

**El Papel de la Junta Administradora Local de la Comuna 11 de Medellín en las Dinámicas de Presupuesto Participativo Durante el Período 2020-2022: Análisis Crítico del Decreto 0146 de 2022**

**The Role of the Local Administrative Board of the 11<sup>th</sup> District of Medellín in the Dynamics of Participatory Budgeting During the 2020-2022 Period: Critical Analysis of the Decree 0146 of 2022**

Sahand Abbasi Miranda

Escuela de Derecho, Universidad EAFIT

Monografía de Grado

Octubre de 2023

### **Abstract**

La presente monografía de grado tiene como objetivo analizar críticamente el papel de la Junta Administradora Local (JAL) en el funcionamiento del Presupuesto Participativo (PP) en la Comuna 11 (Laureles-Estadio) de Medellín, en el periodo comprendido entre 2020 y 2022. Se identificó a los actores, intereses y procedimientos involucrados; asimismo, se profundizó en la institución del PP a nivel internacional, regional y local a través de un ejercicio de derecho comparado, ofreciéndose un énfasis en el papel de las Juntas Administradoras Locales (JAL) como autoridades políticas y administrativas en la designación de los fondos de PP, tanto en el fomento de la participación ciudadana como en el control político y administrativo de los procedimientos de asignación presupuestaria.

El lector encontrará a lo largo del cuerpo de la monografía, un repaso funciones de las JAL en la asignación de recursos del PP a la luz del Decreto 0146 de 2022, poniendo de relieve las inconsistencias existentes entre el cuerpo normativo a nivel nacional y las regulaciones de carácter territorial en la materia. Esta publicación académica pretende aportar elementos al debate sobre la eficacia y efectividad del PP en Medellín y su capacidad para cumplir con los fines del Estado en los territorios, explorándose experiencias exitosas del mismo tipo a nivel internacional y ofreciéndose recomendaciones en materia de política pública.

### **Palabras Clave**

Eficacia jurídica, descentralización, desconcentración, planeación participativa, presupuesto participativo, participación ciudadana, democracia participativa, políticas públicas, desarrollo sostenible, inclusión social, desarrollo comunitario, derecho comparado, derecho internacional, derecho administrativo.

The purpose of this dissertation is to critically examine the role of the Local Administrative Board (LAB) in the operation of the Participatory Budget (PB) in the district 11 (Laureles-Estadio) of Medellín, in the period spanning the years 2020 to 2022. For this purpose, the relevant actors, stakes and procedures involved were identified. This work will also examine the notion of the PB at international, regional and domestic scales through an exercise of comparative law, emphasizing the role of the LABs as political and administrative authorities in the allocation of PB funds, both in the fostering of citizen participation as well as in the political and administrative oversight of budgetary procedures.

Throughout this dissertation the reader is provided with an in-depth review of the role of the LABs in the allocation of PB resources in light of the Decree 146 of 2022, highlighting the inconsistencies between the national legislation and territorial regulations on the subject. This paper aims to provide insights into the debate on the efficacy and effectiveness of the PB in Medellín as well as its capacity to fulfil the purposes of the Colombian State in the territories, while also exploring successful experiences of the same nature at the international stage and offering some policy recommendations.

### **Key Words**

Legal efficacy, decentralization, deconcentration, participatory planning, participatory budgeting, citizen participation, participatory democracy, public policies, sustainable development, social inclusion, community development, comparative law, international law, administrative law.

### **Contenido**

Prólogo .....	4
Introducción .....	5

EL PAPEL DE LA JAL EN EL PP DE LA COMUNA 11 DE MEDELLÍN 2020-2022	4
Objetivos .....	8
Objetivo general .....	8
Objetivos específicos.....	8
Explorar la eficacia y efectividad del PP en la Comuna 11 de Medellín. ....	8
Comparar las regulaciones del orden nacional y territorial en materia de PP. ....	8
Analizar los Actos Administrativos de la JAL. ....	8
Hipótesis .....	8
Marco Teórico.....	10
Metodología .....	24
Discusión y Conclusiones .....	25
Conclusión No. 1: El PP no genera una incidencia significativa en la población de la Comuna 11 .....	25
Conclusión No. 2: El Decreto 0146 de 2022 es incompatible con el ordenamiento jurídico nacional .....	36
Conclusión No. 3: Los actos de la JAL no son eficaces en la incidencia sobre los procedimientos de PP de la Comuna 11 .....	49
Recomendaciones .....	59
Excluir del tráfico jurídico al Acuerdo 28 de 2017 en conjunto con el Decreto 146 de 2022 ..	60
Establecer un diálogo intersectorial entre los distintos actores sociales, académicos y políticos con incidencia en las dinámicas de PP de la Medellín a fin de arribar a un nuevo marco normativo en el nivel distrital.....	60
Utilizar instrumentos jurídicos ya disponibles en el ordenamiento para efectos de una potencial reforma la SDP de Medellín.....	61
Fortalecer el papel de las Juntas Administradoras Locales en su condición de autoridades administrativas de sus jurisdicciones. ....	62
Referencias.....	62

## **Prólogo**

El presupuesto participativo (en adelante PP), al ser una modalidad de asignación presupuestal que se determina de acuerdo con las interacciones de las comunidades, a quienes se les confiere la potestad de priorizar las inversiones del rubro asignado a aquellas necesidades que consideren pertinentes, se concibe como una herramienta de gran utilidad a la hora de mitigar las limitaciones de los actores estatales en el abordaje de las necesidades de los administrados en un territorio concreto, predominantemente urbano para los enfoques de interés que aquí conciernen.

La importancia del tema que aquí se aborda radica en el carácter determinante que juega la institución jurídica del PP en el ordenamiento de las estructuras sociales (como las organizaciones y sectores) al nivel más local, y en las interacciones que estos protagonizan tanto desde el plano político como desde la participación comunitaria en el marco de un intento por abordar las necesidades de las poblaciones de los territorios sobre los que se implementan aquellas políticas.

## **Introducción**

La presente monografía explorará el papel que juegan la Juntas Administradoras Locales (en adelante JAL) en su calidad de autoridad política y administrativa colegiada de las comunas de Medellín (concretamente la Comuna 11 Laureles-Estadio) en los fenómenos relativos a la designación de partidas de PP, en lo que concierne no solo al fomento de los espacios de participación ciudadana creados por la ley, sino también en el ejercicio activo de control político y administrativo a los procedimientos por medio de los cuales se delimitan, asignan y ejecutan los PP.

Lo aquí desarrollado se concibe en razón al trabajo que durante 3 años y 10 meses he desempeñado en mi calidad de edil de la Comuna 11 (Laureles-Estadio) de Medellín para el período constitucional comprendido entre enero de 2020 y diciembre de 2023, siendo esta una posición que me ha permitido poner en práctica los conceptos aprendidos a lo largo de la carrera de Derecho que he cursado en la Universidad EAFIT.

A través de las siguientes páginas se pretende aportar con una visión crítica frente a la evolución del fenómeno del PP, el cual ha sido sujeto de una interesante polémica en la esfera de la Administración Pública en el país desde la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991 (en adelante la CP). En tal sentido se hará desarrollo de la implantación de la figura, originariamente perteneciente al derecho externo, en el contexto nacional; la construcción gradual que en la materia ha emprendido el ordenamiento desde los ámbitos predominantemente legal y jurisprudencial, las regulaciones específicas previstas desde la órbita de lo territorial y la relación de complejidad y tensión que entre ambas esferas se puede detectar.

Asimismo, una gran fuente de interés para haber abordado este tema en mi monografía de grado radica en el desconocimiento relativo que existe, tanto en el foro jurídico como a un nivel más amplio de la opinión pública, sobre la institución jurídica de las JAL, a pesar de ser estas corporaciones públicas en toda regla consagradas en la CP, que son sujetas a una serie de atribuciones que tienden a pasar desapercibidas entre los estudiosos del derecho público colombiano en lo relativo a su amplitud e importancia.

Así pues, una de las pretensiones que se persigue al formular esta monografía es promover el debate académico sobre el papel fundamental que juegan las JAL en el control político y formulación de políticas públicas con incidencia directa en el territorio, como lo son los PP en el contexto de Medellín. Lo anterior con miras a argumentar porqué es preciso que los

proyectos de ciudad que se formulen tanto desde la esfera política, como la académica y empresarial tengan en cuenta a las JAL y propendan por que estas puedan llevar a cabo el pleno de facultades que el ordenamiento jurídico colombiano les confiere.

En las siguientes líneas se ofrece al lector un análisis de las disposiciones contenidas en el Decreto 0146 de 2022 que regula el Sistema Distrital de Planeación (SDP) de Medellín, enfocándose predominantemente en las discordancias que esta norma ha supuesto para la JAL de la Comuna 11 en el ejercicio de sus atribuciones relativas al PP conferidas en el ordenamiento nacional; asimismo se explorarán la eficacia y efectividad de aquella figura como instrumento de ejercicio de funciones estatales en el territorio objeto de estudio, además de poner bajo la lupa la efectividad de los actos expedidos por la JAL en la materia durante este tiempo a la hora de generar cambios en el estado de cosas. Al finalizar, se formulan una serie de recomendaciones en materia de política pública para efectos de mejorar el SDP.

El marco temporal de referencia que orientó el desarrollo de esta monografía correspondió al período comprendido en los años 2020 a 2022, correspondiendo a la ejecución de las vigencias 2021, 2022 y 2023, dándose un énfasis especial a los procedimientos de PP en la Comuna 11 Laureles-Estadio emprendidos durante el año 2022 y que se están ejecutando en la vigencia 2023, sin perjuicio de que se puedan enunciar hechos relevantes pertenecientes a vigencias anteriores a modo de mayor ilustración y contextualización.

Este artículo se concibió a través de la formulación del proyecto de monografía adelantado para efectos del caso, es en consecuencia el resultado de la investigación allí llevada a cabo en detalle, de modo que a lo largo de las líneas siguientes el lector se encontrará con pluralidad de referencias al trabajo investigativo agotado de manera previa.

## **Objetivos**

### ***Objetivo general***

Analizar críticamente el papel del Decreto 0146 de 2022 en las dinámicas y procedimientos de presupuesto participativo (PP) de la Comuna 11 de Medellín en el período comprendido entre 2020 y 2023, particularmente en lo que concierne al ejercicio de atribuciones de la Junta Administradora Local (JAL).

### ***Objetivos específicos***

**Explorar la eficacia y efectividad del PP en la Comuna 11 de Medellín.** A fin de arrojar luz sobre la idoneidad de la figura para incidir sobre el territorio y generar una efectiva satisfacción de las necesidades de una proporción numéricamente representativa de la población.

**Comparar las regulaciones del orden nacional y territorial en materia de PP.** Para efectos de ofrecer un panorama completo de los medios constitucionales y legales que se confieren a la JAL en su incidencia en la asignación y ejecución de partidas de PP, apuntando a las discordancias existentes entre aquellos y lo contenido en el Decreto 0146 del Distrito de Medellín.

**Analizar los Actos Administrativos de la JAL.** Con miras a valorar la medida en que la JAL de la Comuna 11 del distrito de Medellín pudo hacer un ejercicio real de sus facultades normativas frente a la incidencia en las dinámicas de PP del territorio objeto de abordaje en el período comprendido entre 2020 y 2023.

## **Hipótesis**

A partir de la investigación realizada se dispuso abordar los objetivos propuestos en esta monografía a través de la formulación de las siguientes hipótesis:



1. Las partidas de PP ejecutadas en la Comuna 11 de Medellín son altamente ineficaces en cuanto no reflejan a una proporción numéricamente representativa ni representativamente plural de la población que habita el territorio, los niveles de desconocimiento de la figura son altos y las barreras de acceso a las dinámicas de participación ciudadana con enfoque en PP en el territorio son prohibitivas para la mayoría de la población.

Se exploraron las discordancias entre el perfil demográfico, socio-económico y cultural de la Comuna 11 y la destinación específica de las partidas de PP a proyectos de inversión, a su vez se profundizó en el fenómeno de captura de la institución por parte de grupos de interés y sectores políticos afines a la alcaldía de Daniel Quintero Calle.

2. El Acuerdo 28 de 2017 del Concejo de Medellín, reglamentado por el Decreto 146 de 2022 del Alcalde de Medellín se aparta de lo regulado en el orden nacional tanto desde lo constitucional, como legal y jurisprudencial, por tanto, es un instrumento jurídico inconstitucional que resulta lesivo de las dinámicas de participación ciudadana, entre ellas particularmente el PP en la Comuna 11 de Medellín.

En virtud de lo anterior se exploraron alternativas de política pública del orden distrital para perseguir una interacción constructiva entre actores comunitarios con incidencia en el PP de la Comuna 11, y especialmente la JAL, usando elementos normativos que ya se encuentran en la legislación del país.

3. El papel de la JAL de la Comuna 11 de Medellín en el ejercicio de sus facultades en el marco de los procedimientos anuales de PP es altamente ineficaz, permeando esto el desempeño de la figura en la comuna y suscitando una desnaturalización de su idoneidad como mecanismo para el abordaje de las necesidades de la población en el espacio político-administrativo objeto de estudio.

A lo largo del desarrollo del artículo se exploraron las posibles razones que puedan desvirtuar o confirmar la posición de partida arriba enunciada, desde el punto de vista de lo jurídico al haber una clara incongruencia entre las normas del orden territorial y nacional, así como la falta de ejecutoriedad de la que adolecen las regulaciones particulares emitidas por la JAL en la materia; así como desde el inconformismo existente entre la población, actores comunitarios y opinión pública sobre el desempeño de la figura del PP en la Comuna 11.

### **Marco Teórico**

En la investigación que se llevó a cabo para arribar a la elaboración de este artículo se prestó particular atención a las nociones de eficacia y efectividad jurídicas; aquella como atributo de la norma concretado en la observancia de las disposiciones por el sujeto receptor, y esta como un atributo del poder materializado en la satisfacción de los objetivos propuestos por los órganos de autoridad en la emisión de enunciados normativos. Se tomaron las contribuciones de Durkheim (1893) en el sentido de describir al derecho como un instrumento de ordenación social que resuelve conflictos y propende por la preservación de un orden político en el contexto de las interacciones entre sujetos, que las relaciones sociales son encausadas a través de una noción de

cohesión denominada solidaridad que es mecánica en el contexto de las sociedades homogéneas preindustriales y orgánica en las sociedades heterogéneas pos industriales.

A partir de la adhesión a la noción del derecho como mecanismo de asignación de roles a los individuos en las sociedades modernas, se arribó a los desarrollos de Selznick (1969), quien ahonda en la percepción de legitimidad social de las normas como factor condicionante sobre las consideraciones de eficacia y efectividad, línea en la que profundizan Kagan (1997) y Tyler (2006), el primero relacionando la legitimidad a la percepción de justicia social de los enunciados normativos, y el segundo subrayando en la participación comunitaria en la elaboración normativa como mecanismo de legitimación de esta. En últimas, la premisa que se extrae es que las normas más legítimas son más propensas a ser obedecidas, lo que permea la eficacia y la legitimidad.

Por su parte, Black (1976), Merry (1990) y Coleman (1990) sostienen que la efectividad de la norma es un concepto complejo que se compone de tres elementos principales: El cumplimiento normativo por parte del sujeto receptor (eficacia en sentido estricto), la aplicación normativa por parte del conjunto de instituciones estatales y el impacto generado por la norma entendiéndose como un cambio positivo en el estado de cosas que puede o no enmarcarse en lo deseado por el sujeto emisor. A su vez Müller & Uhlmann (2013) y Zamboni (2018) entienden por cumplimiento el grado en que los receptores de un enunciado normativo cumplen con las disposiciones que se les impone; por aplicación el conjunto de acciones emprendidas por el aparato institucional de Estado con miras a garantizar el cumplimiento de sus normas y por impacto los efectos reales que generan las normas en su incidencia sobre las dinámicas sociales.

Para efectos de la investigación realizada se postuló la premisa de que la institución jurídica del PP en la Comuna 11 de Medellín es efectiva en el sentido de que satisface una serie

de aspiraciones formales del Distrito de Medellín que en las líneas posteriores se profundizarán, mientras que resulta profundamente ineficaz desde un punto de vista material toda vez que involucra indicadores pobres de participación ciudadana en la delimitación de las partidas anuales, siendo particularmente lesiva del ejercicio de funciones de las JAL, lo que en últimas conlleva la captura de la figura por parte de grupos de interés que terminan desvirtuando su vocación como medio de abordaje de necesidades en la población objeto de estudio.

Tomando las ideas de Fung (2004) se argumentó la importancia de la democracia en el desarrollo urbano como eje central para la creación de núcleos poblacionales incluyentes, participativos y resilientes, explorándose a su vez lo desarrollado por la escuela francesa abanderada por Lefebvre (1968) en la conceptualización de la noción conocida como Derecho a la Ciudad, el cual se concreta en el proporcionamiento de mecanismos democráticos y participativos para el desarrollo de los territorios, la activación de la función prestacional del Estado para propender por una vida digna de los habitantes y la creación de espacios comunes para la integración social y el goce de los entornos urbanos. Se aterrizaron ambas ideas al caso particular de Medellín resaltando el dramático proceso de creación de tejido social a través del urbanismo y los mecanismos de participación ciudadana como los PP que ha experimentado la ciudad en lo corrido del siglo XXI (Brand *et al.*, 2015).

Además, se acotó el problema endémico de ineficacia que aqueja al sistema jurídico colombiano, basándose en los aportes de Angarita (2018) y García Villegas (2009) se sostuvo que aquel halló sus raíces en los orígenes coloniales de las instituciones del Estado y se perpetuó a lo largo de la era republicana como producto de una confluencia de factores como la incapacidad institucional de proyectar poder en las periferias geográficas, la corrupción y la

tendencia que han tenido los actores políticos de utilizar el derecho como un instrumento de supremacía y represión contra sus oponentes (Restrepo, 1995).

Como resultado se generó lo que la doctrina ha denominado como una cultura de la ilegalidad en Colombia, que implica importantes costos de oportunidad desde lo económico, social y cultural. Trayendo a colación lo desarrollado por Nino (2005) se demostró que la ineficacia es una realidad generalizada de los ordenamientos latinoamericanos, no obstante, siendo particularmente grave en el entorno patrio al confluir con fenómenos como el Conflicto Armado Interno, el narcotráfico y la captura de las instituciones por parte de proyectos rentistas.

Enfatizando en el caso colombiano la investigación exploró la permeación de los actores al margen de la ley en el actuar del Estado a través de las normas jurídicas (Duncan, 2011), el poder desnaturalizador de la función pública causado por las rentas ilícitas, principalmente el narcotráfico (Waldmann, 2007); y, por último, la captura de las instituciones del Estado por parte de proyectos rentistas como el paramilitarismo (Garay Salamanca et al., 2008). Además de las consecuencias humanitarias reseñadas por el CEV (2022), el CNMH (2022) y el IDMC (2023), para efectos de la investigación se relacionaron los anteriores fenómenos con una pérdida reiterada y sistemática de confianza del público en el ordenamiento jurídico, y por extensión las instituciones del Estado, lo que ha alimentado la ineficacia de aquel en un círculo vicioso que ha permeado de manera permanente el tejido social del país y las dinámicas que en este tienen lugar (Ruiz, 2011).

La investigación se basó en los informes del DANE (2022), *ibid.* (2023), CEPAL (2022), entre otros, a través de los cuales se elaboró una caracterización general de las necesidades en Colombia, resaltándose tres aspectos básicos que se entrelazan en las consideraciones posteriores de esta monografía: La desigualdad materializada en un coeficiente de Gini que varía entre 51.5

y 54.2 dependiendo de la medición que se use, lo que convierte al país en el séptimo más desigual del mundo; la pobreza sufrida por el 39.3% de la población, lo cual es sustancialmente superior al 32.1% del promedio de países de Latinoamérica y el Caribe; mientras que a nivel de pobreza extrema Colombia se ubica como el cuarto país de la región con un 15%, solo por detrás de Honduras, Nicaragua y Guatemala.

En la investigación se hizo una caracterización de las particularidades de Medellín y la Comuna 11 (Laureles-Estadio), lo que se tomará como una de las bases conceptuales para la sustentación de la conclusión No. 1 en la parte final de este artículo. Se usaron datos de Medellín Cómo Vamos (2021), Alcaldía de Medellín (2020), *ibíd.* (2016), DANE (2022), *ibíd.* (2018), Concejo de Medellín (2023), entre otros referenciados al final.

Así, se parte desde las premisas de que la Comuna 11 de Medellín ocupa un territorio de aprox. 7.41 km<sup>2</sup>, cuenta con una población de 123.185 habitantes repartidos en 69.546 mujeres y 53.639 hombres, el 65.5% de su población pertenece al estrato socioeconómico medio-alto, se ha desarrollado urbanísticamente en torno a las propiedades horizontales que constituyen un 81.5% de la oferta de vivienda, es la Comuna más envejecida de Medellín con un 30.94% de la población que tiene más de 60 años, tiene una tasa de desempleo atípicamente alta en proporción a la renta del territorio, cuenta con la mayor cobertura en educación superior de la ciudad; y sufre de marcadas problemáticas como la pobreza vergonzante (Cardona Rojas, 2020), la turistificación (Concejo de Medellín, 2023) y la gentrificación (Jaramillo, 2023).

Es una Comuna en la que las partidas presupuestales afectadas a PP no son priorizadas conforme a un criterio demográficamente representativo ni participativamente significativo en proporción a las dinámicas poblacionales y dinámicas del territorio de acuerdo con los datos macro tomados de DANE (2018), Medellín Cómo Vamos (2021), OPPCM (2022), entre otros;

sino que la investigación emprendida da cuenta de un fenómeno de la captura del PP en manos de grupos de interés (García, 2022; El Colombiano, 2022) que se aborda en profundidad en el la parte conclusiva de esta monografía.

Posteriormente, la investigación se centró en la conceptualización de los PP y su evolución histórica hasta ser implantados en Colombia por ministerio de la CP y sus desarrollos posteriores. Citando lo sostenido por Dias *et al.* (2019) se entendió que el PP es: i. la afectación de parcial o total de una partida presupuestal a ii. la deliberación y votación libres e irrestrictas del conjunto o sector de la población en un territorio específico. A su vez, y aunque no existen iniciativas de esta clase a nivel colombiano, los procesos de PP no son necesariamente susceptibles de realizarse con presupuesto público, sino que en la autonomía de la voluntad de la que están revestidas las personas jurídicas del derecho privado pueden llegar a hacer uso de la figura en sus estrategias de incidencia social.

Aclarando esto, se delimitó que para efectos de esta monografía el PP se entenderá como un presupuesto público que se concreta en una afectación parcial (el 5%) de las partidas municipales establecidas en el Plan Operativo de Inversión Anual (POAI), que es un instrumento de gestión de los Planes Municipales de Desarrollo regulados en la Ley 152 de 1994. Son partidas que buscar incidir directamente en las necesidades de los territorios, por lo que se distribuyen en proyectos que atienden a problemáticas específicas priorizadas por la comunidad en ejercicios de participación ciudadana, pudiéndose establecer una relación género-especie entre los PP y aquellos mecanismos (Gutiérrez *et al.*, 2016; Broj 2009).

Citando a Wampler (2012), *ibíd.* (2010), Cabannes (2004), Goldfrank (2007), *ibíd.* (2010), Genro & Iorio (1999), De Oliveira (2017), Baiocchi & Lerner (2007) entre otros, la investigación circunscribió los orígenes de los PP a la ciudad brasileña de Porto Alegre en el año

1989 como un vehículo del gobierno municipal perteneciente al Partido de los Trabajadores para dotar de mayor eficacia las iniciativas de inversión, así como la creación de tejido social a través de la promoción de las interacciones entre Estado y ciudadanos en un contexto en que el país se encontraba saliendo de una dictadura militar y los mecanismos democráticos estaban en pleno proceso de desarrollo.

La investigación señaló como ventajas de la figura la aptitud de la que se reviste para identificar y atender necesidades particulares en las comunidades, así como la presencia estatal que supone a nivel territorial y barrial; por su parte, las desventajas son la susceptibilidad de captura de los PP por grupos de interés, la baja proporción de presupuesto afectado a PP por los ordenadores de gasto, lo que da cuenta de una relativa reticencia de los gobiernos centrales a nivel de Sudamérica de promover la figura; así como la apatía de los ciudadanos frente a los mecanismos de participación ciudadana.

Por su parte, en Dias *et al.* (2019) se identificaron entre 11.690 y 11.825 políticas de PP repartidas en 70 países, los continentes con mayor incidencia de aquellas son Europa (39%), seguido de África (28%), América del Sur (26%), Asia (23%), América del Norte y Oceanía (5% en conjunto). A pesar de ser América del Sur el lugar de origen del PP, la investigación pudo dar cuenta de un declive gradual de la figura como producto de la pérdida de interés de los Estados hacia la promoción de estos procedimientos; destacan el caso brasileño que ha registrado un notorio deterioro en sus procedimientos de PP desde la segunda mitad de la década de 2010 y el caso colombiano, advirtiéndose que el capítulo 2.2. del Acuerdo de Paz de 2016 le confiere a los PP un papel destacado en la participación ciudadana como medio para la construcción de tejido social y la eliminación de las causas de conflictividad en los territorios; suponiendo las falencias



en la implementación del Acuerdo una oportunidad perdida para el fortalecimiento de los PP en el país (Jaramillo Rincón, 2019).

Según el OPPCM (2022), el techo presupuestal afectado a PP en Medellín para el año 2023 es de \$285.000 millones, dándose cuenta de una clara vocación redistributiva de la figura que se materializa en una asignación desigual de los recursos a las 16 comunas y 5 corregimientos del Distrito de acuerdo con los indicadores de incidencia de necesidades. Así las cosas, la Comuna 1 (Popular) tiene el mayor techo presupuestal asignado con \$17.850 millones, mientras que las comunas 11 (Laureles-Estadio) y 14 (El Poblado) comparten el fondo de la tabla de recursos asignados con \$7.828 y \$6.545 millones respectivamente.

Para efectos del presente artículo la investigación definió a las JAL como corporaciones administrativas de elección popular que ejercen jurisdicción sobre las 16 comunas y 5 corregimientos del Distrito de Medellín por un período constitucional de 4 años, siendo el actual el comprendido entre el 15 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2023. Aquellas, se consagran en el art. 318 de la CP y son abordadas a través de multiplicidad de normas de carácter legal, jurisprudencial y territorial que serán abordadas como parte del *corpus* normativo desarrollado en el siguiente capítulo. Las JAL expiden Actos Administrativos que se pueden circunscribir a las categorías de Resoluciones y Acuerdos Locales, no siendo ajenas a las dinámicas de irrupción del *soft law* a través de instrumentos como las circulares y los reglamentos técnicos.

Un factor relevante que hace de las JAL una institución jurídica especial en comparación con las demás corporaciones públicas de carácter administrativo consagradas en la CP es la vocación comunitaria de las que están revestidas, que se ve aterrizada en una interacción particularmente intensa entre aquellas y los actores que ejercen incidencia en los territorios

(Valencia-Tello & Karam de Chueiri, 2014). El edil tiene una doble condición de servidor público y miembro activo de una comunidad, que no pocas veces confluye con un ejercicio de liderazgo comunitario, lo que le convierte en un sujeto con el potencial de llevar la presencia del Estado a los territorios de una manera mucho más eficaz que los otros entes de la Administración Pública.

A partir del contexto repasado, la investigación delimitó el *corpus* normativo que se usará como base para el análisis sobre el que versa la presente monografía. Comenzamos con el preámbulo de la CP que consagra la naturaleza participativa del Estado colombiano en los siguientes términos:

*“El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus Delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, **dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo**, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia”.* Negrilla y subraya fuera de la cita original.

El preámbulo debe entenderse en conjunto con el art. 270 (de la participación ciudadana), el cual tiene la siguiente redacción:

**“La ley** organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que

permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles

administrativos y sus resultados”. Negrilla y subraya fuera de la cita original.

Se señala al lector que esta materia es la base constitucional sobre la que el legislador desarrolla la Ley Estatutaria 1757 de 2015, cuyo análisis en profundidad se ofrece a lo largo del texto.

Resultan además de interés los art. 113 (de la estructura del poder público) y 313 *ibidem* (de las funciones de los Concejos); siendo de capital importancia el art. 318 (de las funciones de las JAL) toda vez que servirán de columna vertebral en la argumentación de las conclusiones que se pondrán sobre la mesa en los siguientes capítulos. La norma en cuestión es del siguiente tenor:

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

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

*planes de inversión.*

4. **Distribuir** las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

5. **Ejercer** las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales.

*Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.* Negrilla y subraya fuera de la cita original.

En el ámbito jurisprudencial esta monografía se apoya en gran medida de la Sentencia C-541, que desarrolla importantes ideas sobre las funciones de las JAL. Resumidamente, sostiene que el constituyente consagró a estas Corporaciones para: i. Promover el desarrollo de los territorios sobre los que ejercen jurisdicción, ii. Procurar el mejoramiento socioeconómico y cultural de los habitantes del territorio y iii. Asegurar la participación efectiva de la comunidad en la gestión de los asuntos que conciernen al territorio.

Por su parte, la mención jurisprudencial más sustancial en materia de PP en Colombia se encuentra en el Fallo 01314 de 2019 del Consejo de Estado, que resolvió el litigio originado en una demanda de Nulidad por Inconstitucionalidad al Acuerdo 043 de 2007 que crea el Sistema Municipal -Distrital- de Planeación (en adelante SDP) de Medellín por vulnerar los art. 113, 289, 313, 318 y 339 de la CP al haberse arrogado el Concejo de Medellín una función propia del legislador estatutario concretada en la creación de instrumentos de participación ciudadana no contemplados en la normativa legal ni constitucional a efectos de sacar adelante los procedimientos de PP de la ciudad; así como en la modificación de la estructura orgánica del Estado al crearse órganos que no estaban contemplados en el marco normativo del orden nacional y se tradujeron en un despojo gradual de atribuciones de las JAL como acotan Argote & Barney (2018).

A tal entendimiento se llega conforme la lectura de la literalidad del Fallo 01314 de 2019, el cual tiene apartes del siguiente tenor: *A esta conclusión se arriba porque en materia de mecanismos de participación, su regulación debe estar amparada en una ley de naturaleza especial que tiene una fuerza vinculante mayor, en razón a las “reglas, principios, fines y objetivos que regulan materias de especial importancia”, que son los que justifican que sea el legislador cualificado quien reglamente el tema de manera general en virtud de la preferencia que a esta normativa se le reconoció por razón de los específicos asuntos que regula. Y ello obedece, **porque la reserva de la ley, como desarrollo del principio de legalidad garantiza que determinados asuntos tengan una orientación general especial que el constituyente estableció, con un claro propósito de resguardar por la importancia de los asuntos, la reglamentación de determinadas materias, entre ellas la de mecanismos de participación.** [...] De este modo, descendiendo al caso bajo examen, se tiene que, a pesar de que el recurrente invocó que de ningún modo restringió el derecho de participación y que su propósito era adelantar y poner en funcionamiento la actividad participativa de las comunidades para aprobar los presupuestos participativos, lo relevante y que analizó el Tribunal, fue que **esta clase de mecanismos de carácter participativo requieren, necesariamente para su validez, y por expresa disposición constitucional, un desarrollo legal estatutario previo, para no invadir competencias y atribuciones que no le están conferidas.** Negrilla y subraya fuera de la cita original.*

Esta sentencia se reviste de un protagonismo medular en el desarrollo de los capítulos siguientes, en cuanto la postura que se asume en esta monografía es que, a pesar de los lineamientos del Consejo de Estado, el Municipio –ahora Distrito- de Medellín ha regresado a la

vida jurídica las disposiciones anuladas del Acuerdo 043 de 2007, tanto en el Acuerdo 028 de 2017 como en el Decreto 146 de 2022 como se desarrollará en profundidad en las siguientes líneas.

Descendiendo al ámbito legislativo, la investigación realizada dio cuenta de que las leyes 1551 de 2012 (disposiciones sobre los municipios en reforma de la Ley 136 de 1994) y 1757 de 2015 (Estatutaria de Participación Ciudadana) forman el núcleo legal del marco normativo dentro del que se circunscribirán los análisis siguientes, la primera creando la figura de los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación (en adelante CCCP) y la segunda ofreciendo un atisbo de los mecanismos para el ejercicio del Derecho Fundamental en el ordenamiento colombiano.

Se adelanta al lector que, en la figura de los CCCP se halla uno de los problemas jurídicos más importantes de esta monografía, en cuanto si bien la Ley los crea como instancias temporales y consultivas de apoyo a las JAL en los procedimientos de PP, el Distrito de Medellín ha acogido una interpretación excesivamente laxa de la Ley 1757 de 2015, dándoles la doble calidad de instancias permanentes y mecanismos de participación ciudadana lo que riñe con lo preceptuado en el Fallo 01314 de 2019 y ha generado una limitación ostensible del campo de maniobra de las JAL en el ejercicio de sus funciones.

Además, como parte del *corpus* normativo que delimita el análisis jurídico emprendido para la realización de esta monografía fueron de importancia las leyes 136 de 1994, 152 de 1994, 393 de 1997, 617 de 2000, 734 de 2002, 743 de 2002, 1952 de 2019, 2086 de 2021, 2166 de 2021, entre otras.

Adicionalmente, se cuenta con el Acuerdo 028 de 2017 que crea el SMP -SDP actual- y su reglamentación específica en el Decreto 146 de 2022 que regula a los actores que hacen parte de los procedimientos de PP en Medellín, y por extensión la comuna 11, predominantemente girando en torno de los CCCP, los dinamizadores de los entes del sector central y descentralizado del Distrito, así como el Departamento Administrativo de Planeación (DAP). En la última escala de la pirámide regulatoria están los Actos Administrativos de la JAL en la materia, habiéndose tenido en cuenta en la realización de esta monografía el Plan de Desarrollo Local (en adelante PDL) de la comuna 11, la Resolución 015 de 2020, el Acuerdo Local 09 de 2023 y demás disposiciones.

Por último, completando el marco aquí ofrecido, la investigación ahondó en el PDL de la comuna 11 de Medellín, el cual abarca el período comprendido entre 2014 a 2027, estableciendo una serie de líneas estratégicas como enfoque a la acción institucional de los actores del Distrito, con una pretensión de vinculatoriedad. La Resolución 015 de 2020 de la JAL adhiere su estructura de funcionamiento externo a aquellas líneas de acción que se distribuyen de la siguiente forma:

- Línea Estratégica I: La Comuna 11 como referente de cultura, convivencia y participación ciudadana.
- Línea Estratégica II: La Comuna 11 ambiental y territorialmente sostenible.
- Línea Estratégica III: La Comuna 11 generadora de oportunidades para el emprendimiento social y económico.
- Línea Estratégica IV: La Comuna 11 con desarrollo y bienestar social para toda su población.

## **Metodología**

La información recopilada para efectos de la realización de las últimas partes de este artículo fue recabada a través de metodologías de observación, entrevista, investigación y excepcionalmente mecanismos como el derecho de petición; se hizo uso de la experiencia empírica con la que cuenta el suscrito en el contexto de la Administración Pública y concretamente en el ejercicio de mis potestades como edil de la comuna 11 Laureles-Estadio desde el mes enero de 2020 hasta la fecha, con un trabajo enfocado en gran medida en los procedimientos de PP desarrollados en el territorio objeto de estudio.

Se comenzó explorando en profundidad las nociones de eficacia y efectividad jurídica, la endemicidad de la ausencia de ambas en el entorno legal colombiano, la naturaleza jurídica de las JAL, así como el desarrollo histórico y normativo concerniente al fenómeno del PP en el mundo, Colombia y Medellín; se ofreció una visión del deber ser de las dinámicas que delimitan, asignan y ejecutan los recursos de PP desde el punto de vista de las regulaciones disponibles, contrastándose con la realidad que se avizoró en el desarrollo de las primeras partes de esta monografía y recopilados en los hallazgos que se identificaron en el diagnóstico del estado de cosas en la Comuna 11.

Durante el proyecto de investigación se hizo uso de un trabajo previo de recopilación de datos encaminado a arrojar indicios sobre la percepción que se tiene a nivel de opinión pública por parte de la población objeto de estudio, aquel consistió en una encuesta en la que se recopiló una muestra de 250 personas habitantes de la comuna 11 y que se distribuyó en grupos etarios comprendidos entre los 18 y 90 años, además de participación igual de ambos géneros.



Vale la pena traer a colación el hecho de que el ejercicio de encuesta de elaboración propia aquí referenciado se llevó a cabo para efectos de diagnosticar el estado de cosas de la percepción ciudadana de Laureles-Estadio con miras a orientar el accionar de la JAL en la expedición de varios de los Actos Administrativos emitidos en 2022 que se repasaron en este artículo; por tanto, es de interés en el contexto del trabajo aquí realizado toda vez que sus hallazgos soportan parcialmente las premisas aquí propuestas.

### **Discusión y Conclusiones**

#### ***Conclusión No. 1: El PP no genera una incidencia significativa en la población de la Comuna 11***

*Prima facie*, el trabajo emprendido a nivel de percepción de la opinión pública, concretado en el sondeo que se referenció en la investigación así como material periodístico y de veedurías ciudadanas, destacando Todos por Medellín (2021); confirma la hipótesis de ineficacia de las partidas de presupuesto participativo en la solución de necesidades en el territorio, lo que, junto con el trabajo de observación empírica llevado a cabo en el contexto de los procedimientos de PP emprendidos hasta septiembre de 2023, así como la investigación documental y normativa desarrollada, me lleva a aseverar la existencia del primer problema propuesto en la conclusión No.1, lo que implica la consecuencia necesaria de que la JAL no está ejerciendo de manera eficaz sus potestades previstas para el contexto de las dinámicas de PP, soportando parcialmente lo afirmado en la conclusión No. 3.

Los elementos contenidos en el PDL serán uno de los pilares en los que se basó el ejercicio de análisis crítico que se llevó a cabo en la parte final de este artículo, concretamente al servir como referencia a la hora de demostrar las importantes incongruencias existentes entre el

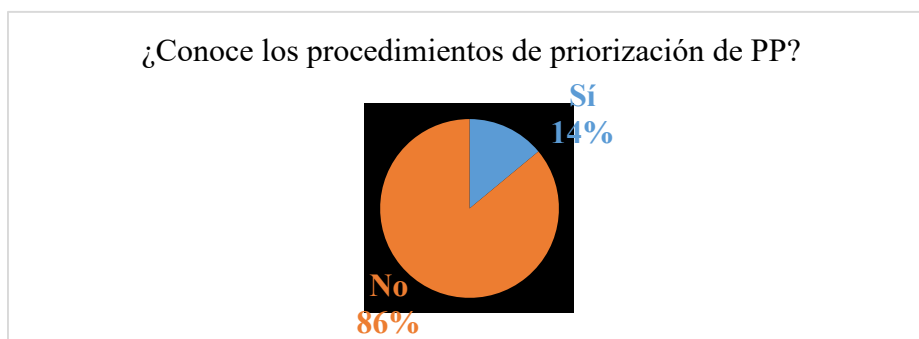
papel de la JAL como lo regula la norma y la eficacia en el mundo real que terminan teniendo los actos expedidos por la Corporación.

Se indagó por los siguientes elementos que se consideraron relevantes a fin de problematizar las posturas sobre las que se partió en la elaboración de la presente monografía:

1. Conocimiento de la ciudadanía sobre la existencia de las partidas de PP:



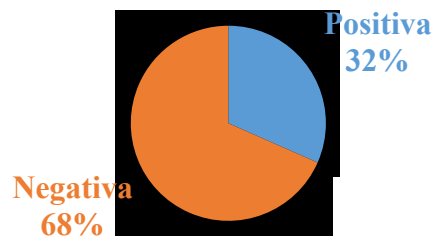
2. Conocimiento de los procedimientos por medio de los que se determinan, distribuyen y ejecutan las partidas de PP en el territorio



3. Percepción de la ciudadanía sobre el papel que ejercen los órganos e instancias que participan en los procedimientos de PP sobre el territorio.

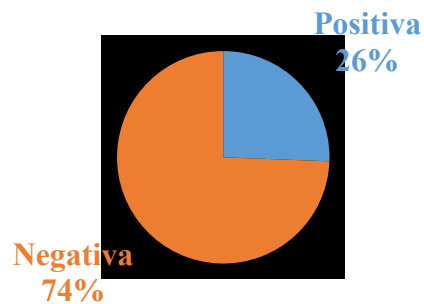
- La Administración Distrital

¿Cuál es su imagen de la Alcaldía de Daniel Quintero?



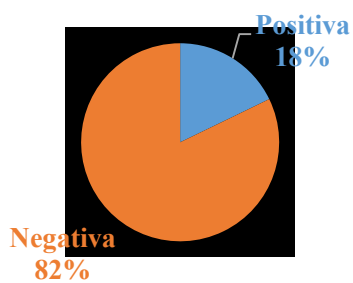
- La JAL de la comuna 11

¿Cuál es su imagen de la JAL de la Comuna 11?

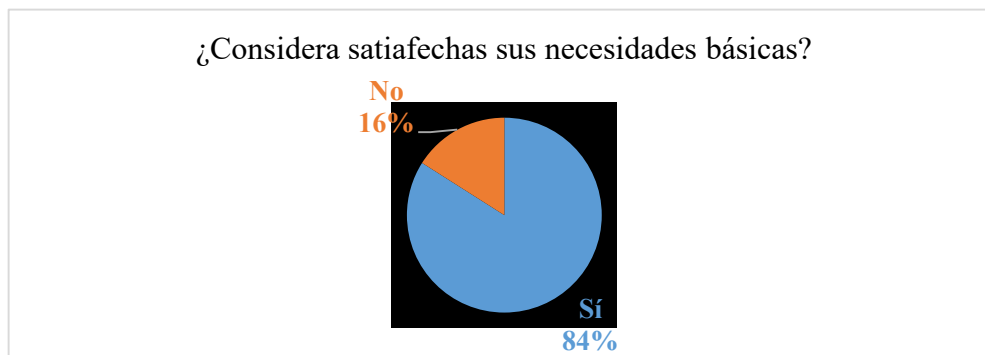


- El CCCP de la comuna 11

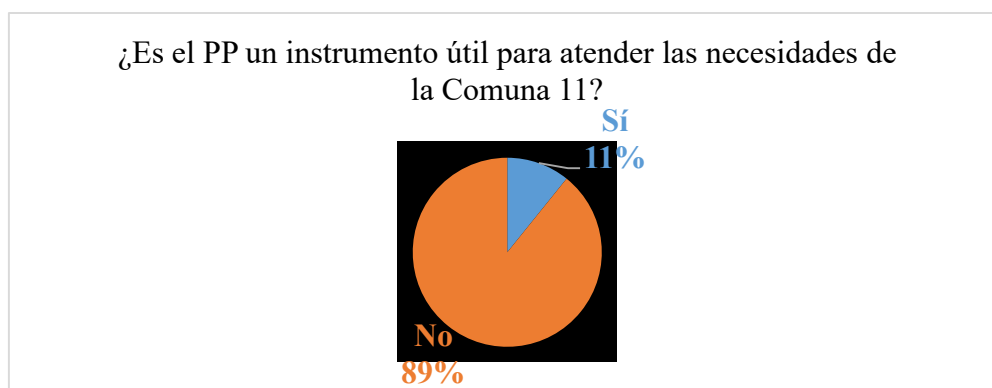
¿Cuál es su imagen del CCCP de la Comuna 11?



- Percepción de la ciudadanía sobre la incidencia de necesidades en el territorio.



- Percepción sobre la eficacia de las partidas de PP en la solución de necesidades en el territorio.



El trabajo de recopilación de datos se realizó tanto de manera presencial como a través de un link del aplicativo Google Docs que se compartió a la población objeto de interés basándome en bases de datos de carácter personal inherentes a mi labor como edil, el universo de muestras consistió en residentes de los 12 barrios que componen la comuna 11 en un rango etario desde los 18 hasta los 90 años.

De manera adicional, en la elaboración de este artículo se tuvo en cuenta un consolidado de Actos Administrativos expedidos por la JAL de la comuna 11 rastreables a los años 2020, 2021 y 2022 en los que se aborda la materia de PP tanto desde la arista sustancial como desde la procedimental, aquellos se analizaron en su contenido y se contrastaron con el estado de cosas actuales del fenómeno objeto de desarrollo, que es empíricamente evidenciable. Como resultado del cotejo crítico del elemento jurídico manifestado en el actuar de la JAL y su potencial efecto

en la generación de resultados en el mundo real, que se avizora en el componente empírico, se llega a las conclusiones relativas a la eficacia en sentido estricto del papel de la JAL que se formularán en líneas posteriores.

Así las cosas, con la información aportada por el Distrito de Medellín y su contrastación tanto con el contenido normativo creado por la JAL a lo largo del período objeto de estudio, así como con los visos que dan cuenta del estado de cosas de las dinámicas de PP en la comuna 11; se procedió a elaborar la argumentación encaminada a cimentar la postura acogida en este artículo frente a la discordancia existente entre las normas del nivel nacional y aquellas del orden territorial en la regulación de la institución del PP, prestándose particular atención al Decreto 146 de 2022 por motivo de las numerosas problemáticas causadas por el enunciado normativo que se repasaron a lo largo del marco teórico.

Además del hallazgo principal, se encuentran elementos adicionales de interés que vale la pena resaltar en cuanto resultan importantes a la hora de comprender el problema que lleva a la conclusión No.1 desde una perspectiva sistemática, para así arribar con un mayor rigor a las propuestas de mejora y reforma con las que se pretenden postular al final; siendo el primero de aquellos la reafirmación de la comuna Laureles-Estadio como uno de los sectores en los que reside predominantemente la clase media-alta de Medellín, suponiendo un fuerte indicio de aquello la relativamente baja proporción de encuestados que consideran sus necesidades insatisfechas.

No obstante lo anterior, una incidencia comparativamente menor de dinámicas de pobreza en el contexto de la comuna 11 frente al resto de territorios de la ciudad, no debe ser confundida con la ausencia completa de aquellas, ya que aún queda una proporción de la comunidad que sí afirma presentar necesidades y que debería ser el objetivo primario de los programas ejecutados

con recursos de PP, lo que lleva a fenómenos como el de la pobreza vergonzante que se abordaron en la investigación realizada. Sin embargo, como lo sugieren los resultados aquí reseñados, esto no es algo que se surte a cabalidad, en cuanto en la gran mayoría de los casos la inversión no llega a los grupos poblacionales más vulnerables.

Un punto común que el análisis aquí efectuado advierte entre la población estudiada es la percepción generalizada de la existencia de importantes barreras de entrada que impiden el goce efectivo de los proyectos financiados con partidas de PP en la comuna 11 de Medellín, toda vez que el conocimiento de la institución jurídica es limitado, como se profundiza en líneas posteriores, y la minoría que conoce de aquella se enfrenta a la exigencia de requisitos de carácter general como la sisbenización, y de carácter más particular como la pertenencia a determinado grupo de interés con representación en el CCCP, entre los que se perciben como de especial gravedad la figura de los clubes de vida en los rubros relativos a inclusión social, salud, cultura, medioambiente, recreación y deportes, entre otros.

Tal discordancia entre las dinámicas que se pueden percibir empíricamente en el territorio, y el enfoque que termina adoptando el gasto de partidas de PP me lleva al tercer hallazgo de relevancia en el contexto de la conclusión No.1 aquí desarrollada, siendo este la desconexión de la que se puede dar cuenta entre los actores institucionales de la comuna 11 y el grueso de la ciudadanía.

La manifestación diáfana de la existencia del anterior problema se concreta en los bajos indicadores de participación de los que da cuenta este trabajo y que va en línea con las estadísticas existentes en la materia, la cual resulta a la postre, correlativa con una imagen mayoritariamente negativa de los órganos representativos de la Administración Pública en el territorio, bien sea los que ejercen esta función de forma directa como lo son la Alcaldía y la

JAL, o inclusive aquellos que lo hacen por delegación como en el caso del CCCP. En línea con lo aquí planteado se cuenta con datos como los aportados en el trabajo de medición del Índice de Calidad de la Participación Ciudadana de Medellín (Pimienta, 2018), asignándosele a Laureles-Estadio un valor de 0.363 en una escala máxima de 1.0, categorizándose como media-baja.

El caso del CCCP resulta especialmente llamativo en cuanto se trata de una instancia que se concibió para representar a los sectores sociales con un enfoque pluralista y lo más intensivo posible, evidenciándose que no solo no se logró cumplir con la finalidad propuesta, sino que hay un problema evidente en materia de representatividad de este consejo consultivo.

Un indicio que refuerza la postura propuesta recae sobre la destinación final que tienen las partidas de PP asignadas en la comuna 11, ya que no se enfocan en los sectores poblacionales más vulnerables de la comuna 11, sino que terminan coincidiendo en poblaciones objeto de un mayor interés electoral, siendo el ejemplo por excelencia el caso de los adultos mayores, que si bien no constituyen un grupo mayoritario desde el punto de vista absoluto en la composición demográfica de la comuna 11, acaparan la gran mayoría de los proyectos ejecutados.

Por una parte, se encuentra que la población objeto de interés no cuenta con un conocimiento de la existencia de las partidas de PP, así como de los fines para las que fueron consagradas. Para los efectos que aquí ocupan se concluirá que tal desconocimiento se debe a un trabajo insuficiente y poco apto por parte de los órganos e instancias que participan en el procedimiento de PP a la hora de difundir, comunicar y socializar a la comunidad en general los aspectos relevantes que son del interés general. La gradual concentración de poder en la materia en cabeza de la Administración Distrital en detrimento de los demás actores comunitarios me lleva a endilgar una proporción predominante de la responsabilidad a aquella en el origen de esta problemática.

En contraposición, y como se hará alusión más profunda en líneas posteriores, se percibe la existencia de un monopolio de hecho que versa sobre la totalidad de aspectos relativos a PP en el contexto que aquí se aborda, quedando todas las etapas del procedimiento de delimitación, adjudicación y ejecución de aquella partida presupuestal en manos de ciertos grupos de interés político que son percibidos como afines a la Administración Distrital.

Tal y como se sugirió anteriormente, los “clubes de vida” resultan ser una expresión particularmente elocuente del fenómeno de captura de la institución del PP en la comuna 11 Laureles-Estadio, lo que en sí propone desafíos a nivel de destinación de las partidas a proyectos que en principio deberían beneficiar a una proporción demográficamente representativa de la población de la comuna, cosa que al no terminarse materializando provoca tensiones entre los grupos etarios con interés en la materia, particularmente los más jóvenes en contraposición con los grupos de la tercera edad.

Como manifestaciones de este problema, el presente artículo pone de ejemplo la proporción manifiestamente irrelevante, incluso inexistente, de oferta institucional financiada con partidas de PP en la formación técnica de los quinquenios inferiores e intermedios de la pirámide poblacional en aspectos como las nuevas tendencias en el mercado laboral que el fenómeno del trabajo remoto y la afluencia de población extranjera (el fenómeno de los nativos digitales, la turistificación, gentrificación, etc.) están poniendo sobre la mesa en el contexto de la comuna 11; así como aspectos relativos al emprendimiento, el desarrollo tecnológico, el proporcionamiento de prestaciones deportivas, culturales, artísticas y de entretenimiento a aquellos quinquenios. Así se halla que, el presupuesto devenga insuficiente a la hora de abordar aquellas dinámicas, en cuanto los “clubes de vida”, entre otros grupos de interés, acaparan el PP negando representación a los demás sectores de la población, particularmente los más jóvenes.

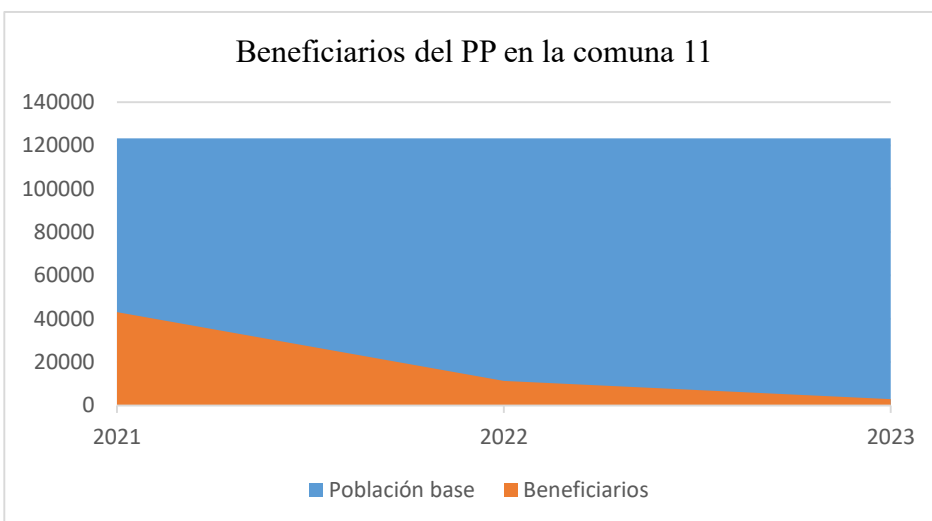


A su vez, no resulta indiferente el hecho de que, si bien los clubes de vida son consagrados como organismos sin ánimo de lucro adscritos a la Secretaría de Inclusión Social por ministerio del Decreto Municipal 1094 de 2000, en el entorno de la comuna 11 se manifiestan casos de ejecución de contratos pertenecientes a partidas de PP en beneficio explícito de esta clase de entes en materias que rebozan el objeto específico que el Decreto les atribuye, lo que se agrava con la inexistencia de un régimen de conflictos de interés, incompatibilidades e inhabilidades que cobije a los representantes de los CCCP, muchos de los cuales son representantes legales y directivos de varios clubes de vida registrados en la comuna 11.

Concordando con ese orden de ideas, la percepción generalizada de la opinión pública y la experiencia empírica aquí referenciados me llevan a afirmar que en lugar de enfocarse en el abordaje de necesidades basándose en un criterio de impacto progresivo a la mayor proporción posible de la población, los procedimientos de PP se enfocan, prevalentemente en la inversión orientada a rubros objeto de interés de los grupos políticos que ejercen influencia directa sobre las etapas del procedimiento, fenómeno que la opinión pública ha bautizado como la “mermelada comunitaria” (El Colombiano, 2022).

Por último, las cifras aportadas por la misma Alcaldía de Medellín son elocuentes al señalar la proporción irrisoria de la población de la comuna 11 que se beneficia de las partidas de PP afectadas a impactar el territorio. Al poner la lupa sobre las ejecuciones de las vigencias 2021, 2022 y 2023, los datos muestran una tendencia ascendente del recurso asignado a la comuna 11, el cual ha sido de \$7.025, \$7.141 y \$7.828 millones para los tres años respectivamente; mientras que de manera correlativa se da cuenta de una caída dramática de la población beneficiaria, siendo de 42.035 habitantes en el 2021, derrumbándose a 11.371 en el

2022, llegando a tan solo 2.838 en los 10 meses que transcurren de la vigencia 2023 (Ruiz Jaramillo, 2023). El análisis de los datos proporcionados me lleva a aseverar que, a pesar de ser un rubro en notorio crecimiento, el PP de la comuna 11 beneficia a cada vez menos habitantes del territorio.



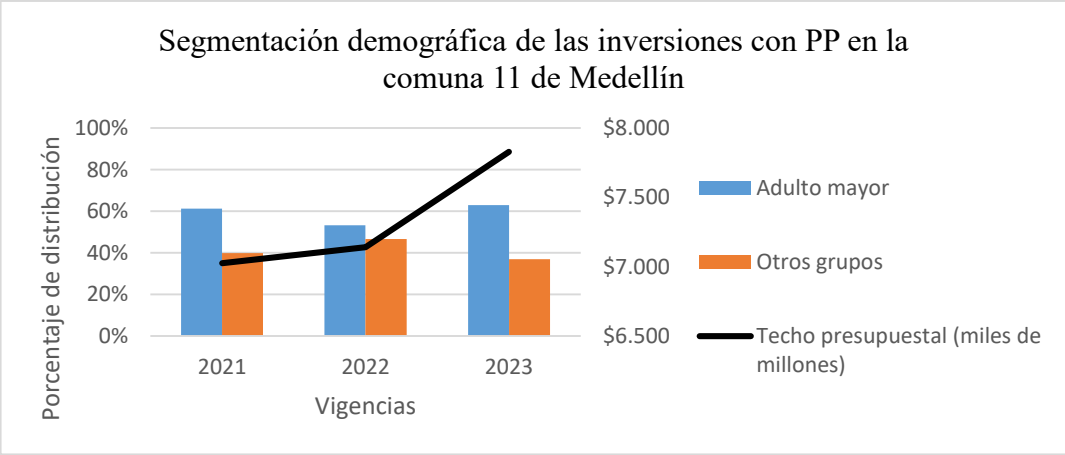
*Población beneficiaria del PP en la comuna 11, vigencias 2021 a 2023. Elaboración propia, datos de: (Alcaldía de Medellín, 2023)*

De este modo, identifiqué una correlación entre la percepción pública de ineficacia del PP que se reseñó en la encuesta referenciada en el capítulo anterior, y el estado de cosas que demuestran las cifras con las que cuenta la Alcaldía de Medellín, relación que atribuyo al fenómeno de captura de la figura por grupo de interés que a lo largo de esta discusión desarrollé.

A su vez, los hallazgos aquí traídos a colación demuestran que las partidas del PP en la comuna 11 de Medellín benefician desproporcionadamente al grupo demográfico de los adultos mayores, el cual, a pesar de la proporción relativamente mayor de este en comparación con el resto de las comunas del Distrito, solo constituye el 30.94% de la población de la comuna; yendo este fenómeno en detrimento de los demás grupos poblacionales quienes no ven una

representación de sus necesidades en la destinación que toman las inversiones de PP en el territorio. Para efectos de esta discusión me permito establecer una relación de causalidad entre los desfases en la representación de los grupos demográficos y los pobres indicadores de percepción sobre la figura que se reseñaron en el capítulo anterior, así como de la baja participación ciudadana en general.

Como sustento para lo anterior, los datos recabados dan cuenta de que los \$7.025 millones de techo presupuestal de PP para 2021 en la comuna 11, alrededor de \$4.300 millones (61.2%) corresponde a proyectos de inversión directa e indirectamente focalizados al grupo poblacional de los adultos mayores, mientras que tan solo alrededor de \$2.725 millones (39.8%) se trata de proyectos que impactan a los demás quinquenios que constituyen la pirámide poblacional de la comuna 11 de Medellín. Esta tendencia se consolida en las vigencias 2022 y 2023, presentándose una distribución de \$3.806 millones (53.3%) en proyectos de adulto mayor frente a \$3.335 millones para el resto de la población (46.7%) en la primera, y de \$4.929 millones (63%) frente a \$2.899 millones (37%) en la segunda.



Comparativa de los segmentos demográficos beneficiarios de partidas de PP en la comuna 11 de Medellín en relación con la evolución del techo presupuestal en las vigencias 2021 a 2023. Elaboración propia. Datos de: (Alcaldía de Medellín, 2023)

Con base en la argumentación desplegada a través de las líneas anteriores, me es posible aseverar que la afirmación planteada al inicio resulta confirmada en cuanto la distribución de partidas de PP, según lo aquí arribado, no resulta ser un medio eficaz para el abordaje necesidades presentadas en el contexto de la comuna 11 de Medellín.

Como elementos de juicio para sustentar mi afirmación se ofrecieron al lector mediciones estadísticas, reseñas periodísticas y los aportes de veedurías que han abordado la materia, de modo que, el presente ejercicio postula la existencia de multiplicidad de problemas que permean la meta-categoría contenida en la conclusión No. 1: i. el conocimiento de las partidas de PP y sus procedimientos de formulación es limitado entre la población de la comuna 11, ii. los indicadores de participación ciudadana en los procedimientos de PP son comparativamente inferiores al resto de la ciudad, iii. las partidas de PP que se ejecutan en la comuna 11 son capturadas por grupos de interés con representación en los CCCP, yendo en detrimento del goce del grueso de la población (como se ilustró con el caso de los clubes de vida) y iv. el techo presupuestal afectado a PP en la comuna beneficia a una proporción cada vez más reducida de la población.

***Conclusión No. 2: El Decreto 0146 es incompatible con el ordenamiento jurídico nacional***

Con respecto a lo aquí argumentado, resulta menester poner la lupa sobre los antecedentes jurídicos de las normas objeto de análisis con miras a determinar una relación de progresivo deterioro de la institución del PP en la comuna 11 causado por la desnaturalización de las funciones de la JAL, la falta de sujeción de la Administración Distrital a las disposiciones que regulan la materia en el orden nacional tanto desde el ámbito legal como jurisprudencial y los

aspectos concretos en los que las regulaciones del orden territorial se apartan de los parámetros fijados por las normas de superior jerarquía.

El trabajo investigativo desde la óptica normativa me lleva a fijar al Decreto Municipal 1205 de 2014 en el que se desarrollan las disposiciones del Acuerdo 43 de 2007 como el punto en el que las disposiciones en materia de PP a nivel territorial se comienzan a apartar de las líneas establecidas a nivel nacional. Estuvieron revestidas de tal entidad las irregularidades ocasionadas en razón de aquellas regulaciones, que un grupo de ciudadanos afectados incoaron una Acción Pública de Nulidad por Inconstitucionalidad en su contra, habiendo llegado el pleito a conocimiento del Consejo de Estado tras recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, pronunciándose aquel de fondo en la sentencia 01314 de 2019 de la M.P. Nubia Margoth Peña Garzón, dándosele la razón a la parte demandante.

No obstante las irregularidades advertidas por distintos sectores de la opinión pública y secundadas por el tribunal de cierre de lo contencioso-administrativo, el Distrito de Medellín no solo no rectificó su postura, sino que la afianzó más a través de la expedición del Acuerdo 28 de 2017, desarrollado en el Decreto Municipal 697 de 2017, el cual a grandes rasgos devuelve a la vida jurídica la gran mayoría de disposiciones problemáticas contenidas en el Acto Administrativo demandado por la ciudadanía, apegándose a una interpretación excesivamente extensiva de la Ley 1757 de 2015, siendo la norma que reguló en mayor profundidad las dinámicas de PP en Medellín hasta el 2021.

El cambio de Administración Distrital en 2020, aunado a la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de SARS-CoV-2 con la correlativa necesidad de adaptar las actuaciones de la Administración Pública a un contexto de distanciamiento social, y la presión de

las JAL de la ciudad, entre ellas el suscrito en calidad del Presidente de la comuna 11, motivaron la expedición de un nuevo marco regulatorio para los procedimientos del PP. De este modo, se sustituyó la regulación aplicable a Medellín por el Decreto Municipal 146 de 2022, conservándose en todo caso lo regulado en el Acuerdo 28 de 2017.

Aquel Acto Administrativo, lejos de ofrecer un abordaje a las preocupaciones expresadas reiteradamente a lo largo de los años por la opinión pública y los actores participantes en la planeación participativa de la ciudad, especialmente las JAL, retomó las disposiciones causantes de la crisis que afronta el sistema de PP en Medellín y las profundizó hasta el extremo de socavar por completo los canales institucionales legal y constitucionalmente establecidos para tal fin y llevando a la crisis institucional aquí reseñada.

Concretamente, la investigación llevada a cabo para efectos de la realización de esta monografía lleva a señalar a las siguientes disposiciones del Decreto 146 de 2022 como las que más ponen de relieve la hipótesis de alejamiento entre las regulaciones territoriales y nacionales del fenómeno objeto de estudio:

1. Con respecto a las funciones de las JAL:

El Decreto 146 de 2022 en su art. 4.2.2. parte de la base que el Distrito de Medellín tiene la potestad de regular las funciones y dinámicas de las JAL aduciendo a la remisión que establece el art. 131, numeral 7 de la Ley de 1994 en enunciación de aquellas de la siguiente manera: “Ejercer las funciones que le deleguen el Concejo y otras autoridades locales”. Así pues, el Decreto interpreta al Acuerdo 28 de 2017 como el acto de legación que subordina normativamente a las JAL en las materias relativas al PP a la órbita de configuración normativa del Distrito.

En este artículo, asumo la postura que los procedimientos de PP no son meros aspectos administrativos del orden territorial que sean susceptibles de legarse a las JAL, como sí lo son la expedición de certificados de residencia, la elaboración de conceptos no vinculantes para el establecimiento de rutas de transporte público, entre otros; sino que nos hallamos en sede de un derecho fundamental como lo es la participación ciudadana, el cual sujeta al Distrito de Medellín en su calidad de regulador territorial a unos criterios de especial rigor a la hora de desarrollar lo contenido en la Ley 1757 de 2015 en los territorios, lo que el desarrollo de la investigación aquí adelantada permite aseverar no es del caso aquí abordado, en cuanto la extralimitación del Distrito salta a la vista de manera ostensible.

Además de lo anterior, no es posible predicar una mera legación de facultades de un enunciado normativo que altera los aspectos funcionales de las corporaciones públicas que son las JAL, esto se materializa diáfananamente en los art. 4.2.2.1. y 4.2.2.2; frente al primero llaman la atención los siguientes numerales:

“[...] 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.” Negrilla y subraya fuera de la cita original.

Los verbos promover y refrendar riñen con la redacción del art. 318 superior que hace uso de verbos como vigilar, controlar y distribuir. A pesar de justificarse en la remisión arriba desarrollada, lo que esta monografía advierte es que le Distrito en sus

regulaciones se encuentra invadiendo la órbita de configuración del legislador en violación del principio de reserva de ley que ha sido objeto extenso desarrollo de la jurisprudencia entre las que destacan las sentencias C-507 de 2014 y C-412 de 2015 de la Corte Constitucional, así como 00217 de 2019 y 00022 del Consejo de Estado.

La vulneración en cuestión se concreta en la alteración tanto jurídica en el Acuerdo 28 de 2017 y el Decreto 146 de 2022, como material en la dinámica de los procedimientos de PP de la comuna 11 que el Distrito de Medellín ha venido haciendo a la órbita de competencias de las JAL en los términos del art. 318 superior, siendo este un claro objeto de regulación exclusiva del legislador al tratarse de la estructura orgánica del Estado. Este último concepto va a resultar de gran importancia en el análisis de los demás apartes problemáticos del Decreto 146 de 2022 que se desarrollarán en las siguientes líneas.

De una gravedad particularmente notoria resulta lo contenido en el art. 4.2.2.2. de la norma analizada que es del siguiente tenor:

*[...]En su atributo de liderazgo como instancia de planeación, los integrantes de la Junta Administradora Local, **a su vez como integrantes de los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación**, cumplirán las funciones asignadas a los demás consejeros en los procesos de la planeación participativa definidos en el presente Decreto.* Negrilla y subraya fuera de la cita original.

El efecto práctico del art. 4.2.2.2 es la consideración a efectos de las dinámicas de PP de la comuna 11, de los integrantes de la JAL como integrantes del CCCP, lo



que devenga en un despojo de las potestades de control y vigilancia establecidas en el art. 318 superior por un criterio meramente numérico, ya que al convertir la norma a ambas figuras en sujetos equivalentes, los ediles de la JAL, que nunca van a ser más de 7 en cada comuna, terminarán siendo derrotados en cantidad de votos por el resto de integrantes de los CCCP, quienes usualmente oscilan entre los 20 y los 40 dependiendo de cada reglamentación interna.

Así las cosas, excusándose en una interpretación de la Ley 1757 de 2015 tendiente a promover los mecanismos participación ciudadana, el Distrito de Medellín está atribuyéndose funciones de legislador en la limitación de las atribuciones de las JAL, lo que como se ve más adelante, excluye a los procedimientos de PP de gran parte de la protección que dispone el ordenamiento en materias como conflicto de interés, normas de contratación, régimen disciplinario de los servidores públicos, entre otros; lo que a la postre va en contravía de lo que ya había fallado en relación con la materia el Consejo de Estado en sentencia 01314 de 2019.

2. Con respecto a los CCCP: Las regulaciones relativas a estas instancias se hallan en los art. 4.4. al 17 del Decreto 146 de 2022, *prima facie* llama la atención el reconocimiento de la norma al carácter temporal limitado y agotable de la instancia en relación con el desarrollo de su objeto específico conforme convocatoria a sesión, lo cual se puede inferir en el uso del apelativo “escenario” en el art. 4.4. *ibidem*. No obstante, salta a la vista que, la norma pareciera contradecirse a sí misma al terminar rebozando con creces tal naturaleza jurídica como se puede dar cuenta en el desarrollo de art. como el 12, 13 y 14.

Las consideraciones sobre la naturaleza jurídica de los CCCP frente a su carácter de instancia temporal son de capital importancia para efectos de arribar a la conclusión aquí desarrollada, en cuanto el reconocimiento de aquellos como corporaciones públicas de hecho por parte de la Administración Distrital supone una violación directa al principio de reserva legislativa tratándose de una alteración de la estructura orgánica del Estado, fenómeno que se pudo advertir en el punto anterior de la presente discusión.

Una manifestación particularmente elocuente de la invasión de la órbita del legislador en la norma aquí acusada se concreta en el art. 13 de norma aquí acusada, en cuanto como se desarrolló en el punto anterior, al considerarse a los ediles de la JAL como integrantes de la corporación de hecho que es el CCCP, el Distrito les termina atribuyendo a aquellos los mismos atributos legales que a los demás integrantes de este, resultando de una gravedad aún mayor lo desarrollado en el párrafo segundo del art. 16 que es del siguiente tenor:

*Parágrafo segundo. Los ediles y edilas en calidad de servidores públicos como integrantes de los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación responderán por el incumplimiento de la constitución y la ley, por la omisión y la extralimitación de sus funciones y la inobservancia del reglamento interno y el código de ética del respectivo consejo, para lo cual responderán ante las autoridades competentes.* Negrilla y subraya fuera de la cita original.

A efectos del análisis efectuado para la construcción de esta monografía, me decanto por entender que el artículo arriba citado ocasiona el efecto jurídico

de imponer vía Acto Administrativo del orden territorial consecuencias jurídicas de carácter disciplinario propias de la reserva que el ordenamiento constitucional le confiere al legislador y que se materializa en la Ley 1952 de 2019.

La norma acusada va incluso más allá al intentar supeditar las actuaciones de los ediles en el contexto de los procedimientos de PP a las determinaciones que se contienen en el código de ética de los CCCP, que se regula en el art. 16 del Decreto y a todas luces supone un riesgo latente de comisión de arbitrariedades en cuanto no se observa el Procedimiento Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011, considerando que, al no haber sido consagradas como autoridades administrativas de ningún tipo por el ordenamiento nacional, tampoco cuentan con la competencia de establecer procedimientos particulares distintos al del CPACA.

La investigación arroja que, hasta la fecha de la presentación del presente artículo de grado ninguno de los ediles de la JAL de la comuna 11, así como ninguno de los 147 ediles de Medellín ha sido procesado desde la óptica disciplinaria con fundamento en la norma arriba citada, en cuanto a todas luces viola el principio de legalidad desarrollado en el art. 4 de la Ley 1952 de 2019.

Así las cosas, la postura que aquí se asume es tendiente a afirmar que el objetivo de la Administración Distrital al redactar el art. 16 del Decreto 146 de 2022, más que ser la base para actuaciones jurídicas viables, es amenazar a los ediles con la posibilidad de consecuencias jurídicas adversas en el evento de adoptar una posición crítica frente al desarrollo de los procedimientos de PP en el

seno de los CCCP, lo cual ha venido siendo objeto recurrente de denuncia pública de los ediles de Medellín.

Por último, en lo relativo a disposiciones problemáticas sobre los CCCP en el Decreto 146 de 2022, es menester enfatizar en que el ordenamiento nacional ni en la Ley 1551 de 2012, ni en la Ley 1757 de 2015 les confieren a los integrantes de estas instancias de participación ciudadana la calidad de servidores públicos.

En consecuencia:

- No son sujetos del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos contenido en leyes como la 80 de 1993, 136 de 1994, la 190 de 1995, 617 de 2000, 1474 de 2011, entre otras. Como producto de esto es relativamente común dar cuenta de integrantes del CCCP de la comuna 11 que a la vez son contratistas de la Administración Distrital, y una amplia gama de irregularidades similares.
- No son sujetos del régimen de responsabilidad fiscal contenido en el art. 209 de la Constitución Política de 1991, además de leyes como la 43 de 1993, 610 de 2000, entre otras. De esta forma es común advertir irregularidades como la configuración de detrimentos patrimoniales como producto de ejecuciones presupuestales mal hechas, contratistas que no son idóneos para la prestación encomendada, proyectos que no se ajustan al interés general de la comunidad en un sentido amplio, entre otras.

- No son sujetos del régimen disciplinario común a los servidores públicos contenido en la Ley 1954 de 2019 y demás normas concordantes, lo que implica que no es posible imponer consecuencias disciplinarias a los integrantes de los CCCP por el compilado de irregularidades repasadas en este artículo, toda vez que formalmente no tienen la calidad de servidores públicos.

A pesar de todo lo anterior, el Decreto 146 de 2022 atribuye de hecho potestades de servidor público a los integrantes de los CCCP de las 21 comunas y corregimientos de Medellín, comprometiendo de esta forma la integridad de un presupuesto anual afectado a PP de \$7.828 millones para la comuna 11 y más de \$285.000 millones de pesos en el conjunto de la ciudad.

### 3. Sobre los procedimientos de PP

En esta órbita resulta problemática la regulación de los art. 33 a 35 de la norma analizada, consistiendo en lo relativo a los ejercicios de priorización participativa de los proyectos determinados con antelación por los CCCP, al tratarse de un mecanismo que no está contemplado *stricto sensu* en la Ley 1757 de 2015, lo que postre riñe con lo preceptuado por el Consejo de Estado en sentencia 01314 de 2019, la cual es muy clara en el sentido que el Distrito de Medellín no cuenta con la potestad de idear mecanismos de participación ciudadana que no se encuentran contemplados en la norma del orden nacional, para lo que se sigue un criterio particularmente riguroso de interpretación restrictiva al hallarnos en sede de una ley estatutaria.

Así las cosas, al no ser un mecanismo ajustado a lo regulado en la Ley 1757 de 2015 los ejercicios de priorización participativa emprendidos en las 21

comunas de Medellín no cuentan con aspectos de medular importancia como el acompañamiento de la Organización Electoral, lo que convierte a esta clase de votaciones en figuras particularmente polémicas, opacas y denunciadas públicamente por diversos actores del entorno de la participación ciudadana.

Concretamente, el desarrollo de este artículo halló que el grueso de inconformidades presentes entre los actores participantes en los procedimientos de PP de la comuna 11 se sintetizan en 3 grandes categorías:

- La falta de rigor del mecanismo usado por la Administración Distrital a la hora de garantizar que los sujetos que votan por los proyectos de PP sí estén domiciliados en Laureles-Estadio, saltando a la vista lo recurrentes que son las denuncias públicas de los actores comunitarias sobre posibles casos de trashumancia electoral.
- La imposibilidad de evitar que quien vota en estos ejercicios lo haga en dos o múltiples ocasiones, particularmente cuando las votaciones se hacen de manera virtual. Llama la atención el hecho de que, si bien la cifra de votantes en los procesos de priorización de partidas de PP en los últimos 15 años se ha mantenido en torno a los 2.500, durante el año 2022 la cifra aumentó en casi el doble.
- La cifra irrisoria de personas que votan en los ejercicios direccionados por el Distrito de Medellín, contando los procesos de 2021 y 2022 con solo 2.616 y 4.458 votos válidos en la comuna 11 respectivamente (Ruiz Jaramillo, 2023), lo que supone una

diferencia abismal con métricas de participación ciudadana del mismo espacio objeto de estudio, como el total de votos emitidos para elegir a los ediles de la JAL en 2019 que fue de 44.287 (Registraduría, 2019).

A la par se da cuenta de una captura de la baja participación electoral por grupos de interés afines a la Alcaldía de Daniel Quintero Calle, lo que da cuenta de una desnaturalización absoluta de estos ejercicios como herramientas para garantizar la participación de la comunidad en la delimitación de las partidas de PP de la comuna 11.

Por último, en lo que atiene al cierre conceptual de la discusión aquí ofrecida, se trae a colación lo dispuesto en el art. 40 del Decreto 146 de 2022, cuya literalidad es la siguiente:

*Artículo 40. Refrendación e incorporación de los acuerdos participativos por las Juntas Administradoras Locales. **Las Juntas Administradoras Locales refrendarán e incorporarán** los acuerdos participativos de su respectiva comuna o corregimiento mediante acuerdo local motivado, previamente a la discusión del presupuesto anual en el Concejo Municipal.* Negrilla y subraya fuera de la cita original.

*Parágrafo único. En caso de que la Junta Administradora Local **no refrende** el acuerdo participativo, el Departamento Administrativo de Planeación en conjunto con la Secretaría de Participación Ciudadana, **informará al Concejo Municipal el orden de priorización definido por la ciudadanía en las jornadas de votación.*** Negrilla y subraya fuera de la cita original.

A juicio del suscrito, el enunciado citado hace las veces de clavo sobre el ataúd de las potestades de control, vigilancia y distribución con las que el art. 318 superior trae a la vida jurídica a la institución de las JAL en Medellín, y que como se repasó detalladamente, la norma territorial se toma la tarea de desnaturalizar a medida que avanza el articulado.

En este caso, no solo la JAL de la comuna 11 es despojada de la posibilidad de expedir Actos Administrativos con ejecutoria eficaz para incidir en el desarrollo del PP en el territorio, sino que en caso de no refrendarse las partidas determinadas en conjunto por la Administración Distrital y el CCCP, aun a pesar de las irregularidades de las que se hizo enunciación, aquella se atribuye de tajo la facultad de emprender el ejercicio de refrendación, radicándolo en cabeza del DAP.

El recorrido normativo aquí emprendido lleva a concluir como probada la afirmación propuesta en el encabezado, toda vez que las normas del orden territorial se separan en multiplicidad de ocasiones de los lineamientos establecidos en las normas del orden nacional, concretamente el art. 318 de la Constitución Política de 1991, la Ley 1551 de 2012 y la Ley 1757 de 2015, además de la sentencia 01314 de 2019, que a juicio del suscrito es obviada completamente por la Administración Distrital en una interpretación excesivamente extensiva, y por tanto equívoca del Estatuto de Participación Ciudadana; entre muchas otras disposiciones que aquí se trajeron a colación.

Como resultado, encuentro mérito para aseverar que tanto el Acuerdo 28 de 2017 como el Decreto 136 de 2022 que lo desarrolla son instrumentos con importantes vicios de inconstitucionalidad que han ocasionado un daño palpable a la evolución de la figura del PP en la comuna 11 de Medellín, siendo particularmente lesivos de la JAL en el ejercicio de sus funciones.



***Conclusión No. 3: Los actos de la JAL no son eficaces en la incidencia sobre los procedimientos de PP de la Comuna 11***

De cara a la argumentación aquí desplegada es importante enfatizar que no han sido pocas las regulaciones emprendidas por la JAL a efectos de cobijar las dinámicas de PP que se desarrollan en la comuna 11. Estas se pueden clasificar en 3 categorías: Regulaciones de procedimiento, regulaciones sustanciales y actos de refrendación. Las primeras dos categorías son abordadas en profundidad a través del Acuerdo Local 09 de 2023 que contiene el Reglamento Interno de la Corporación, en este se establecen criterios de interpretación normativa y relacionamiento institucional que se repasarán en los siguientes párrafos.

En primera instancia, el Acuerdo Local 09 de 2023 busca enfocar el ejercicio de las funciones de la JAL de la comuna 11 en una serie de prioridades que son desarrolladas de la siguiente forma:

*ARTÍCULO 3. DE LAS PRIORIDADES. La realización y ejecución de los programas y proyectos que se ejecuten en la Comuna con recursos de las entidades públicas o privadas y que se encuentren en la órbita de las competencias legales de la Corporación, tendrán en cuenta principalmente las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad, así como los lineamientos del Plan de Desarrollo Local. La Junta Administradora Local velará por que en el desarrollo de las mismas prime el interés general de la comunidad sobre el particular, así como la participación incluyente y pluralista de los distintos sectores sociales presentes en la comuna en estricta observancia de la ley 1757 de 2015.*

*PARÁGRAFO. Todo proceso o espacio de encuentro comunitario encaminado a la definición*

*de proyectos de inversión pública en la comuna deberá ser convocado vía acto administrativo a por parte de la Junta Administradora Local, caso contrario los mismos no vincularán a los miembros de la Corporación de cara a el cumplimiento de lo que en aquellos se estipule.*

*PARÁGRAFO 2. En observancia plena de lo contenido en los artículos 2 y 3 del presente reglamento será potestad de la Junta Administradora Local determinar los interlocutores con los que se trabajará en los procesos de encuentro comunitario encaminados a la definición de proyectos de inversión pública.*

*PARÁGRAFO 3. La Junta Administradora Local procurará el reconocimiento e inclusión de las Juntas de Acción Comunal que tengan su ámbito de ejercicio dentro de la comuna 11 Laureles-Estadio como entes de representación comunitaria consagrados en la ley 743 de 2002 y 2166 de 2021. Las relaciones e interacciones con estas podrán ser objeto de regulación a través de actos administrativos ulteriores.*

La interpretación que acoge en este apartado la JAL es tendiente a asumir el papel de dirección, organización y control que el cuerpo normativo del orden nacional parece conferirle en el desarrollo de las dinámicas de participación ciudadana de la comuna 11, para ello dispone apoyarse en las figuras del CCCP y las JAC en lo que a entendimiento de la Corporación es una postura que reconoce la aplicabilidad de ambas instituciones sin reñir con enunciados como el art. 318 superior, además de lo contenido en las leyes 136 de 1994, 1551 de 2012 y 1757 de 2015.

La aserción del papel de la JAL como autoridad del territorio en el que ejerce sus funciones se puede ver concretada en el art. 5 del Acuerdo Local 09 de 2023, que establece un protocolo de relacionamiento de los corporados tanto con la Administración Distrital, como con demás actores del territorio.

*ARTÍCULO 5. DE LA JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL COMO AUTORIDAD*

*ADMINISTRATIVA DE LA COMUNA 11. Por disposición del artículo 318 superior, así como las leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y 1551 de 2012 es la Junta Administradora Local la autoridad administrativa de la comuna.*

*Es deber de todos los corporados de esta JAL velar por la autonomía de la misma en su calidad de autoridad administrativa local.*

*La Corporación emite Acuerdos Locales, que en su calidad de actos administrativos están revestidas de presunción de legalidad y son de carácter vinculante para todos los actores que tengan un ámbito de ejercicio público y/o comunitario dentro de la comuna.*

*En ausencia de normas de rango superior que regulen a todo actor en uso de atribuciones públicas y/o comunitarias dentro de la comuna, será potestad de la Junta Administradora Local determinar las regulaciones correspondientes dando preponderancia a la primacía del interés general de los habitantes de la comuna.*

*PARÁGRAFO. Cualquier disposición que lleve a cabo alguno de los actores en ejercicio público y/o comunitario de la comuna que vaya manifiestamente en contra de este*

*reglamento, así como de los lineamientos normativos que expida esta JAL y no esté sustentado en una norma de rango superior, se presumirá inexistente por parte de la Corporación y no vinculará a los miembros de la misma de cara a su cumplimiento.*

Posteriormente, resulta de interés lo contenido en el art. 5A *ibidem* que sienta la base para la interpretación que hace la JAL de lo que es la figura del CCCP de la comuna 11, lo cual se construye con base en lo establecido en el art. 131, numeral 14 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012 en el que se hace mención expresa de la naturaleza consultiva y temporal de aquellos espacios de encuentro ciudadano.

*ARTÍCULO 5A. DEL CONSEJO CONSULTIVO COMUNAL DE PLANEACIÓN. Por disposición de ley 1551 de 2012, así como el acuerdo municipal 28 de 2017 y el decreto municipal 0697 de 2017, decreto 0146 de 2022 y sus modificaciones, la comuna 11 Laureles-Estadio contará con un consejo comunal de planeación de carácter consultivo. El mismo es presidido por el Presidente de la Junta Administradora Local o al edil que este delegue, quien a su vez tiene la potestad de convocar a dicho órgano en sesiones plenarias. Es facultad de la Junta Administradora Local definir el contenido de la mesa directiva de dicho órgano, así como reglamentar todo aspecto relativo a este que no haya sido regulado por normas de rango superior.*

*PARÁGRAFO. Las decisiones del consejo consultivo comunal de planeación deberán ser depositadas ante la Secretaría General de la Corporación en los siete (7) días posteriores de*

*haber sido tomadas, y las mismas serán objeto de revisión de esta en los espacios de sesión plenaria de JAL, contando la misma con hasta veinte (20) días para emitir su respectivo concepto modificatorio o ratificadorio.*

*PARÁGRAFO 2. La facultad de revisión de la Junta Administradora Local sobre las decisiones del consejo consultivo comunal de planeación se extiende a todos los elementos que la misma considere necesarios de cara a garantizar la primacía del interés general sobre el particular. En ningún caso las decisiones del consejo consultivo comunal de planeación podrán ser sustituidas por completo por parte de la Corporación.*

Por último, la JAL dispone la creación de un mecanismo de seguimiento a la ejecución de proyectos financiados con partidas de PP en la comuna 11, para lo cual hace uso del sistema de comisiones que el art. 132 de la Ley 136 de 1994 les faculta a crear como parte de las funciones de reglamentación interna.

*ARTÍCULO 55. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. La Junta Administradora Local, realizará seguimiento y evaluación al proceso de ejecución del Presupuesto Participativo, desde la Comisión Permanente Segunda y cuando fuese necesario conformará Comisiones Accidentales.*

En este apartado es importante hacer la salvedad, de que si bien, la JAL a lo largo de los 3 años y 10 meses en los que se extendió el período de tiempo objeto de análisis en esta monografía, definió multiplicidad de mecanismos para llevar las funciones de control y vigilancia del art. 318 superior a la escena del PP, aquellos no tuvieron ninguna aplicabilidad real

como producto del fenómeno de ineficacia de los Actos Administrativos emitidos por la corporación con el que se da cierre a las conclusiones aquí planteadas.

De igual forma, los art. 51 a 54b versan sobre lo relativo a los mecanismos de participación ciudadana que están consagrados en la Ley 1757 de 2015, en cuanto no recaen sobre lo directamente abordado en esta monografía no se profundiza en ellos, *empero*, sí se proponen al lector como ejemplo de la amplitud, ambición y profundidad de las regulaciones que la JAL de la comuna 11 ha intentado llevar a cabo para efectos de promover, vigilar y ejercer control político sobre los distintos instrumentos de participación ciudadana, entre ellos el PP, durante el período de tiempo comprendido en el presente artículo.

En desarrollo de las posturas institucionales sentadas en el Acuerdo Local 09 de 2023, y su predecesor, la Resolución 015 de 2020, el trabajo investigativo emprendido en el presente artículo pudo rastrear por lo menos 11 Actos Administrativos expedidos entre los años 2020 y 2023, distribuidos de la siguiente manera: 5 durante 2020, 3 durante 2021 y 3 durante 2022. En el año 2023 no se encontraron regulaciones en la materia en el archivo de la JAL, toda vez que se ha generado un rompimiento institucional entre la JAL, el CCCP de la comuna 11 y la Administración Distrital en lo que a PP concierne; esto en cuanto el criterio mayoritario al que arribó la Corporación consiste en abstenerse de emitir actos cuya ejecutoriedad termina siendo prácticamente imposible en el mundo de los hechos.

El rompimiento institucional al que se hace alusión en esta parte del artículo se puede rastrear a la falta de observancia por parte de la Administración Distrital y el CCCP de la comuna 11, de las determinaciones emprendidas por la JAL a la luz de normas como el art. 318 superior y el extenso desarrollo legal que en el marco teórico se esbozó, lo que aunado a la falta de medios materiales para dar ejecutoria a sus Actos Administrativos de la que adolecen todas

las 21 corporaciones de aquella naturaleza existentes en Medellín; sirve de causa para que los actos de las JAL de Medellín, particularmente de la comuna 11, sean completamente ineficaces.

Con respecto a este fenómeno extendido de ineficacia es menester hacer la salvedad de que el ordenamiento nacional cuenta con instrumentos para dar ejecutoria a normas especiales con fuerza material de ley y Actos Administrativos, entre los que destaca la Acción de Cumplimiento regulada en la Ley 393 de 1997 como vehículo jurídico por antonomasia para agitar en supuestos como los relativos al PP en la comuna 11 que se aquí se abordan.

A pesar de la disponibilidad de estos mecanismos en el ordenamiento se debe tener en cuenta que los ediles en la gran mayoría de comunas de Medellín, incluyendo la 11, son líderes barriales, sociales y comunitarios con amplio bagaje en el ámbito concreto de las dinámicas de los territorios, pero sin una formación jurídica cualificada para efectos de comprender las atribuciones, potestades, funciones y deberes que el ordenamiento les confiere tanto como servidores públicos, como integrantes de una corporación pública.

En esta misma línea, en la elaboración de la presente monografía se arribó al entendimiento de que el trabajo de los partidos políticos a la hora de capacitar a los candidatos postulados en las listas a las JAL de la ciudad es inexistente, así como lo es la asesoría en aspectos jurídicos relacionados con la naturaleza de sus actos y la ejecutoria de los mismos en los términos que establece el art. 89 de la Ley 1437 de 2011. Por su parte, desde el punto de vista institucional el único acompañamiento que reciben los ediles de la ciudad es el que se regula en el numeral 8 del literal d del art. 91 de la Ley 136 de 1994 que abarca las funciones de los alcaldes en relación con la Administración Distrital y es del siguiente tenor: “Apoyar con recursos humanos y materiales el buen funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales.”

Como salta a la vista la redacción escueta y vaga de la norma deja un infinito margen de interpretación a las administraciones municipales a efectos de determinar lo que se entiende por “recursos humanos”, así como la valoración de lo que es un “buen funcionamiento” de las JAL tanto desde la óptica de las dinámicas particulares de cada municipio, como de los medios que son requeridos por aquellas corporaciones a efectos de ejercer las funciones establecidas en el art. 318 superior.

En el caso del Distrito de Medellín, siendo el que nos ocupa al hallarnos en sede de un análisis de la eficacia del papel de la JAL de la comuna 11, el contenido de la norma arriba referenciada es vertido por la alcaldía de turno en los ejercicios de reforma a la estructura de la Administración Distrital que periódicamente se llevan a cabo, correspondiendo el más reciente al Decreto 863 de 2020; no obstante, en la investigación realizada en el presente artículo nos remitimos a su predecesor, el Decreto 883 de 2015, el cual en su art. 143 consagra a la Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo como adscrita a la Secretaría de Participación Ciudadana que a la vez compone el tallo del sector central de la Administración Distrital.

El numeral 5 *ibídem* atribuye a la Subsecretaría en cuestión la siguiente función: “Apoyar la gestión de las Juntas Administradoras Locales para garantizar el cumplimiento de sus funciones corporativas en el territorio”. Evidentemente, este enunciado no arroja mayor claridad sobre los alcances del numeral 9, literal d, art. 91 de la Ley 136 de 1994, no obstante, es usado por la Administración Distrital para crear la figura del “Equipo de Apoyo JAL”, el cual solamente cuenta con un profesional del Derecho como su líder y constituye la totalidad del acompañamiento institucional que se presta en todos los niveles a la JAL de la comuna 11.



La estructuración del apoyo institucional de la forma actual, además de las claras falencias que supone una cantidad de funcionarios que tiende a quedarse corta en proporción a las 21 corporaciones del tipo JAL que hay en Medellín y las enormes complejidades propias de las dinámicas *sui generis* de cada comuna; supone además el hecho de que, si bien, las JAL de la ciudad son por disposición de su régimen constitucional y legal, entes de carácter autónomo en sus actuaciones, que no cuentan con superior jerárquico de ningún tipo que pueda cooptar el libre ejercicio de sus funciones, en la práctica lo que se halla en esta monografía es la existencia de una marcada subordinación de hecho entre las corporaciones y la Alcaldía de Medellín, la cual tiene el poder de limitar el alcance de las disposiciones de las JAL e incluso de castigarlas con recortes al apoyo brindado en evento de contravención de la línea política marcada por la Administración de turno.

Considerando todos los elementos traídos a colación en este artículo se puede aseverar con suficiente sustento que, para efectos de dar una ejecutoria a los actos de las JAL, incluyendo los relativos a las dinámicas y procedimientos de PP en las comunas, los ediles de Medellín se ven obligados a disponer de su patrimonio personal a efectos de hacerse con la asesoría jurídica idónea de la que precisan para efectos de agitar los mecanismos legalmente consagrados para tales efectos como las Acciones de Cumplimiento de las que anteriormente se hizo enunciación; semejante realidad es cuanto menos exótica y disonante a los ojos de un espectador externo, toda vez que la ineficacia provocada es lo suficientemente marcada como para reducir a una institución del orden constitucional como las JAL, ideadas por el constituyente para ejercer una incidencia vigorosa en el marco de la presencia del Estado en los territorios; a prácticamente nada desde el punto de vista de la aptitud de sus Actos Administrativos para provocar cambios en un estado de cosas.

De este modo, se evidencia una desnaturalización del papel de las JAL como corporaciones administrativas que ejercen sus funciones en la jurisdicción correspondiente, diluyéndose aquel en otras instancias, que en principio no deberían tener potestades de semejante envergadura, como lo son los CCCP. Como consecuencia directa de este fenómeno se encontró que los procedimientos de PP escapan a la órbita de control político y normativo que ejerce la JAL en sujeción al imperio de la ley entendida en sentido amplio, canalizándose en su lugar a través de instancias que no tienen ni la aptitud normativa, ni la potestad jurídica de desplegar las acciones necesarias a fin de evitar irregularidades en la asignación del presupuesto.

Se considera como la manifestación más diáfana de las irregularidades arriba enunciadas, el incurrimento persistente y sistemático en conflictos de interés por parte de los sujetos que hacen parte de los CCCP, revistiéndose esto de una gravedad significativa en cuanto no existe un régimen jurídico que cubra estos supuestos de hecho, en cuanto la norma ni siquiera le confiere en un principio tales potestades de control a aquellas instancias de carácter temporal. Como evidencia de esta postura hallamos el hecho de que los miembros de aquellos consejos no se encuentran cobijados a través del marco relativo a los servidores públicos.

Así, nos encontramos con que la Alcaldía de Medellín le ha venido confiriendo potestades propias de un servidor público a individuos que no tienen tal calidad normativa, sin enfocarse de regular los aspectos que versan sobre el obrar de aquellos, como lo son los conflictos de interés. Esta postura ha sido acogida de manera excepcionalmente vigorosa por parte de la actual Administración Distrital en ejercicio del período 2019-2023, resultando en una afectación generalizada en el desempeño de las partidas de PP a nivel de ciudad, encontrándose aquí que la comuna 11, de manera particular, no ha sido ajena a tales dinámicas.

Esto nos lleva a otra de las tendencias halladas en el presente trabajo, la cual versa sobre la percepción a nivel de imagen que la opinión pública tiene sobre el tema objeto de abordaje, habiéndose encontrado que aquella es predominantemente negativa. Se considera a esto como el resultado natural de las falencias que desde el aspecto institucional se han evidenciado a la hora de darle una orientación a los procedimientos de PP que se sujeten al espíritu de lo regulado en la Ley 1757 de 2015.

En últimas la persistencia en el tiempo de las deficiencias institucionales y normativas han separado al PP de su vocación inherentemente participativa, como un medio llamado a atender las necesidades de las comunidades a través de la democracia directa, para degradarlo a un instrumento más para el reparto de favores políticos e injerencia de los grupos de poder del gobernante distrital de turno, viéndose esto con especial severidad durante el período constitucional 2020-2023 y siendo la comuna 11 una de las jurisdicciones locales de Medellín en las que más se han sufrido las consecuencias negativas.

Así las cosas, hallé probada la afirmación propuesta en el encabezado de esta discusión en tanto la argumentación aquí desplegada lleva a la conclusión necesaria de que los actos de la JAL de la comuna 11 en relación con los procedimientos de PP que se llevan a cabo en el territorio estudiado son completamente ineficaces al no generar un cambio en el estado de cosas, lo que se termina traduciendo en un debilitamiento sustancial de la institución jurídica en un plano concreto de Laureles-Estadio y uno general de Medellín.

### **Recomendaciones**

Todo lo anterior me lleva a afirmar que para sacar al PP de su crisis de eficacia y efectividad en la comuna 11, pueden resultar de ayuda las siguientes recomendaciones:

***Excluir del tráfico jurídico al Acuerdo 28 de 2017 en conjunto con el Decreto 146 de 2022.*** Se recomienda agitar la Acción de Nulidad regulada en el art. 137 de la Ley 1437 de 2011, contándose con elementos jurídicos que favorecen la viabilidad de esta alterativa al hallarnos en sede de violaciones ostensibles los art. 113, 313 y 318 de la Carta de 1991. A su vez, se cuenta con el precedente jurisprudencial sentado en la Sentencia 01314 de 2019 del Consejo de Estado y el marco conceptual desarrollado en la Sentencia C-543 de 1993, los cuales fueron ignorado por el Distrito de Medellín en la producción de ambos Actos Administrativos.

El Fallo del Consejo de Estado fue vehemente en desvalorar la violación de la reserva legislativa por el Distrito de Medellín en la formulación del marco normativo que cobija al PP en el nivel territorial, aun así, como se argumentó en la conclusión No. 2 tanto el Acuerdo 028 de 2017 como el Decreto 146 de 2022 recuperan el grueso de las disposiciones anuladas, vulnerándose a la postre el principio de cosa juzgada material desarrollado por la jurisprudencia constitucional en sentencias como la C-1216 de 2001, C-393 de 2011 y C-166 de 2019; así como los fallos 00167 de 2009, 00527 de 2015, 00070 de 2019; entre otras disposiciones concordantes.

***Establecer un diálogo intersectorial entre los distintos actores sociales, académicos y políticos con incidencia en las dinámicas de PP de la Medellín a fin de arribar a un nuevo marco normativo en el nivel distrital.*** La ciudad cuenta con destacadas instancias de la academia y la sociedad civil que han venido conocido y participado activamente de la evolución del SPD a lo largo de los

años, dando cuenta del progresivo deterioro que en este se ha presentado, entre aquellas destacan el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM), cuyas publicaciones conjuntas con la Universidad de Medellín y EAFIT sirvieron de fundamento para buena parte de lo expuesto en este artículo. A la vez, se debe contar con la participación de representantes del sector privado con incidencia en las dinámicas comunitarias como las agremiaciones empresariales, los colectivos sectoriales, las organizaciones comunitarias, además de las JAC y las JAL de las 21 comunas de Medellín, junto con las asociaciones constituidas por ambas instituciones.

***Utilizar instrumentos jurídicos ya disponibles en el ordenamiento para efectos de una potencial reforma la SDP de Medellín.*** En este plano se destacan las funciones atribuidas a las JAL en el art. 131 de la Ley 136 de 1994, que fue modificado parcialmente por la Ley 1551 de 2012, en cuya redacción se enfatiza en el carácter consultivo de los CCCP y se ofrece tanto a las mismas JAL como a las administraciones del orden municipal una amplia gama de instrumentos para la promoción de la participación ciudadana.

A su vez, es de medular importancia llevar a una aplicación efectiva los postulados de la Ley 1757 de 2015 en materia de mecanismos de participación ciudadana, como los cabildos abiertos, los cuales han sido instrumentos que han caído en desuso en Medellín por falta de apoyo de la Administración Distrital en la materia.

Las leyes 136 de 1994, 1551 de 2013 y 1757 de 2015 dotan a las JAL de la ciudad de un ámbito de configuración importante a la hora de direccionar los mecanismos

de PP en el nivel territorial y producir los Acuerdos Participativos que prevé el Estatuto para la configuración de las partidas de PP en la comuna. En ausencia del Acuerdo 28 de 2017 y el Decreto 146 de 2022 los anteriores mecanismos alternativos están revestidos de la entidad requerida para permitir la continuidad las políticas del SDP de la ciudad de cara a un posible régimen de transición.

***Fortalecer el papel de las Juntas Administradoras Locales en su condición de autoridades administrativas de sus jurisdicciones.*** En este sentido es de

importancia dotar a las corporaciones de los elementos requeridos, tanto desde el punto de vista de capacitación y apoyo jurídicos como de posibilidades materiales y logísticas con un Equipo de Apoyo JAL más robustecido, revestido de mayores capacidades técnicas y una proyección más profunda en los territorios.

De este modo, las JAL podrán generar un efecto real a través del ejercicio de sus atribuciones en el territorio que representan, llevar a plena ejecución los espacios de encuentro comunitario y participación ciudadana que se encuentran en la mayoría de reglamentos internos y perseguir la implementación de los planes de desarrollo local que se tienen en cada comuna como elementos orientadores del desarrollo de políticas de impacto social en los territorios.

## **Referencias**

1. Agencia prensa. (2016). *38% de los jóvenes entre 17 y 21 años, asisten a la educación superior en Medellín*. Sapiencia Medellín. <https://sapiencia.gov.co/38-de-los-jovenes-entre-17-y-2-anos-asisten-a-la-educacion-superior-en-medellin/>
2. Angarita, J. (2018). Colombia: país donde abundan las leyes y escasea la legalidad. Razón Crítica.

3. Argote, V. & Barney, M. (2018). Análisis normativo del presupuesto participativo de la ciudad de Medellín: acuerdos 043 de 2007 y 028 de 2017.  
<http://hdl.handle.net/20.500.11912/4515>.
4. Baiocchi, G., & Lerner, J. (2007). Could participatory budgeting work in the United States?. The Good Society.
5. Black, D. (1976). The Behavior of Law. New York: Academic Press.
6. Brand, M. M., Cárdenas, A. V. V., & Restrepo, N. M. (2015). Coexistencia y uso estratégico de los modelos de participación política en los procesos de transformación urbana en Colombia. El caso de Medellín. Estudios de Derecho.
7. Broj, C. (2009). El "presupuesto participativo" y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias.
8. Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. Environment and urbanization.
9. Cardona Rojas, J.P. (2020) *Los pobres vergonzantes: la miseria oculta en los estratos 4, 5 y 6*. Las 2 Orillas. <https://www.las2orillas.co/los-pobres-vergonzantes-la-pobreza-oculta-en-los-estratos-4-5-y-6/>  
CIEDLA.
10. Coleman, J. L. (1990). The Foundations of Social Theory. Cambridge, MA: Harvard University Press.
11. Comunicaciones. (2023). La gentrificación y la turistificación desplazan ciudadanos de Medellín – Boletín 49. Concejo de Medellín.

12. De Colombia, Congreso de la República. (1994). Ley 136 de 1994 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0136\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html)
13. De Colombia, Congreso de la República. (1994). Ley 152 de 1994 "por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo".  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0152\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html)
14. De Colombia, Congreso de la República. (1997). Ley 393 de 1997 “por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”.  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0393\\_1997.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0393_1997.html)
15. De Colombia, Congreso de la República. (2000). Ley 617 de 2000 “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0617\\_2000.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html)
16. De Colombia, Congreso de la República. (2002). Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0734\\_2002.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0734_2002.html)
17. De Colombia, Congreso de la República. (2002). Ley 743 de 2002 “Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal”.  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0743\\_2002.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0743_2002.html)



18. De Colombia, Congreso de la República. (2012). Ley 1551 de 2012 “por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1551\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html)
19. De Colombia, Congreso de la República. (2015). Ley 1757 de 2015 “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1757\\_2015.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html)
20. De Colombia, Congreso de la República. (2019). Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1952\\_2019.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1952_2019.html)
21. De Colombia, Congreso de la República. (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”.
22. De Colombia, Congreso de la República. (2021). Ley 2094 de 2021 “por medio de la cual se reforma la ley 1952 y se dictan otras disposiciones. Junio 29 de 2021”.  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2094\\_2021.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2094_2021.html)
23. De Colombia, Congreso de la República. (2021). Ley 2166 de 2021 “Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones”.  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2166\\_2021.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2166_2021.html)

24. De Colombia, Consejo de Estado. (2019). Sentencia 01314 de 2019.  
[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=97730](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=97730)
25. De Colombia, Constitución Política. (1991). República de Colombia.  
<http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>
26. De Medellín, Alcaldía. (2017). Acuerdo 28 de 2017 “por medio del cual se modifica el Acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el Sistema Municipal de Planeación del Municipio de Medellín”.  
<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlaneacionMunicipal/Normas/Shared%20Content/2018/Acuerdo%20028%20de%202017.pdf>
27. De Medellín, Alcaldía. (2017). Decreto 697 de 2017 “por medio del cual se reglamenta la Planeación del Desarrollo Local y el ejercicio de la Presupuestación Participativa en el Municipio de Medellín”. Gaceta Oficial No. 4466.  
<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/ParticipacionCiudadana/Normas/Shared%20Content/Documentos/2017/Gaceta%20decreto%20PDL%20y%20PP.pdf>
28. De Medellín, Alcaldía. (2022). Decreto 146 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”. Gaceta Oficial No. 4938.  
<https://www.medellin.gov.co/ndesarrollo/wp-content/uploads/2022/06/gaceta-decreto-146-de-2022.pdf>

29. De Oliveira, O. P. (2017). *International policy diffusion and participatory budgeting: ambassadors of participation, international institutions and transnational networks*. New York: Springer International Publishing.
30. Departamento Administrativo de Planeación. (2014). *Plan de Desarrollo Local/Comuna 11 Laureles Estadio*. Alcaldía de Medellín.  
[https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_15/InformacinGeneral/Shared%20Content/Documentos/comunas/COMUNA11\\_LAURELES\\_ESTADIO.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/InformacinGeneral/Shared%20Content/Documentos/comunas/COMUNA11_LAURELES_ESTADIO.pdf)
31. Departamento Administrativo de Planeación. (2017). *Comuna 11 Laureles-Estadio*. Alcaldía de Medellín.  
<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlaneacionMunicipal/IndicadoresEstadisticas/2017/Shared%20Content/Comuna11%20Laureles.pdf>
32. Departamento Administrativo de Planeación. (2020). *Comuna 11: Laureles Estadio*.  
<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlaneacionMunicipal/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2021/Comuna%2011%20Laureles%20Estadio%20-Ficha%20Informativa.pdf>
33. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s.f.). *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>
34. Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Planeación y presupuesto participativo*.  
[https://www.dnp.gov.co/Participa\\_/Paginas/Planeacion-y-presupuesto-participativo.aspx#:~:text=Presupuesto%20participativo%3A%20es%20el%20proceso,con%20el%20Plan%20de%20Desarrollo.](https://www.dnp.gov.co/Participa_/Paginas/Planeacion-y-presupuesto-participativo.aspx#:~:text=Presupuesto%20participativo%3A%20es%20el%20proceso,con%20el%20Plan%20de%20Desarrollo.)

35. Dias, N., Sahsil, E. & Simone, J. (2019). *Participatory Budgeting World Atlas*. Associação Oficina de Planeamento e Participação.
36. Díaz, Y. L. M. (s.f.). *Pobreza multidimensional*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística
37. Duncan, G. (2011). *Crimen y poder: El filtro del orden social*. Naranjo, Alberto; Jaramillo, Ana María.
38. Economist Intelligence. (2022). *Democracy Index 2022 Frontline democracy and the battle for Ukraine*. The Economist
39. Fung, A. (2004). *Empowering participation: Reinventing urban democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
40. Gaceta. (2020). Resolución 015 de 2020 “Que dicta disposiciones reformativas del Reglamento Interno de Trabajo de la Corporación en sustitución de lo contenido en las resoluciones 009 y 011 de 2020”. Junta Administradora Local de la Comuna 11 de Medellín.
41. Gaceta. (2023). Acuerdo Local 09 de 2023 “Que dicta disposiciones reformativas del Reglamento Interno de Trabajo de la Corporación en sustitución de lo contenido en la Resolución 015 de 2020”. Junta Administradora Local de la Comuna 11 de Medellín.
42. Garay Salamanca, L. J., Jorge, L., Salcedo-Albarán, E., De León-Beltrán, I., & Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Avina.
43. García, L. (2022). ¿Qué está pasando con Presupuesto Participativo? TODOS POR MEDELLÍN. <https://todospormedellin.org/que-esta-pasando-con-presupuesto-participativo/>

44. Genro, T., & Iorio, U. (1999). Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre. Ediciones Trilce.
45. Goldfrank, B. (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(2), 3-28.
46. Goldfrank, B. (2012). The World Bank and the globalization of participatory budgeting. *Journal of Deliberative Democracy*.
47. Human Development Reports. (2022). Human Development Insights. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://hdr.undp.org/data-center/country-insights#/ranks>
48. Jaramillo, A. (2023). Once Beset by Violence, This City in Colombia Now Struggles With Too Many Tourists. <https://www.bloomberg.com/news/features/2023-09-13/tourism-remote-workers-in-medellin-spark-local-tensions>
49. Kagan, R. A. (1997). *Adversarial Legalism: The American Way of Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
50. Lefebvre, H. (1968). *El derecho a la ciudad*. Capitán Swing Libros.
51. León Gutiérrez, A., Hincapié, L. A., & 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)*.
52. MCV. (2021). Índice de Calidad de Vida de Medellín 2021. Medellín Cómo Vamos. <https://www.medellincomovamos.org/system/files/2023-06/docuprivados/MCV%20ICV%202021.pdf>

53. Mercado, D.A. (2023). ¿Qué es la gentrificación y por qué tiene en alza los precios de vivienda en Medellín?. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/la-gentrificacion-y-su-impacto-en-los-precios-de-vivienda-en-medellin-778011>
54. Merry, S. E. (1990). *Getting Justice and Getting Even: Legal Consciousness among Working-Class Americans*. Chicago: University of Chicago Press.
55. Zamboni, M. (2018). Legislative policy and effectiveness: A (small) contribution from legal theory. *European Journal of Risk Regulation*, 6(2), 205-222.
56. Müller, G., & Uhlmann, F. (2013). *Elemente einer Rechtssetzungslehre* (3rd ed.). Schulthess.
57. Nino, C. S. (2005). *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires: Ariel.
58. Nuestro Desarrollo. (s.f.). *Quiénes somos*. Alcaldía de Medellín. [https://www.medellin.gov.co/ndesarrollo/wp-content/uploads/archivos/PDLS/pdl\\_C11.pdf](https://www.medellin.gov.co/ndesarrollo/wp-content/uploads/archivos/PDLS/pdl_C11.pdf)
59. Observatorio de Políticas Públicas del Consejo de Medellín. (2022). *Análisis del Presupuesto Participativo de Medellín: Proyectos Seleccionados y Ejecutados*. Concejo de Medellín. <http://oppcm.concejodemedellin.gov.co/sites/oppcm/files/Presupuesto%20Participativo%2002.09.2022.pdf>
60. Osorio Montoya, M. (2021). *Vacío legal pone en riesgo recursos del Presupuesto Participativo*. El Colombiano. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/personeria-de-medellin-denuncio-posible-corrupcion-en-el-presupuesto-participativo-OK14690259>
61. Pimienta, A. (2018). *Resultados Índice de Calidad de la Participación Ciudadana de Medellín 2017*. Alcaldía de Medellín.

62. Planeación Local y Presupuesto Participativo. (2023). *Cómo Funciona PDL y PP*. Alcaldía de Medellín.  
<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/7070-PP---Conoce-C%C3%B3moFunciona-PDALPP>
63. Pritzl, R. (2000). *Corrupción y rentismo en América Latina*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer Stiftung.
64. Redacción. (2021). Por la pandemia se perdió una década de avance en empleo. Portafolio. <https://www.portafolio.co/economia/por-la-pandemia-se-perdio-una-decada-de-avance-en-empleo-548672>
65. Redacción. (2022). *Así funciona la ‘mermelada’ comunitaria en Medellín*. El Colombiano. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/preocupan-posibles-irregularidades-en-el-presupuesto-participativo-de-medellin-PH17235785>
66. Restrepo, J. D. (1995). *Cartas de guerra* (Vol. 12). Editorial Universidad de Antioquia, Departamento de Publicaciones.
67. Ruiz Jaramillo, D. (2023). Respuesta a su solicitud con radicado Nro. 202310281478. Alcaldía de Medellín.
68. Ruiz, N. Y. (2011). El desplazamiento forzado en Colombia: una revisión histórica y demográfica. *Estudios demográficos y urbanos*, 26(1), 141-177.
69. Sánchez Torres, F. J., & Díaz Escobar, A. M. (2005). Los efectos del conflicto armado en el desarrollo social colombiano, 1990-2002. *Revista de Estudios Sociales*, (19), 30-42.
70. Sardi, E. (2015). *Perfil Demográfico 2016 - 2020 Comuna 11. Laureles Estadio*. Alcaldía de Medellín.  
[https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/Plande](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/Plande)

- [Desarrollo\\_0\\_17/IndicadoresyEstadsticas/Shared%20Content/Documentos/ProyeccionPo  
blacion2016-2020/Perfil%20Demogr%C3%A1fico%202016%20-  
%202020%20Comuna%2011\\_LaurelesEstadio.pdf](#)
71. SDP. (2018). Caracterización Socioeconómica Encuesta Sisbén III. Sistema Distrital de Planeación. [https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/caracterizacion-sisben2018\\_caratula.pdf](https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/caracterizacion-sisben2018_caratula.pdf)
72. Secretaría de Participación Ciudadana. (2014). Juntas Administradoras Locales, Construyendo Ciudadanía Para la Vida. Alcaldía de Medellín. [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_18/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/cartilla\\_JAL\\_Web.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_18/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/cartilla_JAL_Web.pdf)
73. Secretaría de Participación Ciudadana. (2022). Priorización del Presupuesto Participativo. Alcaldía de Medellín. <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/03/Priorizacion-del-presupuesto-participativo.pdf>
74. Selznick, P. (1969). Law and Society in Transition. New York: Harper & Row.
75. Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo. (2015). Ficha de Caracterización Territorial 11 – Laureles (Estadio). Alcaldía de Medellín. <https://siciudadania.co/wp-content/uploads/2022/06/Ficha-11.-Laureles.pdf>
76. Sustainable Development Solutions Network. (2022). World Happiness Report. Organización de las Naciones Unidas.
77. The Engage Wiki. (s.f.). Elements of an effective legal system. <http://wiki.engageeducation.org.au/legal-studies/unit-4/area-of-study-2-court-processes-and-procedures-and-engaging-in-justice/elements-of-an-effective-legal-system/>



78. Tiempo, R. E. (2014). Pese a demanda el Presupuesto Participativo sigue su curso en Medellín. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14372035>
79. Transparency International. (2022). Corruption Perceptions Index <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
80. Tyler, T. R. (2006). Why People Obey the Law. Princeton, NJ: Princeton University Press.
81. UNDP (United Nations Development Programme). 2023. 2023 Global Multidimensional Poverty Index (MPI): Unstacking global poverty: Data for high impact action. New York.
82. Valencia-Tello, D. C., & Karam de Chueiri, V. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia: la búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. Dikaion.
83. Villegas, M. (2009). Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas.
84. Waldmann, P. (2007). Guerra civil, terrorismo y anomia social: el caso colombiano en un contexto globalizado. Editorial Norma.
85. Wampler, B. (2010). Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability. Penn State Press.
86. Wampler, B., McNulty, S., & Touchton, M. (2021). Participatory budgeting in global perspective. Oxford University Press.