

INCIDENCIA DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES DE CARTAGO (VALLE) EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACION CIUDADANA A PARTIR DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991.

Néstor Javier Calvo Chaves.
Coordinador y Docente del Programa de Derecho
de la Universidad Cooperativa de Colombia, Sede Cartago.
Abogado y Especialista en Derecho Administrativo.
E-mail: nesjacalcha@hotmail.com

RESUMEN

Las Juntas Administradoras Locales (JAL) son corporaciones públicas administrativas de elección popular que existen en las comunas y corregimientos de los municipios donde los concejos adopten esa división, y tienen por fin mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local. La incidencia política y administrativa de las JAL en el municipio de Cartago (Valle), a partir de su creación en 1991 hasta la fecha, ha sido poca, por lo que se requiere diseñar estrategias que permitan el desarrollo cabal de sus funciones y finalidades.

PALABRAS CLAVES

Juntas administradoras locales, JAL, Comunas, Corregimientos, Participación ciudadana, Cartago (Valle).

ABSTRACT

The local administrating meetings (JAL) they are corporations public office workers of popular election that exist in the communes and corregimientos of the municipalities where the town councils adopt that division, and they finally have to improve the benefit of the services and to assure the participation of the citizenship in he handling of the public matters of local character. The political and administrative incidence of the JAL in the municipality of Cartago (Valle State), starting from their creation in 1991 so far, it has been little, for what is required to design strategies that allow the exact development of their functions and purposes.

KEY WORDS

The local administrating meetings, JAL , Communes, Corregimientos, civic Participation, Cartago (Valle State).

INTRODUCCION.

El estudio que este trabajo ofrece un seguimiento investigativo sobre la institución de las Juntas Administradoras Locales (JAL) en Cartago (Valle), a partir de la Constitución Política de 1991, reviste dos facetas. La primera se circunscribe al campo del Derecho Administrativo, como subsistema normativo del Derecho Positivo, al referirse a las JAL como corporaciones públicas administrativas de elección popular. La segunda faceta se dirige al análisis político del carácter fenomenológico de las JAL en el desarrollo democrático de Cartago, tarea que corresponde a la Ciencia Política.

Dentro de la ontología jurídica colombiana, las JAL no son de tan reciente surgimiento. A pesar que su génesis se remonta a la reforma constitucional de 1968, en la actualidad no se vislumbra una verdadera participación de las JAL en el manejo político y administrativo de los municipios, lo cual denota el desperdicio de un excelente escenario para que diferentes instituciones no pertenecientes al aparato estatal, principalmente el sector comunitario, sean protagonistas de las tareas que le corresponden al municipio como entidad fundamental de la organización político – administrativa del Estado, mediante los espacios de participación que se pueden dinamizar a través de las JAL.

La práctica administrativa del municipio de Cartago no ha permitido que las JAL se

conviertan en efectivos instrumentos de participación de la comunidad en la decisión de los asuntos de carácter local o en el mejoramiento en la prestación de los servicios públicos.

El presente trabajo analiza la génesis y desarrollo administrativo de las JAL desde 1991 hasta el año 2003, auscultar las circunstancias sociales y políticas que cercenan la eventual actividad que las JAL pueden desarrollar en las comunas y corregimientos de Cartago y proponer estrategias concretas que permitan un cabal desempeño de dichas corporaciones.

Los resultados de este estudio tienen plena aplicación en el Derecho Administrativo, como desarrollo y dinámica del Derecho Público en la praxis jurídica, y sus alcances son del orden enunciativo y descriptivo.

Hasta la fecha no se ha registrado la elaboración de un documento doctrinario que pretenda aglutinar los móviles políticos que han impedido la cristalización de las JAL, como crucial herramienta de participación de la comunidad en los asuntos propios del municipio de Cartago.

El análisis y ponderación de los fenómenos jurídicos son actividades complejas, que se agudizan aún más, de manera particular en el tema objeto de estudio, con la existencia de diferentes variables administrativas y políticas que coartan la efectiva participación comunitaria en Cartago, a través de las JAL.

El propósito descriptivo y ponderativo del presente trabajo tiene entre uno de sus mayores obstáculos, el poco interés que se registra en el sector administrativo y político que ha inspirado el funcionamiento del municipio de Cartago, en ubicar la participación comunitaria como la principal tarea administrativa en el ámbito local. De la misma manera, no se descifra una política institucional de la Administración Municipal que propenda por la organización y funcionamiento cabal de las JAL, como órganos de promoción del desarrollo económico y social de los habitantes de Cartago.

MARCO NORMATIVO.

MARCO CONSTITUCIONAL. En aras de realizar un estudio coherente y sistemático sobre

la propuesta académica de estudio, iniciaremos el análisis ontológico de las juntas administradoras locales (JAL) desde la norma constitucional, en su carácter de norma de normas y fuente inmediata y obligatoria del ordenamiento jurídico.

Las JAL se crearon en la reforma constitucional de 1968, con el fin de lograr la división o sectorización interna de los municipios.

El artículo 61 del Acto Legislativo número 1 de 1968 adicionó el artículo 196 de la Constitución Política de 1886, consagrando que los concejos podían crear juntas administradoras locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización, dentro de los límites que determinara la ley.

El Capítulo 3, Del Régimen Municipal, del Título XI, De la Organización Territorial, de la Constitución Política de 1991, en su artículo 318, facultó a los concejos para dividir los municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas y en corregimientos en el caso de zonas rurales, con dos propósitos fundamentales: Mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local. La primera finalidad es de carácter administrativo y la segunda de naturaleza política.

La división de los municipios en comunas y en corregimientos obliga a la existencia de JAL en cada una de ellas, elegidas popularmente e integradas por el número de miembros establecido por la ley.

La Constitución Política le adjudica cuatro funciones directas a las JAL.

La primera es de carácter democrática, y consiste en la participación de las JAL en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas, los cuales son aprobados por los concejos a iniciativa de los alcaldes.

La segunda función es de control, y se refiere a la vigilancia que deben ejercer las JAL en la prestación de los servicios municipales en las comunas y los corregimientos y en las inversiones que se realicen con recursos

públicos. Como desarrollo legal de esta atribución, el numeral 11 del artículo 25 de la Ley 80 de octubre 28 de 1993 consagra que las corporaciones de elección popular intervendrán en los procesos de contratación en lo relacionado con la solicitud de audiencia pública para la adjudicación en caso de licitación, y el artículo 66 de la misma normatividad señala que todo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano.

En tercer lugar, las JAL poseen iniciativa de inversión, ya que están facultadas para formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

Y desde el punto de vista presupuestal, las JAL distribuyen las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

Las JAL ejercen además las funciones delegadas por los concejos y otras autoridades locales.

Las asambleas departamentales están facultadas para organizar JAL para el cumplimiento de las funciones que les señale la ordenanza que las cree en el territorio que la misma determine.

La consagración de las JAL por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, encuentra su fundamento en el fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana, de democracia local y de descentralización administrativa.

Sobre la importancia de la consagración constitucional de las JAL, la Corte Constitucional¹ ha señalado que a ellas "les corresponde la gestión autónoma de todos aquellos asuntos de interés eminentemente local que no trasciendan el ámbito metropolitano, distrital o supralocal y prestar aquellos servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad que no estén a cargo de ninguna otra autoridad local".

En conclusión, la Constitución Política de 1991 confiere a las JAL las tareas de promover el desarrollo de sus territorios, mejorar el nivel

socioeconómico y cultural de sus habitantes y asegurar la efectiva participación de la comunidad en la gestión de los asuntos públicos de carácter local.

MARCO LEGAL. El desarrollo de la Reforma Administrativa de 1968 con respecto a las JAL vino a hacerse con la Ley 11 del 16 de enero de 1986, "por la cual se dicta el estatuto básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales". El artículo 16 de esta ley contemplaba la división del territorio municipal en comunas y corregimientos y el artículo 17 disponía lo relativo a la creación de las JAL en cada una de ellas.

La Ley 11 de 1986 revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un (1) año para codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes relativas a la organización y el funcionamiento de la Administración Municipal. Con fundamento en estas facultades, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 1333 de abril 25 de 1986 (Código de Régimen Municipal), que en el Capítulo I, De las comunas y corregimientos y de sus juntas administradoras locales, del Título XV, De las divisiones administrativas de los municipios, desde el artículo 311 a 319, contempló lo relativo a las JAL.

En el Código de Régimen Municipal (C. de R. M.) se señalaron como finalidades de las JAL el mejoramiento de la administración y la prestación de los servicios a cargo de los municipios. El acuerdo que fijaba los límites de las comunas y los corregimientos sólo podía ser dictado o reformado a iniciativa del alcalde.

El Capítulo VII de la Ley de Modernización de los municipios (artículos 117 a 140 de la Ley 136 de junio 2 de 1994) contiene el marco legal que en la actualidad rige para las comunas, los corregimientos y las JAL.

Conforme a la última norma citada, las JAL se caracterizan por ser corporaciones públicas administrativas de elección popular que hacen parte de la administración municipal, que carecen de personería jurídica, cuyos miembros son servidores públicos y sus actos son de naturaleza administrativa. Los miembros de las

JAL tienen responsabilidad política, penal, fiscal y disciplinaria y frente a ellos se puede producir la pérdida de la investidura.

CREACION DE LAS JAL EN CARTAGO.

Mediante el Acuerdo No. 021 de diciembre 1o. de 1991, el Concejo Municipal de Cartago creó las comunas y los corregimientos de Cartago, y por medio del Decreto No. 017 de mayo 29 de 1992 de la Alcaldía Municipal, bajo la administración de Jesusita Zabala de Londoño, se reglamentó el funcionamiento de las JAL de comunas y corregimientos.

En estas normas se le encomendaron a las JAL, el cumplimiento de algunas funciones de carácter decisorio, como la participación en la elaboración del plan de inversiones y el presupuesto municipal. Se les encargó, con la participación de las juntas de acción comunal debidamente legalizadas, la elaboración y formulación de planes de desarrollo para cada comuna y corregimiento. Y finalmente, se les dieron otra serie de funciones de carácter consultivo, de asesoría, de administración, de vigilancia y control, de promoción y fomento de la organización popular.

Sin que las primeras JAL elegidas en 1993 hubieran tenido la oportunidad de ejercer las funciones asignadas en el Decreto No. 017 de 1992, la Administración del Alcalde Rodrigo Durán Carvajal dictó el Decreto No. 022 de noviembre 10 de 1993 por medio del cual se sustituía el primer decreto y se reglamentaba el funcionamiento de las JAL, en ejercicio de facultades pro – tēpore concedidas por el Concejo Municipal por medio del Acuerdo No. 032 de 1993.

En la actualidad el Decreto No. 022 de 1993, es la norma de naturaleza municipal vigente para el funcionamiento de las JAL en Cartago. En esta norma se mantuvo la división en comunas y corregimientos realizada por el Acuerdo No. 021 de 1991; se dictaron las directrices para la integración, calidades, elección y periodo de los miembros de las JAL; se definieron funciones de carácter decisorio, de índole consultiva o asesora, de administración, de vigilancia y de control; y se estructuró la organización y el funcionamiento de las JAL.

Muchos de los artículos contenidos en el anterior decreto resultan inaplicables, puesto que riñen con disposiciones de la Ley 136 de 1994, norma que fue proferida con posterioridad. Hasta la fecha no se ha dictado el Acuerdo del Concejo Municipal o el Decreto, en virtud de facultades concedidas por el Concejo, que adecuó la normatividad municipal sobre JAL con la Ley 136 de 1994.

En cuanto a la división del municipio de Cartago en comunas y corregimientos, la normatividad vigente es el Plan de Ordenamiento Territorial, que corresponde al Acuerdo No. 015 de Mayo de 2000 del Concejo Municipal, que divide el área urbana en siete comunas y la zona rural en seis corregimientos, a saber, Zaragoza, Coloradas, Modín, Piedra de Moler, Cauca y La Grecia.

LAS ELECCIONES DE LAS JAL EN CARTAGO.

Las primeras JAL de Cartago fueron elegidas el 21 de noviembre de 1993 y su periodo inició el 13 de diciembre de 1993, las segundas fueron elegidas el 30 de octubre de 1994 y su periodo inició el 1o. de enero de 1995, las terceras fueron elegidas el 26 de octubre de 1997 y su periodo inició el 1o. de enero de 1998, las cuartas JAL fueron elegidas el 29 de octubre de 2000 y su periodo inició el 1o. de enero de 2001, y las últimas fueron elegidas el 26 de octubre de 2003 y su periodo inició el 1º. de enero de 2004.

El comportamiento electoral sobre las JAL en Cartago, puede ser explorado con base en la siguiente tabla:

Tabla 1. Resultados electorales del 29 de octubre de 2000² para la elección de las JAL en Cartago.

Comuna/ Corregimiento	No. de listas inscritas	No. de miembros de JAL elegidos	No. total de votos válidos	Potenci al de votos	Absten ción elector al
1	6	7	2250	6970	68%
2	6	7	1408	5723	75%
3	6	7	2298	8108	72%
4	5	7	6010	17700	66%
5	5	5	5909	18980	69%
6	6	7	2600	6902	62%
7	5	7	2084	6126	66%
Modin	1	7	170	602	72%

Coloradas	1	7	506	763	34%
Zaragoza	1	5	719	2687	73%
Piedra de Moler	1	7	118	556	79%
Cauca	1	5	98	292	66%
La Grecia	1	7	40	141	72%
TOTAL	45	85	21960	75550	71%

Fuente: Registraduría Municipal

El alto porcentaje de abstención que se verifica en el cuadro anterior para la elección de las JAL en cada una de las comunas y corregimientos de Cartago, nos permite concluir que éstas cuentan con poco apoyo electoral.

Entre las causas que justifican dicha abstención se pueden enumerar: Gran parte de la comunidad desconoce la existencia de las JAL y la parte que conoce de su existencia no se siente representada por dichas corporaciones, la poca operatividad de las JAL desestimula su elección, la organización electoral no realiza la difusión necesaria sobre la elección de las JAL, los candidatos no tienen la logística suficiente para dar a conocer sus aspiraciones, los candidatos a alcaldías y concejos no presentan proyectos conjuntos con los candidatos a las JAL, y el manejo de varios tarjetones en las elecciones municipales y departamentales crea confusión.

INCIDENCIA POLITICA Y ADMINISTRATIVA DE LAS JAL EN CARTAGO.

Al momento de hacer una evaluación sobre la real incidencia política de las JAL en el manejo administrativo del municipio, desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, el balance resulta bastante pobre.

Sólo observando las funciones otorgadas por el artículo 318 de la Constitución Política de 1991 a las JAL, podemos concluir que ellas no han sido verdaderamente ejercidas.

No se ha dado a las JAL una participación efectiva en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas. Verbi gratia, las administraciones municipales no han dado cumplimiento a la consulta previa de los proyectos de planes de inversión y presupuesto anual que debe surtir ante las JAL, señalada en el Parágrafo 1o. del artículo 131 de la Ley 136 de 1994.

En cuanto a la vigilancia y control de la prestación de los servicios municipales y las inversiones con recursos públicos, las JAL no hacen uso de las herramientas legales para efectuar dicha fiscalización. Las JAL no han desarrollado el mecanismo de la veeduría ciudadana sobre las obras realizadas en el municipio, sus miembros no conocen la normatividad sobre contratación estatal y no hacen uso de la acción disciplinaria contemplada en la Ley 734 de febrero 5 de 2002, cuando los servidores públicos municipales incurren en alguna falta disciplinaria.

Los miembros de las JAL no poseen la capacitación necesaria para la elaboración de proyectos de inversión social y desconocen el procedimiento general para la viabilización técnica, financiera y administrativa de los proyectos, y por ende son escasas las propuestas de inversión que llegan a feliz término.

Hasta la fecha, el Concejo Municipal de Cartago no ha proferido ningún acuerdo que asigne partidas globales en el presupuesto municipal a las JAL.

Y finalmente, no existen acuerdos o decretos que deleguen funciones del concejo u otras autoridades locales a las JAL.

Para rescatar, se puede hacer mención de las siguientes actividades emprendidas por las JAL de Cartago.

INICIATIVA NORMATIVA DE LAS JAL EN EL CONCEJO MUNICIPAL.

El numeral 1 del artículo 131 de la Ley 136 de 1994 faculta a las JAL para presentar proyectos de acuerdo al concejo municipal relacionados con el objeto de sus funciones.

En esta materia, la JAL de la Comuna 4 ha presentado dos proyectos de acuerdo. Por el primero se buscó denominar a la comuna, Pedro Morales Pino, proyecto que resultó aprobado mediante el Acuerdo No. 027 del 5 de noviembre de 1999. Y por el segundo, se buscaba la reglamentación de las funciones de las JAL en Cartago, puesto que dicha materia viene siendo regulada por el Decreto 022 de 1993 de la

Alcaldía Municipal, norma que consideramos en algunos de sus apartes contraria a la Ley 136 de 1994. Este último proyecto no ha sido estudiado por el Concejo Municipal.

Posteriormente, las JAL de la Comunas 2, 5 y 6 también han presentado sendos proyectos de acuerdo al Concejo Municipal, con el propósito de bautizar sus comunas con el nombre de destacados personajes cartagüesños. Es así, que la Comuna 2 recibió el nombre de Hernán Rojas Rodríguez mediante Acuerdo No. 028 del 14 de diciembre de 2001, la Comuna 5 recibió del nombre de José Joaquín Flórez García mediante Acuerdo No. 034 del 27 de septiembre de 2000 y la Comuna 6 recibió el nombre de Leonel Góngora Torrente mediante Acuerdo No. 049 del 22 de diciembre de 2000.

REALIZACION DE CABILDOS ABIERTOS.

El artículo 103 de la Constitución Política enumera el cabildo abierto como uno de los mecanismos de participación ciudadana. La Ley 134 de 1994 radicó en cabeza de las JAL, la realización de dos cabildos abiertos por período de sesiones, al igual que el Concejo Municipal. Desgraciadamente, esta atribución ha sido llevada esporádicamente a la práctica.

Sólo se registra que en el año de 1999, la JAL de la Comuna 5 efectuó dos cabildos abiertos. Uno sobre la situación del Hospital Sagrado Corazón de Jesús de Cartago, evento que contó con buena asistencia ciudadana, y el otro se refirió a la situación local del tránsito y el transporte, en esta ocasión la asistencia fue mínima.

CONTROL DE FUNCIONES DEL ALCALDE.

Uno de los mayores logros de las JAL, fue obtener que en el año 2000 el Alcalde Municipal presentará un informe sobre su gestión a la ciudadanía.

En principio las JAL hicieron ejercicio, a través de sus presidentes, del derecho de petición, solicitando al Alcalde Municipal Gerardo Toro Duque el cumplimiento de lo ordenado en el numeral 2 del literal e) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, que dispone que es una función de los alcaldes frente a la ciudadanía, convocar por lo menos dos veces al año a ediles, a las

organizaciones sociales y veedurías ciudadanas, para presentar los informes de gestión y de los más importantes proyectos que serán desarrollados por la administración.

Como no se obtuvo respuesta dentro del término legal al derecho de petición, los presidentes de las JAL interpusieron una acción de tutela. Antes que se produjera el fallo judicial, la Alcaldía Municipal respondió el derecho de petición, comunicando que el informe de gestión para la vigencia de 1999 se realizaría el 14 de abril de 2000. Llegada esta última fecha, efectivamente el informe se realizó con la presencia de los secretarios del despacho y los gerentes de los institutos descentralizados, los cuales absolvieron los diferentes interrogantes presentados por los miembros de las JAL de Cartago.

La actual administración municipal de Cartago está presentando informes de gestión cada 100 días, convocando a todos los miembros de las JAL de comunas y corregimientos.

ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE LAS JAL EN CARTAGO.

Las JAL están consagradas y desarrolladas en la Constitución Política de 1991 y en la Ley 136 de 1994. Pero la realidad sea dicha, en los tiempos que corren y dentro del ámbito del municipio de Cartago, las JAL no están cumpliendo con el papel de facilitación de desarrollo de la democracia local y el mejoramiento en la prestación de servicios públicos.

En primer lugar, a pesar que en el municipio de Cartago en el año de 1991 fueron creadas las JAL y han sido elegidas en cinco ocasiones, no se cuenta con normas de carácter reglamentario que confieran eficaces herramientas para que estas corporaciones públicas puedan cumplir efectivamente con las funciones atribuidas por la Constitución Política.

En segundo término, los procesos de descentralización político – administrativa son aún muy rudimentarios y no han tenido presente que las JAL pueden ser un estupendo escenario para lograr un contacto más directo entre la administración y el administrado.

Un tercer aspecto que merece ser mencionado, se refiere a que los miembros de las JAL, en la mayoría de los casos, son personas de sectores humildes con escasa preparación académica y no cuentan con el suficiente conocimiento sobre las leyes que establecen el funcionamiento de los municipios, y en general de la normatividad necesaria para cumplir el papel que corresponde al ejercicio de una función administrativa. Y en este sentido, no se han estructurado estrategias dirigidas a la capacitación continua y permanente a los miembros de JAL en todos aquellos aspectos que corresponden al ejercicio de sus funciones.

En cuarto lugar, no se ha contado con una verdadera voluntad política de las administraciones municipales que permita que las JAL tengan efectiva participación en la discusión y toma de decisiones administrativas, lo cual va en contravía de la finalidad trazada por la Constitución Política.

Y por último, falta determinar con mayor claridad cuál es el papel que juega la alcaldía y el concejo frente a las JAL, bajo el entendido que el mayor grado de coherencia y coordinación entre las tareas de esas autoridades, es directamente proporcional al desarrollo administrativo y social del municipio de Cartago.

La superación de las anteriores dificultades requiere el diseño de una estrategia integral, que se cumpla simultáneamente en cada una de sus partes constitutivas.

En este orden de ideas, pasaremos a exponer los principales aspectos que deben ser tenidos en cuenta para el fortalecimiento de las JAL en el escenario administrativo del municipio de Cartago.

DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LAS NORMAS QUE CONSAGRAN A LAS JAL.

Los artículos 318 de la Constitución Política y 131 de la Ley 136 de 1994 establecen las funciones que están en cabeza de las JAL. El efectivo cumplimiento de estas funciones en Cartago requiere desarrollo reglamentario, principalmente a través de acuerdos aprobados por el Concejo Municipal.

Es así, que deben reglamentarse materias como la participación de las JAL en la elaboración, discusión y aprobación de los planes de ordenamiento territorial, los planes de desarrollo económico y social, los planes operativos anuales de inversión y los planes de presupuesto de rentas y gastos; la facultad que tienen las JAL de presentar proyectos de acuerdo y participar en los debates del concejo municipal; el derecho de postulación y veto que poseen las JAL frente a funcionarios designados en su jurisdicción; la revisión de los límites de las comunas y corregimientos; la asignación de partidas globales en el presupuesto a las comunas y corregimientos para que sean distribuidas por las JAL; el control de la inversión de los dineros públicos y en la prestación de servicios públicos; la elección de los corregidores; y la delegación de funciones del alcalde y el concejo en las JAL; entre otras.

También es indispensable que las JAL produzcan la resolución que contenga el reglamento en el cual se determinen sus sesiones y en general el régimen de su organización y funcionamiento, ya que sus miembros deben entender que hacen parte de una corporación pública sujeta a reglamentaciones que deben cumplirse. El reglamento además determina la elección y las funciones de sus autoridades directivas, la forma de producción de sus actos administrativos y la manera como se cumple la participación de la comunidad.

El reglamento de las JAL debe prestar especial importancia al procedimiento mediante el cual se van a realizar los cabildos abiertos que corresponde efectuar por ley, ya que este mecanismo de participación ciudadana es significativo en la tarea de involucrar a la comunidad en la toma de decisiones públicas, y a mediano plazo permite que las JAL sean identificadas como representantes de los intereses comunitarios.

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO - ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.

Siempre se han señalado como los más graves obstáculos operativos para el ejercicio de la democracia directa, el aspecto geográfico y el poblacional. Para el caso de Cartago, resulta imposible reunir en un mismo momento y lugar a

150.000 personas diseminadas en 232 km², datos que corresponden a la población y extensión territorial actuales del municipio.

Si las comunas y los corregimientos, como divisiones territoriales del municipio, se fortalecieran en su organización política y administrativa, podrían lograrse satisfactorios resultados en cuanto al ejercicio de la democracia. Sí pretendiéramos que un mayor número de personas pudiera intervenir directamente en la toma de decisiones públicas, para el caso de las comunas y los corregimientos, las dificultades operativas antes señaladas se verían ostensiblemente disminuidas con el fortalecimiento de las JAL, ya que nos encontraríamos ante una menor población y una extensión territorial más pequeña.

El cabal funcionamiento de las JAL contribuiría a la creación de modelos de acercamiento a la democracia directa. BOBBIO³ establece que “en el momento del nacimiento espontáneo de los comités de barrio, se puede hablar correctamente de democracia directa”. Asimilándolo al contexto colombiano, se estaría hablando de las juntas de acción comunal (JAC), formas asociativas barriales, cuyos líderes constituyen hoy en gran medida la composición de las JAL.

No resultaría pues descabellado, que los habitantes de los barrios se reunieran un día en el seno de las JAC y ante los miembros de la JAL de su comuna y corregimiento, a discutir y aprobar el plan de desarrollo económico y social y el plan operativo anual de inversión, en ejercicio de un cabildo abierto. Esta actividad tendría más importancia democrática que las mismas elecciones periódicas de los gobernantes, puesto que se concretaría que el pueblo tomará directamente, sin intermediarios, las decisiones colectivas.

En el campo de la descentralización política, las JAL cumplen una importante función en el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana, puesto que están obligadas a realizar cabildos abiertos y son destinatarias de la iniciativa normativa formulada por los habitantes de comunas y corregimientos.

Las JAL constituyen un especial escenario de fortalecimiento de la descentralización local del municipio, por cuanto se les pueden delegar ciertas funciones administrativas, y políticamente facilitan el proceso de participación del pueblo en las principales decisiones de carácter local.

Un funcionamiento adecuado de las JAL, permitirá un contacto más directo entre la administración y los administrados, y en tal relación, el administrado podrá ejercer un efectivo control y verificación sobre la actividad de los gobernantes locales. Todo ello en beneficio de un ejercicio más real de la democracia participativa.

De igual manera, si se delega la prestación de determinados servicios en las comunas y corregimientos, el asociado tendrá la oportunidad de obtener una satisfacción más directa de sus necesidades.

El fenómeno administrativo de la delegación de competencias puede tener especial desarrollo en las JAL. Es así, que las JAL pueden ser delegatarias de funciones administrativas que están en cabeza de los alcaldes y los concejos municipales, en los términos de los artículos 211 de la Constitución Política y 9o. de la Ley 489 de 1998.

CAPACITACIÓN PARA LOS MIEMBROS DE LAS JAL.

Frente al tema de la capacidad de los miembros de las JAL deben desarrollarse dos líneas de acción. La primera debe propiciar que aquellas personas que poseen formación profesional o técnica se postulen como candidatos a las JAL, puesto que se requiere de una mayor preparación intelectual de sus miembros para que el cumplimiento de sus funciones sea más efectivo.

En segundo lugar, y bajo el presupuesto que no se pretende que las JAL sean organizaciones elitistas y que por el contrario son de composición comunitaria, una vez elegidas, deben diseñarse y ejecutarse programas de capacitación continua para los líderes comunitarios que integran a las JAL.

Estas capacitaciones deberán ser impartidas fundamentalmente por la Escuela Superior de

Administración Pública (ESAP) y por las universidades, y no deben tener como destinatarios exclusivos a los miembros de JAL, puesto que se deben incluir a los servidores públicos municipales, cuyas funciones tengan relación con las JAL.

Las capacitaciones deberán incluir básicamente aspectos como la organización política y administrativa de los municipios; el cumplimiento de la función administrativa; los mecanismos de participación ciudadana; el régimen de servicios públicos domiciliarios; los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo económico y social, operativos anuales de inversión y de presupuesto de rentas y gastos de los municipios; la elaboración de proyectos de inversión social; finanzas públicas municipales; los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; y el ejercicio del derecho de petición y de las acciones de tutela, de cumplimiento, populares y de grupo.

No podrán dejarse de lado la formación en los principios, los deberes y los valores propios del juego democrático, como la tolerancia, la solidaridad, la convivencia y el cooperativismo.

El artículo 82 de la Ley 617 de 2000 trae un importante avance en este terreno, ya que establece que la ESAP y las demás instituciones de educación pública universitaria tienen que adelantar un programa de capacitación en administración pública, dirigido a miembros de corporaciones públicas de elección popular, durante el periodo que medie entre su elección y posesión.

PARTICIPACIÓN DE LAS JAL EN LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES.

Una de las esferas donde mayor participación decisoria deberían tener las JAL es en la planeación municipal. Para el efecto, las JAL tienen derecho a ocupar dos curules en el Consejo Municipal de Planeación Territorial de Cartago. Pero la asistencia a dicho consejo, no ha sido garantía para que la comunidad a través de las JAL, tenga incidencia real en la definición del contenido y los alcances de los planes municipales de desarrollo, ya que las sugerencias comunitarias no son atendidas y las sesiones del consejo de planeación territorial

son simplemente formales, que sólo sirven para rubricar el proyecto presentado por la administración de turno. Y una vez que el proyecto entra a discusión del Concejo Municipal, las JAL pierden cualquier incidencia en la decisión final. En esta materia, los miembros de JAL deben exigir el cumplimiento de las normas sobre planeación, y lo más importante, aglutinar a la opinión pública y el sector comunitario alrededor del propósito de ocupar los espacios democráticos de planeación municipal.

Si las JAL no tienen incidencia directa en la toma de decisiones administrativas en los municipios, esta forma de participación ciudadana resulta nugatoria.

Para evitar este aislamiento administrativo, creemos necesaria la promulgación de una ley que establezca como funciones de las JAL algunas de las que hoy corresponden a los concejos, circunstancia que reivindicaría la real posición que deben tener las JAL de las comunas y los corregimientos en el contexto municipal y facilitaría el cumplimiento de las finalidades consagradas por la Constitución Política.

Además, se debe incrementar el proceso de delegación de competencias administrativas de los alcaldes y los concejos en las JAL.

Una medida que cristalizaría la participación de las JAL en la toma de decisiones públicas, se refiere a que los alcaldes municipales de Cartago den cumplimiento al parágrafo 1o. del artículo 131 de la Ley 136 de 1994, en relación con la consulta previa que se debe surtir ante las JAL, de los planes de inversión y presupuesto anual. Si el alcalde no tiene tal iniciativa, corresponde a los miembros de las JAL hacer ejercicio de la acción de cumplimiento ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

En la mayoría de los casos, la participación de las JAL en la toma de decisiones administrativas no es real, por la simple falta de voluntad política de los gobernantes de turno que ven amenazado el poder que ejercen, si permiten que otras instancias se involucren. Esta actitud se debe al desconocimiento por parte de los administradores del verdadero sentido de la gestión pública, la cual está al servicio de la

comunidad, y a la poca dinamización y desarrollo de la naturaleza democrática y participativa que adquirió nuestro Estado con la Constitución Política de 1991.

RELACIÓN DE LAS FUNCIONES DE LOS ALCALDES Y LOS CONCEJOS CON LAS JAL.

Los alcaldes y concejos municipales tienen una importante responsabilidad en la organización y funcionamiento de las JAL. Si aquéllas autoridades no tienen la suficiente voluntad política, sin lugar a dudas las JAL no podrán cumplir sus funciones.

Al alcalde le corresponde la tarea de apoyar con recursos humanos y materiales el buen funcionamiento de las JAL, y sino se cuenta con ese respaldo las JAL estarán castradas logísticamente. Verbi gratia, a los miembros de las JAL, no se les debe cobrar el valor de las fotocopias de documentos que se encuentran en las oficinas públicas del respectivo distrito o municipio y que soliciten en ejercicio de las funciones de vigilancia y control, ya que el derecho de acceso a los documentos públicos constituye un instrumento indispensable para el cumplimiento de dichas funciones, ejercido en forma racional y proporcionada a la necesidad que se pretende satisfacer⁴.

La vigilancia de la gestión pública local se verá especialmente fortalecida, si en el futuro se sigue dando cumplimiento a la obligación que tienen los alcaldes de rendir a la ciudadanía informes sobre su gestión, que como ya fue comentado es uno de los mayores logros obtenidos por las JAL en Cartago.

Se debe promover que el alcalde y el concejo puedan presentar a las JAL proyectos de resolución en determinadas materias; que el alcalde surta ante las JAL, la consulta de los proyectos de planes operativos anuales de inversión y de presupuesto de rentas y gastos; la inclusión en el presupuesto del municipio de la partida que garantice el suministro de recursos humanos y materiales a las JAL; la publicación de las resoluciones de las JAL por parte de la Administración Municipal; y que se emita la reglamentación para la recepción de propuestas provenientes de las JAL en la comisión de presupuesto del concejo.

También es conveniente que el alcalde y el concejo municipal realicen reuniones periódicas con los miembros de las JAL, para hacer un seguimiento permanente sobre la marcha de la gestión pública local y determinar la forma como pueden emprenderse tareas conjuntas.

EVENTUALES VENTAJAS DE LA OPERATIVIDAD DE LAS JAL.

El adecuado desempeño de las JAL en Cartago puede traer beneficios del orden administrativo y democrático.

Desde el punto de vista administrativo, el cabal ejercicio de las funciones otorgadas por la Constitución y la ley a las JAL, contribuye al fortalecimiento del proceso de descentralización administrativa en las comunas y corregimientos, a través de tareas concretas como: La prestación directa de algunos servicios por las comunas y corregimientos, la vigilancia y control efectivo de la prestación de los servicios públicos y la construcción de obras públicas, la presentación de iniciativas de inversión de origen comunitario, la elección de los corregidores, el ejercicio del derecho de postulación y veto sobre los funcionarios con jurisdicción en la comuna o corregimiento y la distribución de partidas globales del presupuesto

Desde el punto de vista democrático, se podría lograr la concreción de los mecanismos de participación ciudadana y el desarrollo de la planeación democrática. Estos propósitos se verían cristalizados con la realización de cabildos abiertos; el ejercicio de la iniciativa popular normativa ante el concejo municipal y las JAL; la participación en la elaboración, discusión y aprobación de los planes de desarrollo económico y social, los planes operativos anuales de inversión y los planes de presupuesto anual de rentas y gastos; y finalmente con el ejercicio de los derechos de petición y las acciones de tutela, de cumplimiento, populares y de grupo.

CONCLUSIONES.

Las JAL fueron creadas en la reforma constitucional de 1968 y se mantuvo su consagración en la Constitución Política de 1991, bajo la finalidad de facilitar la democracia

local y el mejoramiento en la prestación de servicios públicos.

interés por parte de las administraciones municipales en la creación de dichas corporaciones públicas. Es totalmente cierto que en los diferentes programas de gobierno de los alcaldes elegidos se da prioridad a la participación ciudadana a través de las JAL, pero ésta en la práctica no se ha concretado. Los modelos de gestión local implementados, no han logrado que las JAL sean un efectivo instrumento para que los habitantes de comunas y corregimientos participen activamente en la decisión de los asuntos de carácter local, y por ende no se vislumbra que las JAL contribuyan con su gestión en el bienestar social, económico y cultural de la población cartagüeña. Al mismo tiempo, la comunidad desconoce a las JAL como sus representantes, lo cual se refleja en la poca participación que se registra al momento de la elección de las JAL y en el poco apoyo que se les da durante su periodo de gestión.

A pesar que las JAL están consagradas normativamente, no se están cumpliendo a cabalidad los objetivos propuestos por el constituyente de 1991. Son corporaciones inoperantes que no responden a las necesidades de las comunidades, razón por la cual no se hace uso de un sinnúmero de herramientas institucionales para el mejoramiento social y económico de los habitantes del municipio de Cartago, todo lo que va en detrimento del ejercicio de la democracia directa y el fortalecimiento de la descentralización administrativa local en Cartago.

El sector comunitario de Cartago debe ser un pleno convencido que el desarrollo económico y social del municipio está en gran medida en la funcionalidad de las JAL, y por ello es una de sus principales tareas en los tiempos que corren, auspiciar que dichas corporaciones públicas operen adecuadamente, con el propósito de desarrollar las ventajas de la democracia participativa consagrada en la Constitución Política de 1991.

Sobre la experiencia administrativa de las JAL en Cartago, podemos resaltar que existió gran

BIBLIOGRAFÍA

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 541 de noviembre 24 de 1993. Proceso D-315. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

² Información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil con sede en Cartago.

³ BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. México: Fondo de cultura económica. 1986. P. 41.

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de marzo 17 de 1999. Rad.: 1.176. Consejero Ponente: César Hoyos Salazar.