

**LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES Y SU ROL EN EL  
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MEDELLÍN**

**FACULTAD DE DERECHO**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA**



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
LATINOAMERICANA - UNAUCLA**

**LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES Y SU ROL EN EL  
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MEDELLÍN**

**ESTEBAN SALAZAR FRANCO**

**DAVID OSPINA HERNÁNDEZ**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**MEDELLÍN – ANTIOQUIA**

**2022**

## **Dedicatoria**

A las comunidades que se benefician del presupuesto participativo, ante todo. A las Juntas Administradoras Locales y a los gobernantes que estén dispuestos a avanzar en propuestas normativas para fortalecer la gobernabilidad en las bases sociales democráticas.

## **Agradecimientos**

En primer lugar, agradecemos a nuestras familias por su incondicional apoyo. A los líderes sociales, que a través de sus aportes nos inspiraron a avanzar en esta investigación, y a nuestra colega, Yuly Andrea López García, por ayudarnos a recopilar información en diferentes fuentes, y por acompañarnos en las distintas observaciones de campo.

## **Resumen**

La lucha por los derechos fundamentales ha sido constante, desde hace décadas, en Colombia, se crearon las Juntas Administradoras Locales (JAL) como mecanismo de integración de los diferentes sectores a nivel urbano y rural, para que sirvieran de enlace entre la población civil y la Administración. Años más tarde, se comenzaron a aplicar los modelos exitosos de Porto Alegre en el manejo de presupuestos participativos, en los cuales la propia comunidad decide sobre su inversión. La JAL fueron designadas para coadyuvar en la participación de la población en los planes de inversión. En este sentido, se presenta esta investigación jurídico-dogmática sobre las JAL, haciendo una reseña histórica, constitucional y legal; aportando diferentes concepciones sobre su fundamentación y un análisis de los Presupuestos Participativos (PP) a nivel general, desde su creación, hasta su llegada a la ciudad de Medellín en donde se han arraigado y son modelo de participación reconocida a nivel internacional. Posteriormente, se presenta la relación entre las JAL y los PP a través de un diseño lógico y congruente de investigación, con la selección de documentación y estudios científicos preliminares, que han sido analizados y utilizados para desarrollar este trabajo documental con nivel descriptivo.

Palabras clave: juntas administradoras locales, presupuestos participativos, democracia participativa.

## **Abstract**

The struggle for fundamental rights has been constant, for decades in Colombia the Local Administrative Boards were created as a mechanism for integrating the different sectors at the urban and rural levels, to serve as a link between the civil population and the Administration, years more Later, the successful models of Porto Alegre began to be applied in the management of participatory budgets in which the community itself decides on its investment. The Local Administrative Boards were appointed to assist in the participation of the population in the investment plans. Of great importance in Administrative Law, this dogmatic legal research on the JAL is presented, making a historical, constitutional and legal review and providing different conceptions about its foundation and an analysis of the PP at a general level from its creation until its arrival in the city. Medellin where they have taken root and are a model of participation recognized internationally. Subsequently, the relationship between the JAL and the PP is presented through a logical and consistent research design, with the selection of documentation and preliminary scientific studies, which have been analyzed and used to develop this documentary work with a descriptive level.

Keywords: local administrative boards, participatory budgets, participatory democracy.

## Tabla de contenido

Introducción .....	9
CAPÍTULO I .....	17
Juntas administradoras locales .....	17
Marco histórico .....	18
Marco constitucional y legal .....	20
CAPÍTULO II .....	25
Presupuestos participativos .....	25
Marco histórico .....	26
Presupuestos participativos en Colombia .....	32
Marco constitucional y legal .....	34
CAPÍTULO III .....	39
Juntas administradoras locales de Medellín .....	39
Presupuesto participativo de Medellín .....	41
Programa de planeación del desarrollo local y PP .....	42
Función de las JAL en la estructura de la Administración Pública Municipal de Medellín .....	44
Participación de las JAL en la ejecución de los PP de Medellín .....	46
Alcance real en la comunidad .....	48
Conclusiones .....	50
Referencias .....	53

**Lista de tablas**

Tabla 1: .....	29
Presupuesto Participativo en algunos lugares del mundo .....	29
Tabla 2: .....	40
<i>Presupuesto asignado del Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020 – 2023</i> .....	40
Tabla 3 .....	43
<i>La asignación del presupuesto repartido en las diferentes comunas y corregimientos de Medellín</i> .....	43



## **Introducción**

El sistema democrático se basa en una larga lista de principios que convergen en la participación de la ciudadanía en la toma de las decisiones que afectan al Estado, teniendo en cuenta el concepto íntegro de Estado, pues, en definitiva, sin personas este no existiría y sería simplemente un pedazo de tierra. Desde esta perspectiva, la ciudadanía va ganando terreno en la consecución del bienestar general. La participación en los presupuestos permite, en teoría, hacer llegar los recursos a los sitios en donde realmente se necesitan y cubrir los gastos de diferentes rubros que la comunidad desea implementar o mejorar.

La idea de integrar a la comunidad de las localidades y municipios directamente en la ejecución de actividades para su propio beneficio, concediéndoles la participación en la toma de decisiones concernientes a la utilización de los recursos económicos, surgió en Brasil por los años 80, cambiando el esquema de democracia representativa a una participativa. Este sistema de participación de la comunidad por medio de la planificación de las Juntas Administradoras Locales (JAL) está en pleno auge y se incorpora a nuevas ciudades. Las JAL tienen gran responsabilidad en este entorno y merecerían jugar un papel más protagónico dentro de la estructura.

Estas juntas administradoras locales tienen atribuciones que le fueron conferidas a nivel constitucional, como organismos del sector público de carácter administrativo cumplen ciertas atribuciones delegadas con el fin de hacer un contacto más cercano con los administrados, siendo una instancia para liderar en la comunidad a la cual pertenecen, la elaboración y gestión de los diferentes procesos que están enmarcados dentro de la participación del desarrollo de las comunidades y teniendo como una de sus funciones, la distribución de las partidas que en forma global le sean asignadas a su comunidad por el presupuesto municipal.

Ahora bien, Rozo et al. (2018) consideran que las JAL son un instrumento por el cual los habitantes de los sectores donde fueron elegidos pueden interferir de forma directa en los procesos que se proyectan para solucionar sus necesidades y las problemáticas de su entorno. Las JAL cumplen así un papel relevante en el desarrollo de sus propias comunidades, sin embargo, parece haber aspectos que no concuerdan con sus propósitos. Se ha encontrado que:

las Juntas Administradoras Locales a través de la ejecución de sus planes de trabajo no han incidido en el desarrollo local, porque no ejercen sus funciones ni planean sus acciones orientadas al desarrollo, por el contrario, se han centrado en buscar que el plan de trabajo les beneficie, orientándolo a apoyos materiales individuales o corporativos, y a actividades para legitimarse como actores del territorio -- Concluye que las Juntas Administradoras Locales no se han constituido como actor político con poder para incidir en el desarrollo local ni son un instrumento de profundización de la democracia participativa. (Vargas y Tobón, 2015, p.5).

Es preocupante entonces este panorama planteado por los investigadores en el estudio del caso objeto de su análisis.

Por otro lado, un aspecto relevante y de actualidad es la participación en política de los funcionarios públicos y trabajadores del Estado. Los integrantes de las JAL son elegidos por voto popular y deben hacer campaña política entre sus conciudadanos para ser elegidos de entre los miembros de su comunidad y son el enlace entre el concejo municipal y la ciudadanía. En ese sentido, Londoño (2013) logró presentar evidencias de efectos de cooptación institucionalizada, de subordinación y de dependencia entre los candidatos a las JAL y los concejales. Esto puede ser positivo para la implementación de los acuerdos en los planes de desarrollo local o, por el contrario, causar distorsión en la funcionalidad de esa intermediación.

De esta manera, las JAL son un grupo de personas que son elegidas popularmente dentro de las propias comunidades como mecanismo de enlace entre la población y los concejos municipales, que son los que tienen la potestad legislativa a nivel municipal y es el órgano encargado de aprobar los presupuestos presentados por la Administración Pública.

Ahora bien, según Tamayo (2018), en Medellín las JAL no poseen un componente institucional para ejercer ni las herramientas para cumplir con sus funciones legales. Así las cosas, las JAL son un simple adorno en el proceso de participación ciudadana en la toma de decisiones para beneficio de los programas de desarrollo de su comunidad y se convertirían en un simple canto a la bandera.

En vista de lo expuesto anteriormente sobre el sistema de participación ciudadana en los fondos de desarrollo local; las funciones constitucionales atribuidas a las JAL; la posible politización de las Juntas y la falta de apoyo de la Administración Pública para consolidar la institucionalización de dichas corporaciones, el investigador se formula la siguiente interrogante: ¿Cuál es el rol real de las JAL en los PP de Medellín?

Se requiere entonces una investigación que esté íntimamente relacionada con su relevancia para la sociedad en general, pero especialmente con la vinculada a los niveles académicos, con su pertinencia respecto de las áreas del conocimiento que se antepone en los claustros universitarios y con la resonancia que tenga el objeto de estudio actualmente.

Desde esta perspectiva, se puede considerar que este trabajo, puesto a consideración de la casa de estudio, cumple con esas tres particularidades, pues representa un tema de profundo interés social, por las repercusiones que su manejo adecuado pueda producir en la comunidad directamente relacionada al objeto de estudio, es decir, todas las comunidades existentes en todas las poblaciones de Colombia y del mundo entero, pues supone la evolución del sistema que nació hace unas décadas en una pequeña población de Brasil y que hoy por hoy, está siendo implementado en muchas regiones de Sur América y seguramente será de transcendencia global.

En cuanto a la pertinencia con los cometidos encontrados dentro de la comunidad universitaria, seguramente verán expandir este tema en los próximos años, en la medida que quiera profundizarse y seguir adhiriendo mayor documentación, que sea útil a la naturaleza del objeto de estudio planteado. En ese mismo sentido, el proyecto que se presenta reviste un aporte teórico de gran actualidad, por las mismas razones expuestas, conectadas con la puesta en escena de la verdadera democracia participativa y no solo representativa, que permite ver lo actual de la investigación que se propone, en la medida que surgen constantes programas a nivel administrativo

que intentan conectar de una manera más eficiente la función pública y las políticas de Estado con el pueblo, quien es el verdadero poderdante y, como tal, debe hacer parte del proceso de planificación y ejecución de los programas que mejor puedan servir a la comunidad.

Desde los argumentos aportados, se puede considerar la viabilidad de la investigación y trabajo final de grado que se somete a consideración, al suponer que el objeto de estudio representa una realidad fáctica y normativa, de actual vigencia a nivel nacional e internacional y que seguramente hará parte de las próximas demostraciones democráticas expresadas por los ciudadanos, para optar siempre por una Administración Pública que cumpla con su verdadera función de servicio para la cual el pueblo le ha contratado.

Se cumple entonces, en este trabajo, con la consecución de los objetivos que se describen a continuación: uno de dimensión general, que consiste en el análisis sobre el rol que tienen las JAL en los PP de Medellín. Para esto es necesario alcanzar tres objetivos secundarios, en primer lugar, reconocer el marco histórico referencial, constitucional y legal de las JAL. En segundo lugar, estudiar los presupuestos participativos, su marco histórico, constitucional y legal y, en tercer lugar, explicar la función de las JAL dentro de la estructura de la Administración Pública Municipal de Medellín, su participación en la ejecución de los PP y el alcance que tienen en la comunidad.

Se ha podido establecer hasta el momento que la participación democrática, como principio constitucional, hace posible que la ciudadanía participe efectivamente en los planes de desarrollo de las diferentes comunidades, ya sea que se llamen comunas, corregimientos, veredas, localidades o urbanismos. Dicha participación le permite a las personas influir sobre un porcentaje del presupuesto destinado a libre inversión, que haya acordado el municipio, Gutiérrez et al. (2016). el *Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo de Medellín (PPLPP)*, es un ejemplo a seguir a nivel nacional e internacional, por cuanto presenta la forma de articular la planeación que se hace del desarrollo con el presupuesto participativo de las comunidades a través de senderos correspondientes con las normas y los principios políticos, institucionales y sociales.

La gestión que deben realizar las JAL es fundamental para el avance en los modelos de descentralización de funciones y en los sistemas de desconcentración de la Administración

Pública, que permite ampliar el campo de acción para llegar a la ciudadanía. Precisamente sobre ese aspecto, Castañeda et al. (2013) consideran que las juntas intentan realizar la labor asignada por la Constitución, pero por desgracia, dicha labor solo queda en la pretensión del constituyente ya que no hay compromiso.

Se pretende resaltar en la investigación la falta de compromiso de los entes encargados de la Administración Pública Municipal y los propios concejos municipales, que no le dan el valor suficiente a las JAL, y quizá solo las utilizan en el marco de las contiendas electorales para influenciar en la intención de voto de los ciudadanos.

Los referentes teóricos que se exponen en toda investigación científica son un elemento indispensable para su desarrollo y terminación, cumplen la función de explicar y guiar cómo se realiza la investigación, sin embargo, los marcos referenciales de carácter teórico no pueden determinar las investigaciones y sus resultados, pero sí representan un papel central en la elaboración de los objetos de estudio y modelos de investigación (Jiménez y Torres, 2004). Cabe anotar también que son indispensables a la hora de interpretar las fuentes y lo que se encuentre en ellas.

Teniendo en cuenta que la participación en las decisiones del Estado es un principio constitucional consagrado como fundamental dentro del sistema democrático –que involucra no solo la obligación de la Administración Pública, sino de toda la comunidad en general, que puede ejercer un derecho que se convierte en deber, e intenta ampliar esa participación a todos los campos donde pueda realizarlo– la base estructural de las teorías que se aplican en este proyecto están enmarcadas en la Constitución de 1991, ampliando su contenido de conocimiento en la Ley 136 de 1994. Asimismo, se toman los aportes de la cartilla sobre la JAL publicada en la página web de la Alcaldía de Medellín y Ley 136 de 1994, actualizada mediante las leyes 617 de 2000 y 1551 de 2012, Ley Estatutaria 1757 de 2015 -Participación Democrática-, el Decreto 0697 de 2017 (AGOSTO 29) “Por medio del cual se reglamenta la Planeación del Desarrollo Local y el ejercicio de la Presupuestación Participativa en el Municipio de Medellín” (Alcaldía de Medellín, 2017, p.1) y la ley 2086 del 4 de marzo de 2021, y el Decreto 0146 De 2022 (Febrero 07) entre otros.

Se tendrá en cuenta la *Teoría General del Derecho Administrativo*, la *Teoría de la Finalidad y el Interés Público* de la doctrina italiana, la cartilla diseñada sobre las JAL, donde se muestra toda la estructura de estas corporaciones y su funcionamiento (Alcaldía de Medellín, 2014). También se han encontrado otros textos que tratan dicha estructura y funcionamiento, por ejemplo, la *Participación y planeación del desarrollo local en Medellín: viabilidad jurídica de los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local* (Choachí-Jaramillo et al., 2020), *El presupuesto participativo como fortalecimiento de la democracia* (Aguilar y Galán, 2021), *Las Juntas Administradoras Locales como expresión del proceso de descentralización: Medellín 2008-2015* (Tamayo, 2018), *Presupuesto participativo: un nuevo escenario para la democracia en Medellín* (Gómez, 2020) y varias investigaciones similares sobre la relación intrínseca que tienen las JAL con el presupuesto participativo, y las funciones y atribuciones reales que tienen en la aplicación de dichos presupuestos.

Estos referentes teóricos estarían distribuidos en seis categorías dentro del esquema general de la investigación. Serían los diferentes valores, las alternativas en que se podrían clasificar los conceptos o en cierta forma hacer una codificación de los términos y las expresiones de manera que sean comprensibles, determinando cada uno de los sujetos que van a ser objeto de estudio particular para llegar al objetivo general que se ha planteado. Este procedimiento consiste en identificar las regularidades de los temas sobresalientes, de aquellos eventos que sean recurrentes y determinar los patrones de las ideas en los datos que se van a investigar (Romero, 2005), con relación a las JAL, los PP, la relación entre JAL y PP, su historia y el marco legal al que están sometidos.

La configuración de la forma como se realizó la investigación, o construcción del marco metodológico, permitió determinar cuáles son los supuestos fenómenos objeto de estudio para reconstruir, con base a ellos, datos que sirvieron y pudieron ser procesados, al igual que definiciones y conceptos que permitieron dar mayor claridad a la investigación, por lo que se hace palpable y puede ser subsumido por quien los observara y digiera. Desde luego tienen un respaldo, son originarios de alguien con fundamentos sólidos y presentan suficientes argumentos para sostener una propuesta. En ese orden de ideas, se exponen los objetivos y la formulación de los métodos que se utilizaron para descubrir nuevos conocimientos a través de la investigación

científica, no es el estudio del conocimiento científico de las ciencias, es la forma de cómo se desarrolla el nuevo conocimiento a través de la investigación. Se plantean igualmente las técnicas utilizadas para recopilar la información o los datos, en este caso, partimos del hecho de que la investigación es de tipo documental.

Ahora bien, sobre el marco metodológico,

se hace referencia a todas las decisiones que el investigador toma para alcanzar sus objetivos, las cuales se enfocan en aspectos tales como el diseño de la investigación, la estrategia a utilizar, la muestra a estudiar, los métodos empleados para recoger los datos, las técnicas seleccionadas para el análisis de la información y los criterios para incrementar la calidad del trabajo, entre otras. (Azuero, 2019, p. 112).

También se la puede considerar como un instrumento para validar la investigación científica, como parte de un tipo de conocimiento que se compagina con la ciencia, siendo que el conocimiento llega por medio de un proceso y no por producción instantánea.

El enfoque de una investigación está definido como el proceso elaborado sistemáticamente en forma disciplinada y con control, que se relaciona directamente con los métodos utilizados para realizarla, generalmente están sometidos en dos direcciones, una que parte de lo general a lo particular y otra que parte de lo particular a lo más general, destacándose el caso inductivo que se compagina más con el enfoque de investigación cualitativa.

Sobre el enfoque cualitativo, Sampieri et al. (2014) exponen que también se guía por las diferentes áreas o temas de interés de la investigación, pero la pregunta de investigación y la hipótesis no necesariamente proceden de la recolección y el posterior análisis que se hace de los datos, sino que se pueden generar desde el principio hasta el final de la investigación. En este sentido, el trabajo que se realizó experimenta lo indicado por el autor citado, ya que surgieron constantes preguntas e hipótesis que se fueron despejando a medida que se hizo la recolección de datos y su análisis, para incorporarlos a la memoria. Por lo tanto, esta investigación corresponde a una investigación cualitativa.

El método de una investigación científica dispone los detalles y la forma como se ha elaborado el proceso, permitiendo explicar la pertinencia de los métodos usados y la vigencia de los mismos para la obtención de los resultados que, por ende, serán también válidos, incluyendo también aquellos que permitan desvirtuar lo investigado. Igualmente, se deben incorporar en el método las bases que dieron lugar a la investigación y la estructura que se usara metodológicamente para su presentación y que debe estar coordinada con el enfoque que se haya establecido.

Con respecto a la creación del método, es destacable el carácter que tiene como instrumento para la elaboración de la investigación, teniendo en cuenta que debe existir flexibilidad, ya que los métodos surgen bajo las concepciones y necesidades de cada investigador. Por consiguiente, esta investigación corresponde a un método bibliográfico o de teoría fundamentada, pues se descubrieron teorías, formulaciones teóricas, argumentos bien fundamentados; se elaboraron conceptos e hipótesis partiendo de los datos recogidos en fuentes que ya disponen de una investigación y que aportaron los marcos teóricos propios para el diseño de una nueva perspectiva teórica.

Se presenta así un estudio histórico, dentro del marco teórico, que permite la reconstrucción de antecedentes de las JAL, de sus relaciones con los concejos municipales y con la administración local, así como el nivel de participación que han tenido en la planificación y ejecución de los presupuestos participativos dentro de su comunidad. Lo anterior se logra incorporando la información extraída de diferentes fuentes primarias y secundarias, que redundaron en establecer el verdadero papel que juegan los ediles en ese procedimiento y su posición en la administración pública, sus beneficios, las ventajas y desventajas de su labor, de tal forma que permite reconocer el marco histórico de las JAL y de los PP.

La recolección documental y el análisis de datos previamente seleccionados, por su relevancia y pertinencia con el objeto de estudio, permitieron analizar cómo es la participación de las JAL en los PP de las ciudades en general y específicamente de la ciudad de Medellín, por medio de los parámetros que se establecen en los diseños metodológicos modernos, y que son la base de las conclusiones y aportes que se entregan en esta monografía



## CAPÍTULO I

### **Juntas administradoras locales**

Las JAL existen en Colombia desde el siglo XIX, conformadas inicialmente como ayudantes del trabajo comunitario de los concejales municipales, nombrados por el Concejo para realizar algunas funciones no específicas. Actualmente hacen parte de la administración pública, efectuando una labor ya muy bien definida en la ley, que se explicara posteriormente, y que permite a la ciudadanía un mayor acercamiento con el cuerpo legislativo municipal y, en general, con la administración local, en busca de soluciones a los problemas sociales de su comunidad.

En este sentido, hay que señalar que actualmente las JAL tienen un gran valor político a nivel local, pues tienen contacto directo con las personas de los barrios y urbanizaciones, lo que les permite conocer de primera mano el *modus vivendi* de la población, sus intereses, sus preocupaciones, los problemas de su entorno general, los inconvenientes con los servicios públicos, las preocupaciones por los diferentes asuntos de su sector, etc., permitiéndoles ejercer una gran influencia y aportar posibles soluciones a todas las inquietudes de la gente “a través de la presencia y la representatividad institucional en cada rincón del territorio colombiano, y a partir del relacionamiento directo con la ciudadanía” (Tamayo, 2018, p. 5). La estructura diseñada y reformada en la ley para su funcionamiento está bien definida actualmente, pero en la realidad parece no darse, por lo que su influencia podría verse disminuida en razón de la autonomía e independencia de sus actuaciones. Sin embargo, las JAL son una gran fuente de votos para los concejales y demás activistas políticos que desean acceder a cargos de votación popular en las elecciones generales que se realizan cada cuatro años.

A nivel municipal en el área urbana las JAL están presentes en las comunas –formadas por diferentes barrios–, y en las áreas rurales están presentes en los corregimientos municipales, pero las ciudades más importantes del país se dividen en localidades. Es decir, en los municipios la división territorial se da por comunas de áreas urbanas y en corregimientos de áreas rurales, mientras que en las grandes ciudades la división se da por localidades. La cantidad de JAL depende del número de habitantes de cada municipio y de su categoría. A los integrantes de las JAL a veces se les confunde con los concejales municipales, y en ocasiones a los concejales se les llama ediles,

la designación oficial de los miembros de las JAL es ediles y para los miembros del Concejo, concejales.

### **Marco histórico**

Las JAL iniciaron su vida en Colombia en el año 1968, por medio del acto legislativo número 1, del 11 de diciembre, mediante el cual se hizo una reforma a la Constitución de 1886, específicamente, con relación al tema, se modificó el art. 19b, quedando redactado de la siguiente manera:

En cada Distrito Municipal habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Concejo Municipal, y estará integrada por no menos de seis ni más de veinte miembros, según lo determine la ley, atendida la población respectiva. El número de suplentes será el mismo de los concejales principales, y reemplazarán a éstos en caso de falta absoluta o temporal, según el orden de colocación en la respectiva lista electoral. La ley determinará las calidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los Concejos. Los Concejos podrán crear juntas Administradoras locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización, dentro de los límites que determine la ley. (Congreso de Colombia, 1968, p. 15).

Con la incorporación de este nuevo organismo se pretendía que los concejos municipales tuvieran una especie de adjuntos o subalternos, a los cuales podrían darles ciertas funciones propias de los mismos concejales y descentralizar de esa manera las labores que se suponían no poder realizar. La Ley 11 de 1986, mediante la cual se dictó el Estatuto Básico que rige a la Administración Municipal, y por la cual se ordenó y reglamentó la participación de la comunidad en la participación y el manejo de los asuntos locales (Congreso de Colombia, 1986), sirve de reglamentación al sistema de las JAL y desarrolla el régimen jurídico competente, teniendo por objeto

dotar a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permita, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover

el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio - cultural de sus habitantes, asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional. (Congreso de Colombia, 1986, p. 1).

Progresivamente se van presentando mejores panoramas y expandiendo la autonomía de los organismos descentralizados para permitir la participación ciudadana en los procesos democráticos y en la solución de los problemas que le atañen a su comunidad. Es por tal razón que el artículo 16 de dicha ley faculta a los Concejos para que puedan organizar su área urbana en diferentes sectores a los cuales se llamarán comunas, tal área la podrán dividir en corregimientos, preservando siempre que la comuna tenga al menos 10 mil habitantes.

Entre los artículos 16 y 21, la ley dispone las características de las JAL, sus funciones y atribuciones, entre las cuales están la de cumplir las resoluciones emanadas del Consejo con relación a las conveniencias de su sector, hacer proposiciones debidamente motivadas solicitando que se incluyan partidas que sirvan para solucionar problemas específicos en su comuna, hacer recomendaciones al Consejo sobre asuntos de interés, realizar constante vigilancia en los servicios públicos de su comunidad para controlar que se presten eficientemente, reservando al Alcalde la facultad para dictar o variar los límites de cada comuna o corregimiento.

Ahora bien, existen posteriores modificaciones, reformas y nuevas disposiciones sobre los alcances que tienen las JAL en el proceso de participación ciudadana que permiten ver la progresividad de las normas aplicables a estas agremiaciones, y que serán detalladas para ver qué cambios se han dado, en especial referencia al artículo 20 que establecía que:

Las Juntas Administradoras Locales distribuirán y asignarán las partidas que a su favor se incluyan en los presupuestos nacionales, departamentales, municipales y de sus entidades descentralizadas. Así mismo, apropiarán el valor de los impuestos, sobretasas y contribuciones que se establezcan por el Concejo exclusivamente para la respectiva comuna o corregimiento y los demás ingresos que perciban por cualquier otro concepto. (Congreso de Colombia, 1986, p. 5).

Considerando que en ningún caso podrían manejar directamente los recursos, pues esta función esta relegada a entidades o instituciones municipales.

### **Marco constitucional y legal**

Al convocarse la Asamblea Nacional Constituyente, se realizaron muchas discusiones sobre la participación ciudadana, consagrando en el preámbulo de la Constitución aprobada en 1991 un ordenamiento jurídico, democrático y de participación para garantizar el orden social, económico y político en forma justa (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 1). Se estipuló así, en el artículo 318, la implementación de las comunas, los corregimientos, y la conformación de las JAL, asignándoles constitucionalmente las funciones de participación en la planificación y programación del desarrollo en lo económico y lo social del municipio, así como en los programas y planes para la ejecución de obras públicas.

Ahora bien, dicho precepto constitucional ha sido afectado por las siguientes leyes: ley 136 de 1994; artículo 117 al 121; artículo 130; artículo 131. Lo anterior ha servido para la modernización de la organización y el funcionamiento de los entes municipales, que en sus artículos 117 al 121, presenta la organización de los corregimientos y comunas, y en el 130 a 131 determina cuáles son sus funciones (Congreso de Colombia, 1994). Artículos que serán explicados suficientemente al explicar el marco legal vigente para las JAL.

Otras modificaciones vinieron por parte de la ley 617 de 2000, en el artículo 46, sobre la duración de las incompatibilidades de los ediles, modificando el artículo 127 de la ley 136 de 1994, que determina la vigencia hasta la culminación del período constitucional respectivo y la cual se mantendrá durante los seis (6) meses siguientes en caso de renuncia (Congreso de Colombia, 2000).

Asimismo, el acto legislativo 2 de 2002, que por medio del artículo 6 establece que "El periodo de los miembros de la Juntas Administradoras Locales a las que se refiere el artículo 318 de la Constitución Política será de cuatro años" (Congreso de Colombia, 2002, p. 2). La ley 1551 de 2012, que en su artículo 41 modifica el artículo 118 de la ley 136 de 1994 (Congreso de Colombia, 2012), que posteriormente fue modificado por el artículo 1, de la ley 1681 de 2013,

sobre la administración de los corregimientos, y el artículo 42 que modifica el 119 de la ley 136 de 1994, sobre las JAL.

Mas modificaciones fueron llevadas a cabo en las siguientes leyes: Ley 1617 de 2013, artículo 77, que compromete a las JAL a presentar una terna de candidatos, de la cual el alcalde elegirá al corregidor, dándole participación de esa manera a las JAL para la elección y ampliando sus competencias (Congreso de Colombia, 2013, p. 11); la ley 1757 de 2015, la cual hace modificaciones en sus artículos 58 y 59 respecto de la rendición de cuentas que deben presentar las JAL (Congreso de Colombia, 2015, p. 17).

La ley 1909 de 2018, en su artículo 23, dispone la participación de las organizaciones políticas que estén en oposición a los gobiernos municipales y distritales, dentro de las mesas directivas (Congreso de Colombia, 2018, p. 7). Medida que supone una politización de las corporaciones en vista del estatuto de la oposición política y concederles algunos derechos a las organizaciones políticas de carácter independiente. A su vez, la ley 2086 de 2021, por medio de la cual se reconocen los honorarios a los integrantes de las JAL (Congreso de Colombia, 2021). Asunto que se discutirá de nuevo.

En ese sentido, se ve claramente una constante de la legislación y del legislador por poner a tono de las circunstancias cambiantes del país, y de las condiciones evolutivas de la Administración Pública, a las funciones de las JAL, y mejorar la participación en la toma de decisiones, igualmente en mejorar las condiciones de los miembros de las corporaciones para incentivar cada vez más el interés por sus comunidades, aunque no sea suficiente.

En este orden de ideas, se ve que, con posterioridad a la Constitución de 1991, se dictan nuevas reglas con el fin de adecuar a la época el funcionamiento de los municipios y adecuar la participación de JAL, reglas entre las cuales se recalcan la ley 136 de 1994, que establece que los Consejos Municipales tendrían la opción de delegar parte de sus competencias, siempre que tal delegación se hiciera con la finalidad de obtener una mayor eficiencia en la prestación de los servicios, pero en ningún caso dejaran de estar subordinadas esas competencias al plan de desarrollo municipal (Congreso de Colombia, 1994).

En vista del crecimiento de las ciudades y los cambios de las infraestructuras propias de la municipalidad, la ley 1551 de 2012, en el artículo 42, hace modificaciones a la ley 136 de 1994, estableciendo el número mínimo y máximo de ediles que podrían integrar las juntas, dejando las cifras entre 3 y 9, que serán electos por voto popular, sin variar el periodo de 4 años y que seguirán coincidiendo con las elecciones y los periodos de los alcaldes y concejos de los municipios (Congreso de Colombia, 2012). Además establece los beneficios a los que tendría derecho cada miembro de las JAL, respecto de sus honorarios:

Los honorarios se establecerán por iniciativa de sus alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos municipales, hasta por dos (2) Unidades de Valor Tributario (UVT), por asistencia a las sesiones plenarias y a Comisiones, por el máximo de sesiones previsto en esta ley. (Congreso de Colombia, 2012, p. 18).

Ese tipo de beneficios siempre ha sido objeto de controversia por parte de los ediles y quienes defienden su gestión, pues están sujetos a condiciones diferentes a los demás integrantes de la administración. Otros de los beneficios que se incluyen en esta ley son respecto a pensiones que recibirían los ediles, de conformidad con la Ley 100 de 1993:

El Fondo de Solidaridad Pensional tiene por objeto subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. (Congreso de Colombia, 1993, p. 6).

Bien es cierto que los procesos de participación ciudadana han mejorado ostensiblemente en las últimas décadas y se han incorporado nuevos mecanismos para la actividad directa de las comunidades a los programas y planes de desarrollo en las diferentes localidades del país, descentralizando así la administración pública y permitiendo el mejor control y mayor supervisión de los pobladores en la administración de los recursos. Sin embargo, estos procedimientos aun

dejan de ser totalmente efectivos, quizá por la falta de intervención directa de los ediles en la administración de los recursos presupuestados y por las condiciones de retribución a su actividad.

El Estado ha visualizado este problema y el legislador ha incorporado al sistema jurídico reglamentario de las JAL, la ley 2086 de 2021, con el objeto de reconocer la actividad constitucional y legal que realizan los integrantes de las JAL, de tal manera autoriza con esta ley a los alcaldes para que proyecten el pago de honorarios, y regulándoles la forma en que deben funcionar, se exceptúan en esta ley las JAL de Bogotá, Distrito Capital –que están reglamentadas por el decreto número 1421 de 1993– y ordenando la modificación del artículo 42 de Ley 1551 de 2012, quedando establecido:

En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, los alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal.(Congreso de Colombia, 2021, p. 1).

De esta manera se empiezan a llenar los vacíos existentes en las normas reglamentarias de los ediles que comprometen aún más su responsabilidad y que les permite, aunque de manera insuficiente, operar con mayor estabilidad en la consecución de los objetivos en materia de participación ciudadana. Es así que el representante de las JAL, elegido entre los presidentes de las mismas a nivel de cada municipio, tendrá derecho a voz en las reuniones de los Concejos de Gobierno Municipal .(Congreso de Colombia, 2021).

Más importante aún lo dispuesto en el artículo 3 de esta ley 2086 de 2021, que modifica al artículo 120 de la ley 136 de 1994, respecto de los Actos Administrativos que sean dictados por las JAL a los cuales se les dará la denominación de Acuerdos locales:

Por medio de los cuales se aprobarán entre otros los planes estratégicos de desarrollo, la revisión y ajuste del ordenamiento territorial sectorial de las respectivas comunas o

corregimientos según el caso, elaborado por el consejo consultivo de planeación de las comunas o el corregimiento previamente revisados y viabilizados por la Secretaría de Planeación Municipal; así mismo sesionarán conjuntamente con otras juntas Administradoras Locales del municipio, para analizar y orientar soluciones a temas o problemáticas que involucren a varias comunas. (Congreso de Colombia, 2021, p. 2).

Se denota así la progresividad de las leyes en cuanto a los aspectos más relevantes de las JAL, permitiendo una mayor funcionalidad de sus estructuras y tratando de incentivar el trabajo determinante de los ediles, esto con el propósito de lograr la finalidad para las que fueron creadas. Sin embargo, se hace necesario la unificación o consolidación de las normas, que permita a los mismos alcaldes, concejales y miembros de las JAL, acceder de una manera más clara a las normativas, sabiendo que en su mayoría no son expertos en el manejo de las leyes, para facilitar igualmente el trabajo de los asesores jurídicos que muchas veces terminan confundidos.

Las expresiones anteriores están fundadas en las modificaciones que hizo la Ley 2086 de 2021, la ley 136 de 1994, “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” (Congreso de Colombia, 1994, p. 1) y a la ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” (Congreso de Colombia, 2012, p. 1).



## CAPÍTULO II

### **Presupuestos participativos**

La Constitución Colombiana es una de las más modernas del mundo, involucra el respeto por los derechos fundamentales consagrados a nivel internacional y recoge los principios universales de participación ciudadana en la toma de decisiones. El Presupuesto Participativo (PP) no nació de procesos administrativos en el país, pero se ha convertido en un procedimiento en donde hay una intervención de forma directa, por medio del cual los ciudadanos en forma permanente participan voluntariamente en la designación de los dineros públicos presupuestados, para implementar su ejecución conjuntamente con la Administración, en los sectores donde más se necesitan y en la soluciones más prioritarias.

Complementariamente, es una herramienta en todos los procedimientos a nivel municipal de planificación de gastos e inversión social, con el compromiso de involucrar responsablemente a la misma comunidad en la solución de los problemas cotidianos que presentan sus servicios públicos y estructuras urbanísticas, combinando diferentes mecanismos de integración a nivel comunal para fortalecer a las organizaciones sociales en la actividad política, aunque en opinión de Aguilar y Galán (2021) la eficiente ejecución no se da, pues se gestiona de manera improcedente el proceso de participación, obviando la convocatoria debida a la ciudadanía.

Se debe comprender entonces que, a pesar de las dificultades que representa la integración de las comunidades para que ejerzan sus derechos de participación ciudadana, se intenta por varios medios institucionales y legales incorporar mecanismos como la Juntas de Acción Comunal (JAC), las JAL, los consejos comunitarios, los concejos municipales y muchas otras corporaciones de carácter público y privado, para lograr el procedimiento adecuado de consulta a los propios ciudadanos sobre las prioridades de sus sectores, para que, por medio del dialogo y la concertación con los entes competentes de la administración, se diseñen los planes de inversión.

Así pues, una vez realizado el presupuesto del municipio, se destina un porcentaje de los recursos en los cuales la comunidad puede involucrarse en la forma más eficiente de invertirlos. Este método no es exclusivo de las ciudades en Colombia, sino que se ha propagado a nivel global

en las naciones democráticas como modelo de participación ciudadana en la toma de decisiones, pero tampoco es un mecanismo generalizado, pues parece depender de cada región administrativa su posible implementación, Soto et al. (2016) señala que ha sido adoptado por una gran cantidad de poblaciones en América Latina, primordialmente en Brasil, en donde estuvieron sus inicios.

Son buenas señales para los procesos de participación de la comunidad, que cada día exige más espacios en donde puedan involucrar sus propias propuestas para mejorar las condiciones de vida de sus barrios y urbanizaciones, que en ocasiones, por la decisión de un burócrata que está lejos de conocer la realidad social del entorno físico de los habitantes de un sector específico, ejecutan una obra para dotarla de bibliotecas y museos en sectores donde carecen de escuelas y centros de formación, en donde no hay alumbrado público ni acceso a internet. En ese sentido, es bueno que se generalicen los PP, no solo en Colombia, sino en todo el mundo. Así parecen reconocerlo Barragán et al. (2016), pues en España son practicados, el panorama actual de los PP muestra experiencias en procesos ya iniciados, otros en etapa de maduración ya bien asentadas e incluso concluidas.

### **Marco histórico**

Debiera suponerse que los PP nacieron de algún estudio macro sobre las perspectivas de participación ciudadana en la toma de decisiones o de políticas públicas a gran escala, pero la verdad es que se crearon por pura necesidad y por la presión ciudadana, en un ambiente hostil de déficit presupuestario y como una prueba del partido de los trabajadores que gobernaba la ciudad en el año 1988, simulando las acciones de la comuna de París. Porto Alegre era una ciudad con casi dos millones de habitantes, con graves deficiencias en los servicios públicos y mala infraestructura, el gobierno implementó ese mecanismo con el fin de disminuir las desigualdades sociales e incentivar a la población en la autonomía sobre sus presupuestos locales (Goldsmith y Vainer 2001).

El sistema funcionaba por medio de asambleas públicas a las que asistían miles de habitantes para participar en cómo destinar los dineros del presupuesto municipal. En poco tiempo se comienzan a ver cambios en la infraestructura y los servicios públicos (Goldsmith y Vainer 2001). Lo anterior representa una alternativa contraria al centralismo autoritario y divergente al

pragmatismo neoliberal. De esta manera los habitantes de las comunidades deciden sobre los mejores intereses y las prioridades sobre asuntos de su propio territorio.

Desde luego, como todo inicio, sin experiencia previa y con las dificultades económicas de ese momento, representaron desorganización, apatía por parte de los políticos, de los ciudadanos e intentos por desfallecer y dejar a un lado el proyecto. Sin embargo, después de 2 años de iniciado se propuso una reforma tributaria que logró sanear las cuentas municipales y recuperar la capacidad de inversión de la ciudad. Para el año 1995, casi 15.000 habitantes independientes hacían presencia en las reuniones, y sumando los grupos e instituciones sobrepasaban la cantidad de cien mil personas, logrando para el siguiente año, que casi el 100 % de la población tuviera acceso al agua y un 85% de los urbanismos contara con alcantarillado y alumbrado público (Goldsmith y Vainer, 2001).

Es de resaltar el asunto relativo a la formación y cultura ciudadana, al compromiso de evitar los focos de corrupción en los procedimientos comunitarios, al verdadero compromiso de los habitantes con la participación en la toma de las decisiones sobre sus propios presupuestos, pero subyace la verdadera proporción de esa participación. Cuando en Porto Alegre casi todo el presupuesto se manejaba de esta manera y en algunas otras ciudades que han querido implementar el mecanismo solo asignan un pequeño porcentaje para presupuesto participativo:

En algunos municipios, especialmente en Brasil, el PP tuvo éxito en cuanto a darles voz a los excluidos, aumentar la información presupuestaria disponible y respecto al entendimiento ciudadano sobre las cuentas públicas, así como al empoderar a las organizaciones cívicas y expandir la provisión de servicios e infraestructura, especialmente para los sectores más vulnerables. En otras ciudades, especialmente fuera de Brasil, los efectos del PP han sido mínimos o en algunos casos nocivos, porque refuerzan el clientelismo, la desigualdad o la desilusión. Además, en varios países, el PP se difundió rápidamente y llegó incluso a todos los municipios de algunos de ellos, que implementaron leyes nacionales para exigir que el PP sea utilizado, como en el caso del Perú y la República Dominicana. Las experiencias del PP en otros países son distintas, con difusión limitada o lenta. (Goldfrank, 2019, p. 61).

Sobresale así la importancia del sistema aplicado en Porto Alegre que ha trascendido a casi todos los países en América y a algunos europeos, aunque no en forma generalizada, sino que ha sido implementado en algunas ciudades y regiones específicas sin ser de obligatorio cumplimiento por ley, lo que debiera promoverse para que se convierta en una política de Estado. Sin embargo, viendo la forma en la que ha evolucionado, su eficacia depende de muchos factores diferentes que comprometen la integridad de las comunidades afectadas en cada localidad, lo que permite inferir que la voluntariedad del mecanismo hace que sea exitoso, no solamente a nivel de barrios o urbanismos residenciales, esto puede ser aplicado a cualquier tipo de organización.

El PP es considerado por la ONU (2020a) como una manera de demostración democrática con éxito rotundo durante el último cuarto de siglo. Se estima que el experimento ha logrado involucrar a más corporaciones a nivel local en diferentes países, tanto en regiones desarrolladas como en países en vía de desarrollo. La transformación de las comunidades es ciertamente positiva, pues permite no solo la consolidación del poder popular como mecanismo de participación, sino de integración a los programas y planes de desarrollo en vista de la aplicabilidad de los recursos directamente a las obras más necesitadas (ONU-HABITAT, 2020). Asimismo:

Espacios internacionales como el Foro Urbano Mundial celebrado en Abu Dhabi, resaltan el potencial del PP para beneficiar y transformar las problemáticas de desarrollo, especialmente aquellas relacionadas con la mejora de la conciencia ciudadana, la inclusión social, el medio ambiente, la planificación urbana y los servicios básicos. Esta característica multidimensional es particularmente relevante para un enfoque integral novedoso para acelerar el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. (ONU-HABITAT, 2020a, p 10).

El análisis realizado en la investigación *Explorando la Función del Presupuesto Participativo en la Aceleración de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS): Un Enfoque Multidimensional en General Escobedo, México* (ONU-HABITAT, 2020a) contiene las conexiones existentes entre el PP y la *Agenda para el 2030 sobre el Desarrollo Sostenible*; sugiere, entre otras cosas, la consolidación de un instrumento multidimensional persistente para acelerar varios ODS, prestando asistencia a las administraciones en la implementación de la

agenda para el 2030, en razón a que los PP están íntimamente ligados a por lo menos siete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU-HABITAT, 2020a).

Una anotación hecha sobre la trascendencia y penetración del mecanismo de participación comunal en todo el mundo se asienta en la información anterior, anotación que sostiene que, en América Latina, algunas ciudades en Brasil destinaron más de diez millones de dólares a otras iniciativas parecidas a los PP, entre los años de 2003 y 2007 y en Asia se ha consolidado la misma fórmula, vinculando a los ciudadanos con las políticas locales, y comienza a hacerse visible en algunas regiones de África (ONU-HABITAT, 2020a).

Sin tener en cuenta los valores destinados al PP los países que se muestran a continuación, es notable la propagación del mecanismo de participación en diferentes países a nivel global.

**Tabla 1:**

*Presupuesto Participativo en algunos lugares del mundo*

País	Ciudad	Año	Participantes	Población	% de población
EUA	Nueva York	2018	99.250	18,805.000	0,5%
EUA	Boston	2014	2.000	655.884	0,3
EUA	Vallejo	2012	4.154	121.913	3,4%
Canadá	Toronto	2107	1.007	2.930.000	0.03%
Italia	Bologna	2018	16.348	800.000	2%
Francia	Paris	2016	92.809	10.789.000	0,9%

País	Ciudad	Año	Participantes	Población	% de población
Portugal	Lisboa	2017/18	37.673	2.927.000	1,3
Polonia	Sopot	2014	2.151	37.903	5,7%
Croacia	Pazin	2015	488	8.638	5,6%
Eslovaquia	Bratislava	2012	2.161	417.389	0,5%
Australia	Melville	2017	2.400	98.083	2,4%
Malasia	Penang	2012	2.553	1.746.700	0,1%
Corea del Sur	Seúl	2017	116.943	9.941.000	1,2%
Mozambique	Maputo	2013	3.446	1.098.000	0,3%
México	General Escobedo	2019	Sin datos	425.148	Sin datos
México	Ciudad de México	2013	880.752	21.581.000	4,1%
Argentina	rosario	2019	107.252	1.510.000	7,1%

País	Ciudad	Año	Participantes	Población	% de población
Brasil	Belo Horizonte	2008	124.000	2.375.151	5,2%
Colombia	Medellín	2017	42.879	3.886.000	1,1%
Uruguay	Montevideo	2018	48.327	1.737.000	2,8%
<b>TOTALES</b>			<b>1.586.593</b>	<b>63.085.900</b>	<b>2,5%</b>

Fuente: Elaboración propia, adaptado de ONU-HABITAD (2020b)

Se destaca la inclusión en la tabla 1 de los PP en la ciudad de Medellín, aunque haya más poblaciones del país realizando este tipo de participación ciudadana, lo que aumenta el valor de esta investigación, suponiendo que ha sido incluida como ejemplo o por haber presentado cifras concretas en cuanto a los planes desarrollados. Con relación a los PP a nivel internacional:

La revisión a las experiencias internacionales permite observar que no hay claridad en cuanto a los resultados de la implementación del presupuesto participativo; las razones pueden ser, en primer lugar, porque el desarrollo de la participación en la fase de ejecución y evaluación aún no ha sido igual de activa; en segundo lugar, la comunidad participante no ha visto la importancia de llegar hasta el final para conocer los cambios; en tercer lugar no hay instrumentos y/o procedimientos para conocer los resultados concretos. (Quintero, 2013, p. 74).

En verdad, el promedio de participación que se demuestra en la tabla a nivel mundial es muy bajo y quizá haga falta implementar otros mecanismos adicionales a nivel comunitario para incentivar a la población y consolidar este sistema, que podría disminuir la tasa de corrupción tan alta en la ejecución de obras, o aumentar los porcentajes de los PP para motivar más a los

ciudadanos. La tabla 1 muestra una mayor participación en las ciudades menos pobladas, lo que podría significar una mayor divulgación de las acciones administrativas con respecto a estos temas.

### **Presupuestos participativos en Colombia**

La Constitución Colombiana consagra una nación pluralista, descentralizada, democrática y participativa, presentando los diferentes medios que debe aportar el Estado para que sea posible, por ejemplo la implementación de las Juntas JAL, mecanismo que permite realmente la pluralidad por integrarse los miembros de una comunidad diversa con el propósito de resolver sus problemas comunes, en forma descentralizada, pues aportan desde sus espacios reales físicos, las opiniones y versiones de su realidad fáctica, haciéndolo de una manera democrática, ya que cada vecino tiene derecho a voz y voto en los acuerdos que se realicen.

Sin embargo, los planteamientos teóricos de los problemas no solucionan en nada la situación determinada por las reuniones de vecinos, se requiere un aporte adicional que viene a ser representado por los PP, para que esa conceptualización de una nación democrática, participativa, pluralista y descentralizada sea también participativa de las soluciones efectivas que conllevan la ejecución de las labores y los trabajos en forma eficiente, logrando así complementarse la labor política con la labor ejecutiva.

San Juan de Pasto es la capital del departamento de Nariño, ubicado al extremo sur del país, por sus antecedentes políticos y culturales, fue el primer municipio en Colombia en que se puso a disposición de la comunidad la verdadera participación democrática a través de una figura del virreinato denominada los cabildos abiertos<sup>1</sup>, pero con la singularidad de ser realmente ejecutores y no simplemente la intención de voluntad.

---

<sup>1</sup> Nota: El cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1111/ley-134-1994-mecanismos-de-participaci%C3%B3n-ciudadana.pdf>



Tiempo después, para el año 2003, el municipio de Marsella en Risaralda, por iniciativa de su alcalde, inició un primer acercamiento al modelo de participación ciudadana para darles la opción de tomar decisiones relativas con la solución de la problemática social y con la destinación que tengan las finanzas públicas, aunque al principio solo era una forma de rendir cuentas y permitir un acercamiento a los ciudadanos (Zapata, 2021).

El Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible en Colombia<sup>2</sup>, con la finalidad de garantizar el derecho de participación ciudadana, dispone de varios planes estratégicos en los cuales se puede participar. En su definición presenta a los PP, como un procedimiento de formulación y elaboración de acuerdos con la Administración, que asigna una parte del presupuesto que se haya elaborado para que la ciudadanía decida en que se invierta.

En ese mismo sentido, ha sido creada la *Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo*<sup>3</sup> que pretende dar mayor empuje al derecho de participar en la toma de decisiones y promocionar aún más los PP, como iniciativa para articular mecanismos de planeación y PP en diferentes localidades y regiones del país, que son promovidos por las agremiaciones sociales y por las diferentes autoridades competentes a nivel gubernamental, como una forma más de institucionalización informal.

Esta red nacional está constituida por 17 organizaciones civiles, con amplia trayectoria en la divulgación de la democracia y la promoción de los derechos humanos, fomentando, además, cambios en la legislación nacional que permitan dar mayor impulso a los PP, ya que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, radicó un proyecto para reformar la ley 152 de 1994.

---

<sup>2</sup> Véase: <https://www.minambiente.gov.co/participa/planeacion-y-o-presupuesto-participativo/#>

<sup>3</sup> Véase: <https://rednacionalplypp.co/>

Visto lo anterior, se puede considerar que los PP se han convertido en política de Estado por disposiciones de la ley 1757 de 2015, que responsabiliza a las entidades territoriales en la producción y ejecución de los presupuestos participativos, para que después de presentarlos a los Consejos de Planeación a nivel local, regional y departamental, sean incluidos en los presupuestos institucionales<sup>4</sup>.

En cuanto a las experiencias presentadas se observaron procedimientos propios de acuerdo con su realidad, en Colombia los presupuestos participativos implementados, han sido propuestas institucionales, es decir el ejercicio no ha sido de participación del conjunto de la sociedad sino una propuesta impuesta, esto en razón a que el capital social y cultural con el que se cuenta está comenzando su desarrollo, no existe un número importante de organizaciones de ningún tipo, ni en ningún sector desde donde sea posible consolidar este tipo de proceso presupuestal como el resultado de un proceso social. (Quintero, 2013, p. 74).

Se han encontrado ejercicios importantes en varias ciudades del país, con resultados disímiles y algunos que aún no han sido evaluados. En Bogotá estaban suspendidos, pero “Regresan Presupuestos Participativos para decidir en qué invertir en localidades (...) hasta el 19 de agosto, las personas mayores de 14 años que viven en Bogotá podrán presentar propuestas para mejorar sus localidades. Las que obtengan mayor respaldo popular serán ejecutadas por las Alcaldías Locales” (Vargas, 2022, p.1). En otras ciudades se hacen las evaluaciones para implementar los PP acorde a sus propias definiciones y proyectos.

### **Marco constitucional y legal**

Las democracias se consolidan en la medida que cumplan con su función de darle participación al pueblo en torno a las decisiones que son trascendentales, y hablar de democracia participativa sería

---

<sup>4</sup> Véase: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Participa/Planeacion-y-o-presupuesto-participativo/>

entonces redundante. Sin embargo, puede considerarse que la democracia sobreviva por la participación de la ciudadanía en las elecciones de los miembros que dirigirán las diferentes instituciones que conforman el Estado, y a partir de ahí queda relegado a su sitio como simple observador de las ejecuciones que haga la administración. Las democracias modernas se perfilan en el sentido amplio de su acepción, permitiendo la representación, la participación, con algunas características de una democracia indirecta y mecanismos que permiten accionar la forma de democracia directa (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

En todo caso, en Latinoamérica, durante la mayoría del siglo XX, se vivieron procesos dictatoriales en la gran mayoría de los países que poco a poco fueron ingresando a los modelos democráticos con la liberación total del despotismo al comienzo del siglo XXI. La constitución de 1991 en Colombia significó un cambio fundamental y sirvió de fuente a posteriores constituciones a lo largo de Suramérica, que le asignaban nuevos adjetivos a la democracia, convirtiéndola no solo en representativa y participativa, sino en protagónica.

Sin pretender entrar en controversias filosóficas o teorías políticas, se puede establecer que, lo verdaderamente trascendental, es que se cumpla con los preceptos constitucionales, se respeten los derechos establecidos en la Carta Magna y se permita evolucionar hacia una mejor calidad de vida de los pueblos que merecen la retribución del Estado, sabiendo que, en la medida que las Administraciones permitan la cooperación de los ciudadanos en la solución de problemas, habrá mayor compromiso de estos por resguardar el Estado de Derecho y preservar la democracia.

Ahora bien, hay que ser muy cuidadosos, pues la representación popular convertida en participación ciudadana, sin pasar por un proceso educativo y transformador, puede devenir indefectiblemente en procesos fracasados y riesgosos para la misma democracia, por lo cual se requiere una planificación estratégica que permita la participación en forma organizada y con objetivos claros y precisos.

La Constitución de 1991 involucra un número elevado de artículos que incluyen formas de participación, reconocida no solo como derecho, sino como principio constitucional, y en algunos casos como un deber ciudadano. Es así como en el preámbulo acierta la intención de “fortalecer la unidad de la nación (...) dentro de un marco jurídico, democrático y participativo” (Asamblea

Nacional Constituyente, 1991, p. 1), y en el artículo 1 se constituye en un Estado social de derecho, como una república democrática y participativa, recalcando, en el artículo 2, como derecho fundamental “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 1).

Son varias y de diferente forma las asignaciones que se le dan a la participación ciudadana en la Constitución, promulgando en el capítulo V, de los deberes y obligaciones de los ciudadanos, el deber de “participar en la vida política, cívica y comunitaria del país” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 65). Primordialmente para efectos de la investigación, el artículo 318, que autoriza a los concejos municipales la división de los municipios en comunas y corregimientos con el fin de hacer mejor la funcionalidad de los servicios públicos y permitir asertivamente la participación de sus habitantes en el manejo de temas particulares en su localidad (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Pese a tantas invocaciones que se hacen con respecto a la participación ciudadana, en la Constitución no hay una reglamentación expresa sobre los PP, quizá porque al momento de elaborarla no se tenían resultados visibles del experimento realizado en Porto Alegre, o quizá por considerar que el manejo, elaboración y ejecución de los presupuestos debía estar relegado solo a la Administración Pública, dándole cabida a muchas formas loables de participación, pero dejando a la voluntad de las instituciones la forma de involucrar a la gente en estos asuntos.

Como hemos visto, más allá del marco constitucional y su carácter pionero, para determinar el grado de participación de la Constitución colombiana será necesario atender a la configuración legal. En este punto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-616/2008) estableció que la participación debería regularse a través de leyes estatutarias y no ordinarias. Estas leyes de desarrollo, que se presentan siempre como formas de ejercicio de la democracia participativa, son principalmente la 134 de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana (reformada por la Ley 741 de 2002), y la Ley Estatutaria 1757 de 2015. (Rubio, 2021, p. 57).

Visto lo anterior, es perentorio establecer que la ley 1757 de 2015 tiene por objeto promover, dar protección y garantizar las distintas modalidades de participación ciudadana en la

vida política, en los asuntos económicos, administrativos, sociales y culturales, así como el derecho a ejercer control sobre el poder político (Congreso de Colombia, 2015). La ley mencionada regula las distintas formas de participación en Colombia, sin perjuicio de cualquier otra manera que se desarrolle por parte de las instituciones, gremios o asociaciones, para permitir la iniciativa popular. En ese sentido, regula las existentes formalmente en la legislación nacional, tales como el referendo, el plebiscito, la consulta popular, la revocatoria de mandatos y el cabildo abierto.

Específicamente, el capítulo III, referente a los acuerdos participativos, se define en el artículo 90 el proceso de PP como un mecanismo de asignación en forma “equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos” (Congreso de Colombia, 2015, p. 27), para fortalecer las relaciones del Estado con la sociedad civil, de tal manera que los gobiernos a nivel regional y local promuevan el desarrollo de estrategias y diferentes formas de participación en los programas vinculados al presupuesto, permitiendo a la comunidad vigilar y fiscalizar el manejo de los recursos públicos. Los artículos siguientes definen el objeto de la ley, su finalidad, el seguimiento que se debe hacer a los acuerdos de participación, incorporando al final del capítulo un párrafo único, ordenando a las Asambleas Departamentales, a los Concejos y a las JAL, incorporar esos acuerdos de participación a las discusiones de los presupuestos plurianuales (Congreso de Colombia, 2015).

Del mismo modo, para establecer la forma como se financiarán las acciones de la ciudadanía tendentes a la participación, se establecen en el capítulo IV artículo 94 los conceptos de gastos relativos a la participación de la comunidad, prohibiendo la utilización de apropiaciones presupuestales para gastos de participación ciudadana en otros fines distintos. Asimismo, en el artículo 95 se establecen las maneras como se implementará la financiación suficiente para permitir que se realice la participación de la ciudadanía (Congreso de Colombia, 2015).

Por otra parte, el artículo 96 de la ley crea un fondo especial adscrito al Ministerio del Interior con el fin de promover aún más la participación ciudadana y para el fortalecimiento de la democracia, que será destinado a financiar planes, programas y proyectos de formación, sin que este fondo sea un eximente de responsabilidad para que las administraciones públicas cumplan con

su deber constitucional y legal, en cuanto a la promoción que deban hacer y garantizar la participación en cada uno de sus territorios.

La ley 1757 de 2015 supone las directrices generales para los PP, sin embargo, parece haber muchos vacíos, sobre todo en la estimación mínima de los porcentajes destinados a este mecanismo, de suerte que pueden resultar en simple retórica, sobre este asunto:

La ciudadanía, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, desaprovecharon una oportunidad única para reorganizar dicha normatividad. A pesar de los avances significativos que trajo consigo la nueva ley de participación democrática, la dispersión normativa, puede generar confusiones en la ciudadanía, los movimientos ciudadanos y en el mismo Estado a la hora de utilizar las normas que regulan la participación ciudadana, lo anterior, en el entendido que con la nueva normatividad no se derogan las disposiciones normativas que regulaban la participación como es el caso de la Ley 134 de 1994 y la Ley 850 de 2003, sino que se complementan. (Hurtado y Hinestroza, 2016, p. 72).

Queda entonces en manos de los concejos municipales entrar a consolidar en verdad este mecanismo de participación ciudadana en su justa dimensión y proveer a la JAL de suficiente fuerza ejecutiva que involucre una mejor disposición de los PP.

## CAPÍTULO III

### **Juntas administradoras locales de Medellín**

Teniendo ya conciencia de la definición de las JAL como mecanismo de participación ciudadana que permite el acercamiento de toda la gente de las comunas y corregimientos con el gobierno, en este caso con la Administración pública de Medellín, se ha de señalar su evolución a nivel local para reconocer cuál es su relación y su éxito en la ciudad. Habiendo sido reglamentadas mediante el acuerdo municipal 25 de 1991, y con la estructura del trámite de proyecto de inversiones anual realizado por acuerdo 41 de 1992, con la asignación de las funciones a los corregidores dictadas en el acuerdo 10 de 1995, con la institucionalización de la planeación a nivel municipal y el PP en el acuerdo 43 de 2007, se adopta en Medellín el día municipal de las JAL mediante acuerdo 63 del 2008 (Alcaldía de Medellín, 2014).

Posteriormente, mediante el acuerdo 09 del 2011 se regula el destino que tendrán los recursos del PP para aumentar la oportunidad de los jóvenes a la educación universitaria, que luego será reformado por el acuerdo 02 de 2013 y en ese mismo año se logra establecer el reglamento sobre pagos de seguridad social y contratación de seguro de vida para los ediles, afianzando un poco más el apoyo hacia la labor de las JAL en Medellín. A partir de ahí se han implementado diferentes acuerdos en concordancia con las leyes estudiadas que permiten realizar una labor más eficiente en las comunas de la ciudad.

Gerardo Pérez Peñaranda dio a conocer a través del portal de la Alcaldía de Medellín que el Departamento Administrativo de Planeación realizó la presentación del *Plan Operativo Anual de Inversiones* (POAI) para el año 2022, a los miembros de las JAL, en el cual se aprecian \$5,02 billones, superando en \$340.000 millones los valores del 2021, teniendo en cuenta que el 5 % de dicho presupuesto es destinado a PP, entonces se tendrán \$251 mil millones para el 2022, resaltando que la mayor inversión que se hará será en transformación estratégica cultural educativa que se llevará 1,5 billones (Alcaldía de Medellín, 2021).

En información recogida por la subdirectora de Planeación Social y Económica del DAP<sup>5</sup>, Gloria Inés Echeverri Lopera, informó que el POAI es una herramienta que se utiliza en planeación municipal para proyectar y plantear las inversiones que se vayan a hacer en un determinado periodo de tiempo, teniendo en cuenta las obligaciones por ley, las coberturas que haya que hacer a nivel social, los proyectos de misiones establecidas, los proyectos que sean más estratégicos para la ciudad y por último los PP.

**Tabla 2:**

*Presupuesto asignado del Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020 – 2023*

<b>Línea estratégica</b>	<b>Millones de pesos</b>
Reactivación Económica y Valle del Software	203.301
Transformación Educativa y Cultural	1.573.267
Medellín me Cuida	350.788
Ecociudad	967.095
Gobernanza y Gobernabilidad	930.849
El Presupuesto Participativo	251.265
<b>Total gasto público</b>	<b>4.276.575</b>

Fuente: Elaboración propia

Con relación al presupuesto, la edila de la comuna de Guayabal, Norma Naranjo, expresó que este sistema de socialización es muy importante para que las comunidades se enteren que existen recursos para inversión que favorezca la calidad de vida en su entorno, pero que no es solo

<sup>5</sup> Para más información sobre a DAP véase: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/8485-Departamento-Administrativo-de-Planeacion>



el valor destinado al PP lo que llegará a las comunidades, sino todos los recursos ordinarios que están en el presupuesto<sup>6</sup>. Muy a tener en cuenta por la comunidad en vista de proyectar obras que no estén ya planificadas dentro de las inversiones programadas por la Administración, pues no tendría sentido y desde luego no se podrían asignar partidas dobles, de ahí la necesidad de los miembros de la JAL estén informados y capacitados en asuntos de planificación.

### **Presupuesto participativo de Medellín**

La planeación de desarrollo local y presupuesto participativo está definido por la Alcaldía de Medellín<sup>7</sup> como el escenario de participación democrática que le permite a los ciudadanos planificar su propio desarrollo comunitario, teniendo incidencia directa sobre un porcentaje del presupuesto destinado a libre inversión por el municipio, calculado en 5%, generando acuerdos de participación en materia de planeación del desarrollo municipal, estimando las prioridades existentes en cada sector de las comunas y los corregimientos en donde se deba invertir, para remediar los problemas que se hayan enunciado en el plan de desarrollo y afianzar las relaciones entre la Administración Municipal y los ciudadanos.

Medellín, además de ser una de las ciudades más industrializadas del país, es una de las más organizadas política y socialmente. A pesar de todos los procesos violentos que ha padecido, es una de las primeras ciudades en organizar a la comunidad resaltando sus mecanismos de participación, contando con un Sistema de Planeación Municipal desde 1996 que permitió en el año 2007 incorporar los PP que venían siendo estructurados desde 2004 y, coordinadamente, la ciudadanía y la Administración del municipio crearon los *Planes de Desarrollo Local* que sirven para complementar y afianzar la ejecución de los PP.

---

<sup>6</sup> Véase: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/11104-Las-Juntas-Administradoras-Locales-de-Medellin-conocieron-el-proyecto-de-presupuesto-para-2022>

<sup>7</sup> Véase: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/7074-PP---Conoce#:~:text=Es%20un%20escenario%20de%20participaci%C3%B3n,de%20libre%20inversi%C3%B3n%20del%20municipio>

Esta primera generación de Planes de Desarrollo Local (PDL) fueron formulados con el acompañamiento de la administración municipal (el Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría de Desarrollo Social, entre otras), quienes tenían como responsabilidad la transferencia de conocimiento a la comunidad para lograr rigor técnico en los Planes formulados, también para mantener coherencia con el “Modelo de Ciudad” (Modelo de Ocupación) y demás componentes del Plan de Ordenamiento Territorial. Con la formulación de estos PDL se incorporaba a la planificación de la ciudad el profundo conocimiento que tenía la ciudadanía sobre las fortalezas y debilidades de sus territorios y de su población, que con frecuencia no se veían reflejadas en los Planes de Desarrollo Municipal. Una vez formulados por parte de la ciudadanía los 21 Planes de Desarrollo Local de las comunas y corregimientos de Medellín, se ha buscado compartir (entre administración municipal y la ciudadanía), las riendas del desarrollo en los procesos de gestión para co-direccionar la ciudad hacia un mejor futuro. (Concejo de Medellín, 2018, p.5).

Por otro lado, hay que resaltar que Medellín lideraba con los *Planes de Desarrollo Local* y el PP en toda Latinoamérica como un modelo extraordinariamente valioso, reafirmando entonces que Medellín ha encontrado un sendero importante a través de los PDL y del PP para el desarrollo municipal y la construcción de corresponsabilidad (Concejo de Medellín, 2018).

El Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PPLPP) de Medellín se revela y exalta como experiencia novedosa tanto para Colombia como para Latinoamérica, en tanto articula la planeación del desarrollo al presupuesto participativo (PP) por senderos normativos, político-institucionales y sociales. Esta particularidad lo distingue de otros PP latinoamericanos. (Gutiérrez et al., 2016, p. 205).

### **Programa de planeación del desarrollo local y PP**

El procedimiento de Planeación del Desarrollo Local, en su relación con el PP, se compone de cuatro etapas en las cuales hay variedad de situaciones y actuaciones complementarias, dando la oportunidad en cualquier momento a los ciudadanos de planificar el desarrollo de su comunidad, e incidir en la inversión del 5 % de lo que se haya presupuestado para libre inversión, este

mecanismo es lo que se define en Medellín como, *la ruta de actividad del PDL y PP*. El proceso consta de 4 fases:

- Fase 1 - Planeación Participativa: Elegir o ser elegido como representante al Consejo Comunal o Corregimental de Planeación. Participar en la priorización colectiva de las ideas de proyecto para hacer realidad los Planes de Desarrollo Local, esto es la construcción del Programa de Ejecución.
- Fase 2 - Priorización Participativa: Conocer los proyectos de tu Plan de Desarrollo Local y elegir los que quieres sean realizados al año siguiente con recursos de PDL y PP.
- Fase 3 – Ejecución: Hacer control social a los proyectos que elegiste en la fase de priorización y que son ejecutados por la Administración.
- Fase 4 – Evaluación: Consultar y hacer seguimiento a toda la información generada a través del Subsistema de Evaluación, Seguimiento y Control, y a la evaluación de los resultados, efectos e impactos de la participación y la realización de los proyectos. (Alcaldía de Medellín, 2017).

**Tabla 3**

*La asignación del presupuesto repartido en las diferentes comunas y corregimientos de Medellín*

<i>Comuna</i>	<i>Millones de pesos</i>
Popular	17.748
Santa Cruz	15.685
Manrique	16.405
Aranjuez	14.453
Castilla	12.584
Doce de Octubre	16.126
Robledo	16.057
Villa Hermosa	15.424

<i>Comuna</i>	<i>Millones de pesos</i>
Buenos Aires	13.116
La Candelaria	9.385
Laureles-Estadio	7.107
La América	9.147
San Javier	15.613
El Poblado	6.581
Guayabal	9.958
Belén	12.343
San Sebastián de Palmitas	8.164
San Cristóbal	10.400
Altavista	7.355
San Antonio de Prado	11.171
Santa Elena	6.505
Total:	251.327

Fuente: Elaboración propia adaptada de: <https://www.medellin.gov.co/>

### **Función de las JAL en la estructura de la Administración Pública Municipal de Medellín**

Por lo visto hasta ahora, ya debería estar claro la función de las JAL, sin embargo, cada municipio dentro de su estructura puede por medio del Concejo Municipal asignar nuevas funciones o delegar la realización de ciertas actividades a las JAL. En la página de la comuna 9 de Medellín se visualizan las funciones que tienen las JAL en su comuna, partiendo de la participación en el diseño de los planes municipales y en los programas que tiendan al desarrollo económico, al mejoramiento social y a la producción de obras públicas, haciendo una vigilancia continua y

controlando la buena marcha de los servicios y de las inversiones que se hagan en su territorio con los recursos destinados para ello (JAL Comuna nueve de Medellín, s.f.).

Como parte de la labor intrínseca de las JAL, está la de realizar propuestas de inversión, para que sean incluidas en los planes a nivel local, departamental o nacional por los organismos de planificación, y después de ser asignadas las partidas, las JAL deben ayudar a distribuir las de acuerdo a las prioridades de sus áreas de impacto. En ese mismo sentido, reiteramos que la ley 136 de 1994 determina en su artículo 131 nuevas funciones para las JAL (Congreso de Colombia, 1994), además de aquellas asignadas por mandato constitucional del artículo 318, consistentes en la presentación de proyectos tipo acuerdo, que presentarán al Concejo Municipal y que estén relacionados con sus funciones principales (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). También podrán recomendar que se aprueben algunos impuestos y contribuciones, promover coordinadamente con las distintas instituciones de carácter cívico y con las JAC una participación de los habitantes de cada comuna en los asuntos locales, y fomentar en todas las formas posibles la creación de microempresas y empresas afines. Se numeran a continuación otras funciones que se describen en la plataforma de la comuna 9, Buenos Aires, de Medellín.

1. Elaborar las ternas de las cuales se nombrará a los corregidores.
2. Ejercer cualquier otra función delegada por el Concejo y otras autoridades municipales.
3. Prestar la colaboración debida a los habitantes de la comuna o del corregimiento para ejercer la defensa de sus derechos fundamentales en especial el derecho de petición y acción de tutela.
4. Rendir concepto antes de que se presente el proyecto al Concejo sobre la conveniencia de las partidas asignadas en el presupuesto que sean solicitadas por la Administración o que se hayan propuesto por el alcalde.
5. Celebrar en cada periodo de sesiones por lo menos 2 cabildos abiertos.
6. Hacer presentación de planes y proyectos que se requieran para de inversión social en sus territorios.
7. Hacer las convocatorias necesarias y realizar todas las audiencias públicas que necesiten para ejercer sus funciones eficazmente.

8. Ejercitar su derecho con respecto de los funcionarios que sean de libre nombramiento y remoción y que ejerzan funciones desconcentradas, en su respectiva

comuna y postular o vetar a quienes consideren, de conformidad al reglamento propio. 9. Distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de los corregimientos y comunas garantizando la participación ciudadana. 10. Hacer el plan de inversión de su comuna o corregimiento en el caso en que este haya sido previamente adoptado por la Alcaldía, incluyendo los conceptos del consejo comunal o del consejo del corregimiento de planeación, distribuyendo las partidas del PP respectivo y para lo cual necesita ser aprobado por mayoría simple de los integrantes. 11. Pronunciarse acerca de los efectos que produzcan las rutas de transporte, las construcciones y el funcionamiento de sitios y negocios dentro del área de su jurisdicción, antes de la presentación del proyecto al Concejo Municipal. (JAL Comuna nueve..., s.f., p. 1).

### **Participación de las JAL en la ejecución de los PP de Medellín**

Vistas las normativas que regulan la creación y funcionamiento de las JAL, hay que considerar que en ningún caso hacen parte del sistema de ejecución de los PP. Sus funciones están relegadas a las anteriormente señaladas y a todas otras aquellas que el concejo municipal o las propias autoridades municipales le deleguen en relación con la planeación y presentación de proyectos, así como a la fiscalización y control de las partidas destinadas a sus sectores, sin involucrar en ningún momento dentro de sus funciones propias la ejecución de obras o gastos, con relación a las mismas.

El decreto 0146 de 2022 derogó al decreto 0697 de 2017 y reglamenta los procedimientos metodológicos para orientar el PP y conformar los CCCP y su funcionamiento, articulados a la planeación de desarrollo municipal y local, con el objeto de orientar el presupuesto participativo por medio de las etapas de planeación participativa, priorización participativa, ejecución, seguimiento y evaluación, así como la estructuración de los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación y su manera de funcionar, articulados con la Planeación Desarrollo Municipal y Local (Alcaldía de Medellín, 2022).

En el mencionado decreto se estipulan claramente las funciones de las JAL, en concordancia con las funciones propuestas en la Constitución y la Ley, y en congruencia con la

ley 136 de 1994, que en su artículo 131 señala, entre otras funciones, la siguiente: “Ejercer las funciones que le deleguen el Concejo y otras autoridades locales” (Congreso de Colombia, 1994, p. 28). En el proceso de planeación del desarrollo local y PP, como instancia de planeación, tienen la responsabilidad y el compromiso de:

1. Aprobar el Plan de Desarrollo Local mediante Acuerdo Local.
2. Liderar la gestión del desarrollo local a través de presentación de ideas de proyectos derivados del programa de ejecución, ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de los respectivos planes de inversión.
3. Liderar en el territorio la participación ciudadana en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de los diferentes instrumentos de la planeación.
4. Realizar el seguimiento y la evaluación a la ejecución del Plan de Desarrollo Local con el apoyo de la Administración Municipal.
5. Proponer proyectos con temas relacionados con la planeación participativa para el desarrollo de su territorio.
6. Promover la articulación de los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación con las demás instancias municipales según lo estipulado en el artículo 7 del Acuerdo Municipal 28 de 2017.
7. Refrendar los acuerdos participativos mediante Acuerdo Local.
8. Presentar rendición de cuentas ante la comunidad sobre el proceso de seguimiento y la evaluación a la ejecución del Plan de Desarrollo Local.
9. Liderar en el territorio la participación ciudadana en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del Banco de información de Proyectos Locales de la comuna respectiva. (Alcaldía de Medellín, 2022, p. 7).

Teniendo en cuenta que los ediles hacen parte de los consejos comunales y corregimentales de planeación, en su papel de líderes en la instancia de planeación deberán cumplir con las funciones afines a los otros consejeros en los procedimientos de la planeación participativa formulados (Alcaldía de Medellín, 2022), en este sentido:

Desde la entrada de la administración de Daniel Quintero en 2020 se le planteó, por parte de varias de las JAL y diferentes organizaciones sociales, la necesidad de modificar el decreto 697, para ajustarlo a las prácticas reales de las comunidades y corregir los errores de planeación que se veían, así como disminuir la “pepedependencia” de las secretarías

para ejecutar los proyectos estratégicos con el recurso de PP; contrario a esa modificación estructural del Decreto emiten un decreto transitorio con la justificación de la pandemia por la COVID – 19, que no solucionaba ninguno de los problemas reales ocasionados por esta emergencia sanitaria, y modifican posteriormente dos artículos más sobre la elección de los representantes de los sectores a los CCCP, que tampoco soluciona ninguna de las dificultades del proceso ni de las comunidades. (Elorza, 2021, p. 132).

### **Alcance real en la comunidad**

La realidad es como la verdad, tiene diferentes valores y cambia desde la visión que se tenga con relación al tema, algunas comunas tendrán conceptos positivos de los PP y seguramente otras verán lo negativo, dependiendo de los recursos que le hayan sido asignados. En el Derecho hay una verdad verdadera y una verdad procesal, no podemos descubrir en esta investigación la verdad verdadera, pero el proceso de los PP ha sido reconocido a nivel mundial por organismos internacionales que ven positivamente su sistema de participación como una forma inequívoca de reconocer los derechos y promover la democracia, sin embargo:

La expedición del Decreto transitorio 901 de 2020 y del decreto 368 de 2021 demuestran el interés de la actual administración en hacer de los recursos de PP una forma populista de convencer a las comunidades de gastar estos recursos en proyectos estratégicos de la administración y regresar los PDL a su papel original: decorar repisas de algunos líderes y estanterías en las bibliotecas populares y de algunas instituciones educativas. (Elorza, 2021, p. 132).

Siempre habrá espacio para el clientelismo y la politiquería, en la medida en que los líderes comunitarios de los barrios y veredas cedan el espacio de participación a los representantes de siempre y no se esfuercen por educarse y capacitarse como verdaderos líderes,

se encuentra que uno de los vacíos de mayor relevancia en la gestión de la administración municipal en el presupuesto participativo está en la provisión de condiciones de



información y formación para la participación y la formación de la ciudadanía. (Aguirre, 2010, p. 159).

y mientras la población en general se conforme con las partidas presupuestales que les asignan sin involucrarse en la formulación de proyectos para su sector, cabrá la posibilidad de malgastar los esfuerzos y convertir ese 5 % del presupuesto participativo en una caja chica de los concejos municipales y la Administración Pública local, con respecto a lo anterior, Ojeda (2021)

concluye que en el desarrollo de los PP muchos carecen de experiencia en ellos y los que han incursionado en el tema terminan por no dar continuidad a los procesos haciendo que estos se pierdan entre un gobierno y otro, es decir, en los países que se ha aplicado con mayor éxito, se debe tener en cuenta que el proceso tarda años e incluso décadas en establecerse de manera adecuada. (p. 30).

Medellín es ejemplo y modelo de progreso para todos en Colombia, su empuje y desarrollo supera a simple vista el de otras ciudades importantes del país y ha demostrado salir adelante en proyectos que parecieran no poder realizarse, la cultura de su gente, la idiosincrasia propia de las comunidades, el comportamiento social de sus habitantes, la solidaridad, y su firmeza permiten augurar un final feliz en este proceso de implementación de los PP, y la valoración de las JAL.

En síntesis, se puede plantear que el principio de cooperación se vislumbra más como horizonte que como práctica, es decir, se ve al PP como un instrumento de participación con gran potencial para la construcción colectiva y la corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno. Al tiempo, se reconoce que, para concretar este ideal, se requeriría que la comunidad se apropie realmente del proceso y que se superaran ciertas falencias en términos de cultura política. (Brouchoud y Vargas, 2016, p. 141).

## Conclusiones

La democracia, como todas las cosas realmente valiosas, no se valora hasta que se pierde. Podemos ver en estos días millones de migrantes de un país vecino que ha perdido parte de su estructura de Estado de derecho y de justicia. Estructura que debe prevalecer en los principios constitucionales para garantizar los mecanismos de participación que permitan afianzar el poder del constituyente como soberano, y construir un modelo de control y fiscalización sobre los recursos que son de todos los ciudadanos y seguir avanzando en el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales.

El derecho a participar en la toma de decisiones que afectan la vida social en comunidad en forma directa es un gran avance en los métodos y estrategias de la Administración para involucrar a las personas en una forma responsable, sobre los asuntos propios de su comunidad. La apatía que resulta en el desequilibrio de las inversiones deviene de la falta de información y capacitación de la misma población para hacerse presente con su voz en la adjudicación de los recursos económicos que pueden ayudar a solventar problemas ingentes que afectan cotidianamente nuestro entorno.

La labor que tienen los miembros de las JAL es de un gran compromiso con la ciudadanía, ese enlace que permite a la comunidad conectarse con los planes y programas de la Administración Pública y en forma directa, participar parcialmente de la planificación de los proyectos, debe afianzarse cada día más, es la máxima representación de la política pura, libre de clientelismo, libre de contaminación, apegada a la misma comunidad que los vio crecer, y profundamente vinculados a los problemas de su sector. Los miembros de las JAL necesitan ser capacitados y motivados para que cumplan las funciones asignadas por la Constitución, debemos mantener la estructura de las JAL y mejorarla, darles mayor responsabilidad a sus integrantes, pero también mayores beneficios para que puedan actuar en consonancia con la importantísima labor que cumplen.

Quizá sea muy poco el porcentaje dedicado a los PP de Medellín, debería ser mucho más amplio para que los recursos dispuestos de esta manera alcancen a cubrir las necesidades de las diferentes comunas y corregimientos, evitando el despilfarro y la corrupción. Pero hay que

demostrar que el sistema funciona en mejor forma, en la medida que ese 5 % puesto a disposición directa de los planes y programas de la comunidad demuestre mejores resultados que el mismo porcentaje distribuido en los planes de la Administración, entonces será viable otorgar mayor poder de disposición.

Del estudio realizado hemos podido verificar la verdadera trascendencia de los planes de desarrollo en Medellín, la importancia de los PP en la comunidad ha visto sus frutos y es reconocida a nivel mundial como uno de los más progresistas y el número uno en Colombia, motivando a otras ciudades a su implementación con la ayuda de los planes de desarrollo local, la organización de la ciudad no tiene discusión y la organización de su Administración pública es ejemplo para el país y para el mundo. Áreas urbanísticas que en otro tiempo solo eran ejemplo de maldad y decidía han visto resurgir el espíritu emprendedor de los paisas y podemos demostrar al mundo que sabemos participar en las decisiones importantes para solucionar nuestras propias necesidades.

La incidencia de las JAL en el manejo de los PP de Medellín es la que la Constitución y las leyes le han asignado y aquellas que han sido delegadas por el Concejo Municipal y la propia Alcaldía. Creemos que el sistema está funcionando y es mejorable, creemos en el compromiso de nuestros ediles y en la intencionalidad de sus buenas acciones, tienen una organización a nivel local en varias ciudades que servirán para promover esas mejoras, teniendo la gran ventaja de contar con el respaldo directo de los ciudadanos, valorar lo que tenemos y avanzar en nuevos logros para defender los derechos adquiridos.

Seguramente queremos más participación, para eso debemos estudiar, capacitarnos, involucrarnos con la comunidad en las calles y veredas de las comunas y corregimientos, transferir esos estudios y esa capacitación a los habitantes, enseñarles a defender sus derechos fundamentales reconocidos en la constitución y en las leyes, motivarlos a participar más activamente en la planeación de los programas de desarrollo de su localidad para que el principio consagrado en la carta magna pase de ser retórica a realidad palpable y añadir el adjetivo de protagónica a la democracia participativa, buscando mayor equidad para nuestro pueblo. La labor es grande, el sistema está diseñado para que funcione, aunque tiene las fallas comentadas, se ven los resultados

y hay que seguir aceitando la maquinaria para que no se frene, pues de su buena implementación dependerá un mejor futuro para todos.

## Referencias

- Aguilar, L. M., y Galán, J. (2021). El presupuesto participativo como fortalecimiento de la democracia. *Revista SEXTANTE*, 24(SE-Artículos), 44–55. <https://doi.org/10.54606/Sextante2021.v24.06>
- Aguirre, M. (2010). *Participación ciudadana en la gestión pública local: el caso del presupuesto participativo de Medellín, 2004-2008*. [Tesis de maestría. Universidad de Antioquia]. <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/25539>
- Alcaldía de Medellín. (2014). *Juntas administradoras locales construyendo ciudadanía para la vida*. [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlaneamientoDesarrollo\\_0\\_18/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/cartilla\\_JAL\\_Web.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlaneamientoDesarrollo_0_18/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/cartilla_JAL_Web.pdf).
- Alcaldía de Medellín. (2017). *Decreto 0697 de 2017 - Reglamentación PDL y PP*. <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/6735-Decreto-0697-de-2017---Reglamentacion-PDL-y-PP>
- Alcaldía de Medellín. (2021). *Las Juntas Administradoras Locales de Medellín conocieron el proyecto de presupuesto para 2022*. <https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/las-juntas-administradoras-locales-de-medellin-conocieron-el-proyecto-de-presupuesto-para-2022/>
- Alcaldía de Medellín. (2022). *Decreto 0146 de 2022. Por medio del cual se deroga el Decreto 0697 de 2017 y se reglamentan los procedimientos metodológicos para la orientación del presupuesto participativo y la conformación de los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación y su funcionamiento, en articulación con la Planeación Desarrollo Municipal y Local*. <https://www.medellin.gov.co/ndesarrollo/wp-content/uploads/2022/06/gaceta-decreto-146-de-2022.pdf>

- Alcaldía de Medellín. (s.f). *¿Qué hace el departamento administrativo de planeación?*  
<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/8485-Departamento-Administrativo-de-Planeacion>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1886). *Constitución política de Colombia*.  
[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=7153](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=7153)
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución política de la república de Colombia de 1991*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Azuero, A. (2019). Significatividad del marco metodológico en el desarrollo de proyectos de investigación. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 4(8), 110.  
<https://doi.org/10.35381/r.k.v4i8.274>
- Barragán, V., Sanz, J. M., y Romero, R. (2016). Análisis de propuestas ciudadanas en presupuestos participativos. *Anduli*, 15, 33–52. <https://doi.org/10.12795/anduli.2016.i15.02>
- Becerra, A., y Torres, A. (2004). *La construcción del objeto y los referentes teóricos en la investigación social*. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/dcs-upn/20121130050354/construccion.pdf>
- Britto, C. (2013). *La intermediación política electoral del candidato a Juntas Administradoras Locales en las elecciones locales al Concejo de Medellín. (2007 / 2011)*. [Tesis de pregrado. Universidad de Antioquia]. <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/26306>
- Brouchoud, M., Vargas, M. (2016). Presupuesto participativo y gasto público en educación superior.: El caso de Medellín. *Reflexión política*, 2016, vol. 18, no 35, p. 130-142.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5718956>
- Castañeda, A., Feijo, A., y Sepúlveda, A. (2013). *Juntas Administradoras Locales en Colombia, 1991-2012*. [Tesis de pregrado. Universidad libre seccional de Pereira] <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/16784>

Choachí-Jaramillo, A., Gutiérrez-Uribe, M., Galvis, S., y Atehortúa, F. (2020). Participación y planeación del desarrollo local en Medellín: viabilidad jurídica de los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local. *El Ágora USB*, 20(1), 130–141. <https://doi.org/10.21500/16578031.4644>

Concejo de Medellín. (2018). *PPCM. Observatorio de políticas públicas del concejo de Medellín. Presupuesto participativo*. <http://oppcm.concejodemedellin.gov.co/sites/oppcm/files/2019-08/presupuesto-participativo-2018.pdf>

Congreso de Colombia. (1968). *Acto legislativo 1 de 1968. Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia*. Bogotá. D.C.: Congreso de Colombia. <https://editorial.urosario.edu.co/pub/media/hipertexto/rosario/anexos/elecciones-y-sistemas/8-10.pdf>

Congreso de Colombia. (1986). *Ley 11 de 1986. Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales*. Bogotá. D.C.: Congreso de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9130>

Congreso de Colombia. (1986). *Ley 11 de 1986. Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales*. Bogotá. D.C.: Congreso de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9130>

Congreso de Colombia. (1993). *Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*. Bogotá. D.C.: Congreso de Colombia. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=5248](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=5248)

Congreso de Colombia. (1994). *Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana*. Bogotá. D.C.: Congreso de Colombia. <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1111/ley-134-1994-mecanismos-de-participaci%C3%B3n-ciudadana.pdf>

- Congreso de Colombia. (1994). *Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Bogotá. D.C.: Congreso de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329>
- Congreso de Colombia. (1994). *Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Bogotá. D.C.: Congreso de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>
- Congreso de Colombia. (2002). *Acto Legislativo 2 de 2002. Por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles*. Bogotá. D.C.: Congreso de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5562>
- Congreso de Colombia. (2012). *Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Bogotá. D.C.: Congreso de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48267>
- Congreso de Colombia. (2013). *Ley 1617 de 2013. Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales*. Bogotá. D.C.: Congreso de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51601>
- Congreso de Colombia. (2015). *Ley estatutaria 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Bogotá. D.C.: Congreso de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>
- Congreso de Colombia. (2018). *Ley 1909 de 2018. Por medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes*. Bogotá. D.C.: Congreso de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87302>
- Congreso de Colombia. (2021). *Ley 2086 de 2021. Por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales del país, y se dictan otras*



- disposiciones*. Bogotá. D.C.: Congreso de Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159826>
- Elorza, F. (2021). ¿Oportunismo democrático o democracia imparabile? Medellín. *Kavilando*, 13(1), 125–133. <http://kavilando.org/revista/index.php/kavilando/article/view/425/382>
- Goldfrank, B. (2019). La difusión y el diseño de los presupuestos participativos en Brasil y los Estados Unidos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 11, 59–80. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/22542/21724>
- Goldsmith, W, y Vainer, C. (2001). Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre. *EURE (Santiago)*, 27(82), 115-119. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612001008200006>
- Gómez, C. (2021). *Origen, experiencias, dificultades y retos de los presupuestos participativos en Colombia*. [Tesis de maestría. Universidad Externado de Colombia]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/4053/GPABA-spa-2021->
- Gómez, J. (2020). *Presupuesto participativo: un nuevo escenario para la democracia en Medellín*. [http://repository.unaula.edu.co:8080/bitstream/123456789/1428/1/unaula\\_rep\\_pre\\_der\\_2020\\_presupuesto\\_participativo\\_democracia\\_Medellin.pdf](http://repository.unaula.edu.co:8080/bitstream/123456789/1428/1/unaula_rep_pre_der_2020_presupuesto_participativo_democracia_Medellin.pdf)
- Gutiérrez, A., Hincapié, L., y Villa, G. M. (2016). Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana. *EURE (Santiago)*, 42(125), 205-224. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0250-71612016000100009&script=sci\\_arttext](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0250-71612016000100009&script=sci_arttext)
- Hurtado, J., Hinestroza, L. (2016). La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución. *Justicia Juris*, 12(2), 59-76. <https://doi.org/10.15665/rj.v12i2.1011>
- JAL comuna nueve de Medellín. (s.f). *Funciones de la JAL*. <https://www.jalcomunanuevemedellin.com/funciones-de-la-jal/>

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). *Planeación y/o Presupuesto Participativo*.  
<https://www.minambiente.gov.co/participa/planeacion-y-o-presupuesto-participativo/#>
- Ojeda, G. (2021). *Presupuesto participativo una oportunidad para Duitama–Boyacá, de afianzar la gestión pública*. [Tesis doctoral, Universidad Externado de Colombia].  
[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1657-80312020000100130](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-80312020000100130)
- ONU-HABITAT. (2020a). *Explorando la función del presupuesto participativo en la aceleración de los objetivos del desarrollo sostenible (ODS): Un enfoque multidimensional en general*. Escobedo, México.  
[https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/exploring\\_the\\_role\\_of\\_participatory\\_budgeting\\_and\\_sdgs\\_spanish.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/exploring_the_role_of_participatory_budgeting_and_sdgs_spanish.pdf)
- ONU-HABITAT. (2020b). *Presupuesto participativo en la aceleración de los ODS*.  
<https://onuhabitat.org.mx/index.php/presupuesto-participativo-en-la-aceleracion-de-los-ods>
- Quintero, S. (2013). *Presupuesto participativo en Bogotá*. [Tesis de maestría. Pontificia Universidad Javeriana].  
<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/9012/QuinteroGalindoSandraIvonneth2013.pdf;sequence=1>
- Romero, C. (2005). La categorización. Un aspecto crucial en la investigación cualitativa. *Revista de Investigaciones Cesmag*, 11 (11), 113-118,  
[https://proyectos.javerianacali.edu.co/cursos\\_virtuales/posgrado/maestria\\_asesoria\\_familiar/Investigacion%20I/Material/37\\_Romero\\_Categorizaci%c3%b3n\\_Inv\\_cualitativa.pdf](https://proyectos.javerianacali.edu.co/cursos_virtuales/posgrado/maestria_asesoria_familiar/Investigacion%20I/Material/37_Romero_Categorizaci%c3%b3n_Inv_cualitativa.pdf)
- Rozo, A., García, A., y Gutiérrez, C. R. (2018). *Juntas administradoras locales: realidad social a la materialización de participación ciudadana en Colombia*.  
<http://bonga.unisimon.edu.co/handle/20.500.12442/3387>

- Rubio, R. (2021). La participación en la Constitución colombiana: una Constitución participativa pionera. *Revista Derecho del Estado*, 50, 43–76. DOI:<https://doi.org/10.18601/01229893.n50.03>.
- Sampieri, R., Fernández, C., y Baptista, L. (2014). Definiciones de los enfoques cuantitativo y cualitativo, sus similitudes y diferencias. En, R. H. Sampieri. *Metodología de la Investigación* (pp. 1-11). Mcgraw-Hill.
- Soto, A., Olivera, F., Montecinos, E. (2016). Presupuestos participativos en Chile y su contribución a la inclusión social. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, 56, 203-218. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1865/1493>
- Tamayo, J. (2018). *Las Juntas Administradoras Locales como expresión del proceso de descentralización: Medellín 2008-2015*. [Tesis de maestría. Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/62982>
- Vargas, C. (2022). *Regresan Presupuestos Participativos para decidir en qué invertir en localidades*. <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/gobierno/regresan-presupuestos-participativos-para-decidir-en-que-invertir#:~:text='Presupuestos%20Participativos'%20es%20la%20estrategia,Local%20que%20beneficien%20a%20los>
- Vargas, H., y Tobón, Y. (2015). *Estudio de caso: incidencia en el desarrollo de las Juntas Administradoras Locales de Medellín 2012-2014*. [Tesis Doctoral. Universidad EAFIT]). <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/7800>
- Villareal, L. M., y Bermejo, J. (2021). El presupuesto participativo como fortalecimiento de la democracia. *SEXTANTE*, 24, 44–55. <https://doi.org/10.54606/Sextante2021.v24.06>