (determinación que bien pueden tener en cuenta la diferenciación derivada de la categorización departamental y municipal).

La única excepción en esta materia es la reserva constitucional, relativa a que exclusivamente los municipios pueden gravar la propiedad inmutable. Excepción que, si bien impide que la propiedad sea fuente de tributación para la nación, sus entes descentralizados o cualquier otra entidad territorial distinta al municipio, no autoriza por sí sola el gravamen municipal; pues debe entenderse que siempre será la ley la que autorice a los municipios la forma y los grados de la imposición.<sup>59</sup> Han desaparecido, por consiguiente, las rigideces que resultaban de la irreversibilidad de las cesiones de rentas nacionales a los entes territoriales o de las cesiones de rentas nacionales a los entes territoriales o de la mención constitucional de impuestos o contribuciones específicas, salvo lo que dispusieron las disposiciones transitorias en cuanto IVA.

Con respecto a la destinación de los recursos fiscales, si bien para las rentas nacionales existe una prohibición de consagrar destinaciones específicas,

---

<sup>59</sup> Artículo 317 y 338 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 300, 313 y 359.

salvo las participaciones a entidades territoriales y las destinaciones para inversión social, no sucede lo propio en cuanto a los recursos tributarios de las entidades territoriales; pues su adopción por concejos y asambleas siempre está subordinada a lo que disponga la ley, de tal manera que está en capacidad de señalar no sólo destinaciones, sino formas, criterios y sistemas para su utilización.

Obviamente, para esos fines y especialmente para los operativos, la ley también puede prever procedimientos técnicos de tutela permanente que abran de utilizar las dependencias de la administración nacional en forma directa, a través de los departamentos o de las formas regionales a que se ha hecho alusión.

En la prestación de servicios, las entidades territoriales, como todas las entidades públicas están dotadas de la capacidad de establecer tasas, tarifas o contribuciones a título de recuperación de los costos de los servicios que prestan o como participación en los beneficios que les proporcionen a los particulares.

Se mantuvo la institución de los monopolios rentísticos, que algunos de los cuales son titulares los departamentos, pero se sometieron a la condición de que sólo subsistirán en la medida en que cumplan con los requisitos de eficiencia en los términos que defina la ley, con los que se reitera la idea planteada que la efectividad en la forma de las decisiones en la administración local se partirá desde lo municipal, regional a lo nacional; todo involucrando a la ciudadanía que desde su visión llega a concebirse en creador de lo que rige para mejorar cada vez la calidad de vida.

Si emerge la democracia participativa en micro espacios de limitada capacidad decisoria desempeña un papel de integración, sin que sea necesaria la intervención de instrumentos intermedios, como los representativos o los asociativos de orden político o ciudadano. Los nuevos ciudadanos se incorporan como parte del engranaje estatal de manera directa, ya que son cooptados casi como funcionarios sin serlo formalmente.

En el campo de la sociedad civil, entendida en su lucidez, de reunión elemental de hombres y mujeres que quieren vivir en paz y que pueden ellos mismos garantizar sus condiciones de existencia, con un poco de ayuda regulatoria y organizativa del Estado, y así asumirán con responsabilidad desde el ámbito local, la toma de decisiones efectivas acorde a sus enfoques.

## 2.8 ORDENAMIENTO TERRITORIAL, IMPORTANCIA Y VIABILIDAD DE LAS REGIONES

El Estado colombiano está organizado y asentado sobre la existencia de un territorio y un pueblo nacionales. En lo que respecta al pueblo nacional, sin que se hayan eliminado ni subsumido las múltiples diferencias de orden étnico y cultural, la integración simbólica de la comunidad política es también una realidad insoslayable, que se ha venido ampliando y consolidando con el pasado histórico que se ha ido acumulando y con las formas culturales que sin duda se comparten.

Evidentemente estamos reunidos en un territorio, que nos han hecho creer es nuestro, más de cuarenta millones de hombres y de mujeres de múltiples orígenes étnicos, culturales, sociales. Mestizos, indígenas, afro descendientes, auto reconocidas familias de supuestos reputado origen,

gentes del común sin nombre ni pergaminos de nacimiento. A todos nos hicieron nación y así nos consideran para organizarnos debidamente en función de un sistema bien conocido y que a lo largo de sus siglos de dominación nunca ha aportado bienestar real. No ocurrió ello gracias a nuestra voluntad, fue un proceso histórico.

Aunque muchos aun crean que no hemos llegado a este estadio, somos nación, un pueblo nacional asentado en un territorio, cuyas fronteras y delimitaciones son precisas, con pocas excepciones. Como pueblo nacional hemos contribuido y seguimos cooperando al mantenimiento de la organización social y productiva de la cual hacemos parte. Comulgamos con la falacia de nuestra participación en la constitución del orden político y nuestra memoria es débil para recordar las circunstancias de esas tramoyas en las cuales hilos invisibles nos han movido, muchas de ellas presididas por ambientes de terror, confusión y crisis, como los, que estamos viviendo en estos últimos tiempos.

Una tendencia muy extendida no sólo en América Latina asocia los procesos de descentralización, con la llamada democracia participativa. Se trata, por lo tanto, de una nueva democracia íntimamente ligada a las necesidades orgánicas profundas del Estado; es decir, una simbiosis de transformaciones 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 intervención de la ciudadanía y de la comunidad, como una verdadera distribución hacia abajo del poder político, que le permitiría a la sociedad civil adquirir o recobrar el protagonismo, impedido y coartado durante mucho tiempo por la acción sustitutiva e

invasora de las instancias estatales en todos los órdenes de la existencia social.

Sin embargo, la realidad de esos procesos dista mucho de ser una conquista de los sectores populares, como con ingenuidad lo entienden la mayoría de los estudiosos del fenómeno. Es en cambio, una respuesta a las luchas generadas por las situaciones regionales y urbanas que el Estado pretende integrarla, al presenta esa nueva realidad institucional como la aceptación de las reivindicaciones sociales, aunque no es menos cierto que en otros casos a pesar de que no haya existido ese referente reivindicativo, la estrategia haya sido impuesta por el Estado como una transformación positiva, a partir de fundamentos muy ligados a la necesidad de devolver a la sociedad civil su capacidad gestionaria.

La descentralización se despliega como un proceso que busca recuperar y revalorizar la sociedad civil. Así, la reforma del Estado frente a las exigencias de la nueva fase del capitalismo se produjo a partir de un cambio de estrategia en el manejo del desarrollo espacial desigual y en el régimen de ordenamiento territorial y de finanzas públicas, que desembocó en la política de descentralización y participación comunitaria.

La organización política exige responsabilidad de los gobernantes y participación de los gobernados en las decisiones. La eficacia y la eficiencia en la gestión se convierten en el nuevo fundamento de la actividad del Estado, pero mientras se logra el aprendizaje institucional y social, la administración pública, tal como estaba concebida en el pasado, contribuye en una forma amplia a la ingobernabilidad.

En esa misma dirección, se renueva la significación y el alcance del concepto de ciudadanía, que deja de predicarse de manera exclusiva como una categoría opuesta al Estado, para entrar también a formar parte del engranaje mismo de funcionamiento de la organización estatal, como instancia principal de conformación de la voluntad política y de orientación, dirección y control del Estado. Se trata, en efecto, de la reivindicación de la iniciativa privada o comunitaria, a propósito de todas las decisiones estatales, para poder purificar al Estado de sus vicios de centralismo, ineficiencia, corrupción, etc., y en general, para poner fin al colonialismo interno en sus expresiones de centro-periferia o de relaciones urbano-rurales.

Los antecedentes que se han descrito de manera breve representaron una experiencia muy significativa para la formulación coherente de nuevos y expresos principios del ordenamiento territorial; el artículo 286 de la Constitución Política de Colombia establece que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley".

El carácter unitario y descentralizado de la República con autonomía de sus entidades territoriales, que proclama la Carta<sup>60</sup>, debe adquirir concreción en una ley orgánica de ordenamiento territorial, cuyo contenido esencial será distribuir específicamente las competencias entre la nación y las entidades territoriales.

Como es claro, esa ley permitirá, en función de la naturaleza y de los efectos ciertas actividades así como de la insuperable heterogeneidad de los entes municipales y departamentales, una regulación normativa que comprenda

---

<sup>60</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 1.

múltiples modalidades de participación y de concurrencia según categorías de municipios y departamentos.

Sin embargo, es preciso señalar que la adopción de esa ley no ha sido viable en este lapso de más de dieciséis años, por razones ligadas a los intereses políticos históricamente enraizados en la actual división política territorial, que se oponen a una ordenación más acorde con las realidades socioculturales, económicas o ambientales. .

La independencia regional y local reclamada se convierte en una capacidad para atender la prestación de servicios con los recursos generados en la propia área geográfica. No se trata de otorgar competencias 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.

Se admiten las disparidades regionales como una realidad insuperable, y aunque deban subsistir, al menos se busca que en cualquier lugar del territorio existan las condiciones mínimas o básicas para la producción y la reproducción y, en especial, para la existencia social de los colectivos laborales. Esto significa, aun cuando la presentación sea otra, no el tratamiento equitativo para los habitantes sumidos en condiciones de subnormalidad, sino simplemente que es necesario que se reúnan ciertas condiciones mínimas para el establecimiento eventual de la actividad productiva, con relativa independencia de la ubicación espacial.

Las tendencias de descentralización van también acompañadas de lo que, de alguna manera, constituye el proceso de gestación de los posteriores

esquemas de participación comunitaria. En efecto, se dan los pasos de la elección popular de alcaldes y de las consultas populares, y se organizan las juntas administradoras locales y las ligas de usuarios.<sup>61</sup>

Para sintetizar, en la viabilidad de las regiones, es importante tener claro que la idea de regionalizar el país es una constatación histórica. Ya en ocasiones anteriores, se había expuesto la idea de regionalizar el país, como medida eficaz para afianzar la paz. No se trata de regresar al federalismo, fracasado entre nosotros. Se trata de desconcentrar las funciones del Estado sancionando una marcada tendencia social hacia la autonomía, cuya más genuina expresión es la municipalización.

No invocamos la balcanización y el descuartizamiento de la patria, pero tampoco practicamos el despótico discurso de la “centralización administrativa”. Nuestra consigna sería “Desconcentración política y administrativa”.

Se trata de localizar las decisiones dejando en el centro la competencia constituyente y la dirección de las fuerzas armadas para asegurar la integridad del territorio. La autonomía se afianza permitiendo a las regiones legislar sobre asuntos de su específico interés. No hay otra vía. En cuanto al municipio, “... rara vez hemos visto a los Concejos hacer otra cosa que plegarse a los plebiscitos de la adulación y servir complacientes de instrumentos a los planes políticos del poder central”<sup>62</sup>. Pero “...de los Cabildos brotó la chispa revolucionaria en la hora histórica de la emancipación”<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Acto Legislativo N° 1 de 1986 y Ley 11 de 1986

<sup>62</sup> MORALES BENITEZ, Otto. Ensayos Históricos y Literarios de Uribe Uribe. Antología No. 3. Ed. Colombia, 1996. 120 p.

<sup>63</sup> Ibid., 118 p.

Del declive de los alcaldes brotó la idea del Ministro de Hacienda de cercenar las transferencias creadas por la Carta de 1991 para garantizar salud y educación en los municipios.

Pero de los movimientos regionales y de constituyentes como las de los municipios de Yondó, Tarso en Antioquia, además de los ya constituidos y los que están en pro de constituirse surge y surgirá un país próspero con la participación democrática de todos los ciudadanos.

Es claro entonces que no obstante, estar plasmada la posibilidad de estructurar las regiones y las provincias en nuestro país y de existir disposición constitucional que permite pensar que es obligación del legislador expedir una nueva ley de ordenamiento territorial ha faltado voluntad política en el Congreso de la República para dar tal paso.

## 2.9 LAS REGIONES COMO PERSONAS JURÍDICAS

Siendo Colombia una nación conformada por diversas regiones, cosa que todos sabemos y sentimos desde la niñez, resulta natural que la estructura política a nivel nacional sea la de una república regional unitaria, así de simplemente expresada.<sup>64</sup>

Compartimos las palabras de Fals Borda Orlando<sup>65</sup>, cuando afirma que los vínculos que hoy nos unen desde la Guajira hasta Nariño se han reforzado por razones económicas, culturales y políticas que sobrevivirían a cualquier malhadado intento de balcanización. Para sepultar estos fantasmas y proceder a un ordenamiento territorial factible con estabilidad y progreso, el

---

<sup>64</sup> FALS BORDA, Orlando. Nación, región y desarrollo regional. En: Revista hacia el nuevo pacto Social. Universidad Nacional de Colombia. Editorial Unibiblos, 2001. 80 p.

<sup>65</sup> Ibid., 81p.

secreto que radica en respetar procesos democráticos participativos de base para la reconstrucción cívica y administrativa, empezando desde abajo, en las veredas y caseríos que tanto han sufrido la guerra directa, y procediendo hacia arriba y en los espacios contiguos para ir conformando comunidades reordenadas y de paz.

Al respetar procesos democráticos de este tipo que vayan subiendo desde lo local hasta la nación para conformarla en provincias, regiones, distritos, entes territoriales y comunidades afrocolombianas, que se reconstruye la gobernabilidad perdida y se gana una paz firme.

Por supuesto, este plan requiere el apoyo de las fuerzas armadas. Porque no es dable construir la democracia con la intimidación constante de la espada de Damocles. Los sectores civiles, como constituyentes primarios, tenemos que sentirnos respetados y protegidos en toda forma, para acceder a la reconstrucción de los territorios de manera estable.

Revivir la gran política de la provincialización y regionalización permitiría buscar equilibrios económicos entre y dentro de las regiones resultantes para evitar la injusta acumulación de recursos y aporte en determinadas secciones, olvidando las urgencias de las demás. Hay que evitar repetir los despilfarros de Arauca, además concebir el desarrollo regional como una contribución a la Paz. Combinando zonas ricas y pobres con la inspiración de una filosofía económica alterna más humana.

Según este mismo diseño regional/provincial, las nuevas regiones deberían asumir las estructuras, recursos y funciones del ministerio e *institutos nacionales*, los parques nacionales y las Corporaciones Regionales de Desarrollo (que de regionales no tiene nada) de la Ley 99 de 1993, así como

ajustar sus actuales límites que son obsoletos y artificiales por basarse en los de los departamentos. Se permitirán accesiones y secesiones de territorios que hoy experimentan vacíos de poder, como el sur de Bolívar, y se reconocerían legalmente regiones nuevas como la del Magdalena Medio.

En cuanto a las organizaciones regionales, entonces, se trata de manera semejante a como estaba regulada la materia en las normas constitucionales anteriores, de admitir que fuera de la división general del territorio pueden haber otras para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado<sup>66</sup>.

Esta hipótesis, por consiguiente puede operarse: mediante simples divisiones territoriales articuladas a la administración central o descentralizada o si se quiere, con personalidad jurídica dentro de la topología tradicional de las formas de descentralización.

Las modificaciones introducidas a la posibilidad institucional -como son la ausencia de enumeración de las finalidades para las cuales se pueden organizar tales divisiones- y la no referencia a la nación sino al Estado, pueden traer sin embargo dificultades institucionales. En efecto, por funciones y servicios a cargo del Estado pueden entenderse incluso las atribuidas al orden municipal, de tal manera que bien podría verse afectada la autonomía de los municipios por la imposición legal de sistemas de regionalización para ciertas materias. Desde otro ángulo bien podría suceder que surgieran superposiciones o duplicidades con las materias propias de las regiones, pues no se excluyeron del régimen de división territorial las materias definidas para aquellas.

---

<sup>66</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 285.

Así las cosas es fundamental la existencia de voluntad política del Gobierno nacional y del Congreso de la República para dar trámite a la creación de las regiones y provincias como personas Jurídicas acto que deberá surtirse por medio de una Ley de la república, esto en atención a que ya existe la autorización Constitucional para ello, ya en este punto del trabajo podríamos atrevernos igualmente a afirmar que tal vez la razón determinante para que no se viabilice esta propuesta son los intereses económicos de quienes están al frente de cada una de las entidades territoriales existentes, esto en atención a que verían menguadas sus finanzas al tener que ceder parte de sus recursos y por ende parte de su poder político y administrativo.

## 2.10 LAS REGIONES COMO AGENTES PARA EL DESARROLLO

La lectura de nuestra historia política implica que se considere la región como un espacio socialmente construido a través de la historia y no tanto como un espacio previamente determinado por la sola geografía. En ese sentido, la contraposición de varios proyectos -sean antagónicos, complementarios o alternos- es determinante para la construcción de una región como ámbito de poder. Como sostiene Clara Inés García para el caso del Bajo Cauca antioqueño, la región debe ser pensada desde el conflicto, *como* escenario donde diversos actores sociales luchan por el control de los recursos económicos, sociales y culturales. Este escenario geográfico se va delimitando como ámbito donde se construye una sociedad relativamente estructurada en su interior, con un cierto nivel de cohesión y jerarquización diferenciable de otras, y un ámbito correspondiente de poder, frente al poder de otras regiones y de Estado central. Esta diferenciación frente a "los otros", que son percibidos como diferentes, se da en el nivel cultural de auto percepción e identidad compartida de los habitantes de un territorio, que se

ven ahora como una comunidad imaginada, según el término de Benedict Anderson.

A partir de la lectura de los procesos de conflicto y convivencia que viven, se va creando una cierta identidad regional, que se expresa normalmente en los estereotipos con que se miran los habitantes de este territorio ahora delimitado y con los que miran a los demás, a los de afuera. Por eso, concluye la autora, “una región no puede pensarse aislada sino frente y dentro de un conjunto de regiones que configuran la nación”<sup>67</sup>.

Aunque en desarrollo de los procesos de Asamblea Constituyente se han formulado iniciativas de ordenamiento regional que llegaban hasta el establecimiento de entidades intermediarias entre la nación y los departamentos, finalmente, no obstante, ha predominado el criterio de que la organización de las regiones se dejara plenamente a la iniciativa y voluntad de los propios departamentos, por vía asociativa, para proyectarse como agentes para el desarrollo.

Son muchas las observaciones que puedan hacerse al esquema adoptado. No se definió si un mismo departamento podía o no pertenecer a varias regiones; se impidió la formación de regiones integradas con porciones de los departamentos; nada dispuso sobre las regiones de planificación ya existentes, que subsistirían basándose en el régimen especial de división del territorio mientras la ley no las derogue (como ya efectivamente se hizo), y, en fin, se consagró como objeto principal de ellas la vaga expresión desarrollo económico y social del respectivo territorio, que no solamente

---

<sup>67</sup> GARCÍA, Clara Inés. El Bajo Cauca antioqueño. Cómo mirará las regiones. Santa Fé de Bogotá: Cinep. 1993. citado por GONZALEZ, GONZALEZ, Fernán Enrique. En: Hacia el Nuevo Pacto Social. Varios Autores. Capítulo El Estado-nación frente a la globalización y el desarrollo regional. Publicado por la Universidad Nacional de Colombia. Primera, Bogotá. 2001. 57p.

introduce confusiones con las funciones constitucionales de los departamentos y municipios, sino que impiden especializar a las regiones en tareas de planeación, como parece que ha sido el propósito en la última época.

No obstante, lo que tiene más graves implicaciones para el andamiaje institucional del régimen territorial es que tales regiones creadas convencionalmente, que pueden ser tan numerosas y heterogéneas como lo quiera la voluntad de los departamentos que las formen, pueden llegar a erigirse como entidades territoriales mediante ley del Congreso, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial y referendo de los ciudadanos. Cuando adquieran ese carácter, tendrán órganos, atribuciones y recursos propios, y se van a colocar formal y realmente por encima de los departamentos.

Han sido los propios ciudadanos en sus iniciativas quienes están gestando procesos regionales para la búsqueda del desarrollo de los pueblos, es así como de forma extra oficial los departamentos al momento de distribuir las diferentes acciones de gobierno han optado por regionalizar el departamento y para el caso de Antioquia por ejemplo se habla de las subregiones y hasta de cuencas en cada una de estas, así mismo los ciudadanos en su gran mayoría se encuentran o no identificados y son casos como el de el municipio de Caicedo que se supone pertenece a la subregión del suroeste pero los mismos ciudadanos por facilidades, por ejemplo en cuanto a vías de acceso, optan por trabajar de la mano con la subregión del occidente, los ciudadanos y los pueblos han entendido que no pueden estar solos en la búsqueda del desarrollo, razón por la cual se generan hermanamientos para trabajar en torno a la búsqueda de calidad de vida para sus ciudadanos. Hoy se presentan proyectos conjuntos por dos tres o cuatro municipios cercanos,

pero igualmente se esta pensando el desarrollo en lo regional y vemos como prueba de ello los laboratorios de paz, que están pensando el desarrollo local de la mano de las regiones, juegan papel importante aquí las identidades y una serie de características que les son afines a los municipios que se involucran en estos procesos regionales, avanzamos pues en el fortalecimiento de las regiones, en la búsqueda del desarrollo. No obstante, que el legislador no le ha jugado a estos propósitos podríamos afirmar que las necesidades ciudadanas no dan espera y hoy los ciudadanos están participando de la construcción de su futuro partiendo de lo local y de la mano de lo regional.

## CAPITULO III

### 3. EL MUNICIPIO, GOBERNABILIDAD Y LEGITIMIDAD

#### 3.1 LA MUNICIPALIDAD COMO EXPRESIÓN DE GOBERNABILIDAD

En armonía con la nueva misión del Estado colombiano, con relación a la satisfacción de las necesidades que supuestamente sean determinadas comunitariamente, a través de acciones públicas, privadas o mixtas, la Constitución de 1991 ha consagrado como espacio natural para la acción estatal aquel más próximo de las necesidades por satisfacer: el municipio.

Considerada la institución municipal como la base de la organización social, ha de reconocerse su importancia, a pesar de su permanente evolución y de las características de que ha estado rodeado en las diversas épocas y regiones.

Del Municipio, se ha dicho que existe como un fenómeno anterior a la formación del Estado mismo. En este sentido, se llega a concebir a la organización municipal como “una institución ajena a la voluntad del legislador”<sup>68</sup>. El municipio, entonces, según quienes sostienen dicha teoría, existe antes que la Ley o de la voluntad normativa del legislador “que apenas se ha limitado a consagrar su reconocimiento, a darle contorno de orden legal, a darle arquitectura política y administrativa, a reconocerle fueros y privilegios, o a imponerle restricciones”.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup>SANTA, Eduardo. Instituciones Políticas de Colombia. Bogotá: Temis, 1978. 127p.

<sup>69</sup>Ibid., 127p.

Sociológicamente, según D'Acosta y Obregón, citados por Eduardo Santa<sup>70</sup> se ha considerado al municipio como “una agrupación natural de familias o individuos que por atractivos de una región, necesidades de tráfico o de defensa, se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con bienes propios como grupo, pero distintos de los de sus componentes como familias o individuos. De la definición anterior, se puede inferir la existencia de la institución como fenómeno social antes que jurídico, siendo el elemento social de su propia esencia, en tanto lo jurídico simplemente lo organiza; y ello resulta evidente en la medida en que históricamente debió darse primero la reunión de personas en un pequeño conglomerado, por la necesidad de convivencia con sus semejantes, buscando la cooperación para satisfacer urgencias comunes, dando lugar a un orden legal como necesario para garantía de la convivencia pacífica de sus integrantes.

Sobre la institución municipal, algunos encuentran en las teorías contractualistas de Rousseau, referidas al pacto social, la respuesta a la pregunta obligada sobre cuál es el origen de la misma. Sin embargo, no se puede dejar de lado aquella condición gregaria del hombre que lo llevó a desarrollar diversas formas de sociabilidad como: el clan, la horda, la manada y la familia. Justamente, esa capacidad del hombre de modificar y crear nuevas formas de sociabilidad ha determinado el progreso social.

De acuerdo a lo anterior, el municipio es una realidad social. Allí está indiscutiblemente su origen, puesto que desde los más remotos estadios de la humanidad se ha identificado en las comunidades independientemente de la denominación que les diera, unas formas de organización que procuran el bienestar de sus integrantes, en una lucha constante por la supervivencia y búsqueda del bien común. Podemos afirmar, que luego de esa forma de

---

<sup>70</sup> Ibid., 128p.

integración en comunidad, fue establecido un orden legal encargado de la regulación y organización de sus integrantes, de tal suerte que los objetivos y búsqueda del bien común tuvieran una orientación mucho más definida, brindando al municipio el carácter de “una institución natural independiente de la ley misma”<sup>71</sup>. De todas maneras, cualquier definición sociológica que pretenda hacerse del municipio, resulta fácil si se tiene en cuenta que sus ingredientes son los mismos en cualquier momento y lugar del mundo, y es su contenido el que determina esa definición. Jurídicamente, en cambio, el municipio está determinado por su forma, es la ley la que le reconoce existencia y condiciona su personería a determinados requisitos.

La Constitución ha reiterado y perfeccionado el criterio de que debe instituirse categorías de municipios, de manera que pueden clasificarse en forma siempre móvil (es decir, no estable), de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica.<sup>72</sup>

Conforme a esa categorización, se podrá establecer en qué grado y con qué formas deben asumir la responsabilidad de ciertas funciones con recursos propios o con la coparticipación diferencial de la administración central, con ayuda de mecanismos de asociación o de integración con otras entidades públicas o privadas o en qué eventos la responsabilidad corresponde plenamente a la nación. Igualmente, será posible precisar los efectos que en materia tributaria o de transferencia de recursos nacional se derivan de cada categoría.

A fin de lograr un mayor acercamiento a la comunidad, mejorar la prestación de los servicios y hacer incluso más eficientes los mecanismos de

---

<sup>71</sup> Ibid., 14p.

<sup>72</sup> Ibid., 15p.

participación, que son los elementos clave del nuevo orden, se permite la división de la comprensión municipal en comunas (urbanas) o corregimientos (rurales), con cuerpos propios de representación y con funciones específicas en materia de participación en la elaboración de planes y programas, formulación de presupuestales y de vigilancia y control de gestión pública y de sus resultados.

### 3.2 NATURALEZA JURÍDICA DE LA MUNICIPALIDAD COLOMBIANA

La ley reconoce existencia al municipio mediante una serie de condiciones a través de las cuales también le otorga personería; pero, a la vez le da también una serie de instrumentos para que pueda cumplir con sus finalidades. Al igual que la persona humana no debe su existencia a la ley, pero es ésta la que le otorga capacidad para obligarse y ser sujetos de derechos. El municipio es una institución cuyo reconocimiento igualmente deviene de manera legal al fijar en la ley los requisitos para que una comunidad pueda ser considerada y tratada jurídicamente como tal. Precisamente, esos instrumentos son su propia organización política y administrativa, aunque la tendencia moderna de los municipalistas esta orientada ha conseguir para la institución mayor autonomía y la posibilidad de establecerla constitucionalmente.

La Ley 136 de 1994 en su Artículo 1º, define al municipio como "... la entidad territorial fundamental de la división política administrativa del estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le 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". La misma ley establece las funciones del municipio y determina los

principios sobre los cuales debe cimentarse la actividad municipal; es así, como se refiere a aquéllas en el Artículo 3º asignándole la administración de los asuntos municipales y la prestación de los servicios públicos que determine la ley. Los principios, por su parte, están fijados en el Artículo 5º y dicen en relación a la eficacia, eficiencia, publicidad, moralidad, responsabilidad e imparcialidad.

Pero no significa lo anterior de acuerdo con la concepción jurídica que se tiene del municipio, que la citada ley 136 fuera la base legal de estos entes territoriales. Es la Constitución Política, en su Artículo 311 la que los reconoce como entidad fundamental de la división político-administrativa del estado, correspondiéndole “prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y las leyes”, y les asigna unos atributos especiales en el Artículo 287 que, en armonía con el Artículo 1º, precisa que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley, agregando que ellas tienen los siguientes derechos: a) gobernarse por autoridades propias; b) ejercer las competencias que les corresponda; c) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y de participar en las rentas nacionales.

Especial énfasis requiere el primer atributo referido a la facultad de auto-gobernarse por autoridades propias, por estar íntimamente ligado al trabajo que se viene desarrollando. Antes que todo, debe entenderse, en el sentido del artículo 287 de la Constitución Política, que las autoridades territoriales son los gobernadores, alcaldes, diputados, concejales municipales y

distritales, y miembros de las juntas administradoras locales; los cuales son elegidos popularmente por mandato del artículo 260 de la Carta. Al respeto de la elección referida en dicho precepto superior la Corte Constitucional<sup>73</sup> señaló que este derecho "... se ejerce mediante el voto directo de los habitantes del respectivo territorio y de él se deriva la facultad de que gozan las autoridades electas para definir el ejercicio de la autonomía territorial y dentro de los límites del principio de unidad nacional, los destinos de la respectiva entidad".

Lo anterior, esta íntimamente ligado a la descentralización política que conlleva necesariamente a considerar hasta qué punto las facultades de los administradores de esos entes territoriales, como un poder constituido, limitan el ejercicio del poder constituyente, frente a lo cual podría encontrarse una respuesta en el pronunciamiento de la Corte Constitucional<sup>74</sup> que así se refirió:

[...] De lo anterior es claro que el constituyente buscó mucho más que una mera descentralización administrativa. En efecto, la elección de las autoridades propias, y los mecanismos de participación popular son elementos especiales de la descentralización política que dota a la entidad del derecho, dentro de los límites del principio de unidad, de manejar los asuntos que conciernan a su territorio y a su población de manera autónoma. Vale decir, de definir con criterio político, la viabilidad de asuntos de interés público dentro de los límites del ente territorial. Las autoridades de las entidades territoriales tienen entonces determinadas atribuciones políticas que en caso de conflicto con otros intereses deben ser tenidas en cuenta, so pena de vulnerar la autonomía territorial [...]<sup>75</sup>.

De acuerdo con la posición de la Corte Constitucional, el derecho que tienen las entidades territoriales para gobernarse por autoridades propias, elegidas

---

<sup>73</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-517 de 1992.

<sup>74</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-517 de 1992.

<sup>75</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-517 de 1992.

popularmente, “...no implica de modo alguno una transferencia de competencias y atributos políticos, como quiera que dichas autoridades solo tienen capacidad administrativa dentro del contenido descentralizador que prevé la misma Constitución, y con las reservas políticas que competen al Estado en general”.<sup>76</sup> Y esto tiene su razón de ser en tanto la elección de autoridades del orden departamental, municipal y distrital, son aspectos que conciernen exclusivamente a la organización electoral, conforme al Título 9º, Capítulo II de la Constitución Política y “de manera alguna significa la concesión de atribuciones políticas, ya que la Constitución les ha otorgado de manera expresa a dichas autoridades simples funciones administrativas y en manera alguna políticas”.<sup>77</sup>

El concepto anterior, ratifica la idea de que el poder político está reservado al constituyente, máxime si se tiene en cuenta que “la Constitución, como expresión de la voluntad política del constituyente, se debe interpretar atendiendo a dicha voluntad”<sup>78</sup>; idea esta, ligada a la teoría de la democracia como soberanía popular<sup>79</sup>, según la cual, “... la democracia asegura la autonomía individual, porque los ciudadanos, en una democracia se autogobierno [...]. Un gobierno democrático legisla de acuerdo con la voluntad unánime del pueblo. Sin embargo, en general, no podemos esperar este tipo de unanimidad. De aquí la idea de que el autogobierno requiere que lleguemos a una descripción de lo que es la voluntad del pueblo”<sup>80</sup>.

---

<sup>76</sup> CABALLERO SIERRA, Gaspar y Otro. Teoría Constitucional. Bogotá: Temis, 1995. 111p.

<sup>77</sup> Ibid., 111p.

<sup>78</sup> Ibid., 51p.

<sup>79</sup> NELSON, William N. La Justificación de la Democracia. Barcelona: Ariel Derecho, 1986. 166p.

<sup>80</sup> Ibid., 166p.

### 3.3 FACTORES DE EXISTENCIA LEGAL DEL MUNICIPIO

#### 3.3.1 Personalidad Jurídica

En Colombia, mediante las Ordenanzas expiden las Asambleas Departamentales, como se crean los municipios y de esta forma reciben personería jurídica. La personería fue muy precaria en vigencia de la Constitución Política de 1886 en la medida en que estaban sometidos a otras personas jurídicas como los departamentos y la Nación; la nueva Carta les ha reconocido mayor autonomía con la atribución de funciones específicas para el manejo de sus políticas internas bajo las cuales regir sus designios. Sin embargo, todavía se reclama que de sus organismos legislativos, su voluntad expresada en las decisiones locales, sólo deben subordinarse a la Constitución Política. Dentro de un Estado que consagre una verdadera autonomía municipal, debe reconocerse a su comunidad las facultades decisorias en los asuntos de interés local, siempre dentro de los límites de la Constitución Política.

#### 3.3.2 El Territorio

La legislación colombiana, como la mayoría de las latinoamericanas, considera al municipio una entidad territorial. No hay municipio sin un territorio claramente delimitado dentro del cual puede ejercerse una jurisdicción. El Capítulo II de la Ley 136 de 1994, Artículo 8º, Ordinal 1º, establece como requisito que la nueva entidad territorial esté referida a un área que tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales, sin consideración a la extensión territorial.

### 3.3.3 Los Habitantes

Es este un concepto ligado al de vecindad, que es “esencialmente demográfico y está determinado por la comunidad de residencia”<sup>81</sup>, lo cual da la idea de una integración de familias y edificaciones, formando una agrupación perfectamente individualizada en un espacio determinado. La Ley 617 de 2000 que en su Artículo 15, modificó el Numeral 2º del Artículo 8º de la Ley 136 de 1994 exige, para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en nuevo municipio, debe concurrir, entre otras, las siguientes condiciones: “que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación que debe emitir el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE<sup>82</sup>.

### 3.4 REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE UN NUEVO MUNICIPIO

Según la Ley 136 de 1994, en su artículo 8o. que alude para la creación de un municipio el cual fue modificado por el artículo 15 de la Ley 617 de 2000.\* El nuevo texto es el siguiente:

---

<sup>81</sup>SANTA, Op. cit., 151p.

<sup>82</sup>Ley 617 de 2000, Art. 15.

\* Artículo 15 de la Ley 617 de 2000, declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-579-01 de 5 de junio de 2001, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Montealegre Lynett, "únicamente por los cargos estudiados en esta providencia". Establece la Corte en la parte en la parte motiva de la Sentencia: "Los demandantes consideran que estos artículos desconocen la reserva de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, por cuanto, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, las condiciones y requisitos para la creación, fusión y supresión de municipios forman parte de tal núcleo. ..."

Para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio se necesita que concurren las siguientes condiciones: 1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales; 2. Que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE; 3. Que el Municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años; 4. Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza por la cual se cree un municipio el órgano departamental de planeación, de acuerdo con la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación debe elaborar el respectivo estudio, sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregaría el nuevo.

En ningún caso podrá crearse un municipio que sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega. De forma previa a la sanción de la ordenanza de creación del municipio, el Tribunal Contencioso Administrativo ejercerá control automático previo sobre la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encontrare ajustado a la ley no podrá sancionarse.

---

Parágrafo 1. El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental o por iniciativa popular, de conformidad con la ley. Sin embargo, el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio.

Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez ésta se expida será sometida a referéndum en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referéndum deberá realizarse en un plazo máximo de tres meses, contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza.

Si el proyecto de ordenanza fuere negado, se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido sólo podrá presentarse tres (3) años después.

Parágrafo 2. Se podrán crear municipios sin el lleno del requisito poblacional exigido en el numeral segundo del presente artículo cuando, de conformidad con la certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el municipio que se vaya a crear garantice ingresos corrientes de libre destinación superiores a ocho mil (8.000) salarios mínimos mensuales vigentes.

Parágrafo 3. El Ministerio del Interior llevará un registro sobre los municipios que se creen. Para tal efecto, el Gobernador del respectivo departamento, una vez sea surtido el trámite de creación de un municipio, remitirá copia de la ordenanza y sus anexos a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de los Entes Territoriales del Ministerio del Interior.

### 3.5 ELEMENTOS PARA LA LEGITIMIDAD DEL GOBIERNO MUNICIPAL

A las experiencias de diversos esfuerzos de nuevo gobierno democrático desarrollados en diferentes países, aportan propuestas y exploraciones en los más variados asuntos de la gestión de gobierno.

Entre los principales aportes del nuevo municipalismo democrático se encuentran aspectos como base para la legitimidad del gobierno municipal, tales como:

#### 3.5.1 La educación para la democracia

La limitada práctica de la participación de la sociedad civil obedece al bajo nivel de capacidad del ciudadano y de las organizaciones civiles para asumir en forma efectiva. Es apreciable la desigualdad de capacidades y oportunidades para participar, que conduce a percepciones diferenciadas sobre su valor, utilidad y efectividad, y a una cultura política mediada por formas clientelistas de articulación del Estado con el ciudadano, que han limitado el desarrollo de la sociedad<sup>83</sup>.

A este respecto, la ciudadanía requiere que se le dote de herramientas para identificar sus necesidades, fijar prioridades, gestionar proyectos e interactuar con el Estado. Así pues, los servidores públicos se convierten en promotores y facilitadores de la participación y con ello contribuyen a la legitimidad del gobierno municipal.

Los procesos de democratización de la vida local, han tendido a la construcción de mecanismos que permitan establecer una nueva relación

---

<sup>83</sup> Documento Compes. Promoción de la participación de la Sociedad Civil. Bogotá, 1995, p. 13-16

gobierno-sociedad basada en la participación ciudadana, en la generación de espacios de representación plural y en la apertura de las políticas y programas de gobierno a la consideración, enriquecimiento, toma de decisiones, ejecución y fiscalización conjuntamente con la población; no sobra decir que este proceso de construcción de nueva cultura de relaciones y de manejo del poder requiere por parte de los gobernantes una nueva ética y visión de ejercicio del poder. Entre algunas de sus acciones se destacan:

En la *relación con la sociedad*, generación de nuevo marco de relaciones entre gobierno y sociedad que tiendan a plasmar en instrumentos operativos, administrativos y jurídicos la garantía de la democracia, los derechos ciudadanos y la libertad de expresión, el establecimiento de mecanismos de concertación política; así como el respeto a la diversidad, pluralidad y solidaridad existente en la sociedad local buscando la equidad cultural, genérica y generacional. Entre los instrumentos mayormente impulsados se encuentran la Iniciativa Popular, el Referéndum y el Plebiscito, así como el reconocimiento de mecanismos de participación y decisión colectiva y abierta como los cabildos abiertos itinerantes, presupuesto participativo, secretariado infantil y las asambleas populares en el nivel local. Todo ello en un marco de recuperación y ejercicio de los derechos de soberanía popular.

En el *fortalecimiento del poder ciudadano*, el apoyo a la participación social en el ejercicio del gobierno a través de la creación y recuperación de canales e instancias de participación y decisión ciudadana; el desarrollo de estrategias de gobierno local acordadas entre autoridades y población; la creación de mecanismos de control social sobre el ejercicio de gobierno y fomento al surgimiento de medios locales alternativos de comunicación masiva para la información y la educación ciudadana.

El fortalecimiento del ejercicio del poder local desde la ciudadanía, pasa por estimular la participación social en todas las dimensiones de su propia acción en el ámbito económico, político, social, cultural y de vida cotidiana; fortalecimiento de la organización y autogestión social, facilidades para el ejercicio pleno de todos los derechos ciudadanos y la generación de procesos de educación ciudadana, así como el impulso de espacios de coordinación y concertación con el gobierno local, pro ejemplo: presupuesto participativo planeación participativa, comisiones de cogestión, consejos infantiles.

En cuanto a las *Políticas Públicas Locales*, se ha promovido su redefinición con la incorporación de programas, los proyectos y orientaciones de las políticas sociales desde un enfoque que pretende garantizar un amplio desarrollo y acceso a los beneficios, así como un mejoramiento real de las condiciones de vida de la población. Se busca implementar proyectos innovadores en la gestión municipal y avanzar en el análisis y formulación de políticas alternativas en lo económico, político, social y cultural, que fortalezcan la democracia, la autonomía y el desarrollo de los municipios y regiones.

### 3.5.2 El Desarrollo sostenible

El concepto de Desarrollo Sostenible fue elaborado en 1980 por un grupo de agencias de las Naciones Unidas, ha sido recogido y fue explicado en 1987 por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo.

“El Desarrollo sostenible es un proceso de mejoría económica y social, que satisface las necesidades y valores de todos los grupos interesados,

manteniendo las opciones futuras y conservando los recursos naturales y la diversidad. Es un concepto complejo que incorpora los siguientes principios:

La sostenibilidad ecológica exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de los procesos ecológicos, la diversidad biológica y los recursos biológicos. La sostenibilidad social exige que el desarrollo aumente el control que la gente tiene sobre sus vidas fortaleciendo la identidad de la comunidad. La sostenibilidad cultural exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados. La sostenibilidad económica exige que el desarrollo sea económicamente eficiente y que sea equitativo dentro y entre generaciones”.<sup>84</sup>

El desarrollo sostenible es el camino hacia una nueva era de crecimiento económico, basada en el uso racional de los recursos naturales y el mantenimiento de la productividad del ecosistema.

La promoción de estrategias de fortalecimiento y desarrollo local se considera una vía alternativa al proceso de globalización neoliberal, al deterioro de economías y condiciones de vida regional y local. Le toca al municipio convertirse en el principal impulsor de dichas estrategias. En esta perspectiva, se intenta impulsar un modelo de desarrollo centrado en la gente, socialmente justo, económicamente viable y ecológicamente sustentable, protegiendo la identidad, cultura y patrimonio de los rublos, así como sus territorios, medio ambiente y recursos naturales.<sup>85</sup>

Se entiende por desarrollo sostenible: “El proceso de transformaciones naturales económico-sociales, culturales e institucionales, que tienen por objeto asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida del ser humano y

---

<sup>84</sup> Véase. La UICN, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

<sup>85</sup> LOMBERA, Rocío. “El papel de las ONG en los procesos de descentralización, democratización y Construcción de poder local. Hacia la transformación del Estado y sus políticas”. Ponencia en el XV Aniversario de CENVI. México, Agosto de 1995. 20p.

de su producción, sin deteriorar el ambiente natural, ni comprometer las bases de un desarrollo similar para las futuras generaciones"<sup>86</sup>

La degradación del medio ambiente ha redundado en la necesidad de adoptar mecanismos que contrasten la actitud hostil del ser humano frente a la naturaleza y sus recursos renovables y no renovables, toda vez que el agotamiento de éstos aunado al crecimiento de la población, demanda soluciones que permitan la supervivencia del hombre, se recrea el concepto de desarrollo sostenible como herramienta para la conservación de los recursos que se utilicen en el desarrollo de los pueblos.

Del concepto de desarrollo sostenible se derivan dos aspectos fundamentales que se deben citar como son: a) Deben satisfacerse las necesidades básicas de la humanidad como son la alimentación, vivienda, salud, vestido y trabajo, lo cual requiere de suyo una mayor atención a los pobres del mundo toda vez que en aquellos lugares donde la pobreza es habitual, siempre se está más propenso a los desastres ecológicos, entre otros; b) Los límites para el desarrollo no son absolutos, ya que aquellos están dados para el nivel tecnológico y de organización social. Durante las décadas del 70 y 80 del siglo anterior, se tomó conciencia quedando claro que los recursos naturales estaban malgastándose en favor del desarrollo, con lo cual se comenzaron a producir cambios en la atmósfera, los suelos, aguas, plantas y animales; y en las relaciones entre todos ellos, fue necesario reconocer que la velocidad del cambio era tal que superaba la capacidad científica e institucional para invertir el sentido de sus causas y efectos.

---

<sup>86</sup> Documento. Seminario Internacional. Manejo Integral de desastres con énfasis en riesgos tecnológicos. Una estrategia para el desarrollo sostenible.

El concepto de Desarrollo Sostenible surge inicialmente de la Declaración de Estocolmo del 16 de junio de 1972, realizada por las Naciones Unidas en relación con el tema del medio humano; posteriormente y a finales de 1983 el secretario general de las Naciones Unidas le pide a la primera ministra de Noruega crear una comisión independiente para examinar estos problemas y sugerir mecanismos para que la creciente población mundial pudiera hacer frente a sus necesidades básicas.

Una vez adoptado el modelo de desarrollo sostenible se organizan estructuras para aminorar la brecha entre pobres y ricos, ya que tal abismo en lo concerniente a energía y recursos es considerado el principal problema del planeta.

Luego de la comisión anterior viene uno de los principales acontecimientos en relación con la Cumbre de Tierra, celebrada en Río de Janeiro durante 12 días, del 3 al 14 de junio de 1992 y que se denominó “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, allí concurrieron 178 gobiernos, incluidos 120 jefes de Estado, se buscó una concertación en relación con los grandes problemas ambientales, propiciaron la adopción de normas por parte de los diferentes Estados para crear programas de acción y desarrollaron algunos que buscaban el mejoramiento del medio ambiente, la economía y la política.

Fue así como surge la “Agenda 21” en la cual se recogen una serie de principios y se establecen unos puntos para ponerlos en práctica. Ésta agenda se compuso de 41 capítulos que abordaron casi todos los temas relacionados con el desarrollo sostenible. El desarrollo del programa, resultó acompañado por la negativa de algunos gobiernos que vieron una amenaza

a su “Desarrollo Estatal” y se negaron a firmar documentos de compromiso sobre el particular.

Uno de los aspectos más importantes en el programa de Agenda 21 es que los pobres deben de recibir una participación justa en los recursos para poder sustentar el crecimiento económico; los sistemas políticos deben privilegiar la participación ciudadana en la toma de decisiones; los ricos deben optar por estilos de vida que no atentan contra los recursos del planeta; y el tamaño y crecimiento de la población deben estar en armonía con el ritmo de cambio del ecosistema.

Pero no sólo de la Cumbre de Río la Ley 99 de 1993, sino la Ley 162 del 30 de agosto de 1994 por medio de la cual se aprueba el convenio sobre Diversidad Biológica hecho en Río de Janeiro. Uno de los aspectos más importantes que se favoreció en la Constitución Política de 1991 fue la prevalencia del interés general sobre el particular, con lo cual adquiere importancia el aspecto ambiental, ya que no sólo es de interés de una colectividad determinada sino de todo el planeta.

### 3.5.3 La convivencia pacífica

Cuando se aborda el tema de convivencia pacífica se debe iniciar por aclarar que no significa que una sociedad en paz sea aquella que no tiene conflictos; por el contrario, toda sociedad siempre ha vivido en permanente conflicto, de tal suerte que son sus problemas los que han permitido su evolución. De ahí que esos conflictos o aspectos coyunturales que ha tenido que afrontar toda sociedad, deban ser asumidos con responsabilidad, superándolos a partir del diálogo, la tolerancia, el respeto por la diferencia y la búsqueda comprometida y solidaria del bien común por encima de los intereses personales o de grupo. Así lo ha concebido la Comisión de Conciliación

Nacional de la Defensoría del Pueblo, al presentar sus propuestas sobre la tolerancia y derechos humanos, para una convivencia pacífica<sup>87</sup>.

Según el documento referido, la paz no es pasividad, como tampoco puede ser cobardía. Pero, mucho menos puede entenderse con el concepto errado de tolerancia, como indiferencia hacia los fenómenos culturales, políticos, económicos, etc., porque terminan por obstaculizar los procesos sociales. La comunidad debe comprometerse, involucrarse con los procesos de cambio social, para lo cual debe tomar participación activa y de manera decisiva en la definición de las políticas que impulsan sus trascendentales cambios.

Solamente a través de verdaderos procesos de participación, es como puede alcanzar la sociedad un estado de paz que, aunque no puede ser permanente, por lo menos sí mantendrá vivas las expectativas de la misma comunidad, pues, debe entenderse que la paz es un quehacer permanente. "La comunidad humana se realiza en el tiempo y está sujeta a un movimiento que implica constantemente cambio de estructuras, transformación de actitudes, conversión de corazones"<sup>88</sup>.

Desde esta perspectiva, la paz demanda el reconocimiento de la igualdad de todos los seres humanos, reclama el respeto y la promoción de los derechos humanos y pide configurar unas estructuras que impulsen el desarrollo económico, social que aseguren la participación de la comunidad en la toma de aquellas decisiones que la involucran o que, de una u otra forma, le afectan; sólo de esta manera será como la convivencia pacífica, más que una aspiración de los pueblos, será una realidad en el concierto nacional.

---

<sup>87</sup> Defensoría del Pueblo. Hacia la Estructuración de una Política Nacional Permanente de Paz. Tolerancia y Derechos Humanos. Medellín: 1998. 32p

<sup>88</sup> Ibid., 33p.

Empero, el logro de la convivencia pacífica y armónica, se debe procurar desde la célula más fundamental de la sociedad como lo es la familia y, en torno de ella, la comunidad de la cual hace parte como aquel pequeño conglomerado llamado municipio, que debe entenderse que “es la entidad territorial fundamental de la división política administrativa del Estado”<sup>89</sup>, y es por ello que debe procurarse su fortalecimiento mediante el compromiso de la comunidad que lo integra. Esa comunidad dentro de su pequeña comprensión territorial, debe aprender la cultura de la democracia participativa, asumiendo con responsabilidad la toma de aquellas decisiones de trascendental importancia para que pueda no solamente perdurar como una institución, sino también desarrollarse de manera que los asociados puedan vivir en las condiciones propias de la condición humana.

---

<sup>89</sup> Ley 136 de 1994, artículo 1ª.

## CAPÍTULO VI

### 4. LAS ASAMBLEAS CONSTITUYENTES MUNICIPALES Y REGIONALES

#### 4.1 LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Conforme se plasmo en el referente conceptual se parte de la definición de asambleas constituyentes *como un* mecanismo de participación ciudadana, diferente de los definidos en la Constitución y la Ley, pero que gozan de la legitimidad que le confiere el Artículo 3 de la Constitución Política de Colombia, cuando consagra la posibilidad del ejercicio directo de la soberanía por parte del pueblo". Así mismo, deben estar estos procesos revestidos de tres elementos que son fundamentales en los procesos constituyentes y son ellos la formación ciudadana en cultura política, con el componente de educación para la democracia, que estén trabajando de forma permanente en torno a la búsqueda y consolidación del desarrollo sostenible, elementos que traerán como consecuencia lógica la convivencia pacífica, estos fines se proyectarán en las diferentes esferas buscando para ello fortalecer los Gobiernos locales integrados en lo regional para luego llegar al ámbito nacional.

Convertidas entonces las asambleas constituyentes en ejercicios de soberanía popular y autonomía territorial, de reconocimiento a la diversidad étnica, cultural y geográfica, de carácter democrático, incluyente y transparente, de planeación, concertación y control social entre la ciudadanía y el Estado, para facilitar la transformación social e institucional, la

governabilidad democrática, y la promoción de la convivencia pacífica y la construcción de confianza en el territorio<sup>90</sup>.

Órgano convocado por el pueblo para reformar la Constitución a partir de la elección de sus miembros por el voto directo de los ciudadanos queda en suspenso durante el término señalado a esos delegatarios para el cumplimiento de sus funciones, la facultad ordinaria que tiene el Congreso de hacer reformas constitucionales mediante actos legislativos. Tanto la celebración de la consulta sobre la convocatoria de la Asamblea como la competencia, el periodo por la composición de esta han de ser materia de una ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara legislativa. Se entiende que la Asamblea es convocada si a favor de ello vota, por lo menos, una tercera parte de los integrantes del censo electoral. La Asamblea debe de ser elegida en un acto electoral que no coincida con otro. Los actos de reforma constitucional solo pueden demandarse ante la Corte Constitucional por vicios de procedimientos en su formación.

Las Asambleas Constituyentes Territoriales y los procesos de soberanía, autonomía ciudadana, y resistencia civil y cultural han venido encontrándose periódicamente en espacios para el intercambio de experiencias; su fortalecimiento nacional, regional y local; la búsqueda y construcción de soluciones a problemas comunes; la delimitación de sus alcances políticos y de desarrollo; la construcción de la paz local y regional; la solución negociada al conflicto armado; la protección a la población civil; entre otros aspectos. El primer encuentro nacional constituyentes se realizó en el municipio de Sonsón (oriente Antioqueño) en el mes de mayo de 2003, posteriormente se cumplió una nueva cita en la ciudad de Ibagué en el año 2003; el tercer encuentro lo realizamos en Medellín en el 2004; el cuarto encuentro tuvo

---

<sup>90</sup> Cartilla. "Asambleas constituyentes, Ciudadanas o Comunitarias el hogar de la participación". Gobernación de Antioquia. Noviembre de 2004.

lugar en el municipio de Mogotes en Santander durante el mes de Junio de 2004; y el quinto encuentro se realizó nuevamente en Sonsón, durante los días 11, 12 y 13 de diciembre de 2004; en el Municipio de Tarqui- Huila, se realizó en el mes de junio del 2005. Las conclusiones emanadas de los encuentros han potenciado la instalación de nuevos procesos; es así como durante el año 2004 se han instalado formalmente las constituyentes de Tarqui y la Argentina en el departamento del Huila, Fredonia y Segovia en el departamento de Antioquia, y los procesos municipales de Nariño, entre otras.

Para entender que es una Asamblea Territorial Constituyente, se dirá que cada proceso local es la materialización de una transformación cultural ciudadana construida con y para la comunidad, con sus tiempos y tradiciones, que parte del individuo y se manifiesta colectivamente. Es un espacio abierto para la deliberación, el ejercicio horizontal de la democracia directa, la soberanía popular y la construcción de la buena gobernabilidad en un Estado renovado para la Paz.

Los propósitos que motiva la creación de una Asamblea Territorial Constituyente son fundamentalmente los de hacer efectivos el preámbulo y los principios fundamentales de la Constitución Política de Colombia; y de esta forma lograr el empoderamiento ciudadano que propicie cambios en las costumbres políticas hacia nuevos modelos de gobernabilidad; manteniendo la autonomía ciudadana y propiciando la articulación y coordinación con los gobiernos locales; fortaleciendo la autonomía de los ciudadanos y ciudadanas, frente a los grupos armados; propiciando igualmente a corto y mediano plazo construcción de pactos sociales y mandatos para el desarrollo humano integral auto sostenible en un proyecto de vida feliz y en armonía, que avance hacia un horizonte de Reconciliación con Verdad Justicia y

Reparación en defensa de la vida y los Derechos Humanos. Generando de esta forma oportunidades y calidad de vida para los ciudadanos.

Es pertinente anotar que cuando se inicia el proceso de conformación de una asamblea constituyente se proyectan logros como: La presencia constante del constituyente primario en el control social y político del ejercicio de lo público, cuya eficacia depende de la posibilidad de decidir, interpelar, controlar, incidir y transformar la realidad de su ente territorial (municipio-estado). La posibilidad de relegitimación del Estado, en la medida en que se asume como ente coordinador de la sociedad, que lo hacen justo, democrático, equitativo, solidario y pacífico, transparente y honesto.

Desarrollar el deber y el derecho a la Paz (artículo 22 de CPN) como un ejercicio de la civilidad y para la civilidad, que asume la paz como el camino y la meta.

Trascender la escena de lo organizativo-estructural, para interiorizar nuevas prácticas políticas, en un proceso de resignificación y dignificación del ser humano, de recuperación de la memoria histórica individual y colectiva, y de rompimiento con viejas estructura y prácticas excluyentes, haciendo de éste un proceso sostenible.

Generar una nueva simbología que cambia desde lo popular el sentido de la política. La política no se asimila exclusivamente a los partidos, sino que avanza como expresión de un nuevo ciudadano que construye mandatos, proyectos, planes, etc. Las asambleas constituyentes deben instalarse como ejercicio por excelencia de respeto a la vida, de promoción, construcción y exigibilidad de los Derechos Humanos. De respeto y exigencia de la soberanía popular, y de autonomía ciudadana frente a los actores armados y

a la guerra. Construir colectivamente pactos constituyentes, mandatos ciudadanos y acuerdos soberanos, para la gobernabilidad y la Paz.

Para ser sociedad participante, el primer paso se da al promover en los municipios la creación y consolidación de nuevos escenarios de deliberación, compromiso y responsabilidad institucional. Estos espacios se abren para: definir y defender los intereses públicos; promover la convivencia pacífica y la seguridad democrática; formar a la sociedad civil y sus organizaciones; lograr el empoderamiento y la educación ciudadana; y desarrollar la solidaridad, la concertación pública- privada y el control social de la gestión pública. Cuando se dan estos escenarios se les ha asignado por parte de algunos gobiernos departamentales, más específicamente el de Antioquia de Centros de Entrenamiento para la Democracia CED.

CED es una denominación genérica para cualquier escenario que tenga las características mencionadas. Un CED puede adoptar la forma más adecuada a la historia y las circunstancias del municipio. Pero en esencia, cualquier otra institución local que tenga las características deseadas, tal como una asamblea municipal, puede ser el CED. Un ejemplo es la Asamblea Constituyente del municipio de Tarso. Otro, las asambleas comunitarias de los municipios del Oriente antioqueño.

#### 4.2 LAS ASAMBLEAS MUNICIPALES CONSTITUYENTES

Desde hace muchos años en Colombia se viene presentando una crisis social generalizada, que se origina en una situación de profunda crisis económica causada por el desajuste de las finanzas públicas y por un

modelo impuesto por la globalización de la economía que incrementó la pobreza al privilegiar la concentración inequitativa de la riqueza.

Un conflicto armado muy extendido, que afecta e involucra a la sociedad civil que se ve cada día inerme y reducido frente a la amenaza de las maniobras generadas por los combatientes.

El predominio abrumador de prácticas corruptas y de métodos clientelistas de actuación política, que han puesto a la política y al Estado al servicio exclusivo de intereses particulares. Estas y otras situaciones igualmente preocupantes han traído como consecuencias visible la destrucción del espacio público de relaciones y el tejido social. En otras palabras, han generado el aislamiento de los individuos y los hogares entre sí por la pérdida de los espacios en los que tiene lugar la interacción y comunicación entre personas y las organizaciones. Esta dispersión va acompañada de desconfianza y temor.

La respuesta a esta situación ha sido la aparición de las diversas comunidades de un hecho social nuevo: la movilización ciudadana en torno a la convocatoria y deliberación en asambleas constituyentes y/o Comunitarias municipales.<sup>91</sup>

Asambleas Constituyentes y/o Comunitarias Municipales<sup>92</sup>, son reuniones extraordinarias de un grupo relativamente grande de ciudadanos, que actúan por sí mismos o como voceros de otros. Pueden estar acompañados o no por la administración pública del municipio. Es importante anotar que se trata de procesos netamente incluyentes en los que se convoca a la totalidad de los ciudadanos sin distinción de raza, credo, edad convicciones políticas etc. Todas las reuniones y deliberaciones deben ser abiertas a la totalidad de los

---

<sup>91</sup> Cartilla. "Asambleas constituyentes ciudadanas o comunitarias el hogar de la participación". Gobernación de Antioquia. Noviembre de 2004.

<sup>92</sup> Ibid., 13p.

ciudadanos sin distingo de raza, credo, edad, convicciones políticas etc. Todas las reuniones y deliberaciones deben ser abiertas a la totalidad de los ciudadanos. En ellas se adoptan algunas decisiones -generalmente relacionadas con la vida municipal y la *forma* de incidir en todo aquello que la afecte, hablamos entonces de ciudadanos comprometidos en la construcción de su futuro. Por lo general, en estas reuniones se designa un grupo coordinador para que gestione y verifique la ejecución de las decisiones adoptadas, se trata de evitar los personalismos y en la mayoría las designaciones son colegiadas.

En algunas se ha tomado la decisión de convertirse en asamblea permanente, razón por la cual se afirma que todos los ciudadanos son constituyentes sin importar que estos participen o no de forma activa en el proceso, así mismo se segmenta la población y se habla de procesos constituyentes de jóvenes y de niños, estos han generado experiencias en la construcción de ciudadanía en los municipios y regiones en los que se han desarrollado.

De los procesos constituyentes se pregona una autonomía e incluso se auto-convocan, así que no dependen, por ejemplo, de una decisión de la administración municipal para reunirse o generar actos ciudadanos en el marco de la participación y la búsqueda del desarrollo.

Las asambleas municipales pueden ser vistas como: a) indicadores de la existencia de una demanda insatisfecha de espacios de encuentro entre los ciudadanos y las instituciones para deliberar y decidir en torno a asuntos de interés general como el desarrollo local, la gestión pública o los efectos del conflicto armado en la población; b) espacios de encuentro de la ciudadanía con las administraciones locales de una manera articulada, superando la

fragmentación de intereses impuesta por el modelo sectorial de participación; y c) espacios más directos de participación ciudadana en el control de la gestión de lo público en las sociedades locales.

Desde el año 2000 en el Oriente antioqueño se difundió y observó con simpatía la experiencia de Mogotes, un municipio de Santander pionero en este tipo de procesos ciudadanos. Ante el secuestro de su alcalde por parte de un grupo armado para juzgarlo por supuesto mal manejo de los recursos públicos, los habitantes se reunieron y se declararon en “Asamblea Constituyente del Pueblo soberano de Mogotes”. En tal carácter exigieron y obtuvieron la devolución de su gobernante, le mandaron rendir cuentas y asumieron completamente la solución de su problema de gobernabilidad local.

Este ejemplo les sirvió de inspiración a las diversas comunidades de la subregión del Oriente antioqueño, quienes aprovechando un encuentro de dirigentes propusieron que se promovieran asambleas comunitarias municipales para buscar que se reconstruyera el tejido social destruido o debilitado por el conflicto armado y la crisis social, económica y política. La idea fue aceptada de inmediato. El mismo gobernador de ese momento, Guillermo Gaviria Correa, la acogió con simpatía. En los últimos años se han realizado asambleas comunitarias en los diversos municipios y aún en los corregimientos más destacados, con notables resultados.

Debe destacarse igualmente el proceso de asamblea municipal constituyente adelantado en el municipio de Tarso en Antioquia, el cual, podemos afirmar que superó con creces el proceso inicialmente gestado en Mogotes, que fue su referente y que hoy se ha posicionado como la experiencia más exitosa y referente de proceso constituyente, pues en este municipio se ha logrado

avanzar en aspectos como viabilización del municipio, ejecución de una serie de proyectos en lo que hace referencia a la formación en cultura política, búsqueda del desarrollo, participación ciudadana y control de lo público, todo esto en el marco de la Constitución y la ley; debe desatacarse igualmente el reconocimiento logrado por este proceso en lo regional y su contribución a la conformación y consolidación de otros procesos locales y regionales, pero lo más loable es el reconocimiento en el contexto regional, departamental, nacional e internacional.

#### 4.2.1 Proceso de conformación y formación de las asambleas constituyentes

Sí bien no se ha normalizado estos procesos y estamos convencidos que se trata de procesos que tienen características propias en los que la motivación para dar inicio al proceso siempre puede ser diferente. Tomando como referencia los diferentes procesos que se han gestado sí podremos atrevernos a proponer un esquema que puede llevar a la conformación de procesos constituyentes que sean exitosos y que den respuestas reales a los requerimientos y las expectativas de la ciudadanía, si bien no se trata de formas sacramentales si se pueden tomar como un referente para ser adaptado a las condiciones y realidades de los pueblos, las regiones o los departamentos.

Es fundamental entonces convocar a las comunidades para identificar la problemática por la que atraviesa el municipio y el estado real de cosas en lo público, en materia de alternativas de desarrollo, en lo referente a los procesos políticos y sociales y de allí surgirán las propuestas de la construcción de futuro para desarrollar de la mano con los ciudadanos.

Se inicia entonces con un proceso de formación y cualificación de estos líderes en distintos temas tales como: mecanismos de participación, planes y programas de gobierno y de desarrollo, pero fundamentalmente el deber ciudadano de la participación y la importancia de ser partícipes de la construcción de su futuro, en el marco de un Estado Social de Derecho, en el cual la participación ciudadana es parte fundante del Estado mismo, se pone pues en conocimiento de los líderes los mecanismos de participación y la forma de hacerlos realidad.

#### 4.2.3 Sensibilización social

En esta etapa ya se tiene elaborada la propuesta de asamblea constituyente y es la que se socializa ante las comunidades; se debe tener claro cuales serán los objetivos de la misma, se inicia entonces un proceso ciudadano de reconocimiento de su realidad así como de las posibilidades que brindan la constitución y la ley, así como de los beneficios y posibilidades que podrían llegar de la mano de un proceso ciudadano como una asamblea constituyente, lo que hace que los ciudadanos del común se empiecen a interesar así como los gobernantes y se inicie la conformación de una asamblea constituyente como una necesidad sentida de las comunidades para hacer efectivos sus sueños y convalidar la posibilidad de un mejor futuro en el marco de una convivencia pacífica.

#### 4.2.4 Comités de impulso

Este es un paso fundamental y determinante en la iniciación del proceso de conformación de asamblea constituyente, toda vez que el comité deberá estar conformado por aquellas personas de la comunidad que han entendido la magnitud e importancia del proceso constituyente, han tomado la decisión

de ser los promotores del proceso, son quienes asumen el reto de empoderar a los diferentes sectores de la comunidad del proceso. Desde este momento las comunidades y los líderes se apropian de la construcción de su propio proceso y empiezan a delimitar las acciones de los agentes externos y a dar una estructuración a su proceso constituyente. De tal forma, se empieza a construir y consolidar unos planes de acción y unas actividades y propuestas concretas a desarrollar, aspectos a intervenir, sectores sociales y comunales con los cuales se debe articular. Los comités de impulso en ningún caso pueden ser excluyentes, al contrario deberán estar prestos a abrir las puertas a cada sector de la comunidad que se quiera vincular a proceso ya sea a título personal, gremial o de grupo. Normalmente se nombra por voluntades un número de personas que se formen y que ejerzan un liderazgo, personas que sean capaces de comprender la propuesta y que a su vez la impulsen ante la comunidad en los distintos sectores, veredas y organizaciones sociales. Inicia entonces el reto de comprometer a muchos ciudadanos con el proceso. De la convicción y el compromiso con que se asuma esta tarea se logrará la conformación y maduración del proceso constituyente.

#### 4.2.5 Conformación de estructura organizacional

##### 4.2.5.1 Asamblea general

Se entiende como asamblea general la participación de toda la comunidad en asambleas locales y sectoriales. A partir de este momento, debe quedar absolutamente claro que todos los miembros de la comunidad en la que se pretende adelantar el proceso son constituyentes, facultad que le otorga la constitución misma en el Artículo tercero, cuando pone a residir la soberanía en el pueblo, sin distingo alguno, siendo entonces la asamblea general y

máximo órgano el pleno de la comunidad (niños, jóvenes, adultos, gobernantes y representantes de los diferentes gremios y estamentos no importa si actúan a título personal de un gremio o comunidad). Para dar un ejemplo, sí se trata de un proceso municipal la plenaria estará conformada por la totalidad de los habitantes e hijo de este municipio, es decir todas y cada una de las personas que tengan algún interés en dicho municipio.

#### 4.2.5.2 Asamblea de voceros

Podríamos definirla como el órgano articulador y facilitador del proceso, lo ideal es que en ella este representado cada sector significativo de la comunidad, quedando claro que esta vocería se entrega por la comunidad a una persona determinada por aspectos prácticos y de facilidad operativa pero en ningún momento debe ser por un tiempo determinado Y esto no excluye a los demás ciudadanos o miembros de esa comunidad de participar en las reuniones, deliberaciones o toma de decisiones que se realicen en virtud de los diferentes procesos ciudadanos y comunitarios que se adelanten por parte de la asamblea constituyente.

El número de miembros lo dará la dinámica misma del proceso lo definirán las mismas comunidades ya que normalmente estos llevan la vocería de sectores, veredas y organizaciones sociales que hacen parte de la municipalidad.

En la mayoría de los procesos constituyentes y en su ánimo de trabajar de la mano de las instituciones y ser netamente incluyentes se extiende una invitación a participar de la asamblea de voceros a lo que algunos denominan las fuerzas vivas de la comunidad, como es el caso por ejemplo en los procesos municipales del Alcalde, los concejales, los líderes o pastores de las diferentes iglesias, los presidentes de las acciones comunales y demás

representantes de los grupos organizados de que se tenga conocimiento en cada comunidad.

Dentro de las actividades que desarrolla la asamblea de voceros podemos citar: la definición y construcción de acuerdos sobre el número de personas que conformarán el órgano de dirección. Definición de las mesas de trabajo, teniendo en cuenta las aéreas de intervención que la misma asamblea defina.

#### 4.2.5.3 Junta directiva de la asamblea

La mayoría de los procesos constituyentes y así se recomienda han conformado una Junta directiva de aproximadamente 13 miembros con una Presidencia Colegiada de siete miembros, con dos relacionistas públicos, dos fiscales y dos secretarías. El número de siete presidentes busca garantizar un protagonismo colectivo y la representación de los sectores más importantes de la vida municipal. La Administración, los campesinos, la empresa privada (producción agropecuaria), el sector cooperativo, los gremios, las mujeres y el sector educativo. Los miembros de la Junta son elegidos democráticamente en Asamblea de voceros, lo que explica por ejemplo por qué el párroco no es presidente o que el Alcalde lo sea pero no elegido con el mayor número de votos. Ésta Junta se reúne de conformidad con las necesidades, pero se propone igualmente que exista un reglamento de funcionamiento de la misma, en el cual se contemplen las responsabilidades de cada uno de los miembros de la junta así como los tipos de reuniones y la periodicidad de las mismas, la forma de convocar y los responsables de la convocatoria, entre otros aspectos que faciliten el efectivo ejercicio de participación ciudadana que se pretende adelantar a través del proceso constituyente. Las reuniones de este órgano, normalmente se programan para informar sobre los avances de los

proyectos, analizar situaciones de coyuntura que afecten el proceso y para proyectar la continuidad del trabajo.

#### 4.2.5.4 El Director Ejecutivo de la Asamblea Constituyente

Es una figura que ha venido cogiendo fuerza en los diferentes procesos constituyentes y que tiene como responsabilidad la coordinación de las acciones de gestión y operativas decididas en las diferentes instancias del proceso asambleario. El Director Ejecutivo normalmente es nombrado por la Junta Directiva entre los miembros de la Asamblea, y puede ser o no miembro de la junta directiva.

#### 4.2.5.5 Los Comités de Apoyo

Contribuyen con el funcionamiento de la Asamblea y el logro de los objetivos que se propongan. Los comités, pueden funcionar o no en el respectivo lugar de incidencia, normalmente se busca que los mismos se ubiquen en los centros urbanos en los cuales se pueda adelantar contactos y arbitrar recursos para sacar adelante los diferentes proyectos de la asamblea, los comités de Apoyo por ejemplo en otro país, pueden contar con personas amigas del proceso de Asamblea que se han vinculado al proceso desde proyectos específicos.

Finalmente, los Comités de Apoyo tienen como función afianzar las redes de comunicación y cooperación con organizaciones y entidades a nivel regional, nacional e internacional para la gestión y coordinación de proyectos específicos.

#### 4.3 VIABILIDAD DE LAS ASAMBLEAS CONSTITUYENTES

El trabajo que sirvió como punto de partida para esta investigación (Legitimidad de la Asamblea Municipal Constituyente de Tarso Comunidad Territorio y Municipio de Paz) se efectuaron algunas precisiones al respecto, no obstante, es importante anotar que desde la perspectiva jurídica y partiendo de su naturaleza jurídica no puede haber ninguna duda de su viabilidad, pues como mecanismo de participación ciudadana que gozan de legitimidad lo son, del mismo modo se pregonan tal legitimidad siempre que estas tengan el respaldo ciudadano y perduren en el tiempo como un valioso instrumento para legitimar a los gobernantes y sus actuaciones.

De conformidad con su naturaleza estos procesos no tienen la calidad de personas jurídicas por tanto, no pueden adquirir derechos ni contraer obligaciones por si solas, el verificarles una personería jurídica podría desnaturalizarlas, pero, el no contar con una autonomía para arbitrar unos recursos y depender de las administraciones municipales para su funcionamiento se convierte en una amenaza para el proceso, razón por la cual se recomienda que de la mano del proceso constituyente, se cree por parte de las personas más comprometidas y ligadas al proceso, una persona Jurídica que para el caso puede ser una corporación o una fundación en el caso de contar con los recursos para ello, con el fin de poder presentar y ejecutar proyectos que tiendan a fortalecer el proceso ciudadano de asamblea constituyente.

#### 4.4 ESTADO ACTUAL DE LOS PROCESOS CONSTITUYENTES LOCALES Y REGIONALES

No pretendemos en este punto pontificar ni mucho menos realizar una abstracción apología de todos y cada uno de los procesos constituyentes, labor que sería casi imposible en atención a lo complejo de cada uno de los procesos y a las dinámicas mismas de cada uno, en cada caso o comunidad los procesos son diferentes por lo que a hoy es casi imposible estandarizarlos, no obstante trataremos de realizar un análisis de algunos procesos que se han empezado a documentar por diversos medios y en atención a diversos esfuerzos, así mismo se han consultado algunas fuentes como las memorias de los diferentes encuentros constituyentes que se han realizado en el orden nacional.

Empezaremos entonces por anotar que en la dinámica de estos procesos y sobre todo en lo local, han identificado en su cotidianidad, que para la eficacia de estos se debe a una dinámica procesal, lo que no quiere decir que si no se realizan en su totalidad no esta bien, solo que se recomienda mantener un reconocimiento del territorio, donde los actores sociales conocen sus intereses; aunque con problemas locales que son la sombra de lo que ocurre en lo nacional: guerra, corrupción e ineficiencia administrativa. En este contexto es como aparece el protagonismo de la sociedad civil para librar estas crisis y proponer asambleas constituyentes que apuntan, básicamente, a recuperar el poder soberano del pueblo, y así consolidar la democracia al darse una participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y fortalecer la institucionalidad del Estado y a sus gobernantes.

Se están dando unos cambios de gobernabilidad desde lo local, el primer municipio en dar el salto fue Mogotes (Santander), siguió Tarso (Antioquia). Estas dos experiencias de asambleas municipales constituyentes han sido

replicadas en otros municipios del país. A tal punto que se está dando el salto de lo municipal a lo departamental en Tolima, Nariño, Huila y Antioquia. Es necesario aclarar que en lo local el liderazgo ha sido asumido por la sociedad civil, ésta imprime independencia y autonomía; en tanto que las iniciativas a nivel departamental provienen del poder político.

Para proyectar el estado actual, avances y logros de los procesos constituyentes locales y regionales, se citará algunas de las asambleas Constituyentes ya constituidas, y así como pretende en esta investigación se llevará al lector a la idea de lo que en realidad son y se permitirá que se concluya respecto de su efectividad para liderar los intereses de los ciudadanos.

Para enfocar el tema de la trayectoria de los procesos Constituyentes Locales y Regionales, procedemos entonces a retomar el manifiesto o memorias del encuentro nacional celebrado en Sandoná Nariño convocado como VII encuentro realizado en el año 2003 titulado “iniciativas constituyentes de Colombia”.

En dicho encuentro se contó con la participación de voceros en representación de ASAMBLEAS CONSTITUYENTES CON PRESENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE: HUILA. NARIÑO, SANTANDER, TOLIMA, CAQUETÁ, PUTUMAYO. CUNDINAMARCA, ANTIOQUIA y CESAR  
DECLARACION POLITICA DE SANDONA VII ENCUENTRO DE INICIATIVAS CONSTIUYENTES DE COLOMBIA.

Las iniciativas de Constituyentes de Colombia, procedentes de más de sesenta (60) procesos, presentes en este VII encuentro, son un testimonio para proyectar: *"una nueva república independiente y soberana, organizada y*

*dirigida por su pueblo, consciente de su historia, garante de las libertades y derechos humanos de todos sus habitantes con justicia social, respetuosa de la naturaleza, su diversidad étnica y cultural y en unidad con todos los pueblos hermanos".*

El recorrido que llevamos pone sus raíces en la capacidad de respuesta y de recuperación del movimiento social y popular que confluyen en esta dinámica para salir de los avatares y dolores que producen los efectos de la guerra y de las condiciones de pobreza prolongadas en el tiempo y con enormes consecuencias: negativas para las comunidades.

Avanzamos desde lo local, lo Departamental hacia lo Nacional, haciendo y tejiendo legitimidades en procesos Asamblearios Constituyentes, en donde le consulta popular, el dialogo y el respeto a la diversidad, la capacidad de escucha, el reconocimiento de la otra y del otro y el dialogo constituyente, las reglas de oro sobre las cuales se plantan nuestros sueños.

La paz es el centro gravitador de todos nuestros esfuerzos, como condición sin la cual no es posible avanzar en la refundación de una nueva sociedad incluyente, humanitaria y solidaria, trabajamos en múltiples acciones en las localidades, en las veredas y municipalidades haciendo trabajo en red, haciendo inventarios, identificando las necesidades de la gente para procurarnos una paz posible y sostenible que surja de la participación de las víctimas del conflicto y de quienes construyen una nuevas maneras pacíficas de resolver los conflictos en esta nación.

Este VII Encuentro dirigió su atención principal a sentar las bases del plan estratégico nacional a doce años de los procesos constituyentes de Colombia, definió el objetivo general de refundación de nación y los

esfuerzos centrales de este periodo en la construcción de la paz y las tareas básicas dirigidas a la construcción de una escuela de formación política, una estrategia de construcción de medios propios, incidencia en políticas públicas, una política general en gestión y cooperación y una línea de funcionamiento orgánico operativo de coordinación nacional.

Todos los logros de este Encuentro y los avances significativos que aquí se registran deben permitirnos incidir en los planes generales de desarrollo de la nación: departamentales, distritales y municipales”, promover cambios a favor de las comunidades y de un sentido social de gobierno en las localidades, continuar fortaleciendo los proceso de iniciativas constituyentes y establecer alianzas estratégicas a nivel nacional e internacional.

El VII congreso de iniciativas constituyentes realizado en Sandoná Nariño el municipio dulce de Colombia es un testimonio del estado de salud de este proceso, de la solidaridad y apoyo que venimos recibiendo en muchos lugares donde las condiciones están cambiando como se puede comprobar en la participación activa del Alcalde de Sandoná, Roberto Coronel, y su equipo de gobierno y de las organizaciones sociales, caso visible el PNUD quien apoya de forma constante el proceso. Se están desplegando grandes esfuerzos para compartir sus experiencias y saberes, visibilizar sus acumulados y hacer causa común con la gestación y alumbramiento de una nueva sociedad para Colombia.

Nos hemos dotado de una estructura organizativa de delegados departamentales, y coordinado es de los ejes temáticos, para sacar adelante el plan estratégico que nos hemos planteado.

En Sandoná que ha servido de escenario para propiciar este encuentro avanza la construcción seria de un verdadero proyecto político, donde hombres y mujeres que conforman distintos procesos socio comunitarios quieren asumir el rol de gestores de lo público, porque han entendido que definitivamente hay que romper el esquema perverso donde los ciudadanos han establecido una relación servil con el estado, cuando lo que se requiere establecer con él es una relación civil, digna y soberana.

Cuando entendamos esto y seamos capaces de construir los instrumentos para lograrlo estaremos en verdadera capacidad de introducir los cambios profundos que necesita nuestro municipio y desde aquí contribuir con los cambios que necesita el país.

Los saberes y acumulados que fueron compartido durante este evento, sin duda contribuirán a la cualificación de todas las iniciativas constituyentes de Colombia y nos llena de orgullo que haya sido Sandoná el sitio de encuentro para seguir avanzando en ese gran Laboratorio de Paz y de verdadera democracia participativa llamado INICIATIVAS CONSTITUYENTES y PROCESOS CONSTITUYENTES.

#### 4.5 Avances y logros de los Procesos Constituyentes Locales y Regionales

En este punto podemos afirmar que son grandes y significativos los avances que se han logrado, podemos dar cuenta de que a la fecha existen en el país más de 350 procesos constituyentes, tanto en lo local como en lo regional y departamental, lo que permite afirmar que se ha gestado una verdadera alternativa de participación ciudadana que está colmando las expectativas de las comunidades y que está dando respuestas reales a los ciudadanos, antes de gestarse estos procesos no habíamos escuchado hablar en Colombia de forma generalizada como hoy se hace de presupuestos participativos, de planes de gobierno y de desarrollo participativos, de rendiciones públicas de

cuentas, entre otros verdaderos ejercicios de participación democrática, en los cuales los ciudadanos se ocupan de la construcción de su futuro de manera organizada y decidida. Tampoco se tenía conocimiento de administraciones departamentales que suscribieran con sus ciudadanos un pacto social, y menos aún que incluyeran una línea específica en su plan de desarrollo que cruzara las demás, línea fundada y sustentada en la participación ciudadana; tampoco se conocía de la implementación de jornadas de acuerdos en las que se priorizó de la mano de las administraciones municipales que previamente consultaban sus comunidades para efectos de la inversión de los recursos del departamento.

#### 4.5.1. Programa de Gobierno participativo

Los gobernantes de elección popular para el caso de alcaldes y gobernadores al momento de inscribir su aspiración deben aportar el programa de gobierno que se proponen ejecutar en el evento de salir electos, este hecho ha sido un ejercicio exitoso cuando los aspirantes a los citados cargos de elección popular con las comunidades elaboran dichos programas siendo denominados programas de gobierno participativos. Al ser elaborados de la mano de la comunidad consultan el querer de los ciudadanos lo que les permite ser de gran aceptación entre los electores y se convierten en una práctica totalmente contraria a lo que históricamente se ha dado donde los programas de gobierno habían sido elaborados de manera unipersonal o contratados con algunos técnicos, razón por la cual se requiere ir mas allá, dado que este programa se traduce después de ser ganador el aspirante electo en el Plan de Desarrollo local para el periodo constitucional, es indispensable incorporar a la comunidad en la elaboración del mismo para que efectivamente desde allí se empiece por adquirir la cultura de la participación y el incentivo del voto programático.

#### 4.5.2 Planes de desarrollo participativos

El Plan contiene un conjunto de decisiones concertadas por diferentes actores sociales que buscan transformar la situación actual en una situación futura deseada y posible que se materializa a través de políticas, objetivos, metas, estrategias, instrumentos, recursos, programas, proyectos, estructura organizacional y presupuesto de ingresos y gastos. El Plan se concibe como un instrumento del proceso y del sistema de planificación que hace posible la visión que sobre el desarrollo tenga un país, una región, un municipio, un sector una institución o una empresa para un período determinado.

En este contexto entonces es importante entender que: 1- *Las políticas* son las bases, fundamentos o directrices que permiten orientar el proceso de desarrollo hacia el logro de los objetivos; 2- Los *objetivos* hacen referencia al fin o propósito que se desea alcanzar; 3- Las *metas* cuantifican los objetivos; 4- Las *estrategias* se refieren al cómo lograr los objetivos; son los caminos, alternativas, reglas de conducta y criterios de elección que permiten alcanzar los objetivos; y 5- Los *instrumentos* son las herramientas de tipo teórico-conceptual, metodológico y político-administrativo que permiten elaborar, ejecutar, controlar, evaluar y hacer seguimiento del plan.<sup>93</sup>

En resumen se puede decir que el Plan es un documento sistemático y analítico con un conjunto de normas, guías, actividades y tareas orientadas a objetivos determinados que resumen decisiones en torno a propósitos y metas que se desean alcanzar y de los medios para obtenerlos, con los cual se orienta la política en un campo especial.

---

<sup>93</sup> Buscar conceptos básicos sobre diseños de planes

La intervención del gobierno en la planificación consiste en establecer pautas para el manejo de las principales variables macroeconómicas (*inversión, producción, consumo, empleo, salarios, inflación, balanza de pagos, tipos de cambio, etc*), de acuerdo con los propósitos y objetivos generales que se haya fijado para lograr el desarrollo económico y social de la comunidad que le ha confiado su destino.

Las directrices generales y las propuestas de acción que regulen el comportamiento macroeconómico se concretan en tres (3) instrumentos gubernamentales que le dan forma explícita y específica a los planteamientos de carácter global: el *Programa de Política Económica y Social*, el *Plan de Desarrollo* y el *Banco de Proyectos*.

#### 4.5.3 El Plan Nacional de Desarrollo

La Constitución Política de Colombia (1991) dentro del Título XII: "*Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública*" dedica el Capítulo 2 a los Planes de Desarrollo, dando una serie de pautas y estableciendo todo lo referente a la planeación tanto en lo nacional como en lo regional y en lo local, entra entonces a ser la planeación una parte fundamental en el estado social de derecho pero también se puede verificar como la participación esta presente en cada una de las fases que se establecen para los diferentes procesos de planeación, es por ello que hablamos de planes de desarrollo y de presupuestos participativos. (Constitución Política Artículos 339 al 344)

Los planes de desarrollo participativo han posibilitado la combinación de la "sabiduría" popular con el conocimiento académico, lo que permite el reconocimiento de las partes y superan la realización de los mismos desde el escritorio que en este caso, desconoce las realidades locales; en estas

nuevas experiencias se ha notado una mayor certeza en la construcción y con mejores resultados y eficacia de los mismos, ya que parten de la necesidad y el querer de los ciudadanos, son estos los que priorizan de la mano del gobernante que permite que se llegue con los recursos a donde realmente se debe llegar. Es importante advertir que los planes de desarrollo deben realizarse en armonía con los planes departamentales y nacionales, para de esta forma arbitrar recursos y optimizar los propios.

Han surgido de la mano de la participación figuras novedosas como la implementada en el Distrito Capital consistentes en los Consejos de Planeación Local, que se encuentran regulados dentro del Acuerdo 13 de 2000. *“Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan De Desarrollo Económico y Social para las diferentes localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”.*

En dicho acto administrativo se define el concepto de Plan de Desarrollo Local como *“un instrumento de la planeación en el que se establece el marco del desarrollo de la localidad con una visión estratégica compartida y de futuro, el cual es resultado de un proceso de concertación entre los diversos actores de la planeación local”.*

*En él se definen las prioridades del desarrollo para orientar la aplicación racional de los recursos de los fondos de Desarrollo Local, permitiendo así concebir objetivos y metas alcanzables en un período determinado”* (Artículo 1).

Obsérvese como dentro de la elaboración de los Planes de Desarrollo de las Localidades se tienen como fundamento: *“a. Los planes y políticas Distritales. b. El plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito*

*Capital. c. El diagnóstico integral del plan de desarrollo local vigente. e. Las Estrategias y Programas resultantes de los Encuentros Ciudadanos Locales. f. Las políticas sectoriales, definidas por la Administración Distrital y g. El Plan de Ordenamiento Físico Territorial” (Artículo 3).*

Ahora bien, el citado Acuerdo 13 ordena que en cada una de las Localidad es el Distrito Capital funcione un Consejo de Planeación Local, el cual tendrá la naturaleza de ente consultivo y será la instancia de planeación en la Localidad.

El cual se encuentra conformado, dentro del marco del desarrollo de la localidad con una visión estratégica compartida y de futuro (Artículo 1) por un representante de las siguientes organizaciones, con asiento en la respectiva localidad (Artículo 5):

- Asociación de Juntas de Acción Comunal.
- Asociaciones de Padres de Familia.
- Organizaciones Juveniles,
- Rectores de Establecimientos educativos.
- Organizaciones de Comerciantes.
- Organizaciones de industriales.
- Gerentes de establecimientos de salud pública local.
- Organizaciones no gubernamentales.
- Organizaciones ambientales.

Se verifica entonces la participación como una herramienta para optimizar los procesos de elaboración de los planes de desarrollo en la optimización del ejercicio de lo público.

#### 4.5.4 Presupuestos participativos

El presupuesto es el documento formalizado en el cual se especifican los recursos generados y utilizados por el proceso de ejecución del plan futuro del ente respectivo. Se expresan en términos cuantitativos, financieros y monetarios las proyecciones planeadas y la utilización de los recursos de la entidad para cierta vigencia.

El presupuesto sirve para:

- Mostrar consecuencias financieras de los planes en un marco normativo y jurídico específico.
- Definir los recursos monetarios y financieros necesarios a fin de cumplir ciertos logros institucionales deseables.
- Proporcionar un medio para medir, supervisar y controlar los resultados en comparación con lo planeado.

Los presupuestos municipales en la historia de nuestro país han vivido el centralismo y autoritarismo desde lo nacional y que se repite en lo local, es por ello que se requiere de la democratización y la descentralización para la asignación y definición de los proyectos con la comunidad.

Es necesario superar los mal llamados presupuestos participativos que en últimas no son más que presupuestos informativos y más bien dar la posibilidad de decidir *con* las comunidades como ya viene sucediendo en una buena parte de nuestros municipios cuando se desarrollan actividades de verdaderos procesos de presupuesto participativo, pues no debe orientarse tal proceso únicamente a la asignación de un porcentaje del mismo como hoy por ejemplo se realiza en la ciudad de Medellín, que se asigna unos recursos mínimos del presupuesto para ser priorizados con la comunidad, esto en la inversión directa en sus comunidades. En nuestro criterio la totalidad del presupuesto tanto en pequeñas como en medianas y grandes obras, debe ser realizado de la mano con las comunidades para de esta forma optimizar y dar respuesta a las reales prioridades de las mismas y de esta manera se

hacen verdaderos ejercicios de participación, este presupuesto que se elabora con las comunidades con la asesoría y acompañamiento de los funcionarios de la administración se someterán luego a la aprobación del órgano competente, respetando las formas propias del mismo y someterlos al rigor normativo, el presupuesto realizado de forma participativa debe entenderse como un mandato ciudadano de obligatorio cumplimiento para las autoridades respectivas.

#### 4.5.5 Control social

Los controles establecidos por la constitución y la ley tal vez en atención a la formalidad de que están revestidos, no han cumplido con su propósito y en muchos casos se han dejado permeable por la corrupción lo que exige asumir nuevas formas de control que combinen lo formal con lo legítimo, que en la práctica de los procesos asamblearios lo vienen ejerciendo y a la vez legitiman la institucionalidad y las actuaciones de los gobernantes que desarrollan sus actividades de forma transparente y hacen de cada una de sus actuaciones un acto de público conocimiento.

El control social va dirigido a la gestión pública y se realiza para sancionar moralmente, prevenir, racionalizar, proponer e innovar las relaciones entre el Estado y la comunidad, hacer partícipes de la gestión pública a los ciudadanos, usuarios, beneficiarios y a las comunidades.

Sirve además este control social para vigilar y controlar la gestión pública, con el fin de que se cumplan los fines mismos del Estado. Para vigilar que la administración pública no pierda su naturaleza de estar al servicio de los intereses colectivos, que sus acciones sean racionales, y que los funcionarios se comporten como servidores públicos y los particulares que

prestan servicios públicos no cometan actos corruptos; para que los fines del Estado se logren y sean eficientes y suficientes las gestiones para alcanzarlos.

#### 4.5.6 Veedurías Activas

Las veedurías comunitarias se han convertido en un eficiente mecanismo para coadyuvar en el control del patrimonio público y en la eficacia para el cumplimiento de los planes y proyectos. Las veedurías ciudadanas son mecanismos de control social, orientadas a la vigilancia del uso de todos los bienes públicos (Ley 850 de 2003).

Esta facultad que tiene todo ciudadano de participar en la fiscalización del manejo administrativo de su municipio está consagrado en el artículo 270 de la Constitución política y en las Leyes 136 de 1994 (Art. 166 y 167), 190 de 1995, 134 de 1994 (Art. 100) y la Ley 80 de 1993, Ley 489 de 1998, Ley 563 de 2000, entre otras.

El objetivo primordial de un comité de veeduría ciudadana es fiscalizar que la gestión pública se realice en el municipio o departamento, tanto por parte de la administración respectiva como de las entidades descentralizadas que allí operan, constatando siempre que el presupuesto se ejecute conforme a las normas y que los contratos de obras se realicen con base en la ley contractual.

La veeduría es el control social institucional que se define como la potestad y el deber que tiene todo ciudadano, individual o colectivamente considerado, para vigilar, revisar y controlar la gestión pública, los resultados de la misma

y la prestación de servicios públicos suministrados por el Estado o por los particulares.

Entre los beneficios de las veedurías ciudadanas podemos afirmar que con estas:

- ✓ Se fortalece el conocimiento sobre lo público y su recuperación o construcción por parte de los ciudadanos.
- ✓ Permite la interlocución entre ciudadanos y comunidades con el Estado, sin transitar exclusivamente por vía de partidos políticos.
- ✓ Se hace mayor publicidad a los actos de la administración, lo que obliga a que el control tradicional, ejercido por diversas instituciones del Estado, sea eficaz.
- ✓ Se logra que el Estado sea más transparente para todos, lo que a su vez limita las acciones de corrupción y la ineficiencia.
- ✓ Se fortalece la democracia participativa.

Es dable anotar que estas veedurías están reglamentadas por la ley, pero que no obstante, cuando hablamos del componente de veedurías activas hacemos referencia al acompañamiento y verificación permanente por parte de las comunidades de las actuaciones de la administración y no solamente para el acompañamiento de las grandes obras o de actividades específicas.

#### 4.5.7 Rendición pública de cuentas

Debemos anotar que los gobiernos locales realizaban los informes, internamente y en sus balances e informes a los diferentes entes de control poco los hacían conocer a las comunidades, normalmente terminaban siendo muy positivos pero sin que se realizara una verdadera socialización de los mismos.

Hoy se viene configurando un nuevo esquema de rendición pública de cuentas de manera periódica a los integrantes de las asambleas y comunidad en general, los mismos ciudadanos que han participado en todo

el proceso del diseño de la planeación y con todo el conocimiento del caso hacen el control a los informes del mandatario, es allí donde el funcionario pone a consideración de sus ciudadanos su gestión y su mandato mismo.

#### 4.5.8 Laboratorios de paz

Los procesos de asambleas constituyentes locales requieren de otros escenarios que permitan dinamizar procesos que partan desde lo local y que pretendan la organización por subregiones dadas sus identidades y afinidades en lo económico, político y social, estos a su vez pretenden experimentar y asumir la atención o intervención en sus problemáticas de violencias sociales de sus territorios y buscan contribuir en el desarrollo como una alternativa para serrarle espacios a la guerra. Es así, como los laboratorios de paz se vienen convirtiendo en el eje articulador en la búsqueda del desarrollo desde lo regional.

Las asambleas constituyentes locales en las diferentes subregiones se están organizando con el ánimo de nutrirse y de manera conjunta, buscar su desarrollo de forma sostenible partiendo de una lectura real de sus escenarios con fortalezas y debilidades para buscar la intervención de los actores, priorizando y arbitrando recursos para ejecutar los diversos proyectos, es esta una apuesta en la que se deben involucrar las comunidades y administraciones locales, las regiones, la administración departamental, el gobierno nacional, así como los cooperantes en lo internacional.

#### 4.5.9 Constituyentes Departamentales

Así como se han gestado una serie de procesos constituyentes en lo municipal y en lo regional igualmente se han realizado algunos ejercicios de procesos constituyentes en lo departamental y se han destacado y perfeccionado procesos constituyentes departamentales en Antioquia, Nariño y Tolima.

Las constituyentes departamentales igualmente son un espacio para la deliberación y la participación, espacio que es mucho más amplio y en él confluyen los procesos locales y regionales. Se deben destacar que en el caso de Antioquia, Tolima y Nariño, los resultados, acuerdos y pactos como resultado del proceso constituyente se han logrado incorporar en los Planes de Desarrollo Departamentales, las propuestas e iniciativas surgidas desde lo local, se han convertido en políticas de los gobiernos departamentales que le han creído y apostado a contar con el poder de la gente, es así entonces como de la mano con los ciudadanos estas administraciones han hecho efectivo el mandato ciudadano, legitimando sus ejecutorias y visibilizando su gestión. Una característica importante de estos procesos departamentales es que han sido de la iniciativa de los gobiernos departamentales.

#### 4.5.10 Jornadas de acuerdos

Producto de los procesos de participación y concertación ciudadana y con la intención de comprometer a los gobiernos locales en la intervención de la mano de las comunidades, en el Departamento de Antioquia durante el gobierno actual se han implementado unas jornadas de Acuerdos, en las cuales la administración departamental pacta una inversión desde sus diversas dependencias con las administraciones locales. No obstante, debe existir constancia previa de que dichas obras o inversiones fueron consultadas y priorizadas con las comunidades. La experiencia de las

jornadas de acuerdos en Antioquia ha permitido involucrar desde lo local las comunidades en interacción con las diferentes secretarías del departamento para la definición de los planes y proyectos, que luego se han convertido en ordenanza de presupuesto departamental.

#### 4.5.11 Planeación estratégica

La carencia de planes estratégicos en lo local y lo regional han limitado la identificación de programas y proyectos que impacten y den respuesta a un desarrollo planificado de conformidad con las características propias de los pueblos y de las regiones, situación que en múltiples ocasiones hace que en lo público caigamos en la incultura del gasto y no en la cultura de la inversión que es la que podemos adquirir cuando hacemos un uso adecuado de los recursos valiéndonos de herramientas tan importantes como la planeación.

Es por ello que hoy se viene avanzando en la definición de planes estratégicos de orden departamentales, regionales y municipales, que permitan superar los planes de gobierno y que a su vez faciliten el trabajar más en la sostenibilidad y garantizar la dignidad humana desde la perspectiva de una planeación del desarrollo en lo local pensando los municipios como parte integral de una región sin dejar de reconocer fortalezas y debilidades, igualmente la región debe ser pensada en un departamento y en una nación; así mismo cuando se adelanta un plan de desarrollo local es necesario verificar cada uno de los componentes del mismo en los ámbitos regional, departamental y nacional, así como las políticas de gobierno y de estado en cada una de las materias que pretendemos intervenir y así sacar el mejor provecho de cada uno de ellos. Cuando se va a realizar una planeación es fundamental hacer una lectura general de las condiciones geopolíticas para de esta manera acertar en los

propósitos que se tienen. Estos procesos serán exitosos en la medida en que se consulte a las comunidades en sus diferentes aspectos culturales identitarios, en sus aspiraciones y sus querer, los ciudadanos deben ser participes de la construcción de su futuro, de lo contrario los resultados nunca serán los queridos aun cuando puedan llegar a ser los planificados; esta situación necesariamente dejará sin sabor en las comunidades.

#### 4.6 INVESTIGACIONES Y TRABAJOS ACADÉMICOS EN TORNO A LOS PROCESOS ASAMBLEARIOS Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A continuación se enumerara algunas investigaciones y trabajos académicos que sirven hoy como fundamento y referente para la creación acompañamiento y fomento de los procesos asamblearios y de participación ciudadana. Estos trabajos deben ser entendidos como logros de los procesos constituyentes, en el entendido de que son las iniciativas ciudadanas las que han llevado a los investigadores a abordar estos temas, a documentar procesos y a contribuir a la maduración y crecimiento de los mismos.

EL primero, al que nos debemos referir se titula "LEGITIMIDAD DE LA ASAMBLEA MUNICIPAL CONSTITUYENTE DE TARSO, COMUNIDAD; TERRITORIO Y MUNICIPIO DE PAZ", es una monografía presentada en la Universidad de Medellín, impresa en el año 2001, realizada por Carlos José Ríos Correa, Jhon Jairo Hernández Franco, María Clemencia Marulanda Otálvaro y Yolima Andrea Agudelo Agudelo, con el fin de optar el título de Abogados, la temática fue abordar desde un punto de vista socio jurídica y fundamentados en los diferentes conceptos de teóricos constitucionalistas junto con conceptos jurisprudenciales y doctrinarios sobre los que se preguntaron por democracia, participación ciudadana, seguridad, legitimidad, convivencia pacífica, desarrollo sostenible y aplicando los principios de la hermenéutica jurídica, entraron a determinar sobre la legitimidad o no de la

Asamblea Municipal Constituyente conformada en el municipio de Tarso que hoy se ha declarado sesionando en forma permanente, y se ha abrogado facultades deliberatorias y en la toma de decisiones, siendo, además, ejemplo de una comunidad organizada que pretende ser protagonista de su propio desarrollo, como producto de dicha investigación se obtuvo la naturaleza jurídica de los procesos asamblearios como mecanismos de participación ciudadana e igualmente se pudo comprobar con dicho trabajo que las asambleas constituyentes gozan de legitimidad de conformidad con la Constitución política de Colombia.

La edición "EL CONFLICTO, CALLEJÓN CON SALIDA Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003, Entender para cambiar las raíces locales del conflicto", cuyo autores fueron los integrantes del Equipo Coordinador del INDH, publicado por Copyrínght en Bogotá, Colombia, en el año 2003. Y como lo dijo Alfredo Witschi Cestari, Representante Residente del PNUD en Colombia, Coordinador residente y Coordinador Humanitario del Sistema de las Naciones Unidas de Colombia, este instrumento es como una carta de navegación. Se partió entonces de que el desarrollo humano se define como el aumento de las opciones para que los habitantes de un país puedan mejorar su vida. El conflicto armado, infortunadamente, se ha convertido en el mayor obstáculo para que los colombianos podamos mejorar nuestras vidas.

Pero lo inverso también es cierto: aumentar las opciones es la mejor manera de resolver, el conflicto armado. A partir de una comprensión adecuada de sus raíces y expresiones diversas, las políticas públicas deben desincentivar la opción de la violencia y proveer opciones alternativas a las comunidades, a las víctimas y a los combatientes. Este informe fue un esfuerzo por aclarar

cuáles son y cómo pueden concretarse tales opciones en el caso de Colombia y sus regiones.

La investigación "Gobernabilidad Local en Medellín: configuración territorialidades, conflictos y ciudad"; de la Escuela Superior de Administración Pública Territorial Antioquia -Chocó, Publicado por centro de Publicaciones Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, en el año 2004, ha permitido observar el comportamiento del Estado Colombiano en la zona centro-oriental de Medellín y en particular en las comunas 8 y 9 e igualmente determinar los niveles de acercamiento y credibilidad de las instituciones estatales por parte de la ciudadanía de las comunas 8 y 9 de Medellín. Se observa el surgimiento de instituciones paralelas y de formas de gobierno local que muestran el debilitamiento estatal y el fortalecimiento de nuevas dinámicas públicas surgidas de las ciudadanía zonales y vecinales. La Escuela Superior de Administración Pública cumple un papel investigativo de importancia gracias a que por un lado le presenta al Estado colombiano nuevas herramientas para la actualización de sus fines públicos orientados a las ciudadanía locales y por otro lado descubre actores y realidades zonales en Medellín, para mostrar que los insumos institucionales para el fortalecimiento del Estado están en nuevas territorialidades, en las dinámicas del conflicto urbano y en expresiones de gobernabilidad local ubicadas en los entornos de la ciudad.

"Un modelo de gestión pública local del desarrollo con gobernabilidad democrática TARSO", es una investigación académica cuyo autor es David Marulanda García, impresa por la Gobernación de Antioquia en diciembre de 2004, en Medellín. Este estudio analiza el modelo de gestión pública local del desarrollo implementado en el municipio de Tarso a través de la Asamblea Municipal Constituyente inquiriendo por las condiciones y características

particulares que han permitido profundizar el ejercicio de la gobernabilidad democrática en esa localidad. Se ocupa de la experiencia social y política del municipio de Tarso. Se trata de un profundo análisis del proceso democrático y de autodeterminación que se desarrolla en ese municipio, donde confluyeron propósitos y voluntades, tanto de las autoridades en general como de las organizaciones sociales y la comunidad para enfrentar los problemas colectivos que los agobiaban y tomar en sus manos, en ejercicio de la más absoluta soberanía, el diseño del futuro común que querían, soñaban y podían concretar.

En la revista Signos Públicos “Administración Pública y Gobernabilidad Local”, impreso por centro de publicaciones Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, se expresa la institucionalidad colombiana en sus componentes gubernamental, público y ciudadano; se llega a concluir que las Asambleas constituyentes Territoriales tienen gran importancia en el desarrollo del principio de participación que propugna nuestro estatuto superior y tendrán plena efectividad en la medida que sus decisiones se canalicen a través de los mecanismos de la ley 134 de 1994.

La cartilla “Asambleas constituyentes, ciudadanas o comunitarias el hogar de la participación”, publicado por la Gobernación de Antioquia en Noviembre de 2004, permitiendo verificar el incremento del nivel de relaciones entre los ciudadanos y sus organizaciones, y de éstos con la institucionalidad pública, para; fortalecer la gobernabilidad democrática y establecer unas dinámicas redes sociales para la participación, el empoderamiento ciudadano y el control social.

La investigación académica titulada “Perspectiva de sociedad Civil en Colombia en torno al conflicto, período 1998-2002” cuyo autor es Carlos

Mario Idárraga Sepúlveda, publicada por la editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2005, propone que en Colombia se está empezando a conformar la sociedad civil en torno al conflicto. Desde diferentes sectores sociales tan disímiles como el empresariado, la iglesia, organizaciones no gubernamentales y múltiples asociaciones están confluyendo en una apuesta común de convertirse en un bloque político visible y con poder decisorio frente al Gobierno Nacional y a los grupos irregulares. Este poder ciudadano apenas se insinúa de manera tímida, no se sostiene frente a los fragores mismos de la guerra, pero quiere considerarse.

La investigación “Impacto de la Asamblea Municipal constituyente de Tarso” en el desarrollo local, como estrategia de modernización del Estado expresado en el modelo de gestión pública municipal”. Territorio Antioquia Chocó”. Cuyo autor es la Escuela Superior de Administración Pública, impreso por Centro de Publicaciones Universidad Nacional de Colombia, en Medellín 2005. Este trabajo nos expone que la Asamblea Municipal Constituyente de Tarso ha generado las condiciones sociales para que la administración pública municipal y los sectores sociales establezcan vínculos orientados a la implementación de la gestión pública alternativa constituyente a partir de estrategias renovadoras de acompañamiento a la gestión administrativa que autorizan lenguajes públicos relacionados con el control social, los presupuestos públicos y la rendición de cuentas en perspectiva participativa.

La Cartilla “Buenos gobiernos con sociedad participante. Estrategias”. Publicada por la Gobernación de Antioquia en noviembre de 2005, describe las principales estrategias que está desarrollando la administración del Departamento de Antioquia para concretar dicha filosofía de gobierno. Aquí se presentan los objetivos y mecanismos que se estaban utilizando para ese

entonces aclimatar la cultura de participación ciudadana en procesos como presupuestación y gestión en función de la gobernabilidad y el fortalecimiento democrático.

El trabajo titulado “Asambleas Municipales ¿Movimientos sociales, organizaciones o acciones colectivas? Una propuesta interpretativa”, fue un convenio gobernación de Antioquia - Instituto de Estudios Regionales INER- N°2005-05001, prediseñó el observatorio de Participación Ciudadana para el Departamento de Antioquia; impreso por la Gobernación de Antioquia en el año 2006. El trabajo expone que la Administración Departamental, mediante el procesamiento de su plan de desarrollo 2004-2007 “Antioquia Nueva, una Hogar para la Vida”, logró identificar las problemáticas de la participación ciudadana y su incidencia en la gestión pública, que se convierten en obstáculos para enfrentar el problema de bajo nivel de desarrollo humano integral en el territorio. Este trabajo identificó la persistencia de problemas como: bajos niveles de participación ciudadana en los procesos de gestión pública, organizaciones sociales desarticuladas y sin incidencia en el desarrollo local, precarios procesos de concertación, interlocución y negociación de la ciudadanía y sus organizaciones con actores públicos y privados frente a los temas de interés general relevantes en las localidades y el Departamento.

El trabajo titulado “La fuerza de lo cotidiano en la gobernabilidad local. Cinco Asambleas Municipales”, convenio gobernación de Antioquia –Instituto de Estudios Regionales INER N° 2005-05001, fue un prediseño observatorio de Participación Ciudadana para el Departamento de Antioquia e impreso por la Gobernación de Antioquia en el año 2006. Este trabajo expone la documentación de las Asambleas Constituyentes Municipales de Caramanta, Chigorodó, Marinilla, Peque y Segovia, realizada por un grupo de

investigadores en el Instituto de Estudios Regionales INER de la Universidad de Antioquia. Entre los objetivos de dicho contrato están sistematizar las asambleas existentes en el departamento (para la época en que se desarrolló el citado trabajo existían aproximadamente 52 procesos entre asambleas comunitarias, constituyentes y municipales y analizarlas como uno de los tipos de participación que existen en Antioquia y desprender de estas experiencias elementos nodales para incorporar en el prediseño del Observatorio mencionado.



## CONCLUSIONES

Respecto al municipalismo mundial, la autonomía local supone la existencia de entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía de competencias, por un lado, y de la descentralización y participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, por el otro; ello ha generado mayor efectividad en la realización de los objetivos Estatales.

El municipio no sólo ha cobrado importancia para el proyecto neoliberal. A partir de la década anterior, los movimientos comunitarios, los sectores populares y ciudadanos han venido accediendo, cada vez con mayor amplitud, a los espacios de gestión y de gobierno municipal, más como una necesidad de retomar la conducción y democratización de su vida local y contar con autoridades que respondan a sus propios intereses, para así lograr la gestación de nuevas relaciones entre la sociedad y el gobierno y un nuevo rumbo para su propio desarrollo.

Se avanza en la planeación estratégica del desarrollo municipal con participación popular mediante la implantación de sistemas locales de participación amplia para la planeación y gestión local. Se trata de priorizar procesos y obras que, además de atender los rezagos y acciones urgentes, establezca bases sólidas para el desarrollo local a medio y largo plazo.

Con el fortalecimiento de las Asambleas Constituyentes se abren caminos en el fortalecimiento de la gestión política y financiera de los municipios, se realizan nuevas formas de articulación de relaciones intermunicipales para el desarrollo regional y se explora la generación de alternativas financieras y

concertación de recursos múltiples para el desarrollo integral de los municipios y las regiones.

El argumento sobre la sociedad civil permite que los ciudadanos ejerzan el derecho a la participación y adquieran, ante el poder político, una función democrática en la construcción de lo público al defender sus bienes y la institucionalidad del contrato que han establecido. Desde esta consideración, el poder político aunque regule no estaría por encima del colectivo, porque las prácticas políticas, jurídicas y económicas se encuentran supeditadas a la aprobación de la sociedad misma<sup>94</sup>. Se entiende que la sociedad civil posee una suma importancia dentro del Estado, siempre y cuando éste garantice respeto a la libertad, la propiedad, las leyes justas y el derecho a la rebelión, de lo contrario, los ciudadanos pueden ejercer su derecho a la autodefensa.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, la reforma del ordenamiento territorial y la introducción de mecanismos de participación política pueden contribuir a ampliar la base democrática del régimen político, a descentralizar los conflictos y sus soluciones y a racionalizar el uso de los recursos públicos. De esta manera, los conceptos de participación, pluralismo y descentralización, de los que habla el artículo 1° de la Constitución Política de Colombia, conforman la tríada de una nueva orientación del Estado, de su actividad y de su relación con la sociedad civil.

La política de descentralización que se ha implantado en Colombia desde 1986, ha permitido aumentar la estabilidad del sistema político, ampliar los canales de participación democrática y empezar a generar un desarrollo local y regional. Por tanto, la descentralización está vinculada al objetivo común de

---

<sup>94</sup> Mientras que en Hobbes el soberano puede por derecho imponer las decisiones, normas jurídicas, económicas, etc., en Locke, las decisiones se encuentran supeditadas a la sociedad civil. Citado por EBENSTEIN, W. Los grandes pensadores políticos. En: Revista de Occidente. Madrid. 1965.

alcanzar efectividad en el logro de objetivos tanto .económicos como políticos y sociales.

La gobernabilidad cobra importancia en los actuales momentos en América Latina, en medio de procesos de consolidación democrática y reestructuración estatal. En Colombia, dicho proceso se ha expresado en el empeño de reducir el tamaño de la administración central del Estado y de aumentar la responsabilidad de la administración local.

En aras de una verdadera gobernabilidad del sistema político colombiano, desde el punto de vista de la descentralización se requerirían dos condiciones: en primer lugar una estrategia de desarrollo institucional que eleve la capacidad administrativa y fiscal de los gobiernos locales y, en segundo lugar, una estrategia de desarrollo político que vincule de manera real a los “gobernantes con los gobernados”, y que fortalezca la sociedad civil. Un Estado legítimo y eficiente requiere una sociedad civil sólida, que pueda convertirse en su interlocutor y pueda exigirle cuentas de su gestión del bienestar colectivo. Queda claro entonces que el poder ciudadano, es para los constituyentes algo de su esencia, el ciudadano desarmado es el soberano, la soberanía tiene su expresión máxima en la voluntad del pueblo que se expresa de manera organizada y contundente por diversos medios: pactos, artículos, mandatos, resoluciones, acuerdos. Además de estos resultados, que por lo general son instrumentos escritos queda claro que son procesos y no actos aislados, que son dinámicos con la misma sociedad, que son semilla en crecimiento diario ya en las actividades propias de los ciudadanos, o en los hechos más sobresalientes, y también en los silencios de la cotidianidad ciudadana. Allí en las reflexiones silenciosas de las comunidades crece aún más la semilla de la soberanía.

De la expresión poder ciudadano viene otra igualmente significativa cual es la de empoderarse. Los procesos constituyentes son dinámicas de empoderamiento, esto es como sacar el poder, empujar con poder, juntar el poder de todos y encauzarlo hacia un fin, que en este caso es el desarrollo de los municipios y las regiones como tal, para proyectarlos y reflejarlos en la calidad de vida de sus habitantes.

## GLOSARIO

### **Asamblea**

Reunión de personas agrupadas por una comunidad de funciones o de intereses, regularmente convocada y deliberante según normas establecidas, con miras a tomar algunas decisiones o al cumplimiento de una misión determinada.

### **Asamblea Constituyente**

Órgano convocado por el pueblo para reformar la Constitución a partir de la elección de sus miembros por el voto directo de los ciudadanos queda en suspenso durante el término señalado a esos delegatarios para el cumplimiento de sus funciones, la facultad ordinaria que tiene el Congreso de hacer reformas constitucionales mediante actos legislativos. Tanto la celebración de la consulta sobre la convocatoria de la Asamblea como la competencia, el periodo por la composición de esta han de ser materia de una ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara legislativa. Se entiende que la Asamblea es convocada si a favor de ello vota, por lo menos, una tercera parte de los integrantes del censo electoral. La Asamblea debe de ser elegida en un acto electoral que no coincida con otro. Los actos de reforma constitucional solo pueden demandarse ante la Corte Constitucional por vicios de procedimientos en su formación.

**Bien Común**

Es el conjunto de condiciones de la vida social; condiciones que hacen posible la perfección del hombre, la familia y la asociación en general.

**Cabildo Abierto**

Asamblea abierta de la totalidad de los ciudadanos con derechos políticos y que sustituye a las asambleas representativas.

**Comunidad**

Conjunto de personas o de Estados que tienen intereses comunes.

**Constitución**

Es el conjunto de normas jurídicas fundamentales del Estado, sobre las cuales reposa la validez de su ordenamiento jurídico.

**Constituyente**

El autor de una Constitución; ciudadano titular de la soberanía, que entrega parte de ella conforme al pacto social.

**Constituyente originario**

El que ha sido designado para promulgar una Constitución completamente nueva, sin apoyo en ninguna investidura otorgada por una Constitución anterior.

**Constituyente derivado**

Aquel a quien una Constitución ya existente señala como encargado de su revisión.

## **Democracia**

Forma de gobierno y estilo de vida cuyo fundamento es la participación directa o indirecta del pueblo en la conformación, el ejercicio y el control del poder público. En el sistema democrático la autoridad se basa en la voluntad popular, expresada en elecciones periódicas, libres, auténticas y disputadas. Signos de identidad democrática son entre otros, el reconocimiento efectivo de los derechos humanos, la sujeción de los gobernantes al orden jurídico, la separación de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, la independencia de los jueces, el control judicial de los actos normativos, el respeto por el pluralismo y la práctica de la tolerancia. La Constitución se ha decretado y promulgado para dar un marco jurídico, democrático y participativo y a la realización de los valores fundamentales enunciados en su preámbulo. La República de Colombia esta constitucionalmente definida como democrática, participativa y pluralista.

## **Democracia Directa**

Forma de democracia en que los ciudadanos ejercen ellos mismos el poder, y no por intermediarios. La democracia así definida se opone a la democracia representativa.

## **Democracia Participativa**

Democracia que hace marcado énfasis en la aplicación de mecanismos por los cuales el pueblo no solo tome parte en la legitimación del orden jurídico y en la formación de la voluntad política. Como lo hace en la democracia representativa por medio de las elecciones y del ejercicio de las libertades públicas de opinión, expresión, reunión y asociación, sino que intervenga también activamente en la tarea de construir la voluntad estatal, voluntad plasmada en el conjunto de las decisiones de las autoridades. La

Constitución define el sistema político de nuestro país como democrático, participativo y pluralista.

### **Democracia Representativa**

Forma de democracia en la que los ciudadanos dan mandato a alguno de ellos para que ejerzan el poder en su lugar y a su nombre.

### **Democracia Semi-directa**

Forma de democracia que combina la democracia representativa y la democracia directa. El poder lo ejercen de ordinario los representantes, pero los ciudadanos pueden en ciertas condiciones intervenir también directamente en el ejercicio de él.

### **Desarrollo Sostenible**

Desarrollo que conduce al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social sin agotar la base de los recursos naturales en la cual se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente, ni afectar el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades. Para garantizar el desarrollo sostenible debe el Estado, por mandato de la Constitución, planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales.

### **Empoderamiento**

Capacidad del pueblo como sociedad civil para proponer, resolver, gestar y aplicar en lo concerniente a la cosa pública, siendo constructor de su propio destino y protagonista de su desarrollo, entendiendo que también es dueño de lo público.

## **Estado**

Es una institución en la que la colectividad que habita un territorio determinado se sujeta a un poder legítimo, político y soberano, y al ordenamiento jurídico establecido o reconocido por dicho poder.

## **La Iniciativa Popular**

Derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa.

## **Legitimidad**

Cualidad de un poder de ser conforme a las aspiraciones de los gobernados (sobre todo en cuanto a su origen y su forma), lo cual le vale el asentimiento general y la obediencia espontánea. La legitimidad no es inmutable.

## **Legitimidad Democrática**

La fundada en la investidura popular de los gobernantes (elección)

## **Mecanismos de Participación**

Medios prácticos señalados por la Constitución y reglamentados por la Ley para que el pueblo participe en el ejercicio de su soberanía. Son mecanismos de participación en Colombia: el sufragio, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa popular y la revocatoria del mandato.

## **Municipio**

Última subdivisión administrativa del territorio, que reviste el doble carácter de circunscripción de la administración del Estado y de colectividad local.

## **Nación**

Agrupación de hombres que tienen entre sí afinidades fundadas en elementos comunes a la vez objetivos (raza, idioma, religión, modo de vida) y subjetivos (recuerdos comunes, sentimientos de parentesco espiritual, deseos de vivir juntos), que los unen y los distinguen de los pertenecientes a otras agrupaciones nacionales. La intensidad de los vínculos de solidaridad nacional ha llevado a la formación del Estado-nación.

## **Participación**

Conjunto de actividades democráticas que cumplen los miembros de una comunidad para tomar parte en la vida y el desarrollo de la misma. La participación puede ser política o social. La participación política o ciudadana es la relacionada con la conformación, el ejercicio y el control del poder político. La participación social es la relacionada con la toma de decisiones sobre asuntos concernientes a intereses que trascienden la esfera individual. En una y otra se actúa por medio de la petición, el impulso, la deliberación, la consulta, el debate, la fiscalización y la cooperación. Uno de los fines esenciales del Estado es, según la propia Carta Política, facilitar la participación.

## **Participación Ciudadana**

Completo perfeccionamiento de la democracia representativa, no su alternativa. Permite perfeccionar el sistema de control de los representados sobre sus representantes, proporcionando su permanencia y superando el carácter intermitente, del control electoral. Se predica, especialmente en las instancias locales.

### **Participación Democrática**

Es aquella que permite al individuo lograr una identidad social, en la cual las acciones del Estado van encaminadas a satisfacer las necesidades reales de la comunidad, estableciendo un verdadero acceso de todos los ciudadanos mediante una iniciativa popular que les faculte a estos llegar hasta los diferentes estamentos del Estado, para ser partícipes y protagonistas de su propia construcción.

### **Plebiscito**

Consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el genuino sentido de la palabra. Gira en torno a una decisión política, aunque susceptible de tomar forma jurídica.

### **Poder Constituyente**

Poder calificado para establecer o modificar una Constitución.

### **Poder Constituyente Originario**

El que se ejerce incondicionalmente para dotar de una Constitución a un Estado que no la tiene (nuevo Estado) o no la tiene ya (después de una revolución)

### **Poder Constituyente Derivado o Instituido**

El que se aplica a la revisión y rectificación de una Constitución ya vigente, según las normas impuestas por ella misma.

### **Poder Público**

Conjunción de fuerza y competencia que en el Estado otorga la capacidad moral, jurídica y material de imponerse sin ser resistido. Se le califica de público por su naturaleza y su objetivo, pues aparece dentro de la comunidad

política y tiene el bien común como su principal fin y tarea. El poder público que se adquiere y se ejerce por medios legítimos suele ser llamado autoridad, para distinguirlo de aquel surgido o empleado contra el derecho y la justicia. Ese poder emana del pueblo, sujeto exclusivo de la soberanía, y se caracteriza porque es político –no económico- civil – no sometido ni al poder religioso ni al poder militar superpuesto, centralizador y esencialmente arbitral. La Constitución lo distribuye en tres ramas -la legislativa, la ejecutiva y la judicial- que tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado. En su conformación, ejercicio y control tiene derecho a participar todo ciudadano.

### **Pueblo**

Conjunto de los individuos sometidos a un Estado; totalidad de las formas que integran la población de un mismo Estado y que están sometidas en su totalidad a su autoridad. Conjunto de los individuos que componen una Nación; conjunto de personas que tienen en común ciertos caracteres que las distinguen de otros hombres y que pueden conducir a desear que ellos tengan como propio su Estado, o que elijan libremente aquel al cual ellos se someten.

### **Referendo**

Derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias. Puede ser de las siguientes clases:

### **Glosario de fundamentos jurídicos**

**Obligatorio:** Cuando es impuesto por la Constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas.

**Facultativo:** Su iniciativa depende de una autoridad facultada para ello.

### **Por su eficacia jurídica**

**De ratificación o sanción:** Cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral, que sustituye así a la autoridad sancionadora de las leyes.

**Consultivo:** Cuando el resultado del referendo no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias.

### **Revocatoria del Mandato**

Derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, la cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria.

### **Soberanía**

Poder de carácter supremo, incondicionado, indivisible y perpetuo, que se manifiesta de modo exclusivo, autónomo y pleno dentro de un grupo humano para darle una configuración política. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, que la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes. No debe confundirse la soberanía con el poder público. La primera es una potestad anterior al acto constituyente. El segundo es el conjunto de competencias ejercidas por el Estado como organización jurídica de la comunidad soberana, competencias que surgen de la Constitución y están sometidas a sus prescripciones. En el derecho internacional la soberanía es la independencia de una organización estatal frente a los otros Estados, y también la Constitución emplea la palabra con este sentido.

### **Soberanía Nacional**

Soberanía cuyo titular es la Nación, entidad colectiva indivisible y, por tanto, distinta de los individuos que la componen.

### **Soberanía Popular**

Soberanía cuyo titular es el pueblo considerado como la totalidad concreta de los ciudadanos, cada uno de los cuales tiene una fracción de ésta. Concepción formulada por Jean Jacques Rousseau en el Contrato Social, y cuyas consecuencias son el derecho de sufragio y la democracia directa.

### **Soberano**

Que tiene soberanía. Por ejemplo, Estado soberano, órgano soberano // Titular de la soberanía en el Estado. Por ejemplo, el pueblo, con arreglo al principio democrático.

### **Sociedad Civil**

Sociedad que comprende los otros grupos sociales (familias, empresas, etc.) y en la cual se contempla globalmente el destino de los hombres.

## BIBLIOGRAFÍA

ALESINA, Alberto. Reformas Institucionales en Colombia. Bogotá: Alfaomega. En coedición con Fedesarrollo, 2001. 134p.

BATTAGLIA, Felice. Curso de Filosofía del Derecho. Madrid: Reus, 1951. 236p.

BETANCUR VARGAS, Carlos Mario y otros. Ejercicio de la revocatoria del mandato como mecanismo de control social de la gestión pública en las alcaldías populares. Medellín: Universidad de Medellín. Facultad de Derecho, 2000. 187p.

BOTERO URIBE, Darío. Teoría Social del Derecho. 2ª Ed. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 1997. 145p.

BRIMO, ALBERT. Les Grands Courants de la Philosophie du Droit et de l'Etat. Paris: Editions A. Pedone, 1967. 265p.

CABALLERO SIERRA, Gaspar y ANZOLA GIL, Marcela. Teoría Constitucional. Bogotá: Editorial Temis, 1995. 132p

CLAVIJO SÁNCHEZ, Eusebio. Investigación jurídica, fundamentos, métodos y técnica. Bogotá: Autónoma de Colombia. Fondo de Publicaciones, 1994. 345p.

CORNU, Gérard. Vocabulario Jurídico. Asociación Henri Capitant. Santa Fe de Bogotá: Temis, 1995. 546p.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-517 de 1992.

\_\_\_\_\_ Sentencia T-406 de 1992.

\_\_\_\_\_ Sentencia C- 180, 1994.

\_\_\_\_\_ Sentencia C-423, 1994.

\_\_\_\_\_ Sentencia C-517, 1992.

\_\_\_\_\_ Sentencia C-702, 1999.

CHEVALLIER, J.J. Los Grandes Textos Políticos desde Maquiavelo hasta Nuestros Días. Madrid: Aguilar, 1957. 367p.

DUVERGET, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Madrid: Alianza, 1990. 125p.

ECHEVERRI DE RESTREPO, Carmenza y OREJUELA DÍAZ Libardo. La Constitución de 1991 ante la Crisis de Legitimidad Institucional. Cali: Universidad Libre de Cali. Biblioteca Jurídica Diké, 1995. 265p.

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Constitución Política de Colombia, 1991. 130p.

GUILLIEN, Raymond y VICENT, Jean. Diccionario Jurídico. 2 ed. Santa Fe de Bogotá: Temis, 1996. 654p.

LASSALLE, Ferdinan. Qué es una Constitución? Bogotá: Temis, Monografías jurídicas, 1997; Ley 74 de 1968; Ley 16 de 1972; Ley 99 de 1993; Ley 131 de 1994; Ley 134 de 1994; Ley 136 de 1994; Ley 617 de 2000. 465p.

MANRIQUE REYES, Alfredo. Comentarios a la Constitución Política de Colombia de 1991. 254p.

NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e Institucional Políticas. 5ª Ed. Bogotá: Temis, 1994. 198p.

NELSON, William N. La justificación de la democracia. Barcelona: Ariel Derecho, 1986. 265p.

RUBIO CARRECEDO, José. Democracia o Representación? Poder y Legitimidad Rousseau. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990. 167p.

SACHICA, Luis Carlos. Esquema para una Teoría del Poder Constituyente. 2. Ed. Bogotá: Temis, 1985. 188p.

\_\_\_\_\_ Nuevo constitucionalismo colombiano. 11ª Ed. Bogotá: Temis, 1994. 213p.

SÁNCHEZ, Carlos Ariel. Participación ciudadana y comunitaria. 2. Ed. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2000. 243p.

SANTA, Eduardo. Instituciones políticas de Colombia. Bogotá: Editorial Temis Librería, 1978. 248p.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, Socialismo y Democracia. 3. Ed. Nueva York: Harper & Row, 1950. 562p.

TOMASSINI, Luciano. Estado. Gobernabilidad y Desarrollo. Washington D.C: BID, 1993. 254p.

VALLEJO MEJÍA, Jesús. Lecciones de Teoría Constitucional. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana, 2000. 154p.

VASQUEZ V., Orlando E. Constitucionalismo y Poder Constituyente. Medellín: Facultad de Derecho. Universidad de Medellín, Editorial Nación, 1985. 176p.