

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONFIGURACIÓN NORMATIVA LOCAL.
REVISIÓN CRÍTICA DEL CASO ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2017 – 2018)**

JULIA INÉS PALACIO JARAMILLO

**Trabajo final para optar al título de
Magister en Gobierno y Políticas Públicas
Universidad EAFIT**

**Asesor
Leonardo García Jaramillo
Profesor**

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE HUMANIDADES
MAESTRIA EN GOBIERNO Y POLITICAS PÚBLICAS
2018**

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONFIGURACIÓN NORMATIVA LOCAL. REVISIÓN CRÍTICA DEL CASO ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2017 – 2018)

Julia Inés Palacio Jaramillo

Resumen

Con el objetivo de describir el marco normativo vigente que, en el ámbito nacional y local, preceptúa la necesidad de contar con participación ciudadana en la expedición normativa, así como puntualizar la implementación a nivel local y evaluar si los mecanismos utilizados son adecuados y suficientes para conseguirla, este artículo desarrolla una investigación empírica exploratoria de tipo mixto. El interrogante planteado es: ¿qué nivel de participación ciudadana tuvieron los decretos dispuestos en el portal web institucional del municipio de Medellín, entre el 30 de mayo de 2017 y 31 de julio de 2018? Resolver el interrogante permitió establecer que el nivel de participación ciudadana, según el modelo “A Ladder of Citizen Participation” de Arnstein (1969), está en la escala 3 correspondiente al nivel de información, en tanto que los ciudadanos han recibido información e incluso la posibilidad de expresarse respecto de futuras decisiones que se adoptaran en forma de regulación, pero para las cuales la facultad de tomar la decisión definitiva ha quedado reservada de forma exclusiva al alcalde municipal. El tema actualmente reviste especial importancia por cuanto, con la incorporación del Estado Colombiano a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, se han puesto en marcha varios procesos y reformas institucionales, uno de ellos asociado al componente de “gobernanza normativa o regulatoria” como estrategia para mejorar la calidad en el proceso de expedición normativa por parte del Poder Ejecutivo. Adicionalmente, nuevas prácticas institucionales de creación de normas, derivadas del modelo deliberativo de democracia, han demostrado que sus rendimientos no sólo acontecen desde la dimensión de legitimidad política, sino también desde la eficacia.

Palabras clave: Democracia, participación, gobierno abierto, legitimidad de las normas, expedición normativa.

Abstract

With the objective of describing the legal framework that, in the national and local settings, currently establishes the need of counting on citizen participation in the process of law production, to detail the local level implementation of it and to evaluate the adequacy and sufficiency of the mechanisms used to obtain it, this article develops an empirical, exploratory investigation of a mixed nature. The question asked was: what level of citizen participation was achieved by the Decrees published in the institutional website of the Municipality of Medellín, between May 30, 2017 and July 31 of 2018? Answering the question allowed to establish that the level of citizen participation, according to Arnstein's "A Ladder of Citizen Participation" model (1969), is in the third step, corresponding to "information level", as the citizens have received information, and even the possibility to express their opinion, regarding future decisions to be made in the form of regulations, but for which the discretion to make the final decision has been reserved exclusively for the Mayor. The subject currently has a special relevance as, with the entrance of Colombia to the Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD, many processes and institutional reforms have been set in motion, one of them associated to the "regulations' governance" component, as a strategy to improve the quality in the law production process by the Executive Power. Additionally, new institutional practices of law creation, derivative from the deliberative model of democracy, have been proven to produce returns not only on the political legitimacy dimension, but also on efficiency.

Key words: Democracy, participation, open government, legitimacy of standards, normative issuance.

Introducción

La configuración y expedición de normas por parte de las autoridades administrativas, en todos los niveles del gobierno, tiene una relación directa con el campo multidisciplinar del gobierno y las políticas públicas, por cuanto ocupa un espacio central en su implementación. A través de las normas se materializan decisiones e intervenciones del Estado en las relaciones de poder, de mercado y de personas en la sociedad. Mediante la regulación se intervienen de forma activa las fallas de mercado, se restringen las libertades y se regulan los comportamientos.

El municipio de Medellín, desde el 31 de mayo de 2017, ha puesto en conocimiento de la ciudadanía, a través del portal institucional, algunos proyectos específicos de regulación, así como la información en que se fundamentan, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas dentro del plazo que para esos efectos se otorga. Al término del periodo establecido para recibir las intervenciones ciudadanas, en virtud del modelo de participación diseñado, se revisan los argumentos esgrimidos y, a discrecionalidad de la autoridad, son acogidos en su integridad, modificados o descartados para adoptar la versión definitiva de la norma municipal.

Lo anterior, se efectúa dando cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA– (Ley 1437 de 2011), en virtud de las cuales, en el proceso de expedición normativa, el ejecutivo debe informar en el sitio de atención y en la página electrónica los proyectos específicos de regulación y los fundamentos con que cuenta para recibir opiniones, sugerencias y propuestas alternativas. En desarrollo de estas disposiciones, el municipio de Medellín diseñó el modelo de participación ciudadana, cuyas reglas están contenidas en la circular expedida por la Secretaría

General (Circular 18 de 2017). En dicho modelo se materializan igualmente los mandatos de la Ley de transparencia y acceso a la información pública nacional (Ley 1712 de 2014), conforme a los cuales el acceso a la información –bajo posesión, control o custodia de una autoridad– es pública y, por lo tanto, no puede ser reservada o limitada sino por disposición legal o constitucional expresa.

Se toma el caso del municipio de Medellín porque, a pesar de que la norma que ordena su cumplimiento se expidió en el año 2011 y entró a regir el 2 de julio de 2012, pocas entidades del nivel territorial le han dado cumplimiento mediante la implementación de acciones concretas que promuevan y materialicen la participación. Adicionalmente, no se encuentran análisis específicos sobre esta institución ni el impacto que ha generado en la expedición normativa.

Entre los sustentos teóricos y fundamentos normativos que podrían tener estas disposiciones legislativas se destaca el modelo teórico de la democracia deliberativa, en particular, de las razones que sustentan su superioridad epistémica dentro de las concepciones contemporáneas de la democracia (Martí, 2006). En virtud de la participación más amplia y extendida posible que incentiva este modelo, las medidas normativas resultarán más correctas, apropiadas y, en últimas, legítimas y eficaces, respecto de cualquier otro procedimiento de toma colectiva de decisiones. Este modelo ha sido usado para describir y analizar, por ejemplo, la fundamentación del control que la Corte Constitucional colombiana realiza a la conformidad constitucional de proyectos de ley y reforma constitucional, que adolecen de “elusión deliberativa” y, por tanto, se compromete su legitimidad y se afectan sus posibilidades de mejoría técnica, material y sustantiva (García, 2016).

En este orden de ideas, el interés de esta investigación es analizar la participación como fuente de legitimidad y efectividad de la acción pública, desde un reconocimiento expreso de la justificación moral de la democracia como proceso

colectivo de toma de decisiones y el otorgamiento del valor político que se representa en la acción colectiva. En este sentido, el objetivo general es determinar los niveles de participación ciudadana y su incidencia en la producción normativa del municipio de Medellín. Para cumplir ese objetivo se precisa cumplir los siguientes objetivos específicos: (a) describir el conjunto de normas que, en el ámbito nacional y local, preceptúan la necesidad de contar con participación ciudadana, respecto de ciertos proyectos de decreto, para (b) reconstruir las formas de su implementación en el referido proceso de configuración normativa local, y (c) evaluar si los mecanismos utilizados para invitar a la participación, respecto de los proyectos de normatividad, son adecuados y suficientes para conseguir una efectiva participación. Se determinarán las características de la participación (d) a partir del número y la calidad de las intervenciones, y se evaluará, así mismo, si las observaciones, sugerencias o propuestas alternativas de redacción, presentadas por los ciudadanos intervinientes, tuvieron alguna incidencia y fueron tenidos en cuenta en la adopción de la reglamentación final. A partir de los hallazgos encontrados (e) se sugerirán acciones o procedimientos que permitan mejorar el diseño del mecanismo de participación ciudadana, para así contribuir, en últimas, a una mejor calidad de las normas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hipotetiza que la baja cantidad y la regular calidad de las intervenciones ciudadanas en el proceso de expedición normativa, obedece a falta de experticia asociada a la técnica normativa, al conocimiento específico del campo que pretende ser intervenido o la problemática en cuestión; aspectos que responden directamente a los déficits en la configuración e implementación del procedimiento en Medellín. Es decir, hay una correlación de causalidad entre los objetivos específicos a, b y c. La normativa nacional y local dejan un indebido espacio para la acción pública discrecional, toda vez que se encuentran vacíos en aspectos relacionados, por ejemplo, con la naturaleza de los proyectos de decreto que se deben someter a participación, y otros más puntuales como el tiempo que un proyecto debe estar disponible en la página web para

recibir las intervenciones respectivas. Esto conduce a que las formas de su implementación local adolezcan de diversos problemas que impidan la participación numerosa y cualificada, por lo cual entonces los mecanismos utilizados para invitar a la participación en Medellín resultan inadecuados e insuficientes para lograr el objetivo de que la mayor participación redunde en una mejoría de la calidad de las decisiones.

Para alcanzar los objetivos de la investigación se desarrolló una metodología mixta que reunió elementos de los enfoques cualitativo y cuantitativo. Se acotó el análisis al período comprendido entre el 30 de mayo de 2017 y 31 de julio de 2018, durante el cual el alcalde, en ejercicio de sus competencias, expidió 1.322 decretos en total, proponiendo para la participación ciudadana 26 proyectos de Decreto. Es preciso advertir que no serán objeto de estudio los actos particulares, tales como el nombramiento de un servidor público, el cumplimiento de una sanción disciplinaria, el reconocimiento del derecho al disfrute de vacaciones, una comisión de servicios, una delegación, entre otros, pues para esos actos administrativos la legislación prevé procedimientos respetuosos de los derechos de los afectados, para los cuales en su configuración, entonces, no obra el mecanismo de la participación previa.

Así las cosas, lo primero que debe estudiarse es el criterio utilizado, y su cumplimiento, para seleccionar, entre el universo de decretos expedidos, aquellos que fueron postulados para recibir observaciones ciudadanas. Posteriormente, para establecer el nivel de participación en relación con las decisiones públicas que son adoptadas por el alcalde municipal, se aplicó el modelo de Arnstein (1969) “A Ladder of Citizen Participation”, que permite ubicar, en una escala de participación, el nivel de intensidad desde máximo hasta mínimo, y de más hasta menos creíble e incidente en las decisiones.

Una vez identificados los niveles de participación, se realizarán recomendaciones para fortalecer las gestiones asociadas a la información, consulta o promoción de participación ciudadana, de acuerdo al Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE-, 2014), en el que, contrastadas las mejores prácticas internacionales, Colombia debe avanzar en la aplicación de medidas homogéneas, en los distintos niveles de gobierno, para materializar las acciones de consulta pública y promoción de la participación ciudadana en la expedición normativa o regulatoria, y establecer acciones concretas en materia de gobernanza regulatoria multinivel. Además de procurar contribuir con este trabajo a la mejoría del referido proceso a nivel local, sus hallazgos y recomendaciones podrían servir así mismo a otras entidades públicas e instituciones locales para implementar la normativa nacional y configurarla en sus respectivos territorios, siguiendo las fortalezas, pero evitando las dificultades, que ha evidenciado la implementación del procedimiento en el caso del municipio de Medellín.

1. Democracia, participación y gobierno abierto

En Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991, los conceptos “democracia”, “participación” y, posteriormente, “gobierno abierto” dotaron de un nuevo sentido el papel del ciudadano en este modelo de Estado, en procura de fortalecer la democracia como sistema de gobierno, caracterizado como proceso colectivo de toma de decisiones políticas (Christiano, 2015).

La Constitución tiene un claro mandato: afianzar un modelo democrático con un fuerte contenido normativo en el escenario electoral, pero sobre todo en los demás procesos públicos y sociales donde se adoptan decisiones, especialmente aquellas con alta incidencia pública. Lo anterior se deriva de la lectura del preámbulo constitucional que contiene el propósito del Estado de “asegurar a sus integrantes, entre otras, la igualdad, la libertad y la paz, dentro de un marco

jurídico, democrático y participativo que garantice un orden económico y social justo”.

De otro lado, y conforme a Saltos y Valarezo (2015), la relación entre democracia y participación es de doble vía, por cuanto la participación genera democracia, y una democracia sin participación se desdibuja y pierde sentido. La participación no puede ser lograda o materializada sin acceso a la información, pues como afirma Oszlak (2013) quien posee información, así como quien la retiene, niega o distorsiona, dispone de un recurso de poder, en tanto la información ofrece una capacidad diferencial, a quien la posee, para decidir o actuar.

Colombia ha desarrollado, entre otras, la estrategia de gobierno abierto, entendiendo por tal la apuesta de gobierno que materializa las características clave de la democracia contemporánea, tales como: libertad de información, de prensa y, en general, el acceso a los datos que están en poder del Estado, con la finalidad de dotar a los ciudadanos de herramientas que hagan posible su participación. Lo anterior, en términos de Naser y Ramírez (2017), derivará en una ciudadanía activa que actúe como enlace vital entre la transparencia y la rendición de cuentas, pero sobre todo en una ciudadanía cualificada para la participación efectiva e incidente.

El gobierno abierto, como sustenta Oszlak (2013), se funda en elementos que “exageran” la dinámica propia de las democracias, como es el suponer una disposición innata de los gobiernos de proveer información amplia, suficiente y detallada, que elimina el secretismo, así como la disposición de los servidores públicos para escuchar y responder tanto propuestas como críticas de los ciudadanos. Igualmente, supone la participación natural y activa de la ciudadanía que se involucra en la gestión pública, desconociendo que los ciudadanos suelen movilizarse sólo cuando sus intereses son afectados, sus derechos desconocidos o sus valores quebrantados. De otro modo, la inacción del ciudadano es la medida

natural. Por lo expuesto, en la línea de afianzar el gobierno abierto como modelo democrático, las organizaciones sociales tienen una tarea fundamental consistente en estructurar estrategias que promuevan el interés de los ciudadanos para participar e incidir en la gestión de lo público que logre modificaciones en cómo se gobierna para que sean materializados los principios de transparencia, participación y colaboración que describen el modelo de gobierno abierto.

Según Unda (2000), citando a Nuria Cunni y Esperanza González, es posible afirmar que la categoría de participación ciudadana agrupa toda intervención de los ciudadanos en la esfera de lo público en función de intereses sociales de carácter particular. Esta categoría puede adoptar la forma de información, consulta, iniciativa, fiscalización o el control social, concertación, decisión, gestión y contestación a las situaciones sentidas injustas y en la confrontación directa.

Ahora bien, la participación realizada a través de medios tecnológicos ha sido conceptualizada con la anteposición de la partícula e- al concepto vigente de participación (“e-participación”), con lo que denota un componente tecnológico o “electrónico”, logrado a través de las TIC. En este punto, vale la pena advertir, como hacen Prieto-Martín y Ramírez-Alujas (2014) que,

La eParticipación no sería otra cosa que la propia participación pero en su versión del siglo XXI. De hecho, a medida que el componente electrónico va madurando e integrándose en las prácticas participativas la visibilidad de esa parte ‘electrónica’ está perdiéndose. (p. 68).

La democracia debe contar con contextos y mecanismos que propicien la participación de los ciudadanos, lo cual permitirá que la propuesta constituya un buen acuerdo, en este caso, debido al procedimiento que consagra la participación ciudadana. En virtud de la información que cualifica y potencializa las capacidades

de los ciudadanos en esa intervención en lo público la democracia resulta fortalecida.

De otro lado, la literatura en democracia deliberativa ha llegado a sustentar, en palabras de uno de sus máximos exponentes, que “En la deliberación radica la idea misma de la democracia contemporánea” (Rawls, 2001, p. 138). En el mismo sentido, Salazar Ugarte (2004) afirma que en la democracia la imposición heterónoma de la norma se legitima en virtud de la participación de los destinatarios en su elaboración, por lo que democracia y participación son conceptos entrelazados.

Propiciar mecanismos deliberativos se constituye entonces en un factor constitutivo de la forma democrática consagrada por el Constituyente de 1991. Se ha llegado a sustentar que el diseño institucional mismo adoptado por la Constitución y por leyes que se profirieron en su desarrollo, así como por la configuración jurisprudencial de las disposiciones constitucionales, responde a los postulados prescriptivos del modelo de la democracia deliberativa (García, 2015). Díaz (2006) en estudios realizados sobre Estado de Derecho y democracia, ha desarrollado la idea de que “cuanto mayor y mejor en cantidad y calidad –cuanto más amplia, ilustrada y consciente– sea dicha participación (...) en las decisiones (deliberación, diálogo, consenso, mayorías) mayor legitimación y mejor legitimidad tendrán esa democracia y ese Estado de derecho” (p. 16).

La legitimidad en el ejercicio del gobierno local requiere de la apertura de canales deliberativos de manera que los potenciales afectados puedan participar e intervenir en la configuración de la medida normativa. Para Merino (1995) los recursos financieros, jurídicos y simbólicos que posee un gobierno están íntimamente ligados a la legitimidad de sus actos: a esa suerte de voto de confianza que les otorgan los ciudadanos para poder funcionar y sin el cual sería prácticamente imposible mantener aquellos equilibrios que llevan a la

governabilidad de un sistema. La gobernabilidad y legitimidad se articulan en la actividad cotidiana de los regímenes democráticos, a través de los conductos establecidos por la representación y la participación ciudadana.

En términos de Bobbio (1986) la participación ciudadana en los procesos políticos de expedición normativa tiene una incidencia determinante, en tanto ella deriva en legitimidad, como atributo obtenido de la aceptación o consenso de la ciudadanía, la cual asegura obediencia o, ante su carencia, posibilita el recurso de la fuerza. En esta acepción la legitimidad se origina en la obediencia y, en consecuencia, adhesión al actuar estatal.

Nuevas prácticas institucionales de creación de normas, derivadas del modelo deliberativo de democracia y de las virtudes que como sistema le incorporan al proceso político, han demostrado que sus rendimientos no sólo acontecen desde la dimensión de legitimidad política, sino también desde la eficacia. Un proceso de toma de decisiones públicas, regido por mecanismos participativos, aumenta la probabilidad de que dichas decisiones sean correctas, porque al participar más personas los proyectos de normas se expurgan de errores lógicos y fácticos, y; la deliberación provee información nueva con la que no siempre se cuenta o se desconoce, consagrando otras alternativas con las cuales optar; y las normas una vez expedidas son más susceptibles de que sean cumplidas, porque los ciudadanos sienten que cumplen una norma en cuya creación han participado (García, 2015).

Igualmente, Velásquez & Gonzales (2003, como se cita en Hurtado e Hinestroza, 2016) expresan que,

(...) la participación ciudadana mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias

del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados. Además, produce un efecto dentro de las administraciones públicas al facilitar el diálogo horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades. Por último, la participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales. (p. 64).

Por lo expuesto, legitimidad y eficacia política son atributos derivados de procesos que promuevan la participación ciudadana para la expedición normativa.

2. Estudio del caso: niveles de participación ciudadana en la formulación de decretos en Medellín

2.1 Marco normativo vigente

El 18 de enero de 2011 se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA (Ley 1437 de 2011), en virtud del cual se establecieron acciones y estrategias normativas para proteger y garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos, el interés público, la sujeción de las autoridades a la Constitución, el funcionamiento eficaz y democrático de la administración. Posteriormente, fue expedida la Ley de Transparencia y acceso a la información pública nacional (Ley 1712 de 2014), que regula el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, como Derecho Fundamental, y como principio determinante establece la información en favor de los interesados de forma completa, oportuna, veraz, procesable y accesible. Ambas normas determinaron un nuevo giro de la gestión pública y la participación ciudadana, en tanto se consolidaron los mecanismos y estrategias para que las Entidades Públicas dispongan de información pública, adecuada, suficiente y oportuna, y para que el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas sea posible,

cualificando de esta forma la intervención en lo público en vía de expresión y control, lo cual desarrolla una ciudadanía bien informada que ejerza plenamente sus derechos e intervenga en la toma de decisiones y la gestión pública.

El artículo 8, numeral 8, del CPACA estableció -en el marco del proceso de expedición normativa- el deber, a cargo de las autoridades públicas, de disponer información completa y actualizada, en el sitio de atención y en el portal electrónico, de los proyectos específicos de regulación y de la información en que se fundamenten. En este sentido, ordenó que los proyectos específicos de regulación deban ponerse a disposición de toda persona para que quien esté interesado pueda presentar opiniones, sugerencias o propuestas alternativas, dentro del plazo que, para el efecto, fije la autoridad. Transcurrido dicho periodo y revisado el contenido de las intervenciones presentadas, la autoridad adoptará la decisión que, idealmente, mejor convenga al interés general, la cual discrecionalmente se basará, o no, en los planteamientos presentados. Esta disposición ordenó que las autoridades deberían señalar el plazo dentro del cual pueden ser presentadas las observaciones, de las cuales se dejaría registro público. La norma, igualmente, estableció que la autoridad adoptaría autónomamente la decisión que, a su juicio, sirviera mejor al interés general.

Dada la falta de claridad y precisión en la redacción de la referida norma, el Ministerio de Justicia y del Derecho requirió a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para que precisara las exigencias y el sentido de la norma. La Sala (2016), precisó:

(...) el deber de publicidad contenido en el numeral 8º del artículo 8º de la Ley 1437 es exigible a todas las autoridades administrativas cuando ejercen su facultad regulatoria en sentido general, la cual, para el caso específico de la citada disposición, tiene ocurrencia cuando se expiden actos administrativos de contenido general y

abstracto. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 2016).

En este sentido, el 30 de mayo de 2017, la Secretaría General del municipio de Medellín, emitió mediante la Circular 18, directrices específicas, y estableció el procedimiento que debería ser tenido en cuenta para dar cumplimiento a la referida disposición normativa (circular 18, 2017) así:

- Los decretos a publicar para la participación ciudadana son los que, proyectados para la firma del alcalde, revistan especial importancia por su alto impacto y transversalidad.
- La publicación para participación debe permanecer por no menos dos días hábiles.

Se observan elementos subjetivos que han determinado los decretos (proyectos específicos de regulación) a publicar, para participación ciudadana, y el lapso mínimo que deben permanecer, a la espera de observaciones de la ciudadanía, aspecto que se desarrollará más adelante.

En el periodo entre el 30 de mayo de 2017 y 31 de julio de 2018 se expidieron 984 decretos de carácter general, impersonal y abstracto, de los cuales 26 fueron puestos en consideración de la ciudadanía, mediante el mecanismo aludido de participación. De lo anterior, se concluye que para menos del tres por ciento de los decretos de carácter general, impersonal y abstracto se realizó el proceso previo de publicación para participación.

Se puede evidenciar que existe un amplio nivel de discrecionalidad para la determinación de los actos administrativos a publicar, así como para la definición del número de días en que estará habilitada la posibilidad de recibir manifestaciones de la ciudadanía como proceso de participación, en tanto no hay

criterios unívocos en torno a esta definición irrigados desde el nivel nacional para aplicación en el nivel territorial.

2.2 Participación ciudadana en la expedición de actos administrativos del municipio de Medellín

El municipio de Medellín es una entidad que conforma la rama ejecutiva del poder público y está representada legalmente por el alcalde municipal que ejerce la autoridad política, es jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial (Ley 136 de 1994, art. 84). El alcalde es la primera autoridad administrativa y de policía del municipio y ejerce las funciones que le son asignadas por la Constitución, la ley, las ordenanzas y los acuerdos. Como autoridad administrativa y de policía, el alcalde municipal expide actos administrativos que materializan su potestad reglamentaria y permiten el cumplimiento de la función de ejecución de la ley, a su cargo.

De conformidad con el Decreto Municipal con fuerza de Acuerdo 883 de 2015, que determina la estructura y funciones de la Administración Municipal de Medellín, la Secretaría General es una dependencia cuya responsabilidad es garantizar el direccionamiento jurídico de la Administración Municipal, en aras de fortalecer la aplicación y la proyección del componente jurídico en todos los procesos de la Entidad.

En cumplimiento del deber funcional a su cargo, la Secretaría General expidió la Circular No. 18 de 2017 para unificar los criterios administrativos que permitieran materializar el cumplimiento del deber de información señalado. La circular dispuso que se entenderían como proyectos específicos de regulación los actos administrativos que, en virtud de las competencias atribuidas al alcalde municipal y persiguiendo efectos generales y abstractos, pretendieran regular temas de su

competencia, los cuales revistieran especial importancia por su alto impacto o transversalidad.

En consecuencia, para cumplir el marco normativo vigente, se tendrían que publicar, en el portal institucional del municipio de Medellín y poner a disposición en las instalaciones físicas, los proyectos de decreto, y proveer un correo electrónico de un servidor o contratista que acopiara las observaciones para darles trámite, dejando constancia de ello. Igualmente, se generarían acciones de articulación con el web master del portal institucional para lograr las mediciones de visita y descarga de la información, así como el cargue oportuno de la información para participación.

Para el efecto, se publicarían en el portal institucional www.medellin.gov.co, en la sección conocimiento y discusión de proyectos normativos, la invitación al público en general; expresando: *“¿Estás buscando información sobre proyectos normativos? Aquí podrás conocerlos y encontrarás alternativas de comunicación directa con nosotros”*; invitación que se encuentra en el enlace web: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://212ca586776aba2d8abb07f37ea24b4c>

Cada uno de los proyectos normativos dispuestos para la participación ciudadana tendría la indicación de la fecha en la que se publica, el radicado provisional asignado al proyecto normativo al que se hace referencia, el correo electrónico del servidor público que recibirá las observaciones y el período en el que estará abierta la posibilidad de remisión de observaciones. Esta referencia está acompañada de un hipervínculo que permite descargar la información en formato PDF e igualmente se presenta la posibilidad de que la persona interesada asista a las instalaciones, en el horario de atención al público, del Centro Administrativo Municipal, donde podrá recibir copia íntegra del mismo. Para conocer la información cada proyecto normativo que se presenta se acompaña de la memoria

justificativa, es decir el documento en el que son expuestas las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se funda la necesidad de expedición de la norma.

Desde el inicio de la acción administrativa, implementada desde el 31 de mayo de 2017, y hasta el corte en esta investigación: el 31 de julio de 2018, el alcalde de Medellín expidió un total de 1322 decretos los cuales pueden ser clasificados, según sus efectos, en: actos administrativos particulares o generales, tal como se muestra a continuación:

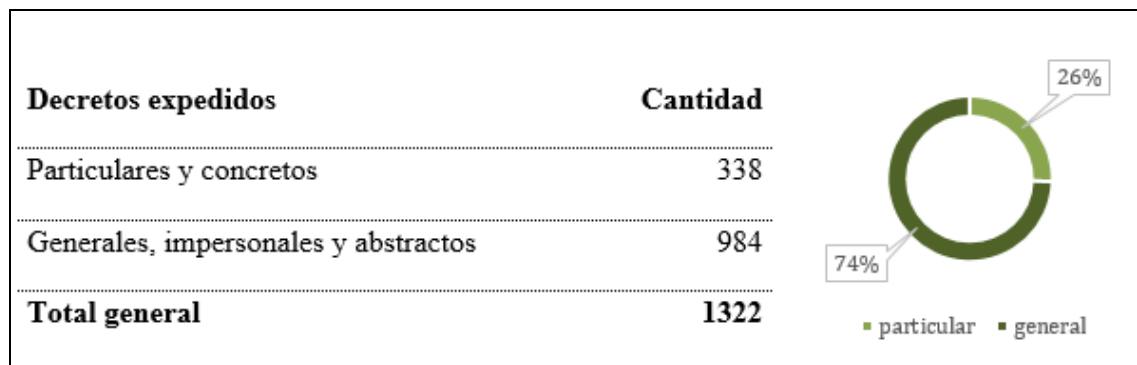


Figura 1. Decretos expedidos desde el 31 de mayo de 2017 y 31 de julio de 2018, por el alcalde municipal. Elaboración propia a partir de información suministrada por la Subsecretaría de Tecnología y Gestión de la Información. Municipio de Medellín (2018).

En el período sujeto a evaluación fueron emitidos un total de 984 actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, que por subcategorías puede ser clasificado como se presenta a continuación:

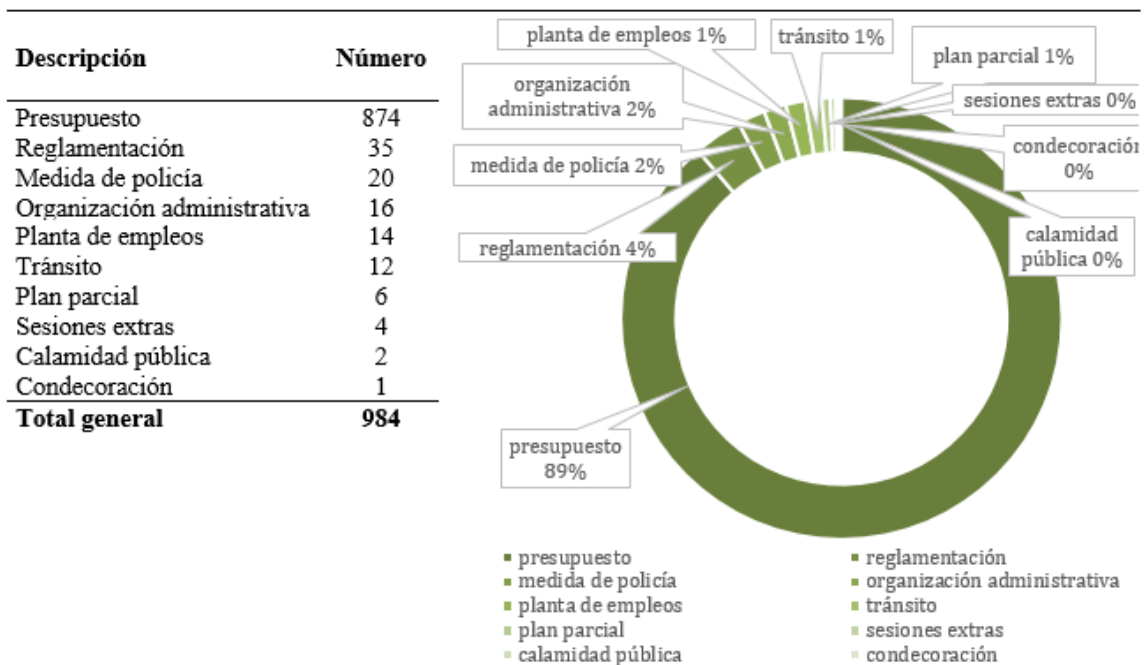


Figura 2. Categorización de actos administrativos de contenido general, impersonal y abstracto. Elaboración propia a partir de información suministrada por la Subsecretaría de Tecnología y Gestión de la Información. Municipio de Medellín (2018).

Como ya se indicó, la Circular dispuso dos criterios para determinar la obligatoriedad de que un proyecto de acto administrativo sea puesto en consideración de la ciudadanía:

a) Que los borradores de decreto a publicar para la participación ciudadana sean proyectados para la firma del alcalde.

b) Que los borradores de decreto a publicar revistan especial importancia por su alto impacto y transversalidad.

En el período objeto de análisis, además, fueron puestos en consideración de la ciudadanía los actos administrativos de carácter general de las siguientes categorías:

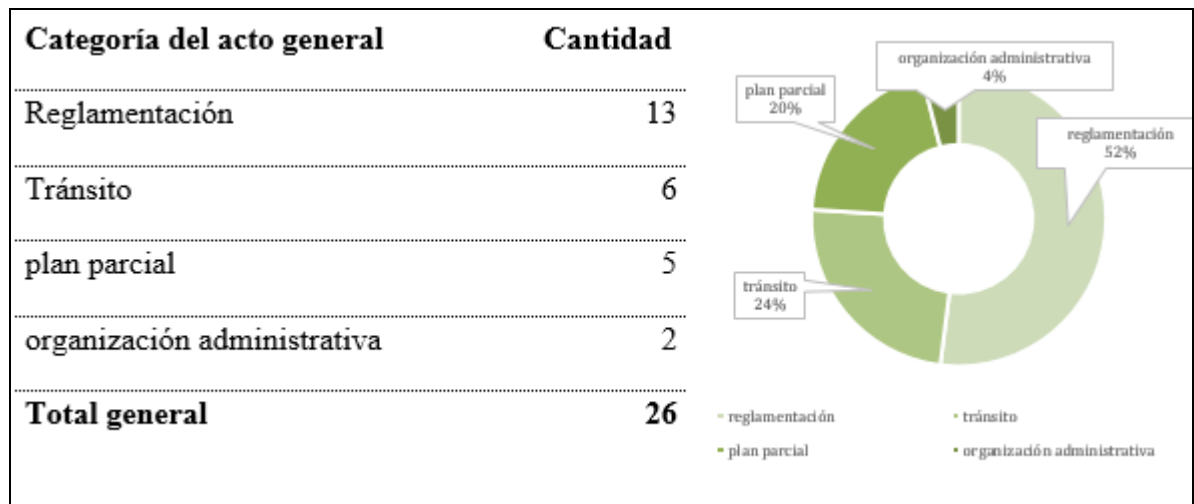


Figura 3. Clasificación por categoría de actos publicados para participación. Elaboración propia a partir de información suministrada por la Subsecretaría de Tecnología y Gestión de la Información. Municipio de Medellín (2018).

Sin embargo, se observa que por categoría fueron más los proyectos de decreto que no se dispusieron para recibir participación que los que efectivamente fueron dispuestos, tal como se observa a continuación.

Tabla 1

Análisis de proyectos normativos puestos en consideración de la ciudadanía

Tipo de acto	Expedidos	Con participación	Sin participación
Reglamentación	34	13	21
Organización administrativa	16	2	14
Tránsito	12	6	6
Plan parcial	6	5	1
Total general	68	26	42

Nota: Elaboración propia a partir de información suministrada por la Subsecretaría de Tecnología y Gestión de la Información. Municipio de Medellín (2018).

Al revisar estos indicadores, surge la inquietud de si los criterios establecidos en la Circular 18 de 2017, la cual determinan qué actos se publican y dentro de qué plazos, son claros y objetivos para quien es el llamado a aplicarlos. Este aspecto será objeto de análisis más adelante.

En este punto es preciso advertir que el Ministerio de Justicia y del Derecho, solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado pronunciarse sobre la aplicación del numeral 8, del artículo 8, del CPACA, lo que permitió aclarar, en Sentencia, que:

(...) el deber de informar y consultar al público antes de expedir el acto (...) no aplicará, como se desprende del artículo 2º del CPACA, en procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 2016, p. 62).

Igualmente, respecto del entendimiento que, sobre el concepto de Proyecto de Regulación Específica, ha planteado la Sala que:

El numeral 8º del artículo 8º de la Ley 1437 de 2011 adopta el sentido general del término regulación. En consecuencia, por “proyectos específicos de regulación” se debe entender la propuesta de norma jurídica que pretende ser expedida por la autoridad administrativa en un asunto o materia de su competencia.

(...) cuando la Ley 1437 de 2011 ordena publicar los proyectos específicos de regulación, debe entenderse que está ordenando a las autoridades señaladas en el artículo 2º del CPACA publicar los proyectos de actos administrativos de contenido general y abstracto que piensan proferir. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 2016, p. 66).

De lo expuesto se concluye que todos los actos de carácter general, impersonal y abstracto son susceptibles de publicación para participación ciudadana, excepto cuando se trate de actos administrativos expedidos en ejercicio de las facultades de control, vigilancia y sanción, como materialización de la autoridad de policía administrativa de que esta investido el alcalde municipal.

En ningún evento los decretos con efectos particulares serán objeto de publicación para participación ciudadana, en tanto que han sido concebidas otras herramientas u estrategias para expurgar de vicios las actuaciones de la administración, cuando se afecta directamente una persona. En estos eventos son las personas, individualmente consideradas, quienes asisten en defensa de sus propios intereses, como se mencionó atrás.

Respecto de los criterios de identificación para determinar los actos administrativos deben ser dispuestos para conseguir una elevada y cualificada participación, es claro el aspecto asociado a la competencia de quien lo suscriba que para los fines estratégicos se ha establecido que sea el alcalde quien suscriba el acto administrativo. Sin embargo, el aspecto asociado a la identificación, respecto del contenido normativo del acto, ~~asociado a la identificación de que para establecer que-~~ *“revista especial importancia por su alto impacto y transversalidad”*, no es un aspecto objetivo en lo absoluto.

2.2.1 Decretos que se presentaron a participación

Veintiséis decretos fueron puestos en consideración de la ciudadanía, como resultado de la aplicación de los criterios de selección, esto es:

- Su proyección se realizó para firma del alcalde.
- Analizado su contenido se determinó que tenían especial importancia por su alto impacto y transversalidad.

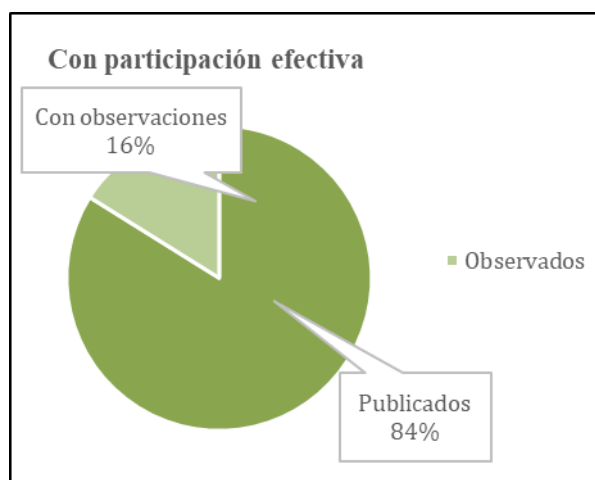


Figura 4. Proyectos Específicos de Regulación para los cuales se convocó la participación. Elaboración propia a partir de información suministrada por la Subsecretaría de Tecnología y Gestión de la Información. Municipio de Medellín 2018.

Los proyectos normativos que se pusieron en consideración entre el 31 de mayo de 2017 y el 31 de julio de 2018 se relacionan a continuación:

Tabla 2

Proyectos Específicos de Regulación publicados para participación

Radicado Provisional	Epígrafe	Subtipo 1
1720000760	Por medio de la cual se convoca a las organizaciones sociales y comunitarias, gremiales, públicas y privadas para postular candidatos al CTP.	Organización administrativa
1720001148	Por medio del cual se crea el CMDR del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones.	Organización administrativa
1720000798	Por medio del cual se prorroga la vigencia del Plan Parcial Santa María de Los Ángeles ara el polígono Z5_ RED_9 adoptado mediante el Decreto 1191 de 2017 y se dictan otras disposiciones	Plan parcial
1720001406	Por medio del cual se modifica el Decreto 2120 de 2010 por el cual se adopta el Plan Parcial de Desarrollo la ASOMADERA de los predios ubicados en el Polígono ubicados en el Polígonos Z3_D1 en suelo urbano de la ciudad de Medellín	Plan parcial
1720001442	Por el cual se aprueba la delimitación de la unidad de actuación No. 24 del Plan Parcial Astorga - Patio Bonito, adoptado mediante el decreto municipal No. 2078 de 2015 para el polígono de Renovación urbana Z5_R_26 y se dictan otras disposiciones	Plan parcial
1720001802	Por el cual se aprueba el Plan Maestro para el desarrollo urbanístico y arquitectónico del área para preservación de infraestructura y del sistema público colectivo Z2_API_55 y se deroga la Resolución 169 de 2007 del Director del Departamento Administrativo de	Plan parcial

	Planeación -Planteamiento Urbanístico Integral para el polígono Z2-API-55	
1720001931	Por medio del cual se adopta el Plan Parcial "Moravia", polígono de tratamiento Renovación Z1_R_7, del Municipio de Medellín"	Plan parcial
1720000723	Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo municipal 47 de 2014	Reglamentación
1720000932	Por medio del cual se reglamenta la Planeación del Desarrollo Local y el ejercicio de la Presupuestación Participativa en el Municipio de Medellín"	Reglamentación
1720000737	Por medio del cual se deroga el Decreto 2013000870 de 2013 que creó el concurso de Mujeres jóvenes Talento - feria de las flores y se crea el reconocimiento denominado Concurso Mujeres jóvenes Talento- Medellín	Reglamentación
1720000991	Por medio del cual se actualiza la reglamentación para la entrega de condecoraciones propias de la Alcaldía de Medellín	Reglamentación
1720001124	Por el cual se reglamentan unos procesos, instancias y funciones de los operadores urbanos en el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones	Reglamentación
1720001256	Por medio del cual se compila y modifica el reglamento de funcionamiento del programa BANCO DE LOS POBRES	Reglamentación
1720001488	Por medio del cual se regula el reconocimiento de indemnizaciones económicas dentro del proceso de adquisición de bienes inmuebles para proyectos de utilidad pública	Reglamentación

1720001194	Por medio del cual se reglamenta el acuerdo 52 de 2015 Por medio del cual se adopta la política Pública de las Organizaciones sociales de la Sociedad Civil en el Municipio de Medellín	Reglamentación
1720001194	Por medio del cual se anuncian los macroproyectos de las Áreas de Intervención Estratégica, corredor del río (MEDRio), cinturón Verde Metropolitano (MedBorde Urbano Rural) y transversalidades (MED la iguana y MED Santa Elena) y se dictan otras disposiciones	Reglamentación
1720001006	Por el cual se reglamentan los avisos publicitarios en el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones	Reglamentación
1720001256	Por medio del cual se modifica, actualiza y compila el régimen procedimental en materia tributaria para el Municipio de Medellín.	Reglamentación
1720001954	Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 20 de 2016 y se crea la Red de Apoyo Financiero-RAF.	Reglamentación
1720001796	Por medio del cual se crea la mesa territorial de acompañamiento social al programa de vivienda gratuita en el municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones.	Reglamentación
1720001931	Por medio de la cual se suspende temporalmente la medida de pico y placa en la ciudad de Medellín	Tránsito
1720002062	Por medio del cual se establece la rotación y reglamentación de la medida de pico y placa para el primer semestre 2018	Tránsito
1720001954	Por medio del cual se modifica el Decreto 240 de 2017 y se fijan las tarifas para el	Tránsito

	sistema de Estacionamiento Regulado en las vías públicas y se dictan otras disposiciones	
1720001881	Por medio del cual se establece el 24 de abril de 2018 como el día sin carro en la ciudad de Medellín y sus corregimientos	Tránsito
1720001948	Por medio del cual se modifica parcialmente el artículo 4 del Decreto Municipal 1790 del 20 de noviembre de 2012 y se reglamenta la actividad de cargue y descargue sobre el corredor de la carrera 51 entre calles 44 y 52”	Tránsito
1720002221	Por medio del cual se establece la rotación y reglamentación de la medida del Pico y Placa para el segundo semestre 2018	Tránsito

Nota: Elaboración propia a partir de información suministrada por la Subsecretaría de Tecnología y Gestión de la Información. Municipio de Medellín (2018).

Sin embargo, ofrecer la información sobre los proyectos normativos no implicó necesariamente que la administración recibiera “*observaciones, comentarios, sugerencias o propuestas alternativas de redacción*” (art. 8, numeral 8 del CPACA), en tanto no siempre las personas que accedieron a la información se expresaron.

Sólo cinco proyectos de los publicados recibieron observaciones. De su gestión se da cuenta a continuación:

Tabla 3

Proyectos de regulación específica para los cuales se recibieron observaciones

No.	Epígrafe	Subtipo 1	Observaciones	Descargas
1	Decreto provisional 1720000932 Por medio	Reglamentación	10	171

	del cual se reglamenta la Planeación del Desarrollo Local y el ejercicio de la Presupuestación Participativa en el Municipio de Medellín”			
2	Decreto provisional 1720000760 Por medio del cual se reglamenta el acuerdo 52 de 2015 Por medio del cual se adopta la política Pública de las Organizaciones sociales de la Sociedad Civil en el Municipio de Medellín	Reglamentación	2	169
3	Decreto Provisional 1720001148 Por medio del cual se crea el CMDR del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones	Organización administrativa	3	63
4	Decreto provisional 1720000737 Por medio del cual se deroga el Decreto 2013000870 de 2013 que creó el concurso de Mujeres Jóvenes Talento - feria de las flores y se crea el reconocimiento denominado Concurso Mujeres Jóvenes Talento-Medellín	Reglamentación	8	24
5	Decreto Provisional 1720001406 Por medio del cual se modifica el Decreto 2120 de 2010 por el cual se adopta el Plan Parcial de Desarrollo la ASOMADERA de los predios ubicados en el Polígono ubicados en el Polígonos Z3_D1 en suelo urbano de la ciudad de	Plan parcial	1	13

Medellín

Nota: Elaboración propia a partir de información suministrada por la Subsecretaría de Tecnología y Gestión de la Información. Municipio de Medellín (2018).

Como se observa a continuación, no se tiene una relación directa entre la cantidad de descargas y las observaciones recibidas.

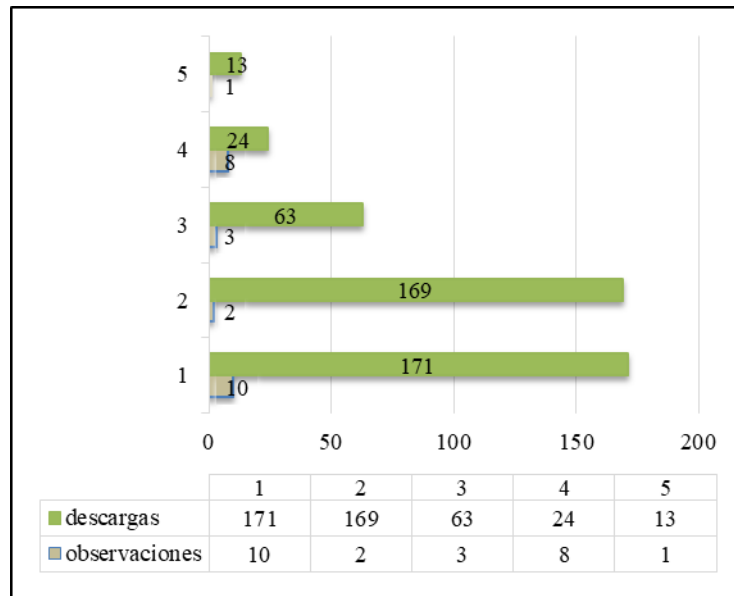


Figura 5. Relación descargas del documento Vs. Remisión de observaciones. Elaboración propia a partir de información suministrada por la Subsecretaría de Tecnología y Gestión de la Información. Municipio de Medellín (2018).

Como se desprende de la Circular 18 de 201,7 expedida por la Secretaría General, una vez la administración, a través del correo electrónico de la persona designada para recibir las comunicaciones de las personas interesadas, acopia las observaciones, estas son revisadas con la finalidad de determinar si se acogen, incorporando las respectivas modificaciones al proyecto de acto administrativo, o las desestima.

Del ejercicio del que se obtuvo constancia se extrae que:

Tabla 4

Incidencia de la participación ciudadana

No.	Epígrafe	¿La administración acogió las observaciones y realizó modificaciones?
1	<p>Por medio del cual se reglamenta la Planeación del Desarrollo Local y el ejercicio de la Presupuestación Participativa en el Municipio de Medellín”</p>	<p>Sí, se realizaron modificaciones particulares en la parte resolutive del acto administrativo como respuesta a la participación. Se advierte que en este proceso de expedición normativa se tiene constancia sobre las observaciones que remitió la personería, aunque no se hace referencia a que el conocimiento lo haya obtenido por la visita al portal institucional o por remisión expresa que se hubiera realizado por la administración como parte del ejercicio de socialización implementado en el proceso. Hay un aspecto especial que llama la atención, y es que a pesar de que se surtió el trámite ordenado por Ley, esto es, la publicación para participación, en la parte motiva del acto no se dejó constancia del cumplimiento del procedimiento administrativo surtido para satisfacer esta exigencia, ni constancia de las observaciones recibidas y menos las actuaciones desarrolladas con posterioridad al recibo de las observaciones.</p>
2	<p>Por medio del cual se reglamenta el acuerdo 52 de 2015 Por medio del cual se adopta la política Pública de las Organizaciones sociales de la</p>	<p>Sí, se realizaron modificaciones particulares en la parte resolutive del acto administrativo como respuesta a la participación que tuvieron la Federación Antioqueña</p>

<p>Sociedad Civil en el Municipio de Medellín</p>	<p>de ONGs y la Corporación Educativa COMBOS. En este caso en concreto, se evidenciaron respuestas oficiales a las comunicaciones remitidas y la inserción en la parte considerativa del decreto del trámite que se agotó en cumplimiento de la normatividad vigente.</p>
<p>3 Por medio del cual se crea el CMDR del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>No se observa que se hayan realizado modificaciones en la parte considerativa o resolutive del decreto con ocasión de las observaciones que se recibieron. Indica que a cada ciudadano participante se le remitieron las respuestas a sus observaciones al correo que indicaron. Igualmente, expresa el compilador que se recibió una observación de un servidor vinculado a la Subsecretaria de Desarrollo Rural a quien también indica que le dio respuesta por correo. Sin embargo, no se tiene evidencia de las observaciones ni de las respuestas suministradas. Tras consulta a los servidores públicos participantes en el proceso, indicaron que con ocasión de la salida de uno de los servidores públicos que participó en el proceso no se guardó información digital al respecto y al consultar las evidencias físicas no se observa el soporte indicado como anexo de la certificación.</p>
<p>4 Por medio del cual se deroga el Decreto 2013000870 de 2013 que creó el concurso de Mujeres Jóvenes Talento - feria de las flores y se crea el reconocimiento denominado</p>	<p>Sí, se realizaron modificaciones particulares en la parte resolutive del acto administrativo como respuesta a la participación, de conformidad con lo expresado por la compiladora del proceso, en el</p>

	<p>Concurso Mujeres Jóvenes Talento- Medellín</p>	<p>que indica que dentro del plazo previsto para ello fueron recibidas 8 observaciones por parte de la Red de Mujeres Jóvenes Talento de Medellín, sin embargo, no se expresa el tratamiento que se le dio a las observaciones presentadas.</p> <p>Se aclara que dentro del acto administrativo expedido se incorporó una consideración en la que indica que “Que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8, numeral 8 de la Ley 1437 de 2011 y la Circular 018 de 2017 del Municipio de Medellín, que indican el deber de informar al público de los proyectos específicos de regulación y el procedimiento a seguir, el texto de este decreto fue publicado en el portal institucional entre el 31 de julio y el 4 de agosto de 2017, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas” (Decreto 615 de 2017).</p>
--	---	--

<p>5</p>	<p>Por medio del cual se modifica el Decreto 2120 de 2010 por el cual se adopta el Plan Parcial de Desarrollo la ASOMADERA de los predios ubicados en el Polígono ubicados en el Polígonos Z3_D1 en suelo urbano de la ciudad de Medellín.</p>	<p>No. Según se observa en el certificado que emite quien compiló que dentro del plazo otorgado no se recibió ninguna observación, sin embargo, expresa que una vez agotado dicho término se recibió una solicitud de copia del decreto expedido. Atendiendo esa solicitud se le informó que una vez estuviera el acto oficialmente adoptado se le remitiría copia.</p>
----------	--	---

Nota: Elaboración propia a partir de información suministrada por la Subsecretaría de Tecnología y Gestión de la Información. Municipio de Medellín (2018).

2.2.2 Decretos que, a pesar de no estar excluidos, no tiene sentido la participación ciudadana

La disposición normativa contenida en el numeral 8 artículo 8 del CPACA dispone que la participación ciudadana se realizará respecto de los proyectos de regulación específica que se proyecten emitir. Algunas exclusiones se aplican por remisión normativa según disposición contenida en artículo 2 del mismo Código que prevé que estas disposiciones (contenidas en la Parte Primera) no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.

Sin embargo, a pesar de no tener relación con estas exclusiones, dentro del giro ordinario de la actividad de regulación a cargo del alcalde municipal, se encuentran otras normas, que si bien no estas excluidas no tiene sentido que sean sometidas a participación ciudadana, pues son aplicación directa de una norma, una consecuencia necesaria o una decisión administrativa asociada a la prestación del servicio público, a saber:

Decreto “Por medio del cual se determina la categoría del Municipio de Medellín para la vigencia 2018”, en virtud de las incidencias que trae para la administración su categorización, en tanto que la calificación da cuenta del desempeño fiscal, el grado de importancia económica, y el nivel de población e ingresos del municipio. Sin embargo, la participación ciudadana no tendría incidencia en la clasificación que es de orden técnico y administrativo.

Decreto “Por medio del cual se adoptan los manuales de identidad del Municipio de Medellín”, tampoco contó con participación ciudadana, pero tendría sentido someter a participación cuando este acto lo que pretende es adoptar un manual en virtud del cual se definen las líneas estratégicas para el uso de la imagen institucional de la administración municipal. ¿Qué sentido tendría para este decreto promover y aceptar la promoción de la participación ciudadana?

Decretos adoptados en virtud de los cuales se realizan modificaciones temporales al horario de los servidores públicos vinculados al municipio de Medellín, en razón de necesidades del servicio; razones apenas obvias resultan para no haber promovido la participación ciudadana, pese a que en algunos eventos la prestación efectiva del servicio al ciudadano se vería afectada.

Por lo anterior, se concluye que la disposición legal se ha quedado corta tanto en la definición de que proyectos normativos deben ser objeto de participación ciudadana, incidente y representativa como en la exclusión de los proyectos en los que la participación no procede.

2.2.3 Decretos que no se presentaron para participación

Del análisis de que fueron objeto los decretos expedidos en el periodo en cuestión, llama la atención el hecho de no evidenciar la promoción de participación ciudadana, para el decreto cuyo epígrafe es “Por el cual se crea la Mesa municipal de Prevención contra el reclutamiento, utilización y violencia sexual de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados”. Al respecto se encuentra que es un tema cuya importancia salta a la vista, es un asunto que está en la agenda pública, y cuya la transversalidad es innegable, en tanto los distintos sectores de desarrollo administrativo podrían verse impactados no solo en su concepción, sino en su ejercicio.

No se encontraron registros en donde logre establecerse con causa u ocasión de que no se promovió la participación para la adopción de éste decreto y simplemente, en uso de las facultades propias del alcalde fue adoptado.

Otro decreto que no contó con participación ciudadana, probablemente por la aplicación de uno de los criterios, fue el “Por medio del cual se reglamentan los procesos, instancias y funciones de los operadores urbanos en el Municipio de Medellín y se dictan otras funciones”, a pesar de que reviste importancia, relevancia y transversalidad para el desarrollo urbano de la ciudad.

Evidentemente, los criterios que se han trazado denotan un alto nivel de subjetividad, que no permiten establecer acciones concretas en procura de la participación ciudadana en los procesos de expedición normativa, a cargo del alcalde municipal; por lo anterior, pueden ser evaluadas acciones concretas, fundadas en normativa más reciente, y prácticas promotoras de participación que sean adecuadas para el ejercicio objetivo de determinación de los decretos que deben o no ser publicados para participación en la web institucional del municipio de Medellín.

2.3 Niveles de participación

En este punto específico es importante establecer, tras haberse surtido el procedimiento previsto, qué nivel de incidencia tuvo la participación ciudadana en la decisión adoptada o medida administrativa implementada. Lo anterior, por cuanto,

(...) más que el resultado del discurso o las formas sustantivadas como debe desarrollarse la acción política, la democracia deliberativa se enfoca en el procedimiento establecido para la adopción de las

medidas el cual está regido por unas reglas que amparan a su vez principios constitucionales como el pluralismo, la participación, la dignidad humana y la igualdad. (García, 2015, p. 264).

En este sentido, con el desarrollo de esta investigación se pretende responder, adicionalmente, tras la adopción de la medida, ¿qué nivel de participación ciudadana tuvieron los 26 decretos dispuestos en el portal web institucional del municipio de Medellín para recibir participación ciudadana? Resolver este interrogante, permitirá establecer si el mecanismo pretendido está logrando el objetivo legalmente consagrado con su adopción.

Diversos autores han analizado la participación ciudadana para determinar y conceptualizar qué se entiende por nivel de participación, en relación con las decisiones públicas que se adoptan por el Estado. En este sentido, se tendrá en consideración el modelo “*A Ladder of Citizen Participation*” de Arnstein (1969), cuya denominación en español corresponde a escalas de participación ciudadana (traducción propia), y en virtud del cual se establecen ocho niveles de participación, donde cada uno relaciona el grado de incidencia que tiene el ciudadano con su participación en las decisiones públicas.

Para ello, Arnstein (1969) presenta una figura incremental, donde 1 es el nivel inferior de incidencia y 8 es el nivel de mayor incidencia. En los niveles inferiores se encuentran: 1) manipulación y 2) terapia, en los cuales se considera que no hay participación. Se trata de prácticas carentes de garantías promotoras de la efectiva participación; suelen ser engañosas, para lo cual los ciudadanos tienen poca información, es decir, la ciudadanía se expresa, pero dicha expresión no tiene repercusiones.

Por su parte, en los niveles 3) información y 4) consulta, los ciudadanos reciben información suficiente y adecuada; se expresan, pero no tienen la plena convicción

de que sus planteamientos serán considerados en la toma definitiva de decisiones, pues esta facultad queda reservada, de forma exclusiva, al tomador de la decisión que, en este punto, es el gobernante. Los niveles 6) asociación y 7) poder delegado, denotan un alto nivel de incidencia en la toma de decisión; se ven como delegatarios de las facultades y sus expresiones son vinculantes. El último nivel es el 8) control ciudadano, en virtud del cual el poder decisorio queda radicado en la ciudadanía (Arnstein, 1969).

Conforme los planteamientos que vienen de desarrollarse, el diseño de participación ciudadana para la emisión de decretos municipales en virtud de las competencias asignadas al Alcalde se encuentra en el nivel 3 de participación, en tanto los ciudadanos reciben información suficiente y adecuada, se expresan, sin la certeza respecto de si sus planteamientos serán considerados en la toma definitiva de la decisión, pues esta facultad queda reservada de forma exclusiva al tomador de la decisión, que en este punto es el gobernante.

Lo anterior, derivado de la disposición contenida en la Ley 1437 de 2011, la cual dispone:

Artículo 8°. Deber de información al público. Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos:

8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se

dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general.

En este punto es importante traer a colación que, si bien el municipio de Medellín cuenta con una plataforma tecnológica y un portal institucional que ofrece facilidades para la presentación a la ciudadanía de los proyectos normativos y su posterior consulta, no todos los ciudadanos acceden a la herramienta, porque carecen de los recursos y capacidades que lo posibilitan. Adicionalmente, no se ha realizado un despliegue comunicacional contundente que permita a la ciudadanía conocer y participar por los medios dispuestos para ello.

3. Conclusiones

- Colombia ha desarrollado un marco legal que procura incentivar la participación ciudadana, en procura de una mejor regulatoria en la administración pública que permita generar impactos en la legitimidad y eficacia de la producción normativa. Adicionalmente, logran ser evidentes los esfuerzos para impactar la probidad y transparencia en la gestión regulatoria.
- Particularmente, para el nivel territorial, el municipio de Medellín ha desarrollado un procedimiento que aplica la disposición legal, contenida en el artículo 8, numeral 8 de la Ley 1437 de 2011, mediante el direccionamiento jurídico contenido en la Circular 18 de 2017. Sin embargo, algunos aspectos determinantes, como cuáles son los actos administrativos que deben ser puestos en consideración para participación ciudadana, tienen un alto nivel de discrecionalidad en su interpretación que obedece a razonamientos subjetivos del operador jurídico, lo cual puede incidir en los resultados que pretenden ser alcanzados; esto es, promover el

conocimiento y participación de los ciudadanos en la expedición de regulación.

- En el periodo transcurrido entre el 31 de mayo de 2017 y 31 de julio de 2018 el alcalde del municipio de Medellín expidió 984 actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, sobre los cuales se analizó si aplicaba la publicación para participación ciudadana, prevista en la circular 18 de 2017. Al respecto, se encontró que, dada la naturaleza de la norma, debió haberse aplicado para categorías de reglamentación y planes parciales; esto es, para al menos 41 proyectos normativos, sin embargo, fue aplicado sólo para 26. Este elemento es indicador de que aspectos subjetivos tienen incidencia en la aplicación de la medida y pueden distorsionar el ejercicio pretendido.
- Se observa que algunos decretos expedidos por el Alcalde municipal se desarrollan en virtud de la competencia que le es atribuida y es declarativa de una situación particular, respecto de los cuales no tiene sentido ni incidencia la participación ciudadana. Esos eventos deberían ser excluidos a nivel normativo, con lo cual se logra mayor transparencia y objetividad en el ejercicio de publicación para participación.
- No es posible medir la calidad e incidencia de la participación ciudadana, materializada en cada observación presentada en marco del proceso de expedición normativa porque los operadores jurídicos encargados de la revisión y compilación no hicieron públicas sus observaciones y valoraciones respecto de cada observación recibida. Puede establecerse si fue aceptada y en consecuencia adoptada una modificación en el borrador de decreto sometido a consideración y contrastándolo con el decreto efectivamente adoptado, encontrándose para algunos eventos la modificación en el sentido sugerido por el ciudadano. Pese a lo anterior, no

puede decirse que fue de calidad e incidente porque se tuvo o no en cuenta, pues la autoridad adopta autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general como lo ha dispuesto la disposición legal. En línea de lo expuesto, es conveniente generar acciones que a futuro permitan la trazabilidad de la información en procura de procesos transparentes para el ejercicio de regulación pretendido.

- La participación ciudadana materializada en las acciones que se tienen que realizar esto es la búsqueda de la información, el descargue y análisis, la remisión de observaciones, el seguimiento del proceso y la solicitud del acto administrativo permite inferir que para esta institución la participación ciudadana no es un fin en sí mismo, sino como un medio en vía de adoptar estrategias derivadas de la gobernanza regulatoria, propia de modelos democráticos, participativos y deliberativos que derivan en eficacia y legitimad el actuar de la administración pública.
- La disposición normativa que ha hecho obligatoria la participación ciudadana implica retos desde la práctica para las entidades públicas en procura de participación ciudadana viable, posible, efectiva e incidente, que no caiga en simulaciones de participación, que en los términos presentados por Arnstein, S. (1969) equivalen sus primeros dos niveles, “manipulación” y “terapia”.
- A partir de los hallazgos encontrados se sugerirán acciones o procedimientos que permitan mejorar el diseño del mecanismo de participación ciudadana, para así contribuir, en últimas, a una mejor calidad de las normas.

4. Recomendaciones

Con el desarrollo e información que logró documentarse, ha quedado establecido el estado actual del procedimiento, de reciente aplicación, que surge como interpretación de la norma para el nivel territorial y descentralizado en el municipio de Medellín.

Es evidente la necesidad de desarrollar una estrategia administrativa de Estado que permita proveer guías, protocolos y procedimientos que, aplicados por las entidades públicas sujetas a las disposiciones contenidas en el CPACA, logren unificar el ejercicio de publicación y suministro de información adecuada y suficiente, en procura de participaciones incidentes en la actividad reguladora del Estado.

Se deben desarrollar acciones comunicacionales que permitan a la ciudadanía conocer la estrategia y utilizar los medios dispuestos para la participación ciudadana en la expedición normativa, lo cual derivará en el posicionamiento de la estrategia y la formación de públicos representativos e incidentes en procesos de expedición normativa.

Es importante desarrollar estrategias de sistematización de información relacionada con el proceso de expedición normativa en el municipio de Medellín, que permita conocer y replicar buenas prácticas, mejorando las iniciativas reguladoras, así como las acciones que el ejecutivo requiera adelantar en procura de la satisfacción del interés general.

La parte considerativa del acto administrativo siempre deberá dar cuenta del trámite surtido, con la finalidad de documentar la participación ciudadana, retroalimentar a los intervinientes y expresar los motivos fundamentales de las decisiones adoptadas.

La Secretaría General es el direccionador jurídico del municipio, y como dependencia de apoyo desarrolla acciones, en procura del actuar ajustado al derecho. Su gestión se ha enfocado en la concepción de la norma, su proceso es de revisión jurídica. La medición de impacto que a nivel económico, social y técnico trae la misma escapa a sus competencias y capacidades de la institución. En este sentido, el análisis de impacto que pueden estar generando las regulaciones expedidas es un ejercicio sobre el que poco se ha explorado; por ello, debe proponerse un espacio de formación de públicos y actores, que en líneas estratégicas tenga capacidad de incidir en el proceso de expedición normativo y de impacto que ha desarrollado el municipio de Medellín mejorando condiciones de competitividad a nivel nacional e internacional.

Referencias

Bibliográficas

Alles, N. E. (2017). *Legitimidad deliberativa. Sobre las relaciones entre democracia, deliberación y conocimiento* (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1363/te.1363.pdf>

Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia* (Jose F. Fernández Santillán, trad.). México: Fondo de Cultura Económica (Obra original publicada en 1984).

Christiano, T. (2015). *Democracy* [en línea]. Recuperado de <http://plato.stanford.edu/archives/spr2015/entries/democracy/>

- Díaz, E. (2006). Estado de derecho y derechos humanos. *Estudios Jurídicos*, 11(1), 9-25.
- Díaz, E. y Tamayo, J. (2005). *Estado de Derecho y Democracia*. Navarra, España: Verbo Divino.
- García Jaramillo, L. (2015). *Constitucionalismo deliberativo: estudio sobre el ideal deliberativo de la democracia y la dogmática constitucional del procedimiento parlamentario*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hurtado, J. A. e Hinestroza, L. (julio-diciembre, 2016). La participación democrática en Colombia: Un derecho en evolución. *Justicia Juris*, 12(2), 59-76.
- Krishnan, L. (30 de agosto de 2018). Producción normativa - Mejora regulatoria en el poder ejecutivo” En *XV Seminario Internacional de Gestión Jurídica Pública de Bogotá*. Seminario llevado a cabo en la Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá, Colombia.
- Martí, J. L. (2006). *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid, España: Marcial Pons.
- Merino, M. (1995). La participación ciudadana en la democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, (4), 169-171.
- Naser, A. y Á. Ramírez. (2017). Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región. *Serie Manuales* (81), 1-78. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/S2014229_es.pdf?sequence=1

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE-. (2014). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia. Más allá de la simplificación administrativa*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Estudio%20OCDE%20Politica%20Regulatoria%20Colombia%202013.pdf>

Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe –GEALC-. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>

Prieto-Martín, P. y Ramírez-Alujas, Á. (febrero, 2014). Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (58), 61-100. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533690003>

Ramírez Kuri, P. (2005). Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local: Memorias I. *Revista mexicana de Sociología*, 67(3), 640-649. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032005000300008

Rawls, J. (2001). *The Law of Peoples with "The Idea of Public Reason Revisited"*. Cambridge, England: Harvard University Press.

Salazar Ugarte, P. (2004). ¿Qué participación para cuál democracia? En A. Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 43-55). México: Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

Saltos, L. E. y Valarezo, Z. (2015). *Construcción de un índice de participación para su aplicación a nivel nacional y local* (Disertación de Pregrado). Pontificia Universidad Católica Del Ecuador. Quito, Ecuador.

Unda, M. (2000). Capítulo I: Recuento acerca de las definiciones y los ámbitos de la participación. En M. Unda y M. Aguinaga (2000), *Como rayo en cielo sereno Reflexiones acerca de la participación popular en el Ecuador* (pp. 15-24). Quito, Ecuador: Centro de Investigaciones CIUDAD. Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/42660.pdf>

Normativas

Alcaldía de Medellín. (2015). *Acuerdo 883*, por el cual se adecúa la Estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de sus organismos, dependencias y entidades descentralizadas, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras modificaciones.

Alcaldía de Medellín. (2017). *Circular 18*, publicación proyectos específicos de regulación en cumplimiento de lo previsto en el Artículo 8, numeral 8 de la Ley 1437 de 2011.

Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

Consejo de Estado de Colombia. *Sentencia nº 11001-03-06-000-2016-00066-00(2291)* de 2016 (Consejero Ponente: Edgardo González López).

Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Junio 2 de 1994.

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011.

Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones. Marzo 6 de 2014.