

# Descentralización,

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO

LOCAL EN COLOMBIA\*

## Decentralization,

LOCAL GOVERNMENT AND CITIZEN

PARTICIPATION IN COLOMBIA

### RESUMEN

El Centralismo empezó en sofocar la gestión pública en especial frente a la prestación de los servicios, dada la congestión generada en los organismos burocráticos nacionales. Por otro lado la decadencia en la legitimidad del régimen democrático evidenció la necesidad de repensar el aparato político estatal de manera que se generaran los espacios idóneos para lograr la participación de la ciudadanía. Es de esta manera que aparece la descentralización como técnica encaminada a la transferencia de funciones a entidades territoriales atendiendo a sus necesidades locales. Dicha transformación de la estructura estatal se fundamenta esencialmente en la necesidad de lograr una mayor injerencia de la ciudadanía en los asuntos públicos, de forma tal que se superen los esquemas clásicos de la democracia representativa, y se logre la institucionalización de la democracia participativa.

**Palabras clave:** Descentralización, Participación ciudadana, Gobierno local, Democracia.

### ABSTRACT

The centralization began to stifle public administration especially towards the provision of services, given the congestion generated in national bureaucracies. On the other hand the decline in the legitimacy of democracy evidenced the need to rethink the state political apparatus so that suitable space will be generated to achieve citizen participation. It is in this way that decentralization appears as a technique aimed at the transfer of functions to regional authorities in response to local needs. This transformation of the state structure is based essentially on the need for a greater involvement of citizens in public affairs, so that the classical schemes of representative democracy are overcome, and the institutionalization of participatory democracy is achieved.

**Keywords:** Decentralization, Citizen participation, Local government, Democracy.

### RACHID NADER ORFALE

Abogado. Rector de la Universidad Libre Seccional Barranquilla. Exdecano de la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Expresidente de la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho – ACOFADE–. Magister en Derecho Administrativo y especialista en Derecho Constitucional. Ha sido docente de la Universidad del Norte y Universidad del Atlántico, así como catedrático y conferencista de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–. Director del Grupo de Investigación en Derecho Público Poder y Ciudadanía Categoría B de Colciencias. Autor del libro: Las Juntas Administradoras Locales en Colombia, así como de varios artículos y ensayos. Exasesor jurídico de la Gobernación del Atlántico y varias entidades públicas. rnader@unilibrebaq.edu.co

### Recibido:

30 de enero de 2014

### Aceptado:

14 de abril de 2014

\* El presente artículo es resultado parcial de la Investigación: "Incidencia de la descentralización en el gobierno local: Colombia".

## I. PRESENTACIÓN DEL TEMA

En Colombia, partir de la expedición del acto legislativo 01 de 1968, se creó la posibilidad, para los entes territoriales, de adoptar divisiones administrativas en el nivel local o municipal.

Esta nueva división, se convierte en un factor importante para el fortalecimiento de la participación ciudadana, toda vez, que es el instrumento por medio del cual las comunidades pueden constituirse en gestoras de su propio desarrollo, estableciendo el afianzamiento de la democracia participativa y reduciendo *a contrario sensu*, el radio de acción de la democracia representativa. Con el establecimiento de este nuevo marco jurídico, se abre un camino expedito a la descentralización administrativa en los tres distritos de la Costa, dando al traste con los paradigmas centralistas anteriormente establecidos. Es a través de la descentralización y la participación, que las grandes ciudades han logrado su desarrollo, ya que estos dos elementos fortalecen la democracia y le entregan a la ciudadanía la confianza en las instituciones y en el Estado.

Una de las principales causas de la violencia en nuestro país, es precisamente la carencia de espacios de participación y la concentración del poder en pocas manos, lo cual produce en la comunidad resentimiento, al sentirse marginadas en la toma de decisiones que la afectan. La exclusión política inclusive, ha sido la causante de la formación de grupos subversivos ciudadanos que en su momento

se sintieron marginados por los efectos del bipartidismo derivado del Frente Nacional y vieron en las armas la forma de llegar al poder. Luego entonces la política centralista no es adecuada para entregarles seguridad y desarrollo social a los ciudadanos, por lo que es menester fortalecer la descentralización y la participación para llegar a las comunidades excluidas, marginadas y desiguales de nuestra ciudad. La descentralización es un instrumento idóneo para forjar el desarrollo social, pero ella no debe ser solo un elemento formal de la Constitución y la ley, sino, un instrumento material de los ciudadanos para participar y decidir la suerte y el destino de sus vidas.

Es necesario entonces analizar el desarrollo de la creación de las localidades en los distritos y de las comunas y los corregimientos en los municipios, en cuanto a su funcionalidad en el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos a cargo del Distrito, desde la vigilancia y control de estos; la contribución para la configuración de un modelo integral de planeación, a partir de la injerencia en la elaboración de planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; así como la contribución a la satisfacción de las necesidades de la población local a partir de la formulación de propuestas de inversión social. Todo dentro del marco de la dinámica propia del gobierno local.

En este orden de ideas se debe evaluar de manera cuantitativa y cualitativa el proceso de desarrollo jurídico de las localidades en los distritos, partiendo de una operación comparativa con las divisiones en comunas y

corregimientos en el resto de municipios en Colombia, complementado desde una perspectiva político-administrativa. Y por otra parte desde el punto de vista cualitativo se entraría a establecer el nivel de desarrollo jurídico-político de las localidades, comunas y corregimientos partiendo esencialmente de la naturaleza de las competencias y funciones asignadas a estas.

A partir de los estudios de casos se realizará una serie de inferencias respecto de la situación actual de las localidades, comunas y corregimientos en los respectivos distritos y municipios, sobre las cuales se derivará un proceso de evaluación del que se predicarán las anotaciones correspondientes, las cuales constituirán las bases para las propuestas necesarias a efectos de afianzar la descentralización y su impacto dentro del gobierno local en Colombia.

## II. ANTECEDENTES TEÓRICOS SOBRE EL TEMA

Al respecto de la descentralización local existen varias publicaciones, las cuales hacen un análisis desde varias ópticas: jurídicas, socio-jurídicas, políticas, entre otras.

Alexis de Tocqueville en el siglo XIX es quien señala la importancia del municipio y del gobierno local bajo los siguientes términos: “Las instituciones municipales son para la libertad lo que las escuelas primarias son para la ciencia”<sup>1</sup>. Tocqueville establece que en la

existencia municipal los individuos son considerados igualmente ilustrados, virtuosos y fuertes como cualquier otro de sus semejantes y donde además, es el único y mejor juez de su interés particular que la sociedad solamente tiene derecho a dirigir en casos especiales. También expresa que “En el municipio, como en cualquier otra parte, el pueblo es la fuente de los poderes sociales, pero solamente en él ejerce el poder tan directamente”<sup>2</sup>. De manera contemporánea es importante citar a John Stuart Mill<sup>3</sup>, quien advierte sobre la importancia de las instituciones locales como responsables de deberes tan numerosos y variados que escapan del Parlamento.

Dentro de los principales doctrinantes sobre la materia podemos destacar a Jordi Borja<sup>4</sup>, quien plantea los alcances que dentro de la democracia deben darse con el proceso de descentralización. Robert Dahl<sup>5</sup>, quien muestra un enfoque revisionista de la democracia entendida como régimen político y señala los alcances de la descentralización dentro de él concibiéndola como un elemento positivo frente a la crisis del Estado y como ámbito adecuado para encauzar las presiones y demandas participacionistas de los movimientos sociales.

Uno de los principales autores colombianos sobre la materia es Jaime Castro, quien como

1. TOCQUEVILLE, Alexis (1989). *La democracia en América*. Madrid: Aguilar.

2. TOCQUEVILLE, *ibidem*.

3. MILL, John Stuart (1994). *Del gobierno representativo*. Madrid: Technos.

4. BORJA, Jordi (1989). *Estado, descentralización y democracia*. Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia.

5. DAHL, Robert (1993). *Democracy and critics*. Yale University Press. (Edición castellana: *La democracia y sus críticos*, Trad. Leandro Wolfson. Barcelona: Paidós. Segunda edición.

constituyente de 1991 tuvo un relevante protagonismo en el articulado correspondiente dentro de la normatividad constitucional. Posteriormente fue durante su alcaldía que se realizó la transformación administrativa en el Distrito Capital de Bogotá. Dentro de sus textos podemos resaltar entre otros: *La cuestión territorial*<sup>6</sup> en el cual realiza dentro de uno de sus capítulos un análisis de la situación actual del municipio colombiano, proponiendo distintas modificaciones a su régimen, encaminadas esencialmente a la desconcentración de las funciones. De igual manera este autor establece en su libro *Descentralizar para pacificar*<sup>7</sup> los principios básicos para lograr la paz en nuestro país basado en un proceso de descentralización en los distintos niveles del Estado, planteando desde luego la necesidad de reforma en el municipio colombiano. También es importante resaltar las publicaciones realizadas por la Escuela Superior de Administración Pública, en las cuales se realiza un análisis fundamentalmente jurídico como corporaciones públicas<sup>8</sup>.

En el sector académico resalta la figura del profesor William Jiménez Benítez<sup>9</sup>, quien dentro de la descripción en torno al Derecho y el desarrollo local analiza el fenómeno de la descentralización y la democracia local. De la misma manera desde un enfoque sociológico

se registra el trabajo del profesor José Eduardo Rodríguez Martínez<sup>10</sup>, quien desarrolla la temática dentro del contexto de lo urbano, a partir de la relación entre Derecho, espacio y territorio, y la caracterización desde la temática urbano-regional.

Del lado de los organismos del Distrito Capital, podemos mencionar varios textos que sirven de base fundamental de estudio para efectos de lograr una perspectiva socio-jurídica del tema, basados en un nivel de pedagogía ciudadana, con un amplio contenido histórico respecto de la figura de las localidades. Es de destacar especialmente las publicaciones del Departamento Administrativo de Bienestar Social<sup>11</sup>, las dependencias distritales de la Veeduría Ciudadana<sup>12</sup> y la Secretaría de Gobierno de Bogotá<sup>13</sup>.

Igualmente podemos encontrar autores varios que dentro del capitulado de sus publicaciones establecen una serie de elementos importantes: Hernando Loaiza Gallón, quien en su obra *Gobierno y administración municipales*, efectúa una serie de anotaciones generales respecto de las localidades y las comunas dentro del régimen distrital y municipal.

De esta misma manera la Editorial Legis a través de sus publicaciones realiza estudios

6. CASTRO, Jaime (2002). *La cuestión territorial*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.

7. CASTRO, Jaime (1998). *Descentralizar para pacificar*. Bogotá: Editorial Planeta.

8. LOAIZA GALLÓN, Hernando (2004). *Gobierno y administración municipales*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

9. JIMÉNEZ BENÍTEZ, William (2009). *Derecho y desarrollo*. Bogotá: Universidad Católica.

10. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, José Eduardo (2011). *Estado, propiedad y subjetividad*. Universidad Libre.

11. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL, Gestión Pública y Administración Distrital. Panamericana Formas e Impresos S. A., 2002.

12. ZAMUDIO, José Vicente (2002). *Veeduría delegada para la participación ciudadana y programas especiales*. Bogotá: Administración y Desarrollo Local, JAVEGRAF.

13. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Estatuto Orgánico de Bogotá D.C. Bogotá: Editorial Legis, 2001.

de carácter eminentemente jurídico, bajo una perspectiva pedagógica de preguntas y respuestas en forma de manuales, cuyo contenido permite una claridad general sobre el tema<sup>14</sup>.

En este sentido es necesario recalcar las publicaciones de pedagogía ciudadana realizadas por algunas localidades, en especial las del Distrito Capital de Bogotá, las cuales constituyen un elemento para determinar su desarrollo. En atención a lo anterior también se deben referenciar los distintos encuentros y congresos nacionales de ediles y comuneros realizados, cuyas memorias constituyen un excelente marco referencial para los cometidos planteados con esta investigación.

Es propio mencionar las publicaciones realizadas por la Universidad Externado de Colombia, en las cuales tratándose de temas de ordenamiento territorial, se hace referencia dentro de su compendio de publicaciones a la figura de las Juntas Administradoras Locales, dentro del contexto temático del régimen municipal<sup>15</sup>.

De otro lado autores de distintos textos de Derecho Administrativo y Constitucional colombiano, así como de artículos publicados en revistas, correspondientes a la temática del régimen territorial, constituyen una referencia accesoria al tema de investigación. Por último debe destacarse la existencia de una

publicación de nuestra autoría<sup>16</sup>, donde desde un punto de vista general analizamos el tema de las Juntas Administradoras Locales, a partir de un criterio jurídico.

### III. DESCENTRALIZACIÓN: ASPECTOS GENERALES

La descentralización implica el traspaso efectivo de competencias y recursos fiscales desde el Estado hasta las entidades territoriales o subnacionales, bajo condición de un ejercicio autónomo, lo cual la distingue de otros fenómenos como la desconcentración y la delegación. La descentralización se constituye en un elemento fundamental para que exista autonomía de las entidades territoriales con la finalidad de que sean una realidad, por lo que van de la mano y conjuntamente permiten el desarrollo de la democracia local.

El Derecho Administrativo entra a diferenciar dogmáticamente la descentralización de la desconcentración y de la delegación. En todos existe un traslado de competencias y funciones, pero para la descentralización, este traspaso se realiza a una entidad u órgano con autonomía.

A su vez la descentralización puede ser funcional o por servicios cuando se transfieren funciones a entidades con personería jurídica pero sin un soporte territorial, apareciendo de esta manera el sector central y descentralizado por servicios; por colaboración cuando se

14. Guía del concejal y el edil. Bogotá D.C.: Legis Editores Unidad de Derecho Público, 2000.

15. Régimen de las entidades territoriales, autores varios. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000.

16. NADER ORFALE, Rachid Farid (2009). *Las Juntas Administradoras Locales en Colombia*. Barranquilla: Universidad Libre Seccional Barranquilla.

trasladan funciones propias del Estado a los particulares para que estas las ejerzan como es el caso de las cámaras de comercio, los curadores urbanos, etc.; y la descentralización territorial a la cual hicimos referencia, implica el reconocimiento de autonomía a determinados sectores del territorio, constituidos en divisiones subnacionales como entidades territoriales para que las ejerzan autónomamente.

Esta clase de descentralización territorial se configura a partir de tres dimensiones que constituyen su enfoque integral: I) Dimensión política, esta guarda relación con el traslado efectivo de poder político desde el Estado central, correspondiente al nivel nacional, hacia las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) en el caso de Colombia, la cual se concreta en la elección y gobierno por sus propias autoridades; II) Dimensión competencial, la cual consiste en el traslado de funciones y competencias a las entidades territoriales para que las ejerzan autónomamente, siendo plenamente responsable por el manejo de dichos asuntos locales. Debe resaltarse que este traslado es de funciones meramente administrativas dentro del marco del Estado unitario y en ningún momento cubre funciones legislativas o judiciales, propias de un modelo federal; y III) Dimensión fiscal, corresponde con la asignación de recursos o rentas propias a las entidades territoriales para que atiendan las competencias asumidas.

En concordancia con lo expresado anteriormente, es necesario señalar que la des-

centralización es un concepto relacionado directamente con la administración de los Estados unitarios, dado que en los federales la relación se da entre los Estados federados y la federación, puesto que son los primeros quienes le transfieren las atribuciones a la segunda, en el marco de la Constitución Política, por lo que se hace impensable hablar de descentralización de un poder que nunca ha estado centralizado.

De la misma manera debe entenderse que la descentralización es en esencia administrativa, pues solamente es la Rama Ejecutiva del Estado unitario la que se descentraliza, mientras que en cuanto a las ramas Legislativa y Judicial lo que opera es la delegación o bien la desconcentración de funciones.

Ahora bien, la descentralización como instrumento de gestión pública, no debe entenderse agotado en el traslado de funciones y competencias del Estado hacia las entidades territoriales sino también en la manera como estas entidades descentralizan las funciones que han recibido como resultado de la descentralización, es decir, la descentralización de la descentralización.

Este segundo proceso se ha denominado descentralización intraterritorial, su espectro se contextualiza en el gobierno local. Así como se destaca la existencia de categorías doctrinales que distinguen conceptos como forma de Estado (federal, unitario, autonómico, etc.) y sistema de gobierno (presidencial, parlamentario y convencional), no podemos advertir de la misma forma una categorización

de las entidades territoriales o intraestatales. Es por eso que el estudio del sistema de gobierno local se ha planteado a partir de experiencia propia de gobiernos de determinadas ciudades haciendo paralelajes en el marco de la doctrina comparada pero sin concluir en categorizaciones especiales.

#### IV. DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNO LOCAL EN COLOMBIA: MARCO JURÍDICO

En Colombia la descentralización local al interior de las entidades territoriales fue instituida dentro de su ordenamiento jurídico mediante Acto Legislativo 01 de 1968<sup>17</sup>, reformatorio de la Constitución Política de 1886 vigente en aquel entonces.

Dicha disposición constitucional fue reglamentada 18 años después mediante Ley 11 de 1986 “Por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales”.

Esta misma norma otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para codificar las disposiciones constitucionales y legales, vigentes en ese momento, para la organización y el funcionamiento de la Administración Municipal. En virtud de lo anterior se dictó el Decreto-Ley 1333 de 1986 “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”.

En la Constitución Política de 1991 se recogería dentro de su articulado una serie de disposiciones correspondientes a la reglamentación de la división de las entidades distritales y municipales. En el artículo 318, ya citado, de la Constitución Política se determinan los preceptos constitucionales generales regulatorios de las Juntas Administradoras Locales en los municipios de nuestro país. Mientras que por otro lado es de anotar que en el articulado correspondiente del 322 al 324 de la Constitución Política, se reglamenta esta institución en el Distrito Capital de Bogotá.

En el caso de Bogotá, en desarrollo de la Constitución Política se dictó la Ley 1 de 1992, “Por la cual se provee la organización y funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales, en el Distrito Capital”, derogada por el Decreto-Ley 1421 de 1993, dictado por el gobierno nacional en uso de las facultades consagradas en el artículo transitorio 41<sup>18</sup> de la Constitución Política.

De otra parte para efectos de la reglamentación de la división territorial en los municipios se expidió la Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, modificada por la Ley 617 “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas

17. Acto Legislativo 01 de 1968. Artículo 61: “Los Concejos podrán crear Juntas Administradoras Locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización dentro de los límites que determine la ley”.

18. Constitución Política. Artículo transitorio 41: Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el gobierno por una sola vez expedirá las normas correspondientes.

tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional” y la Ley 821 de 2003 “Por la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 617 de 2000”. En el año 2012 se expidió la Ley 1551 que se constituye en la última reforma al régimen municipal en Colombia.

Para el caso de los Distritos Especiales de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, se expidió la Ley 768 de 2002 “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”. En esta ley se estableció el régimen especial de dichas ciudades en su calidad de Distritos. Recientemente se expidió la Ley 1617 de 2013, la cual ha establecido el nuevo régimen de los Distritos Especiales, derogando la Ley 768 de 2002 y siendo aplicable al distrito de Buenaventura.

Por último debe resaltarse la existencia de diversa jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>19</sup> sobre el régimen municipal y distrital, así como del Consejo de Estado<sup>20</sup>.

## V. ENFOQUES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización concebida como un instrumento de gestión pública puede ser mirada bajo diferentes justificaciones, las cuales entran a delimitar el enfoque en el cual nos estemos enmarcando. En este sentido siguiendo la doctrina<sup>21</sup> con relación al tema podemos mencionar la existencia de dos grandes orientaciones en cuanto al fundamento de la descentralización, el criterio modernizante y el criterio democratizante.

El criterio modernizante, visualiza la descentralización dentro del marco del objetivo primordial de racionalizar y optimizar el desempeño del Estado frente a los retos de la apertura económica, los problemas fiscales y la falta de efectividad en razones de eficiencia y eficacia de la gestión pública. Este criterio se funda dentro de los paradigmas del neoliberalismo económico, que ha señalado al Estado de no haber podido cumplir con su función reguladora ni como proveedor de bienes y servicios. Es por lo anterior que se justifica una modernización del Estado y la racionalización

19. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-447 de 1995. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.  
CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-715 de 1998. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.  
CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-313 de 2002. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.  
CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-541 de 1993. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.  
CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-152 de 1995. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.  
CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-368 de 1999. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.  
CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-268 de 2005. Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería.  
CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-503 de 1993. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.  
CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-538 de 2005. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.  
20. CONSEJO DE ESTADO. Sección quinta. Sentencia del 1 de abril de 2005. Magistrado Ponente: Rafael Osteau De Lafont.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta y servicio civil. Sentencia del 24 de abril de 1986. Magistrado Ponente: Jaime Paredes Tamayo.  
CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta y servicio civil. Sentencia del 20 de agosto de 1987. Magistrado Ponente: Jaime Betancur Cuartas.  
CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 24 de agosto de 2006. C.P. María Nohemí Hernández Pinzón.  
CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de mayo de 2001. Magistrado Ponente: Ana Margarita Olaya Forero.  
CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 25 de enero de 2000. Magistrado Ponente: Alier Hernández.  
21. JIMÉNEZ BENÍTEZ, William (2009). *Derecho y desarrollo*. Bogotá: Universidad Católica.



zación de la administración pública, bajo un esquema de gerencia pública que debe conducir a una efectiva asignación de recursos públicos y al mejoramiento de la calidad de los servicios básicos. Se concibe entonces la descentralización como un medio para la óptima asignación de recursos, con la preocupación de controlar el gasto público y compensarlo con la provisión de bienes y servicios básicos. En este mismo sentido la descentralización es vista como una medida de carácter técnico frente a las exigencias del mercado, lo cual implica una modificación del ordenamiento administrativo y fiscal.

De otra parte el criterio democratizante, presenta la descentralización como una técnica creadora de nuevos escenarios para la participación ciudadana, y para el desarrollo y bienestar de todos los ciudadanos. Fundamenta la descentralización en la crítica a aspectos centrales como la crisis de la representación política del Estado moderno, la tecnocratización y burocratización de la administración pública, la configuración de desequilibrios territoriales, la crisis económica del Estado y la necesidad de valorizar a los gobiernos locales.

En este sentido se concibe la descentralización como un elemento positivo frente a la crisis del Estado y como ámbito adecuado para encauzar la participación ciudadana. Le concede “una importancia extraordinaria al papel transformador de los actores sociales locales y regionales, y reivindica el ejercicio efectivo del derecho a la participación y la

progresiva conquista de la ciudadanía, por lo que promueve la democratización política”<sup>22</sup>.

En Colombia se advierte la existencia de ambos criterios dentro de nuestro ordenamiento constitucional de acuerdo a lo establecido en el artículo 318 de la Constitución Política, el cual establece: “Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los Concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales”<sup>23</sup>.

Nótese como se expresa en el texto constitucional citado “el fin de mejorar la prestación de los servicios públicos”, lo cual evidencia una clara muestra del criterio o enfoque modernizante, y por otro lado se establece el “asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local”, que se instituye dentro de un criterio eminentemente democratizante.

Este último criterio obedece no solo a la citada norma constitucional sino a los principios mismos de la Constitución Política de 1991, la cual establece el principio de la democracia participativa. Y es que el principio democrático se expresa dentro de la Constitución no solo dentro de un sentido representativo sino participativo. Junto con la elección de representantes por parte del pueblo en los cuerpos colegiados a través del sufragio universal se

22. GAITÁN, Pilar (1992). *Política y descentralización*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

23. Constitución Política. Artículo 318.

encuentran diferentes mecanismos que en principio permiten una participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos que la afectan.

La relación entre democracia participativa y democracia representativa que parecería excluyente, ha sido planteada por la Corte Constitucional en el marco de dos perspectivas diferentes, primero, de la manera como se dio el paso de la representación a la participación, como una tercera alternativa frente a la democracia directa en cuando a su fundamentación filosófico-política y segundo, dependiendo de la manera como coexisten. En este sentido se ha expresado la Corte Constitucional en los siguientes términos:

La democracia participativa constituye una alternativa entre la democracia directa y la representativa, que toma fundamento en la noción de soberanía popular por oposición a la de soberanía nacional que sirve de soporte al modelo de democracia representativa. La tesis de la soberanía nacional estima que este atributo del poder político se radica en la Nación, entendida como la totalidad del cuerpo social, que viene a ser su titular. La tesis de la soberanía popular, por el contrario, supone que la soberanía pertenece al pueblo y que es la suma de todas las voluntades individuales. Esta diferencia conceptual supone ciertas consecuencias, especialmente la de la naturaleza del mandato que reciben los elegidos. En la democracia representativa, los funcionarios

públicos elegidos democráticamente representan a la Nación entera y no a sus electores individualmente considerados, por lo cual el mandato que reciben no les impone obligaciones frente a los electores. Tal mandato se denomina “representativo”. En la democracia participativa, los elegidos representan la voluntad del pueblo y reciben un mandato imperativo<sup>24</sup>.

Atendiendo no solo a las disposiciones constitucionales citadas sino al contenido programático de la Constitución Política de 1991, podemos advertir que el enfoque democratizante se constituye en el principal soporte del proceso de descentralización al interior de las entidades del nivel local en nuestro país. Es por ello que el enfoque con relación a la manera como la participación ciudadana se expresa superponiéndose al principio clásico de la representación constituirá el análisis que haremos a continuación.

## **VI. DESCENTRALIZACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA AFIANZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Los ciudadanos como miembros de la colectividad directamente afectada con el direccionamiento de una política del Estado y su repercusión, se constituyen en los actores esenciales dentro de los esquemas que soportan las estructuras sociales de la dinámica propia de una sociedad organizada.

24. Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 2002. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

En razón a la afectación directa que sobre el conglomerado recae por efecto de la actividad del ente gubernamental, se requiere el establecimiento de libertades y derechos, que no solo se limiten a la enumeración de una sucesión de prerrogativas otorgadas al individuo para la satisfacción de necesidades, a manera de limitantes a la acción del Estado.

Por el contrario, el reconocimiento de dichas facultades o prerrogativas, componen además el establecimiento de unos espacios que permiten las manifestaciones de la voluntad general, de forma que influyan en el direccionamiento de las actividades y cometidos estatales. A este último fenómeno, constituido en la manifestación de la voluntad de los distintos grupos del conglomerado social, se le conoce como participación ciudadana.

Por participación en forma general retomando los planteamientos de Fandiño Gallo<sup>25</sup> se entiende, la actividad ciudadana de carácter individual o colectiva dirigida a expresar y defender sus intereses, tomar parte en la administración de los asuntos comunes y en los centros de poder, tanto en la toma de decisiones como en el control de la acción gubernamental.

Esta participación de los ciudadanos en la administración puede revestir diversas modalidades, teniendo todas ellas en común el hecho de que el ciudadano interviene en la acción administrativa no como político o

funcionario, sino en calidad de miembro de la comunidad y titular como tal de intereses difusos o colectivos.

Como lo enseña el profesor García De Enterría<sup>26</sup>, el ciudadano puede participar a través de varias formas en la administración pública: una participación orgánica, en la que el ciudadano se incorpora a órganos de la administración, como por ejemplo el caso de los representantes de las comunidades y sectores sociales en los consejos superiores de administración; una participación funcional, en la que el ciudadano actúa fuera del aparato administrativo, sin incorporarse a un órgano de la administración, tal y como se manifestaría en el caso de la incorporación de los ciudadanos dentro de los procesos y actuaciones administrativas, en el marco de una vía gubernativa; una participación cooperativa en la que el ciudadano sin dejar de actuar como tal y sin cumplir funciones materialmente públicas, colabora de una manera voluntaria en programas que la administración patrocina; una participación por negociación, en la que el ciudadano llega a un compromiso con la administración para la adopción de una decisión; y la participación directa, en la que el ciudadano sustituye a la propia administración en la toma de decisiones específicas.

Uno de los grandes desafíos que se presenta para la democracia contemporánea, es la legitimidad de las instituciones gubernamentales como órganos, y en conjunto sistemas, res-

25. FANDIÑO GALLO, Jorge (2004). *La participación ciudadana en la administración pública*. Bogotá: Leyer, p. 12.

26. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1991). *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. II. Madrid: Editorial Civitas, p. 83.

ponsables de la actividad dirigente del Estado. Ya no es el superado debate en torno al origen popular o divino de los dirigentes del Estado, lo que anima la fundamentación del esquema ontológico que soporta la legitimidad en la dirección de la sociedad por parte del aparato estatal. Lo que se busca en la realidad actual, es el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes, por lo que el enfoque valorativo sobre el ente público recae sobre estimaciones en razón a la eficiencia y eficacia de la actividad de las autoridades públicas, en función de las necesidades sociales de la población.

En este sentido la pertinencia de las políticas públicas para la solución de las problemáticas sociales, constituye el faro evaluador de la comunidad respecto del órgano estatal. Relacionada a esta aspiración, la participación ciudadana constituye un componente a tenerse en cuenta en la dinámica de la actuación administrativa. Permitirle a la población participar en la formulación de proyectos, así como en su ejecución, control y evaluación, garantiza no solo un sentido de sensibilidad social con la cosa pública, sino que además asiente a las autoridades administrativas, identificar a través del análisis de las necesidades exteriorizadas por la población, la formulación de políticas apropiadas para su satisfacción. Bajo la anterior premisa el establecimiento de mecanismos que permitan someter a la administración pública al control de la ciudadanía, y así mismo instituyan su participación como determinante en la formulación de programas y políticas públicas, constituyen puntos de encuentro para el mejoramiento de la actividad estatal en razones de eficacia y

eficiencia, de manera que tales circunstancias reflejen de la misma forma un mejoramiento de las condiciones de los derechos humanos y garantías sociales.

Ahora bien, se debe entrar a señalar el hecho de que la participación ciudadana requiere para su implementación, de una estructura estatal que permita y promueva su práctica en el marco de la administración pública. En este sentido los cauces participativos deben entrar a revestir una modalidad tal, que el conglomerado social realice su actividad de forma que promueva una determinación de la actividad estatal y su control por parte de la ciudadanía. Dicha estructura orgánica no puede estar constituida bajo esquemas de centralización administrativa, que se fundamenten en la existencia de un aparato burocrático centralista en el que las políticas estatales, sean formuladas y ejecutadas por órganos dotados de pretendida omnisapiencia y omnipotencia en la solución de las necesidades generales de la comunidad. Este esquema sería impensable teniendo en cuenta no solo la naturaleza humana, sino partiendo de la existencia de condiciones sociales insuperables para dicho paradigma organizativo. Las grandes extensiones territoriales, así como las inmensas y cada día crecientes masas poblacionales derivan de manera concomitante en una impracticabilidad de la participación ciudadana.

Sería impensable proponer un sistema de participación cotidiana y permanente en los asuntos propios de la función pública del Estado. En razón a esta necesidad se configura dentro del modelo de gobierno, una técnica

de administración que desliga ciertas funciones del sector central del Estado, radicándolas en entidades distintas de este para efectos de ser manejadas con autonomía: la descentralización administrativa.

En el caso de los entes territoriales, la descentralización de funciones del orden local deriva su razón de ser en la correspondiente posibilidad de generar un proceso de participación ciudadana, en el cual la ciudadanía sectorizada en razón de la circunscripción territorial dentro de la cual ejercería su competencia funcional el ente descentralizado, tendría mayores y más pertinentes espacios de participación en virtud de su menor dimensión numérica.

El proceso de establecimiento de un esquema de democracia participativa al interior de las ciudades, ha sido una problemática no exclusiva de nuestro país. En este orden de ideas los gobiernos locales del mundo, han buscado en la participación ciudadana una manera de entrar a dotar de legitimidad sus actuaciones. En investigaciones recientes se ha establecido al respecto de esta preocupación del ente gubernamental correspondiente al nivel local:

la doctrina descentralizadora surge como una posible salida a la crisis de legitimidad política del establecimiento. En efecto, la descentralización permite que la población sienta que su posición política es importante en la toma de decisiones y que su opinión es tomada en cuenta en la planeación de su

entorno. De allí que herramientas tan importantes de descentralización política como la elección popular de las autoridades y la creación de mecanismos amplios de participación ciudadana aparecieran como las principales características de la gestión de la década de los 90 en América Latina<sup>27</sup>.

Dentro de las transformaciones que deben generarse en torno a la forma de gobierno de las ciudades, se encuentra determinado el concepto de descentralización ligado al de participación ciudadana. En este sentido el constituyente Jaime Castro<sup>28</sup> plantea dentro de las consideraciones a ser tenidas en cuenta para la implementación de este proceso de reforma: en primer lugar establecer audaces formas de descentralización política, fiscal y administrativa al interior de las ciudades que no pueden continuar gobernándose desde un solo centro de poder. De esta manera se permitirán efectivas formas de participación ciudadana y comunitaria que mejoren la gestión y burocraticen el manejo de los asuntos públicos, de manera que generen eficientes sistemas de control social sobre las distintas actividades oficiales. De la misma forma en un análisis similar atendiendo al caso colombiano, frente a la manifestación de descentralización local generada en torno a la institución de las Juntas Administradoras Locales se establece:

27. A.A.V.V. (2001). Análisis comparativo de gobierno de grandes ciudades. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 23.

28. CASTRO, Jaime (1998). *Descentralizar para pacificar*. Bogotá D.C.: Editorial Planeta, p. 128.

El propósito es ampliar las posibilidades al interior de las comunidades, que en algunas ciudades como la capital son verdaderas ciudades o antiguos municipios absorbidos, que ni tienen corporaciones propias ni participan efectivamente en un cabildo muy reducido para una metrópoli de seis millones de habitantes. Los municipios extensos deben tener cuerpos a través de los cuales se puedan expresar las necesidades populares y, que por su contacto con los problemas y con las personas, están en mejor condición para resolver muchas de las cosas que generalmente no se solucionan con el burocratismo, el papeleo y la distancia entre los administrados y los centros de decisión. Así mismo en nuestro país existen municipios rurales geográficamente muy extensos, y en ellos hay poblamientos menores, tales como caseríos, corregimientos o inspecciones, donde se pueden adoptar formas de gobierno comunitario democrático<sup>29</sup>.

En razón a lo anterior, se entra a destacar la existencia de dos dificultades claramente delimitadas en el establecimiento de los requisitos básicos para la existencia de participación ciudadana: la dimensión poblacional y territorial. La dificultad en torno a la población, se encuentra enmarcada bajo la impracticabilidad de un espacio en el cual se infieran las manifestaciones de la ciudadanía, en razón a

la imposibilidad del manejo del número de habitantes. Dicha dificultad es propia de las ciudades populosas. Y la territorial por otro lado se determina en la lejanía de ciertas zonas de asentamiento de los ciudadanos, que pese a encontrarse dentro de la jurisdicción del municipio, hallan la imposibilidad de establecer un vínculo que permita la participación de la ciudadanía en la administración pública.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A.A.V.V. Análisis comparativo de gobierno de grandes ciudades. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.

Acto Legislativo 01 de 1968. Artículo 61 Constitución Política de 1991. Artículo transitorio 41.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Estatuto Orgánico de Bogotá D.C. Bogotá: Editorial Legis, 2001.

BORJA, Jordi. *Estado, descentralización y democracia*. Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia, 1989.

CASTRO, Jaime. *Descentralizar para pacificar*. Bogotá D.C.: Editorial Planeta, 1998.

----- *La cuestión territorial*. Bogotá: Editorial Oveja Negra, 2002.

DAHL, Robert. *Democracy and critics*. Yale University Press. (Edición castellana: *La de-*

29. MANRIQUE REYES, Alfredo (1995). *El municipio después de la Constitución de 1991*. Bogotá D. C.: Empresa Editorial de Cundinamarca, EDICUNDI, p. 463.

*mocracia y sus críticos*, Trad. Leandro Wolfson). Segunda edición. Barcelona: Paidós, 1993.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL, Gestión Pública y Administración Distrital. Panamericana Formas e Impresos S. A., 2002.

FANDIÑO GALLO, Jorge. *La participación ciudadana en la administración pública*. Bogotá: Leyer, 2004.

GAITÁN, Pilar. *Política y descentralización*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1992.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. II. Madrid: Editorial Civitas, 1991.

Guía del Concejal y el Edil. Bogotá D.C.: Legis Editores Unidad de Derecho Público, 2000.

JIMÉNEZ BENÍTEZ, William. *Derecho y desarrollo*. Bogotá: Universidad Católica, 2009.

LOAIZA GALLÓN, Hernando. *Gobierno y administración municipales*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 2004.

MANRIQUE REYES, Alfredo. *El municipio después de la Constitución de 1991*. Bogotá D. C.: Empresa Editorial de Cundinamarca EDICUNDI, 1995.

MILL, John Stuart. *Del gobierno representativo*. Madrid: Technos, 1994.

NADER ORFALE, Rachid Farid. *Las Juntas Administradoras Locales en Colombia*. Barranquilla: Universidad Libre Seccional Barranquilla, 2009.

Régimen de las entidades territoriales, autores varios. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, José Eduardo. *Estado, propiedad y subjetividad*. Universidad Libre, 2011.

TOCQUEVILLE, Alexis. *La democracia en América*. Madrid: Aguilar, 1989.

ZAMUDIO, José Vicente. *Veeduría delegada para la participación ciudadana y programas especiales*. Bogotá: Administración y Desarrollo Local, JAVEGRAF, 2002.

## JURISPRUDENCIA

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-179 de 2002. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-447 de 1995. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-715 de 1998. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-313 de 2002. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-541 de 1993. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-152 de 1995. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-368 de 1999. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-268 de 2005. Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-503 de 1993. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-538 de 2005. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta. Sentencia del 1 de abril de 2005. Magistrado Ponente: Rafael Osteau De Lafont.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta y servicio civil. Sentencia del 24 de abril de 1986. Magistrado Ponente: Jaime Paredes Tamayo.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta y servicio civil. Sentencia del 20 de agosto de 1987. Magistrado Ponente: Jaime Betancur Cuartas.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 24 de agosto de 2006. C.P. María Nohemí Hernández Pinzón.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de mayo de 2001. Magistrado Ponente: Ana Margarita Olaya Forero.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 25 de enero de 2000. Magistrado Ponente: Alier Hernández.