

**ANÁLISIS NORMATIVO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE
MEDELLÍN: ACUERDOS 043 DE 2007 Y 028 DE 2017**

VALENTINA ARGOTE HOYOS

MATEO BARNEY RESTREPO

Estudiantes de pregrado

Universidad Pontificia Bolivariana
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas
Facultad de Derecho
Medellín
2018

**ANÁLISIS NORMATIVO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE
MEDELLÍN: ACUERDOS 043 DE 2007 Y 028 DE 2017**

**VALENTINA ARGOTE HOYOS
MATEO BARNEY RESTREPO**

Trabajo de grado para optar por el título de Abogado.

Asesor:

Gustavo Adolfo Higueta Olaya

Profesor Titular

Universidad Pontificia Bolivariana

Escuela de Derecho y Ciencias Políticas

Facultad de Derecho

Medellín

2018

Índice

Resumen	4
Abstract.....	4
Introducción.....	5
1. Acuerdo 043 de 2007	10
2. Acuerdo 028 de 2017	11
3. Principios.....	12
4. Consejo Territorial de Planeación	12
5. Decisión.....	14
6. Consejos Comunes o Corregimentales	15
7. Fases del proceso	16
8. Síntesis de diferencias entre ambos Acuerdos	18
9. Problemáticas presentes en el cambio del Acuerdo 043 de 2007 al Acuerdo 028 de 2017.....	20
a. Incidencia de la Junta Administradora Local	20
b. Eliminación de las Comisiones Temáticas	22
c. Participación del Alcalde	23
10. Conclusiones	24
11. Bibliografía	26

Resumen

El presente trabajo tiene como objeto el análisis comparativo entre el Acuerdo 043 de 2007 y el Acuerdo 028 de 2017, los cuales se refieren al cambio en las políticas del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo dentro del Plan Operativo Anual de Inversión y del Sistema Municipal de Planeación del Municipio de Medellín; específicamente en lo relativo a sus principios rectores, la composición de sus distintos órganos, el poder de decisión dentro del mismo, las fases que lo componen, las principales problemáticas que desencadena, y en general, sus principales características. Asimismo, se analizarán los cambios que generó la nueva reglamentación en las facultades del Alcalde y de la JAL, así como la disolución de los Comités Temáticos.

Palabras Clave: Acuerdo 043 de 2007, Acuerdo 028 de 2017, Presupuesto Participativo, Sistema Municipal de Planeación, Plan Operativo Anual de Inversión, Alcalde, JAL, Comités Temáticos.

Abstract

The objective of this document is to analyze the impact of the changes introduced in the policies of the City of Medellín, contained in Agreements 043 from 2007 to 028 of 2017, which stipulate and regulate the principles of allocation of funds for the "Participatory Budget", within the framework of the "Municipal System of Planning and the Annual Operating Plan of Investment"; likewise, the composition of the different organisms that make up the system, its functions, its different phases, its main characteristics and the change that is generated in citizen participation will be analyzed. As well as the problematic issues, the changes introduced to the standards represent to the local public entities, such as the Mayor City Council and the JAL, and the impact of the dissolution of the "Thematic Committees".

Key Words: Agreement 043 from 2007, Agreement 028 from 2017, Participatory Budget, Municipal Planning System, Annual Operating Plan of Investment, Mayor's City Council, JAL, Thematic Committees.

Introducción

El presente trabajo tiene como objeto el análisis comparativo del cambio de normatividad entre el Acuerdo 043 de 2007 y el Acuerdo 028 de 2017, los cuales describen y regulan el Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín, con miras a establecer si el grado de participación ciudadana dentro del mismo, se mantiene, aumenta o disminuye; asimismo, establecer las diferentes problemáticas que se presentan con el cambio de regulación, las cuales se corresponden con la supresión de importantes facultades frente a la orientación y decisión de las Juntas administradoras Locales (JAL) dentro del proceso, el alto grado de participación que se le otorga al Alcalde y la eliminación de las Comisiones Temáticas; ello con base al estudio del Plan Operativo Anual de Inversión (POAI)¹ del Municipio de Medellín; específicamente en lo relativo a sus principios rectores, funciones y composición de sus distintos órganos, el poder de decisión dentro del mismo y las fases que lo componen.

Se comenzará exponiendo el marco conceptual e histórico del Presupuesto Participativo que a nivel latinoamericano ha venido surgiendo; asimismo, se hará un comparativo entre su

¹ Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).

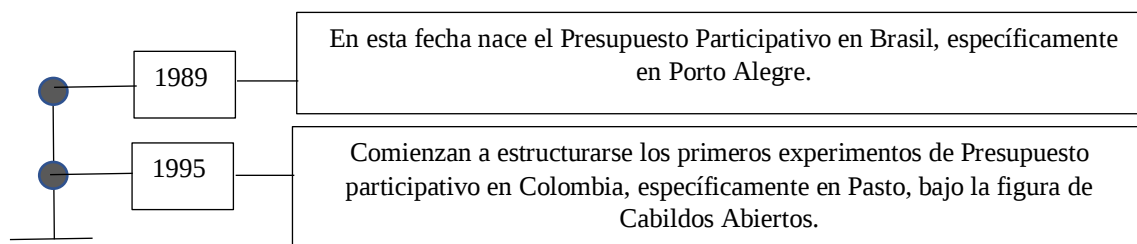
Según el Acuerdo 043 de 2007, el Plan Operativo Anual de Inversiones es un vehículo por vía del cual el Municipio divide y asigna recursos económicos para proyectos en una vigencia anual, en cuya construcción se tiene presente el Plan de Desarrollo Nacional, el Plan de Desarrollo Municipal y la normatividad vigente.

normatividad vigente, antecedentes y finalmente, se establecerán sus aspectos de mayor controversia con sus respectivas conclusiones.

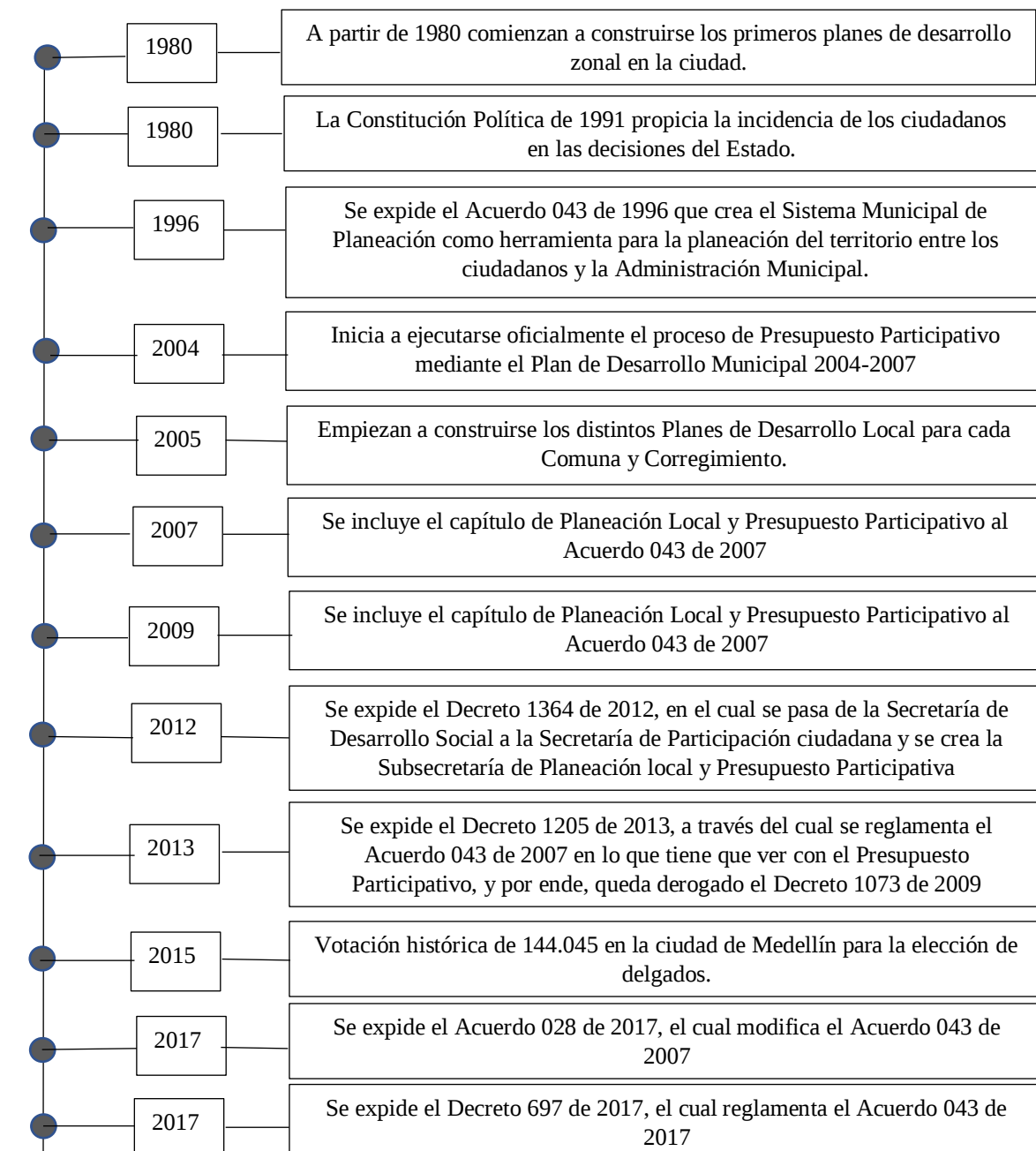
Según Lorenz Von Stein (Villar, 2007, p. 83), la aparición del “Estado Social de Derecho” a nivel jurídico y político, como un sistema que propone compensar las desigualdades de las clases sociales menos favorecidas, redistribuyendo el capital estatal obtenido de los tributos para generar un gasto público que remedie la exclusión y marginación de las mismas, proveyéndoles la satisfacción de sus derechos fundamentales para mantener un nivel de vida digno; surge en Europa occidental después de la Segunda Guerra Mundial, como respuesta a la crisis que planteó el Estado Liberal. Dicho sistema estatal abrió las puertas a una mayor intervención ciudadana en decisiones políticas, toda vez que las comunidades debían ser escuchadas por el Estado, para que éste pudiese satisfacer sus necesidades más básicas para una vida digna.

De acuerdo al ABC de Planeación Local y Presupuesto Participativo (Alcaldía de Medellín, 2013, p. 10), la ciudad de Porto Alegre en Brasil, fue la primera en dar el paso para que sus ciudadanos dispusieran de un porcentaje del presupuesto económico de la ciudad, para que entre ellos se acordara cuáles eran las necesidades colectivas más insatisfechas y disponer de ese capital para la satisfacción de las mismas, así como para ejercer el control de los recursos públicos; posteriormente dicho sistema se expandió por la ciudad de Montevideo en Uruguay, llegando a Colombia en el año 1995, dándole vida a lo que hoy se denomina “Presupuesto Participativo” (Alcaldía de Medellín, 2013) , cuyos antecedentes se detallan en la siguiente línea del tiempo, la cual es de elaboración propia:

Fuera de Medellín



En Medellín



Información tomada de: Alcaldía de Medellín, (2013). *ABC Planeación Local y Presupuesto Participativo 2015*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

El Presupuesto Participativo fue incorporado por primera vez en la ciudad de Medellín, mediante el Acuerdo por medio del cual se establece la regulación de la Planeación Local y Presupuesto Participativo, 043 (2007), como herramienta participativa para que la ciudadanía decidiera y dispusiera de la asignación establecida anualmente por el POAI del Municipio de Medellín, correspondiente a un 5% del total del mismo; porcentaje que sería asignado para las 16 Comunas y 5 Corregimientos que componen la ciudad de Medellín, por parte del Departamento Administrativo de Planeación (DAP)², de acuerdo a criterios de población, índice de desarrollo humano, índice de calidad de vida, índices de participación ciudadana en los procesos de Presupuesto Participativo y demás criterios que garantizaran los principios de equidad social y solidaridad territorial.

El Presupuesto Participativo según el artículo 90 de la Ley por medio de la cual se dictan las disposiciones en materia de promoción y protección al Derecho a la Participación Democrática, 1751 (2015), se define como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos que fortalece las relaciones Estado – Sociedad Civil; en

² Departamento Administrativo de Planeación (DAP).

Según la página web de la Alcaldía de Medellín, el Departamento Administrativo de Planeación es una dependencia del nivel central, que tiene la responsabilidad de orientar el desarrollo integral del Municipio en el largo, mediano y corto plazo, mediante el direccionamiento, coordinación y articulación de políticas públicas, planes y programas en las diferentes dimensiones del desarrollo social, económico, físico-ambiental, financiero, político e institucional, mediante la definición del modelo de ciudad y ocupación y la plataforma estratégica institucional para la Administración Municipal, en función del cumplimiento de los fines del estado y su sostenibilidad financiera, atendiendo a los diagnósticos, tendencias, compromisos de gobierno y procesos de concertación entre autoridades, actores e instancias de planeación, encaminados al desarrollo humano integral. En el Presupuesto Participativo es el responsable de dirigir el proceso de planeación local y de coordinar los trabajos para la formulación, ejecución, seguimiento y control del mismo (Alcaldía de Medellín. (2018). Departamento administrativo de Planeación. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://4121c26ad1714afe2e330a526eda1007>).

donde la comunidad interviene de forma directa, voluntaria y permanente en la inversión de los recursos públicos.

De acuerdo al Acuerdo 043 de 2007, en principio, el Plan de Desarrollo Local (PDL)³ de una Comuna o Corregimiento termina materializándose en el Presupuesto Participativo, el cual es financiado mediante un techo presupuestal⁴ establecido por el 5% del POAI; sin embargo, también existen otras fuentes de financiación tales como los recursos del Plan de Desarrollo Municipal (PDM)⁵, cuando los proyectos se incluyen dentro de la parte estratégica del PDM. Asimismo, puede ser financiado mediante los demás recursos públicos del orden nacional o departamental y los recursos de carácter privado que se gestionen por parte de la comunidad y/o de las Juntas Administradoras Locales.

El presente trabajo materializa lingüísticamente las investigaciones, experiencias significativas, conocimientos y percepciones adquiridas en la práctica académica de quienes lo realizamos, dentro de las cuales tuvimos la oportunidad de conocer, interactuar, recolectar

³ Plan De Desarrollo Local (PDL).

Conforme al Acuerdo 043 de 2007, el Plan de Desarrollo Local es una construcción promovida por la JAL y el DAP basada en concertaciones realizadas por las distintas Comunas o Corregimientos de la mano de sus respectivas JAL, con miras a definir las prioridades de cada sector para orientar los recursos asignados de manera efectiva, atendiendo a las disposiciones del Plan de Desarrollo Municipal, Departamental y Nacional. El mismo es legitimado y adoptado por el Consejo Comunal o Corregimental atendiendo a los resultados de las Asambleas Barriales o Veredales.

⁴ Techo presupuestal.

De acuerdo a las reglamentaciones objeto de estudio del presente documento, el monto máximo asignado por el DAP del presupuesto del POAI a las distintas Comunas o Corregimientos de manera anual para efectos de ejecutar el Plan de Desarrollo Municipal.

⁵ Plan De Desarrollo Municipal (PDM).

El Acuerdo 043 de 2007, definió el Plan de Desarrollo Municipal como un instrumento de planeación que desarrolla el Programa de Gobierno que el Alcalde electo inscribió como candidato para el respectivo período en cumplimiento del artículo 259 de la Constitución Política y la Ley por medio de la cual se dicta la Reglamentación del voto programático y otras disposiciones, 131 (1994), incorporando las políticas públicas, la planeación local de Comunas y Corregimientos, la planeación sectorial y poblacional, orientado al logro de los objetivos del desarrollo humano y al uso equitativo, eficiente y eficaz de los recursos. Está conformado por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Política y en la Ley 152 de 1994.

insumos de estudio y ser protagonistas del proceso de transición del Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín a través de la JAL y de Asocomunal⁶ de la Comuna 11 Laureles – Estadio, con el fin de desarrollar un análisis comparativo entre ambos acuerdos y estudiar el estado de participación ciudadana en ambos y sus problemáticas de mayor importancia de acuerdo al punto de vista que adquirimos dentro del mismo.

1. Acuerdo 043 de 2007

El Acuerdo 043 de 2007 fue la primera reglamentación que incorporó una nueva metodología para la participación democrática en la ciudad de Medellín, la cual contaría con la construcción de escenarios deliberativos en los que fuera posible la formulación de diagnósticos, la priorización de las inversiones y la concertación entre la ciudadanía y la Administración Municipal. Dicha metodología fue denominada “Planeación Local y Presupuesto Participativo”, instrumento mediante el cual se empezó a hacer realidad la planeación de la ciudad por parte de su misma comunidad con el firme propósito de asegurar la inclusión social y fortalecer la transparencia en la gestión de los recursos municipales a través de las distintas organizaciones sociales, líderes y la ciudadanía en general.

De la misma manera, el Presupuesto Participativo surgiría como la principal fuente de financiación para ejecutar los proyectos contenidos en los PDL, cuyos principales

⁶ Asocomunal.

Según el artículo 8 de la Ley por medio de la cual se regulan los Organismos de acción comunal, 743 (2002), Asocomunal es un organismo de acción comunal de segundo grado, que constituyen la Asociación de Juntas de Acción Comunal de una misma Comuna o Corregimiento (Organismos de acción comunal. Ley 743 de 2002. 2002).

gestores serían las JAL, las Comisiones Temáticas y las Juntas de Acción Comunal (JAC)⁷.

Las autoridades de dicho proceso estarían conformadas por el Alcalde Municipal como máximo orientador del proceso de planeación, por el Consejo de Gobierno, el cual sería el encargado de debatir el Plan de Desarrollo y aprobar el anteproyecto al interior de la Administración; por el DAP como responsable de dirigir el proceso de planeación local y de coordinar los trabajos para la formulación, ejecución, seguimiento y control. Igualmente, por la Secretaría de Hacienda como responsable de la identificación y aplicación de los recursos financieros y de la consistencia presupuestal del Plan de Desarrollo Municipal y de éste con sus respectivos POAI, y las demás secretarías, departamentos administrativos y oficinas especializadas en su respectivo ámbito funcional, de acuerdo con las orientaciones de las autoridades precedentes. Asimismo, tendrían la facultad para intervenir como instancias de planeación el Concejo Municipal de Medellín y el Consejo Territorial de Planeación.

2. Acuerdo 028 de 2017

El Acuerdo por medio del cual se modifica la regulación de la Planeación Local y Presupuesto Participativo, 028 (2017), complementa y modifica el Acuerdo 043 de 2007 y

⁷ Junta de Acción Comunal (JAC).

Según el artículo 8 de la Ley 743 de 2002, una Junta de Acción Comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa. Las mismas representan los distintos barrios o veredas de una Comuna o Corregimiento (Organismos de acción comunal. Ley 743 de 2002. 2002).

actualiza el Sistema Municipal de Planeación, ajustándolo a las normas nacionales que regulan la planeación, el Presupuesto Participativo y a la modernización de la estructura administrativa municipal; estableciendo las normas para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los instrumentos de dicho sistema.

3. Principios.

En sintonía con la Ley por medio de la cual se regula el Desarrollo, 152 (1994); el Acuerdo 043 de 2007 estableció los principios generales que gobernarían las actuaciones de las autoridades e instancias municipales en desarrollo de sus competencias en materia de Presupuesto Participativo, los cuales son: autonomía, ordenación de competencias, coordinación, consistencia, prioridad del gasto público social, continuidad, participación, sustentabilidad ambiental, concurrencia, subsidiaridad, complementariedad, desarrollo equitativo, proceso de planeación, eficiencia, viabilidad y coherencia; mientras que el Acuerdo 028 de 2017, toma los ya establecidos en la anterior regulación e incorpora como nuevos principios los atributos del derecho a la participación establecidos en el artículo 109 de la Ley por medio de la cual se dictan Disposiciones en materia de promoción y protección al Derecho a la Participación Democrática, 1757 (2015), garantizados mediante la construcción del diálogo social regulado en el artículo 11 de la misma Ley, los cuales se corresponden con: disponibilidad, acceso, calidad y permanencia.

4. Consejo Territorial de Planeación.

El primer Acuerdo, consideró necesario materializar por vía de un órgano consultivo de carácter colegiado, denominado Consejo Territorial de Planeación, crear el principal espacio para la participación ciudadana en el proceso de planeación; además, dicho órgano fue constituido como instancia del Sistema Municipal de Planeación y órgano consultivo que ejercería el control político y la consulta democrática, el cual estaría conformado por: el Director del DAP, con voz pero sin voto; el Presidente o Vicepresidente de la Comisión Primera o del Plan del Concejo de Medellín; un representante de las Juntas Administradoras Locales por cada zona; un representante de las Juntas Administradoras de las zonas rurales un representante de las Juntas de Acción Comunal; un representante de las ONG del sector social, un representante de la industria; un representante del comercio, un representante del sector de la construcción; un representante del sector solidario de la economía; un delegado de Planeación Departamental con voz pero sin voto, el Director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, o su delegado, con voz pero sin voto; un representante de las asociaciones de profesionales; un representante de los trabajadores sindicalizados; un representante de las comunidades indígenas; un representante de las ONG ecológicas; un representante de las universidades; un representante de los colegios; un representante de los centros de investigación; un representante de entidades u organizaciones culturales; un representante de los gremios económicos; un representante de las organizaciones de mujeres; un representante de las negritudes; un representante del consejo territorial rural, y un representante del Consejo Municipal de Juventud.

De la misma manera, en el nuevo Acuerdo, el Consejo Territorial de Planeación sigue siendo el principal de participación ciudadana para la planeación de la ciudad, e incluye dentro de sus miembros a nuevos actores, los cuales se corresponderían con: un

representante de las ONG del sector social cuyo objeto sea trabajar por la infancia y la adolescencia; un representante de los Comités de Participación Comunitaria en Salud – COPACOS; un representante del Consejo Consultivo de Diversidad Sexual y de Género; un representante del Comité Municipal de Discapacidad; un representante de las organizaciones basadas en la fe; un representante de los medios comunitarios de comunicación; un representante de las veedurías ciudadanas; un representante de las mesas ambientales, siempre y cuando cuente con los requisitos establecidos para ser representantes ante esta instancia; un representante del Cabildo Mayor; un representante de las organizaciones de víctimas; un representante de las juntas de acción comunal de la zona rural (antes no diferenciaba entre urbana y rural) y un representante de las asociaciones de profesionales.

5. Decisión.

La primera reglamentación del Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín, definió una nueva estructura de funcionamiento operativo, en donde el Alcalde Municipal otorgaría la facultad para decidir en todos aquellos asuntos de planeación local para la ejecución del Presupuesto Participativo a los Consejos Comunales o Corregimentales con la ayuda de las JAL como líderes encargados de la orientación e iniciativa del proceso a través de las Comisiones Temáticas, de la gestión del PDL y de la refrendación de dichos proyectos.

Por otro lado, en el Acuerdo posterior se le atribuye al Alcalde Municipal, según los artículos 90 y 100 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, la facultad de establecer el procedimiento metodológico con miras a definir de manera participativa la orientación del Presupuesto Participativo. En otras palabras, el Alcalde se convierte en el protagonista de

la participación ciudadana en todos los sentidos, comoquiera que lo dirige y regula. En consecuencia, se presenta la posibilidad de replantear el poder, autoridad y facultades del Consejo Comunal o Corregimental, de la JAL y de las Comisiones Temáticas en el Presupuesto Participativo por parte del Alcalde.

6. Consejos Comunales o Corregimentales.

De acuerdo a las reglamentaciones objeto de análisis, los Consejos Comunales o Corregimentales son los máximos orientadores de la planeación local, quienes se encargan de legitimar y adoptar el plan de desarrollo de cada Comuna o Corregimiento, de priorizar y aprobar las inversiones del Presupuesto Participativo que harán parte del POAI. Estos Consejos son presididos por las JAL y convocados por parte del DAP conjuntamente con las JAL y en el Acuerdo 043 de 2007, se les atribuía la facultad de crear distintas Comisiones Temáticas necesarias para el cabal cumplimiento de sus objetivos.

Es preciso mencionar que los Consejos Comunales son aquellos que se constituyen en zonas urbanas, mientras que los Consejos Corregimentales en zonas rurales; al igual que sucede con las Asambleas Barriales, en zonas urbanas y las Asambleas Veredales en zonas rurales.

Los miembros con voto de dichos Consejos, como sujetos indispensables para el desarrollo de la dinámica local eran en el primer Acuerdo: todos los Ediles de sus respectivas JAL, los delegados elegidos en las Asambleas Barriales y Veredales, los delegados de las organizaciones sociales, comunitarias y solidarias, un representante por cada uno de los consejos de grupo de poblaciones, específicos o sectoriales reconocidos por la ley, con presencia en la Comuna o Corregimiento. Por otro lado, aquellos sin voto,

pero en todo caso necesarios en el mismo Acuerdo eran: el Alcalde o su delegado, los Equipos Zonales conformados por el personal técnico de la Administración Municipal y un delegado del Concejo Municipal para la observación del proceso.

Asimismo, la conformación del Consejo Comunal o Corregimental para el nuevo Acuerdo tiene algunas modificaciones, las JAL siguen teniendo un papel protagónico, a ella se suman los representantes de cada sector y grupo poblacional de acuerdo con la conformación mínima establecida para el Consejo Territorial Planeación y el Consejo Municipal de Participación Ciudadana de la respectiva Comuna o Corregimiento, los cuales son elegidos por la comunidad para un período de cuatro años. En el nuevo Acuerdo desaparecen los delegados de las Asambleas Barriales o Veredales, quienes conformaban las Comisiones Temáticas y quienes se elegían democráticamente por un período de un año. Asimismo, siguen siendo miembros los demás representantes sectoriales dependiendo de las características organizativas del territorio.

Por otra parte, la Alcaldía Municipal por vía de la Secretaría de Participación Ciudadana es en el nuevo Acuerdo quien garantiza el derecho a la participación ciudadana que le asiste a la comunidad y es la encargada de la movilización ciudadana para tales efectos, más ya no hace parte de los miembros sin voz, los cuales desaparecen.

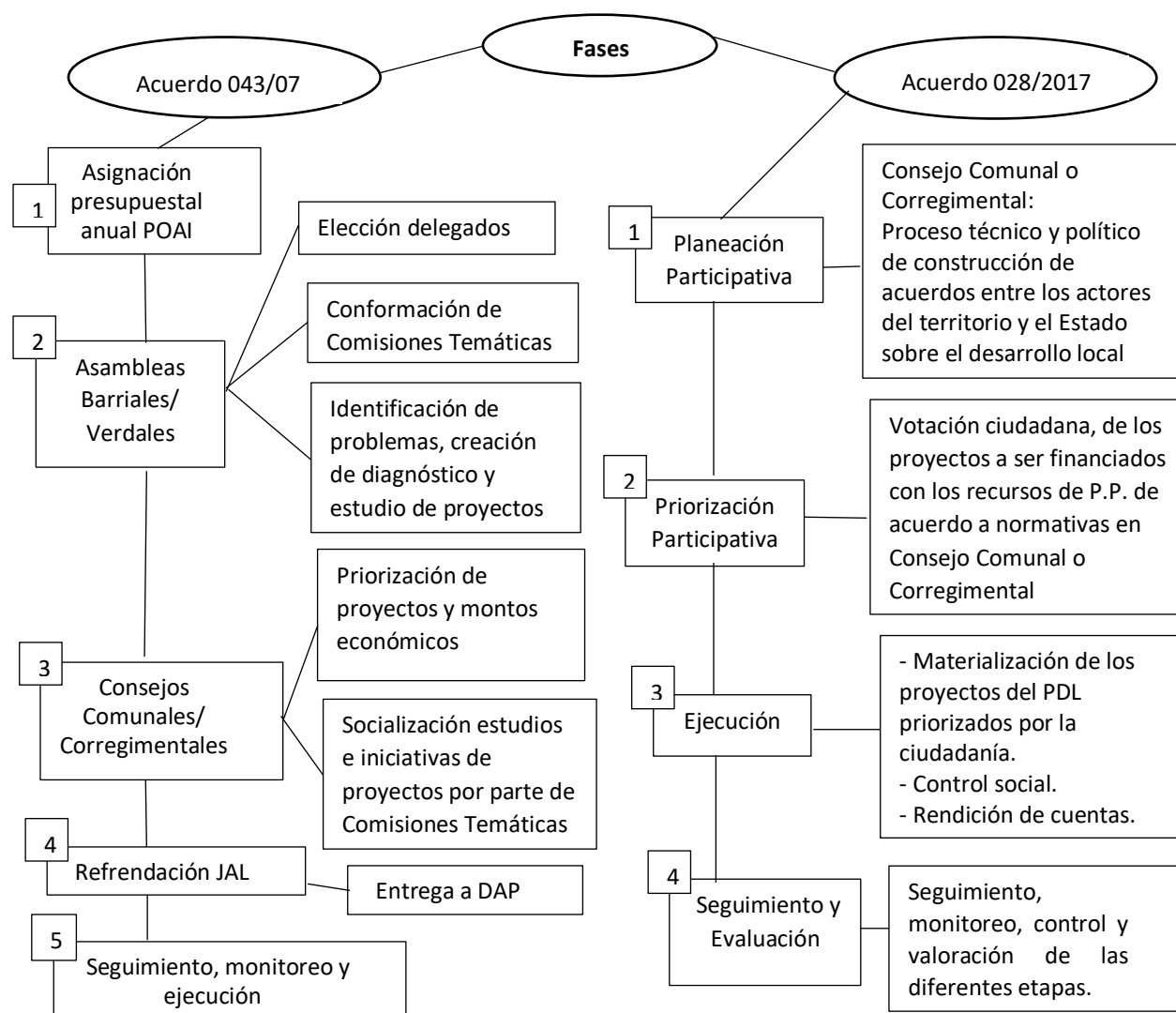
7. Fases del proceso.

Ahora bien, la formulación del Presupuesto Participativo requiere del agotamiento de determinadas fases procedimentales para efectos de materializarse en proyectos, las cuales en el Acuerdo 043 de 2007, debían contar con la realización de los Consejos Comunales o Corregimentales, las cuales consistían en: i) asignación del presupuesto anual atendiendo al POAI, ii) realización de Asambleas Barriales o Veredales con el objetivo de conformar

Comisiones Temáticas e identificar problemáticas y crear un diagnóstico, iii) priorización de proyectos y montos económicos, iv) refrendación de la decisión del Consejo Comunal o Corregimental mediante resolución de la JAL y entrega al DAP, y v) monitoreo y seguimiento a la ejecución.

Desde otra perspectiva, el Acuerdo 028 de 2017, con la desaparición de las Asambleas Barriales o Veredales, de los delegados que en las misma se elegían y con la desaparición de las Comisiones Temáticas, plantea una nueva ruta con las siguientes fases: i) planeación participativa: proceso técnico y político de construcción de acuerdos entre los actores del territorio y la Administración Municipal sobre el desarrollo local para la inversión del Presupuesto Participativo, ii) priorización participativa: votación ciudadana para la financiación de los proyectos más populares mediante los recursos de Presupuesto Participativo, iii) ejecución: materialización de los proyectos del PDL priorizados por la ciudadanía, el control social del Presupuesto Participativo y la su rendición cuentas, iv) seguimiento y evaluación: seguimiento, monitoreo, control y valoración de las diferentes fases.

El mapa conceptual que aparece a continuación es de elaboración propia y señala de manera sintética el trámite por el cual han de discurrir las rutas o fases del proceso de Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín en ambos Acuerdos objeto de estudio.



8. Síntesis de diferencias entre ambos Acuerdos.

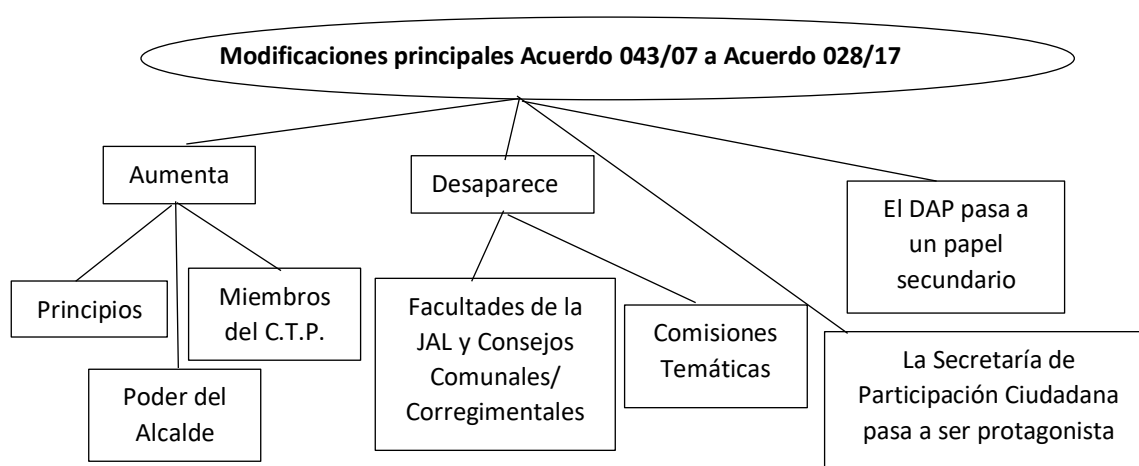
El acuerdo 043 de 2007 contempla ciertos principios que servirían como directrices para la inversión del Presupuesto Participativo, mientras que el Acuerdo 028 de 2017 entra a complementarlos, enriqueciendo así la carta de navegación para la planeación participativa. Igualmente, el nuevo acuerdo incorpora nuevos miembros al Consejo Territorial de Planeación, a los cuales además de los principales actores de los procesos comunitarios, se incluyen personajes significativos a nivel social, quienes representan una

porción sectorial organizada bajo una misma misión o tarea y elimina a algunos participantes que hacían parte de las dinámicas del anterior proceso, tales como delegados de Asambleas Barriales y el DAP, quien empieza a tener un papel secundario, ya no fundamental en el proceso para la convocatoria y elaboración de proyectos, sino a lo sumo como consejero técnico de planeación, dejando las funciones de acompañamiento continuo a la Secretaría de Participación Ciudadana.

Por otro lado, el nuevo Acuerdo retira facultades frente a la decisión de asuntos de Planeación Local y Presupuesto Participativo a los Consejos Corregimentales o Comunes y a las JAL, pues la pone en cabeza del Alcalde Municipal, quien tendrá el poder para direccionar y gobernar el proceso, teniendo en la cuenta la participación ciudadana y la normatividad vigente.

De la misma manera, las fases del proceso también varían, especialmente en lo que tiene que ver con la desaparición de las Asambleas Barriales y el correlativo poderío que toma el Consejo Comunal o Corregimental en la toma de decisiones.

La presente síntesis de cambios será detallada en el siguiente mapa conceptual, el cual es de elaboración propia:



9. Problemáticas presentes en el cambio del Acuerdo 043 de 2007 al Acuerdo 028 de 2017

El cambio de normatividad generó problemáticas en la participación, autoridad y facultades de la JAL y del Alcalde en el proceso de Presupuesto Participativo; así como en la intervención ciudadana y democrática originada en virtud de las Comisiones Temáticas.

a. Incidencia de la Junta Administradora Local.

La ciudad de Medellín se encuentra dividida en 16 Comunas y 5 Corregimientos, los cuales cuentan con cierto número de representantes dependiendo del territorio en particular, los cuales son elegidos mediante voto popular y son denominados Ediles, los mismos se agrupan en un órgano colegiado llamado JAL, órgano que según el artículo 119 de la Ley por medio de la cual se dictan las Disposiciones en materia de promoción y protección al Derecho a la Participación Democrática, 136 (1994), es integrado atendiendo a las dinámicas de cada localidad, en principio por 7 miembros para un periodo de 4 años, el cual debe coincidir con el periodo del Alcalde y los Concejos Municipales.

Así pues, la JAL surge con miras a crear un canal de comunicación y gestión entre la comunidad y la Administración Municipal, a mejorar la prestación de los servicios y a asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, tal y como lo establece el artículo 318 de la C.N. (1991)⁸; que por otro lado, dispone dentro de las funciones de la JAL, aquella de distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

⁸ Constitución Nacional.

Asimismo, la Ley 136 de 1994, en su artículo 117, parágrafo 3, modificada por el artículo 40 de la Ley 1551 de 2012, reafirma el papel fundamental que deben desempeñar las JAL en la distribución del Presupuesto Participativo, apoyada por los ciudadanos en la deliberación y decisión del mismo.

El Acuerdo 028 de 2017 retira dichas funciones orientadoras y decisorias sobre el Presupuesto Participativo a la JAL, otorgándole una participación pasiva en el proceso, comoquiera que el Acuerdo 043 de 2007 las facultaba tanto a dirigir Comisiones Temáticas, como a formular proyectos de su propia iniciativa para aprobarlos en conjunto con dichas comisiones, llevándolos a votación ante el Consejo Comunal o Corregimental para posteriormente ejecutarlos. Asimismo, dicha facultad le otorgaba las herramientas necesarias para ejecutar el plan de gobierno que llevó a que sus miembros fueren elegidos popularmente; mientras que al eliminarse las Comisiones Temáticas, la JAL pierde todo el protagonismo que le confiere la Constitución para proponer y para liderar proyectos, toda vez que el nuevo Acuerdo le ordena hacerlo junto a un cúmulo de nuevos actores que tienen por cabeza el mismo poder que le asiste a la JAL; ello a sabiendas de que la JAL representa una autoridad jerárquicamente superior que cualquiera de los demás participantes del Consejo Comunal o Corregimental, salvo el Alcalde, poder que se sustenta en la cantidad de votos por medio de los cuales son elegidos sus Ediles, que por supuesto, son muchísimos más que los de los demás participantes; además, sustentado por calidad que le confiere la normatividad colombiana a los mismos.

De manera que el Acuerdo 028 de 2017 le quita facultades tanto constitucionales como legales a la JAL, aún a sabiendas de la existencia de las disposiciones normativas de mayor jerarquía anteriormente señaladas, comoquiera que va en contravía del ordenamiento jurídico, al ser la Ley una norma general y abstracta, creada por el órgano competente, que

para el caso se corresponde con el Congreso de la República, las cuales son jerárquicamente superiores a un Acuerdo Municipal, toda vez que este último se corresponde con una reglamentación que no tiene como objeto otra cosa más que la concreción y detalle de la Ley, siendo precisamente jerárquicamente inferior a la materia de su regulación, por lo cual según el caso en concreto, el Acuerdo 028 de 2017 deberá ceñirse a lo dispuesto en la C.N. y en Ley 136 de 1994.

b. Eliminación de las Comisiones Temáticas.

Las Comisiones Temáticas son definidas por el Acuerdo 043 de 2007 como grupos de trabajo creados por los Consejos Comunales o Corregimentales para profundizar los diagnósticos temáticos, articular los problemas identificados por las Asambleas Barriales y Veredales, para atender las recomendaciones de los PDL y el análisis de las ofertas de la Administración.

EL Acuerdo 028 de 2017 eliminó las Comisiones Temáticas coordinadas por la JAL, quienes planteaban soluciones a las problemáticas más importantes de cada Comuna y Corregimiento de la ciudad, para beneficiar a la mayor cantidad de ciudadanos mediante la formulación de proyectos para la inversión de los recursos de Presupuesto Participativo. Dichas Comisiones se dividían por temas tales como seguridad, educación, cultura, deporte, inclusión social, economía, medio ambiente, entre otras, estas eran dirigidas por un miembro de la JAL y orientadas técnicamente por Gestores de la Secretaría correspondiente.

Las Comisiones Temáticas, fuera de empoderar a la JAL, establecían un mecanismo mayormente participativo entre la ciudadanía, la Administración y la JAL, ya que allí se realizaban estudios mucho más profundos sobre problemáticas para la deliberación y

decisión acerca de proyectos. En otras palabras, los análisis, dado el número de reuniones que se realizaban, generaban un mayor espacio de discusión y estudio que en un Consejo Comunal o Corregimental, como se pretende en la nueva regulación; puesto que este último se reúne eventualmente, tiene muchos participantes, muchos temas por tratar y un límite de duración muy corto, reduciendo así aquella participación que por vía de estas Comisiones proponía el anterior Acuerdo.

c. Participación del Alcalde.

En el Acuerdo 043 de 2007 por vía de los artículos 54, 55 y 56, el Alcalde Municipal otorga facultades a la JAL para que con la cooperación de los Consejos Comunales o Corregimentales y los encargados de la gestión del PDL por parte de la Alcaldía, direccionen los recursos del Presupuesto Participativo para los proyectos planeados; mientras que el Acuerdo 028 de 2017, en sus artículos 43, 44 y 45 atribuye al Alcalde dichas funciones que anteriormente detentaba la JAL, para que las desempeñe de manera conjunta con el DAP y la Secretaría de Participación Ciudadana, los cuales no son otra cosa más que organismos de la misma Alcaldía.

En consecuencia, la JAL pasa a un segundo plano, erigiéndose a lo sumo como un miembro más del Consejo Comunal, con voz, voto y con el deber convocarlo y dirigirlo metodológicamente en cuanto a su desarrollo. Lo anterior, vulnera las facultades otorgadas a la JAL por la C.N. y la Ley como se detalla en el numeral anterior.

El Alcalde Municipal tiene a su disposición para efectos de ejecutar su Plan de Gobierno un presupuesto correspondiente al 95% del POAI, luego no es necesario restringir en tal medida la participación comunitaria y de sus representantes, como quiera que tiene un

presupuesto más que suficiente para cumplir con sus funciones y no coartar la participación tomando el 5% restante, asignado al Presupuesto Participativo.

10. Conclusiones.

Si bien es cierto que se incluyen nuevos participantes al proceso de Presupuesto Participativo en el Acuerdo 028 de 2017, ello no garantiza una mayor participación ciudadana; por el contrario, la misma disminuye, puesto que con las Asambleas Barriales o Veredales eran elegidos varios delegados de manera democrática por todos los habitantes de una determinada Comuna o Corregimiento; mientras que en el nuevo Acuerdo sí existe un mayor número representantes de sectores o grupos poblacionales, pero estos son elegidos mediante el voto de quienes asisten a reuniones comunales, esto es, no se convoca a toda una Comuna o Corregimiento mediante medios idóneos, sino que se convoca en su gran mayoría mediante el voz a voz por parte de sus mismos líderes comunales, quienes en últimas terminan siendo sus únicos votantes.

De otra parte, el nuevo Acuerdo no cuenta con espacios especiales para el estudio de problemáticas de una determinada temática y de los proyectos en pro de solucionarlas, tales como lo eran en el antiguo Acuerdo las Comisiones Temáticas; toda vez que hoy en día se deben plantear y estudiar en un mismo Consejo repleto de participantes, lo cual entre otras, imposibilita que todos los actores sean escuchados, imposibilitándose así la profundización y el análisis de las problemáticas y el estudio de sus más idóneas soluciones.

Por otro lado, el nuevo Acuerdo abre la puerta a que se invierta todo el dinero objeto del Presupuesto Participativo en una o pocas temáticas, pues ya no existe la obligación de invertirlo proporcionalmente de acuerdo a las votaciones de proyectos de todas las

temáticas conformadas mediante Comités Temáticos; de manera que se corre el riesgo de dejar problemáticas sin atender por mucho tiempo, o que quizá nunca se atiendan, cosa que anteriormente no ocurría.

Asimismo, la intervención de la Alcaldía aumenta notoriamente en el nuevo proceso, pues es quien en principio propone las ideas de proyecto, que terminan siendo el deseo de materializar sus propias políticas con un presupuesto adicional, de la misma manera, es quien modera el Consejo Corregimental o Veredal, pues la JAL simplemente controla que se cumpla un orden de desarrollo, más no ejerce la moderación, que en últimas se convierte en el direccionamiento del mismo en donde la Alcaldía promociona, incluso técnicamente los proyectos que más le benefician.

Asimismo, el nuevo Acuerdo trajo consigo otros cambios drásticos a la normatividad que regula el Presupuesto Participativo y la Planeación Local en el Municipio de Medellín, tales como la eliminación de la facultad constitucional y legal que detenta la JAL como ente planificador y coordinador de dichos procesos, la cual tiene la función de velar por los intereses de los habitantes de cada Comuna o Corregimiento para que estos sean bien invertidos en las necesidades más importantes, la cual debe conocer de primera mano por el mandato popular que se le confirió por medio de votaciones populares.

Igualmente, crece el poder del Alcalde Municipal en cuanto al presupuesto a su disposición, por cuanto nace la posibilidad de intervenir directamente en la asignación del Presupuesto Participativo, limitando de nuevo la participación de la comunidad en los procesos de Planeación Local y Presupuesto Participativo. Todo ello afectado entre otras, por la desaparición de las Comisiones Temáticas, las cuales marcaban claramente un límite entre el poder y funciones de la JAL, el Alcalde y los demás participantes del proceso en sintonía con la C.N. y la ley, contrario a lo que sucede en el nuevo Acuerdo.

En conclusión, la participación comunitaria en vez de aumentar, disminuye y el Presupuesto Participativo se desorganiza por falta de análisis tranquilo y profundo de todos sus participantes, debido al trámite veloz que le desea dar el nuevo Acuerdo.

11. Bibliografía.

- Medellín. Concejo de Medellín. (8 de noviembre de 2007). Planeación Local y el Presupuesto Participativo. Acuerdo 043 de 2007. *Acta 727*.
- Medellín. Concejo de Medellín. (24 de abril de 2017). Actualización del Sistema Municipal de Planeación del Municipio de Medellín. Acuerdo 028 de 2017. *Acta 250*.
- Colombia. Constitución Política de Colombia. (13 de junio 1991). Constitución Política de Colombia. *Gaceta Constitucional No.116 del 20 de julio de 1991*.
- Colombia. Congreso de la República de Colombia. (15 de julio de 1994). Ley Orgánica de Desarrollo. Ley 152 de 1994. *Diario Oficial No. 41.450 del 15 de julio de 1994*.
- Colombia. Congreso de la República de Colombia. (9 de mayo de 1994). Reglamentación del voto programático y otras disposiciones. Ley 131 de 1994. *Diario Oficial No. 41.351 del 9 de mayo de 1994*.
- Colombia. Congreso de la República de Colombia. (6 de julio de 2015). Disposiciones en materia de promoción y protección al Derecho a la Participación Democrática. Ley Estatutaria 1757 de 2015. *Diario Oficial No. 49.559*.
- Colombia. Congreso de la República de Colombia. (2 de junio de 1994) Disposiciones en materia de promoción y protección al Derecho a la Participación Democrática. Ley 136 de 1994. *Diario Oficial 41.377 del 2 de junio de 1994*.

- Colombia. Congreso de la República de Colombia. (5 junio de 2002). Organismos de acción comunal. Ley 743 de 2002. *Diario Oficial 44.826 del 7 de junio de 2002*.
- Medellín. Alcaldía de Medellín. (22 de julio de 2009). Reglamentación del Acuerdo 43 de 2007 en lo referente a la Planeación Local y el Presupuesto Participativo de Medellín. Decreto 1073 de 2009. *Gaceta Oficial año XVI No. 3490 del 24 de junio de 2009*.
- Medellín. Alcaldía de Medellín. (2013). Modificación del procedimiento del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el municipio de Medellín. Decreto 1205 de 2013. *Gaceta Oficial del 2 de agosto de 2013*.
- Alcaldía de Medellín, (2013). *ABC Planeación Local y Presupuesto Participativo 2015*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Villar, L. (2007). *Estado de Derecho y Estado Social de Derecho. VII Principio del Estado Social*. Bogotá: Revista Derecho del Estado. 20 (1), 73-96)
- Alcaldía de Medellín. (2018). Departamento administrativo de Planeación. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://4121c26ad1714afe2e330a526eda1007>.