

Los conceptos de participación al interior de las Juntas Administradoras Locales (JAL)*

Carlos Andrés Téllez Roncancio **

RESUMEN

Este documento de investigación busca establecer el papel que cumplen las Juntas Administradoras Locales en la aplicación del principio de participación consagrado en la Constitución Política de 1991. El estudio pone en conocimiento los alcances de la democracia participativa en el ámbito local de la Administración, así como aquellos conceptos de participación que la Corte Constitucional, en su función de guardián de la integridad y supremacía de la Carta Magna, ha identificado y que son susceptibles de ser implementados en el seno de las Juntas Administradoras Locales.

Palabras Clave

Juntas Administradoras Locales, Participación, Conceptos Participativos, Mecanismos de Participación, Planeación Participativa, Silencio Administrativo Positivo.

Key words

Local Administration Committees, Participation, Participative Concepts, Participation Mechanisms, Positive Administrative Silence.

Participation concepts inside the Local Administration Committees (LAC)

Fecha de recepción: Abril 22 de 2009

Fecha de aceptación: Junio 17 de 2009

ABSTRACT

This research document tries to determine the role of local administrative committees (LAC) in the application of the participation principle established by the Political Constitution of 1991. The study brings out the reaches of the participative democracy in the local Administration environment, as well as those participative concepts that the Constitutional Court, as a Guardian of the Magna Carta integrity and supremacy, has identified and which are susceptible to be implemented in the Local Administration Committees (LAC).

* Resultado del trabajo de grado del mismo nombre.

** Abogado, egresado de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Fundación Universitaria Los Libertadores. Actualmente cursa una Especialización en Derecho Administrativo en la Universidad Santo Tomás (Bogotá). Bogotá. Colombia. Contacto: catr1946@yahoo.com.mx

INTRODUCCIÓN

En este estudio se evidencia qué conceptos de participación concibe la Corte Constitucional y cuáles son implementados al interior de las Juntas Administradoras Locales. También se pregunta cuál es el papel que cumplen estas Corporaciones Administrativas en su aplicación, mediante el análisis dinámico y estático de sus pronunciamientos jurisprudenciales. Para dicho análisis, se tomaron como variables: el principio de participación y las Juntas Administradoras Locales (JAL) y se identificaron las sentencias más representativas, señalando su ratio decidendi.

El documento se ha dividido en cuatro partes: en la primera se abordan los antecedentes del principio de participación y de las JAL; en la segunda se analiza el marco constitucional y legal del principio de participación; en la tercera se presentan los conceptos de participación implementados en las JAL y el papel que cumplen estas Corporaciones Administrativas en cada uno de ellos. En la cuarta se hace mención de los actores participativos especiales que reciben un trato especial por la Constitución Política y por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y, finalmente, se presentan las conclusiones del tema.

ANTECEDENTES DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN Y LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

La participación como institución y como principio, al igual que las JAL, no es una innovación de la Constitución Política de 1991 puesto que en las formas de organización social adoptadas por la humanidad siempre han existido principios e instituciones de carácter participativo como la Ecclesia de la Grecia Clásica (Campillo, 2005), el Plebiscitum de la República Romana (Reyes, 2005), el Referéndum de la Suiza del siglo XV, las ideas representativas de los Estados Nación, o la constitucionalización del derecho de petición en Francia en 1791. Todas estas instituciones permitieron la participación directa de la sociedad en la toma de decisiones.

En la Colonia existía el cabildo que era un órgano de gobierno local, concebido como un mecanismo de democracia directa cuyos integrantes eran residentes, españoles o criollos (Bushnell, 2006), y consistía en la reunión general de todos los vecinos de un municipio para deliberar y decidir sobre asuntos de su interés. Durante el transcurso de la primera década del siglo XIX, los cabildos se convirtieron en toda la América

Hispanica en el escenario del que se valieron los próceres para cultivar la semilla de la emancipación (Corte Constitucional, T-637-01).

Una vez consolidada la emancipación de la Nueva Granada, se consagraron una serie de ideales centralistas materializados en la Constitución de 1832 que haría del federalismo una forma de gobierno en la que, tal como fue plasmado en la Carta Política de 1853, las facciones que no estaban en el poder participaban en la gestión de lo público.

En el siglo XX se implementarían gradualmente una serie de espacios e instituciones participativas, empezando con el Acto Legislativo número 1 de 1936, gracias al cual las mujeres adquirieron el derecho a ser nombradas para desempeñar cargos públicos; pero solo sería hasta la Reforma Plebiscitaria de 1957 que se otorgue a la mujer el derecho al voto y se reglamente el derecho de petición con el Decreto 2733 de 1959.

En cuanto a la creación de órganos de carácter participativo, la Ley 19 de 1958 sería pionera al crear las Juntas de Acción Comunal; luego vendría el Acto Legislativo número 1 de 1968 que crearía las JAL. La finalidad de esta disposición fue apoyar una verdadera participación ciudadana en la administración de los asuntos locales, lo que fortalecería la democracia dando cumplimiento a la Constitución (1886, art. 45). Esta Reforma concibió la figura de las JAL como corporaciones descentralizadoras, encaminadas a vincular a la ciudadanía con la Administración de un territorio que se le asignaba como competencia. Así se permitía al ciudadano la posibilidad de interactuar en mayor medida con la comunidad (Henoa, 2005). Con la expedición del Acto Legislativo número 1 de 1968 se gestó una nueva clase de democracia, no solamente representativa, sino también participativa (Pérez, 2004) que sería implementada formalmente en la Carta Política de 1991 como uno de los principios fundamentales del nuevo Estado Social de Derecho.

Otro instrumento creado para incorporar a la población en las decisiones públicas fue la planeación participativa a través del Decreto 1306 de 1980. Pero con el Acto Legislativo 01 de 1986, reglamentado con la Ley 42 de 1989, el Congreso de la República estableció las Consultas Populares Municipales. Con estas Consultas los habitantes de un municipio quedaban facultados para decidir sobre los asuntos de su interés. De esa manera, su voluntad indicaría a la

Administración Municipal cómo debían manejarse ciertos asuntos sobre los que tenían competencia, en relación a las necesidades de la comunidad (Pérez, 2004).

En 1990 se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente bajo el diseño de fortalecer y profundizar la democracia participativa, tanto en el campo electoral como en aquellos ámbitos donde se adoptaran decisiones y se concentraran poderes que fueran de interés para la comunidad. Dicha Asamblea denominó inicialmente a las JAL como Concejos Locales, concibiéndolas al interior de un esquema compuesto por "infra municipios, mini municipios, municipios interiores, municipios especiales o ciudades dentro de la Ciudad" (Consejo de Estado, 2001, Parte Considerativa).

Así los Consejos Locales llegaron a cumplir funciones administrativas de carácter local dentro de la comunidad. Finalmente, las JAL fueron establecidas con el objetivo de garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y de articular el nivel distrital con el local. Este proceso fue denominado por el Consejo de Estado como la unicidad. De modo que luego de un debate político centrado en la democratización de la vida política y administrativa de la Nación, la búsqueda del fortalecimiento de la participación ciudadana y la vigorización de la democracia regional y local, el Constituyente de 1991, optó por constitucionalizar las JAL.

Con el Estatuto Fundamental de 1991 se concibió a la democracia como un gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen de manera directa o indirecta, imponiendo una concepción sencilla de democracia pero de alto nivel: un "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo" (Campillo, 2005, p. 183), como la definió Abraham Lincoln. Además se profundizó el modelo democrático añadiéndole la participación que, de este modo, plasma el mandato de propender por el fortalecimiento de la democracia participativa que el pueblo confirió a la Asamblea Nacional Constituyente (Corte Constitucional, T-637-01). Sin embargo, uno de los más grandes logros de la Constitución, sin lugar a dudas, es el haber dado al ciudadano el poder de decidir de una forma directa y, por ende, participativa, sobre los asuntos que le atañen y de permitirle actuar en la defensa de lo público a través de los instrumentos que ha puesto a su disposición el Estado Social de Derecho (Cómez, 2005).

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN Y LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

La nueva Carta Política, al consagrar el Estado Social de Derecho, constituyó el punto de partida para un conjunto de reformas destinadas a profundizar la descentralización y a abrir paso a la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y sociales. Debido a esto, la participación fue adoptada como un principio del ordenamiento y como un fin esencial del Estado Social de Derecho que ha conllevado a que también se consagre como un derecho fundamental, como un deber y como un mecanismo.

La participación como principio ha sido establecida en el Preámbulo y en el Artículo 1 de la Constitución, en el que se afirma como principio vinculante y obligatorio sobre el cual se debe dirigir la acción de las autoridades públicas, y cuya misión es integrar e interpretar los demás principios del texto constitucional y las normas legales y reglamentarias que se expidan en su desarrollo (Corte Constitucional, C-479-92).

El Artículo 2 de la Carta Política estableció como uno de los fines del Estado Social de Derecho y como una razón de su existencia, la participación, obligando al Estado no sólo a facilitarla sino también a promoverla y a garantizar su efectividad en todos los niveles de la Administración.

Las anteriores disposiciones constitucionales enmarcan los principios filosóficos y los objetivos políticos que sirven de cimiento a los demás preceptos de la Carta Política y son la base sobre la cual deben actuar las instituciones reconocidas por ella a la hora de realizar todas las actividades o las medidas tendientes a su ejecución. Debido a ello, podríamos decir que la participación se ha concebido como un principio filosófico que debe ser tenido en cuenta en todo momento. Este criterio es sostenido por la Corte Constitucional cuando señala que:

La Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma sólo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma. La carta de derechos (...) la participación ciudadana, (...) las funciones de los poderes, (...) se comprenden y justifican como transmisión instrumental de los principios y

valores constitucionales. No es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales (T-406-92, Parte Considerativa).

Una de las disposiciones fundamentales para la efectiva realización de los postulados democráticos y participativos es el Artículo 13 Superior que pretende que no se otorguen privilegios, ni se niegue el acceso a un beneficio o se restrinja el ejercicio de un derecho a un determinado individuo o grupo de personas de manera arbitraria en razón de su sexo, raza, origen nacional o familiar, posición económica u opinión política o filosófica.

Por otro lado, el Artículo 23 de la Carta Magna contiene un carácter participativo a pesar de no hacer mención expresa del mismo, pero consagra el derecho que tiene toda persona a “presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución” (art. 23), esto permite observar uno de los niveles en los que opera la participación en nuestro ordenamiento jurídico. En relación a este derecho el Artículo 74 Superior ha consagrado el derecho de todas las personas a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la Ley, lo que rodea de transparencia la Administración Pública al permitir que la comunidad pueda conocer los documentos en los que se sustenta y se ejerce la actividad pública. Este derecho de acceder a los documentos públicos fue objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional que en su análisis encontró una relación con el derecho de petición al cual se hará referencia más adelante.

La participación como derecho se encuentra en el Artículo 40 de la Carta Política, pero con una connotación fundamental que acarrea la obligación del Estado de hacer efectivo y real el ejercicio participativo de todos los ciudadanos para la construcción, el fortalecimiento y la materialización de los fines del Estado Social de Derecho. Este canon constitucional establece que “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (art. 40), para lo cual puede, en el ámbito de nuestro estudio: elegir y ser elegido como miembro de las JAL; tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas; tener

iniciativa en las corporaciones públicas y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

Además, el Artículo 40 Superior otorga a las autoridades la competencia de garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisivos de la Administración Pública, lo que de la mano del Precepto número 43 de la Corte Constitucional, consagra la igualdad de derechos y oportunidades entre géneros y extiende la participación como un derecho y un deber tanto para los hombres como para las mujeres.

Por su parte, el Artículo 95 constitucional consagra la participación como un deber derivado de la condición de ciudadano y al mismo tiempo se constituye en una obligación para cada uno al consagrar que “son deberes de la persona y del ciudadano: (...) 5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país” (art. 95, numeral 5).

Los Artículos 103, 105 y 106 del Estatuto Superior consagran la participación como mecanismo. Esto con el fin de presentar iniciativas, formular, discutir y adoptar soluciones frente a cuestiones de gran trascendencia social a través de una serie de mecanismos participativos como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular nacional y local, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y normativa, y la revocatoria del mandato.

En cuanto a las JAL, según los Artículos 100, 123, 125, 133, 260, 316, 318, 320 y 323 de la Constitución, son corporaciones administrativas, cuerpos de representación popular elegidos para un periodo institucional de cuatro años por los habitantes de las comunas, corregimientos y localidades, y por los extranjeros residentes en estas (Congreso, 1994, art. 127). Podemos agregar que hacen parte del sector descentralizado del orden territorial al ser parte de la Administración Municipal y Distrital, y que tienen el objetivo de democratizar las decisiones públicas en el ámbito local e involucrar al ciudadano en la toma de decisiones.

Por mandato de los Artículos 318 y 324 de la Carta Política, las JAL deben distribuir y apropiarse las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito Capital y de los municipios se asigne a las comunas, corregimientos y localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población. Esto tiene relación con los Artículos 339 a 344

Fundamentales que consagran lo concerniente a la planeación del Estado desde un enfoque participativo como un proceso técnico y político de todas sus entidades territoriales.

Otras funciones que le otorga el Artículo 318 Fundamental a las JAL son las de participar en la elaboración de los Planes y Programas Municipales de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas; vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos; y formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

La anterior relación de normas constitucionales sobre las que se edifica la democracia participativa, permiten observar su carácter universal y expansivo (Corte Constitucional, C-180-94), puesto que compromete variados escenarios y porque se sustenta en todo lo que pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado.

Las anteriores normas constitucionales han sido desarrolladas por el Órgano Legislativo y el Jefe de Gobierno a través del Código Contencioso Administrativo, Ley 134 de 1994, Ley 136 de 1994, Ley 152 de 1994, Ley 581 de 2000, Ley 617 de 2000, Ley 768 de 2002 y Ley 1070 de 2006.

LOS CONCEPTOS DE PARTICIPACIÓN AL INTERIOR DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

Con la implementación del principio participativo por parte del Estado colombiano se ha buscado garantizar que el ciudadano pueda actuar en todos los procesos decisivos que llegan a incidir y a afectar su desarrollo personal y, por ende, el de la comunidad a la que pertenece. Por esto tiene como propósito específico garantizar a la sociedad su permanente intervención en todos los procesos decisivos, tanto electorales como no electorales, que afecten o comprometan sus intereses, buscando así “fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual” (Corte Constitucional, C-292-03, Parte Considerativa).

De esta manera el Juez Constitucional ha entendido por participación el encuentro de la sociedad y el Estado que se expresa en varios mecanismos manifestados en diferentes ámbitos participativos, a saber:

a) *ámbito político*, aquellos que reiteran los derechos políticos, es decir, el derecho a elegir, ser elegido y a desempeñar funciones y cargos públicos; b) *ámbito normativo*, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto y la iniciativa normativa; c) *la planeación participativa* y d) *la administración activa y pasiva*, mediante el ejercicio del derecho de petición o la respuesta ante las peticiones elevadas (Corte Constitucional, T-418-93).

En el ámbito político

Los derechos a elegir, ser elegido y desempeñar funciones y cargos públicos como manifestaciones del derecho de participación política.

La democracia representativa no ha desaparecido en el nuevo Orden Constitucional y la escogencia democrática de los representantes es una forma más de participación. Muestra de ello es la elección de las JAL donde sólo pueden participar los ciudadanos inscritos en el censo electoral de cada comuna, corregimiento o localidad (Reyes, 2005) y sólo puede postularse como miembro de una JAL quien sea ciudadano en ejercicio y haya residido o desempeñado alguna actividad profesional o laboral en la respectiva comuna o corregimiento; esto por lo menos durante los seis meses anteriores a la fecha de la elección (Congreso, 1994, art. 123).

Para ser edil, aparte de ser ciudadano en ejercicio, es necesario que haya residido o desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la localidad, por lo menos durante los dos años anteriores a la fecha de la elección o del nombramiento (Ministerio de Gobierno, 1993, art. 65).

Está posibilidad de llegar a elegir y también ser parte de las corporaciones representativas y administrativas de las comunas, corregimientos y localidades, es una expresión del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político que la Constitución tiene reservado para los ciudadanos colombianos, concretizado en el ejercicio del *ius honorum* consistente en acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (Pérez, 2004).

Frente a los derechos de participación política la Corte Constitucional se ha encontrado con el siguiente problema jurídico: ¿Los derechos a elegir, ser elegido y desempeñar funciones y cargos públicos, como manifestaciones de los derechos fundamentales de participación política, son inherentes al ser humano? (Figura 1).

<p>Los derechos a elegir, ser elegido y desempeñar funciones y cargos públicos como manifestaciones de los derechos fundamentales de participación política no son inherentes al ser humano, sino a la calidad de ciudadano.</p>	<p>T-003-92 T-469-92 C-537-92 T-045-93 C-089-94 T-135-00</p>	<p>Los derechos a elegir, ser elegido y desempeñar funciones y cargos públicos como manifestaciones de los derechos fundamentales de participación política son inherentes al ser humano.</p>
--	--	---

Figura 1. Relación de Sentencias de la Corte Constitucional sobre el derecho a elegir.

Respecto a este punto, la Honorable Corte Constitucional interpretaría en los primeros fallos de esta línea que estos derechos son fundamentales e inherentes al ser humano al considerar que el eje central del Estado Social de Derecho no es el individuo en abstracto aisladamente considerado, sino “el ser humano en su dimensión social, visto en la tensión individuo comunidad” (Corte Constitucional, T-469-92, Parte Considerativa).

Sin embargo, a partir de la Sentencia C-537 de 1993 (Corte Constitucional) se observaría una cierta inclinación hacia el tema de la ciudadanía y sus intereses colectivos y no a los intereses del ser humano como tal, y en la Sentencia C-089 de 1994 (Corte Constitucional) se daría un giro total al pensamiento inicial, tras manifestarse que estos derechos a pesar de ser inherentes al ser humano se contraen específicamente a los nacionales, toda vez que la Constitución no los reconoce a la persona humana en cuanto tal, sino a ella en cuanto ciudadana del Estado (Corte Constitucional, C-089-94).

En el ámbito normativo

Dentro del concepto de participación manejado por la Corte Constitucional se encuentran los mecanismos de participación ciudadana o de “autodeterminación del pueblo” (Corte Constitucional, T-006-92, Parte Considerativa).

En el campo de acción de las JAL son susceptibles de aplicación el referendo local, la consulta popular local, el cabildo abierto y la iniciativa popular normativa. Frente a estos mecanismos el Juez Constitucional no ha desarrollado líneas jurisprudenciales pero sí ha realizado pronunciamientos para dar una aplicación y evitar la vulneración de la voluntad política y participativa de los ciudadanos.

El referendo local

El referendo es el mecanismo derivado de la soberanía popular mediante el cual el pueblo aprueba o rechaza las decisiones normativas de las autoridades, expresadas en un texto ya elaborado como proyecto (Corte Constitucional, C-089-94). En nuestra legislación se consagraron dos clases de referendos locales: los derogatorios y los aprobatorios, según sea el caso.

La eficacia jurídica de este mecanismo de participación está condicionada al cumplimiento de un umbral o de un porcentaje del censo electoral. Esta exigencia condujo a que la Honorable Corte Constitucional otorgara efectos jurídicos a la abstención, por cuanto los ciudadanos pueden no votar con el fin de que no se cumpla el umbral (Corte Constitucional, C-089-94). Este criterio fue expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-041 de 2004 (Corte Constitucional) donde se extendió la ratio decidendi de la Sentencia C-551 de 2003 (Corte Constitucional) en la que se otorgaban efectos jurídicos a la abstención en las jornadas electorales en las que se

decidieran referendos constitucionales (Corte Constitucional, C-224-04; Corte Constitucional, C-514-04). En efecto, en esta providencia el Juez constitucional consideró que la abstención, al igual que sucede con el referendo constitucional aprobatorio, es protegida constitucionalmente y se le considera como una estrategia legítima de oposición.

De otro lado, el Guardián de la Constitución Política en la Sentencia C-551 de 2003 (Corte Constitucional) estudió los defectos de redacción de los cuestionarios sometidos a consideración del pueblo en referendo, con el fin de evitar se vea comprometida la libertad del elector. Debido a esto el Tribunal Constitucional exigió que la presentación del texto de todo referendo sea claro en la formulación de las preguntas con el fin de evitar cualquier tipo de manipulación de los ciudadanos, quienes al no ser expertos en un tema determinado, pueden confundirse con el cuestionario. Pero además de la exigencia de claridad en la redacción del cuestionario, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-551 de 2003 (Corte Constitucional), también exigió lealtad con el elector en el sentido de permitir su libre expresión, así como de evitar la formulación de preguntas equívocas o que lleguen a inducir a engaños. Dichas consideraciones fueron aplicadas en el estudio de la constitucionalidad de la Ley 796 de 2003 con la cual se convocó a referendo constitucional; sin embargo, la ratio decidendi de esta sentencia de constitucionalidad cobija los referendos con carácter local.

Por otro lado, el Juez Constitucional en la referida Sentencia, analizó la presencia de notas introductorias, es decir, de títulos y preguntas precedentes a los artículos sometidos a consideración del pueblo, los cuales para llegar a ser constitucionalmente válidos deben ser "a) redactadas en un lenguaje sencillo y comprensible; b) valorativamente neutras; c) breves en la medida de lo posible; d) que no sean superfluas o inocuas y e) comprensivas del objeto que el artículo expresa" (Corte Constitucional, C-551-03).

La Consulta Popular Local

La Consulta Popular Local es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia local, es sometida por el alcalde local, por el corregidor o por el alcalde municipal, a la consideración del pueblo que sea de su jurisdicción, para que éste, de manera discrecional se pronuncie formalmente al respecto.

En este mecanismo, al igual que sucede con el Referendo, la eficacia jurídica está condicionada al cumplimiento del umbral requerido para efectos de determinar si la mayoría aprobó la reforma. De esta manera la abstención también produce efectos jurídicos.

La Corte Constitucional en la Sentencia T-814 de 1999 señaló la obligatoriedad de la realización de Consulta Popular conforme al Artículo 33 de la Ley 136 de 1994, cuando se trate de cualquier proyecto que amenace con crear un cambio significativo en el uso que se dé al suelo, en caso de producirse una transformación en las actividades tradicionales de un municipio. De modo que corresponde al alcalde impulsar el procedimiento administrativo tendiente a hacer operativa la consulta. La Administración debe actuar dentro de parámetros serios, objetivos y razonables en busca de asegurar los intereses colectivos, sobre todo cuando se trata de hacer operativos los mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones que afecten los intereses de la comunidad, como en el caso que se dé la construcción de obras públicas.

El cabildo abierto

El cabildo abierto es la reunión pública de las JAL, en la que los habitantes de una comuna, corregimiento o localidad pueden participar directamente con el fin de discutir con libertad sobre asuntos de interés para la comunidad. En cada periodo de sesiones ordinarias, las JAL deben celebrar por lo menos dos sesiones en las que se consideren los asuntos que los residentes en la comuna, corregimiento o localidad soliciten y sean de competencia de la JAL.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-180 de 1994 se refirió al cabildo abierto como una modalidad del derecho de petición, en éste caso, de carácter colectivo, en cuanto quienes formulan en este instrumento solicitudes o peticiones ante las autoridades públicas tienen derecho a que éstas sean respondidas dentro de un término breve (Congreso, 1994, art. 87).

En aquella oportunidad también se señaló que el cabildo abierto fue concebido por el Legislador con una connotación eminentemente deliberante, pero que esto no significaba que el Legislativo hubiese circunscrito sus efectos. Por el contrario, el Congreso puede en cualquier momento conferir capacidad decisoria y fuerza vinculante a las deliberaciones populares que se realicen en el seno de los cabildos, lo que hasta el momento no ha pasado.

La Iniciativa Popular Normativa

La Iniciativa Popular Normativa es el derecho político que tiene un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de resoluciones y acuerdos locales ante las JAL para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por esta corporación administrativa.

Este mecanismo hace que la democracia, además de participativa sea receptiva al permitir a las personas que habitan en los radios de acción de las JAL, participar en la elaboración de las normas jurídicas locales, porque independientemente de si se adoptan o no, se pone en conocimiento de las autoridades lo que la población quiere que se regule.

El Tribunal Constitucional, en relación a la incidencia que la participación ciudadana presenta en el ámbito de la iniciativa popular normativa, ha señalado que este mecanismo permite la intervención creadora de los ciudadanos en la vida de la sociedad mediante la predeterminación de las normas jurídicas, la definición de los intereses jurídicos que deben ser tutelados y la adopción de las reglas de conducta que se consideran necesarias para un mejor vivir social (Corte Constitucional, C-643-00).

La Planeación Participativa

La planeación participativa se fundamenta en la garantía de la participación comunitaria, en la preparación y ejecución de los planes de desarrollo local, comunal y zonal, y en la forma como se deben distribuir los recursos para la satisfacción de prioridades comunitarias.

Los planes de desarrollo local, comunal y zonal son instrumentos en los que se establecen los marcos de desarrollo de cada comuna, corregimiento y localidad como resultado de un proceso de concertación entre sus residentes y la Administración, quienes definen las prioridades de la comunidad y destinan las partidas presupuestales necesarias. En el sistema de planeación cada JAL es la autoridad encargada de aprobar los planes de desarrollo y adoptar o no las prioridades comunitarias, según los criterios de viabilidad expuestos en las instancias de participación ciudadana o de democracia directa.

Con esto se garantiza la legitimidad de las decisiones políticas y además que la adopción de las prioridades y la identificación de las necesidades más sentidas por la comunidad, garantiza la objetividad y la transparencia con que se distribuyen las partidas

presupuestales de las unidades político administrativas submunicipales, forjando el desarrollo del Estado desde abajo hacia arriba (Corte Constitucional, C-478-92). Si se toma en cuenta que estos planes de desarrollo locales, comunales o zonales se articulan con los planes de desarrollo municipales, distritales y el nacional, se demuestra el estrecho vínculo que hay entre la democracia, la participación y el desarrollo (Corte Constitucional, C-191-96).

Esto conlleva a que si la participación de los habitantes en el desarrollo de sus territorios es efectiva, igual de efectivo será el desarrollo de dichos territorios, puesto que la definición de prioridades y las decisiones tomadas son originadas en las inquietudes y en las propuestas de personas que han compartido una historia, que se conocen y que habitan en un perímetro limitado que les permite conocer lo que a cada uno le afecta y le beneficia.

En un fallo donde se estudiaba la Ley del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones de 1995-1998, plasmado en la Ley 188 de 1995, el Juez Constitucional analizó la relación de los planes de desarrollo con la participación democrática y señaló que los planes de desarrollo no son instrumentos puramente técnicos con los cuales el Estado establece los objetivos económicos de largo y mediano plazo, así como los instrumentos financieros y presupuestales para alcanzar tales metas (Corte Constitucional, C-015-96). La Corte dijo que la planeación en el Estado Social de Derecho es un ejercicio de deliberación democrática, por medio del cual el Estado y la sociedad interactúan para construir una visión de futuro, de acuerdo a sus intereses, que permite orientar las acciones estatales y sociales del presente (Corte Constitucional, C-015-96).

Desde luego, concebir la planeación como un proceso técnico reduce ostensiblemente sus alcances, puesto que como se señaló en su oportunidad, las disposiciones constitucionales no pueden ser interpretadas de manera aislada y, en el caso de la planeación, desde una óptica netamente económica, sino que los alcances de las disposiciones constitucionales deben ser determinados a la luz de los principios y fines dispuestos por el Estatuto Constitucional, y en consonancia con todas las otras normas constitucionales relativas a la planeación. Uno de esos principios constitucionales es el de la participación que permea todas las instituciones y procedimientos constitucionales. En este caso los procesos de elaboración,



ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales, es el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación” (Constitución, art. 2).

En cuanto a la planeación participativa, el Artículo 69 del Régimen Especial del Distrito Capital otorga a las JAL la función de promover la participación y participar en la elaboración del plan general de desarrollo económico, social y de obras públicas. En relación a esta función, la Corte Constitucional en la Sentencia T-530 de 1992 mostraría la relación de la democracia participativa con la planeación urbanística.

En el referido fallo el Juez Constitucional consideró que en virtud de la relación entre la planeación urbanística y la participación ciudadana es posible conciliar al tiempo los intereses generales de la planeación urbana y los derechos individuales de las personas posiblemente afectadas por la ejecución de obras públicas en beneficio de la comunidad. Aquí el Juez Constitucional llama a las autoridades a no limitarse únicamente a aplicar criterios técnicos en la construcción de obras, sino a tener en cuenta la totalidad de los beneficios y las cargas que su realización puede acarrear a las personas directamente afectadas por las soluciones urbanísticas.

Para realizar este llamado, el Tribunal Constitucional estudió el derecho a la participación contenido en el Artículo 40 Superior, llegando a la conclusión de que éste incorpora un “derecho de participación de los ciudadanos en la construcción y orden de la ciudad” (Corte Constitucional, T-530-92, Parte Considerativa), el cual es ejercido cada vez que sea posible y siempre que lo permitan la naturaleza, la envergadura de las obras y los proyectos públicos. Según el Tribunal (T-530-92)

El derecho de participar en la construcción y orden de la ciudad se ejerce primariamente a través de los órganos representativos de los ciudadanos a nivel nacional, regional o local, además de articularse a través de su participación directa en las juntas administradoras locales (CP arts. 318, 323, 324). Sin embargo, la participación ciudadana no se restringe a la elección de sus ediles o representantes a juntas administradoras. Es necesario que el le-

gislador consagre mecanismos que permitan la intervención de las personas beneficiadas o afectadas por las políticas públicas y su ejecución para que formulen sus aspiraciones, sugerencias, necesidades o quejas y llamen la atención sobre posibles dificultades no previstas (Parte Considerativa).

Es necesario precisar que el llamado que se hiciera en esta transcripción al Congreso de la República, se realizaba en un momento en el que el órgano legislativo no expedía el Régimen Especial de Distrito Capital ni desarrollaba el Artículo 103 Fundamental y, en cambio, seguía aplicando las disposiciones del Código de Regimen Municipal contenido en el Decreto 1333 de 1986 que expresaba la participación en el simple ejercicio del voto como fruto de la democracia representativa de la Constitución de 1886.

De esta manera, y como una antesala a lo que serían las disposiciones de la Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación Ciudadana o de la Ley Orgánica de Planeación y sus reglamentaciones a nivel territorial, entre otras normas, la Corte Constitucional aconsejó como manifestaciones concretas del principio participativo en el procedimiento de formación o ejecución de planes (Corte Constitucional, T-604-92): a) la divulgación de información pública, b) la encuesta previa y c) El reconocimiento de una facultad de iniciativa ciudadana con eficacia para promover la revisión o el cambio de algunas situaciones urbanísticas existentes. Este mecanismo actualmente es denominado como iniciativa popular normativa.

La Administración Activa y Pasiva

En este ámbito encontramos el derecho de petición que, en cualquiera de sus modalidades, obliga a la autoridad a que se pronuncie de fondo sobre el objeto de la solicitud en forma oportuna, sin importar si ésta es negativa, y siempre y cuando se expongan los motivos y estos no sean superficiales. Debe resolver efectivamente el asunto o los interrogantes, responder la consulta o suministrar la información correspondiente, según sea el caso.

Es decir que el núcleo esencial del derecho de petición en cualquiera de sus modalidades lo conforma la pronta resolución a la solicitud y que dicha resolución sea de fondo, es decir, que tenga relación con el objeto de la petición.

En cuanto al silencio administrativo positivo, lo consagra el Artículo 22 del Código Contencioso Adminis-

trativo para aquellos eventos en que las autoridades no responden en el término de diez días hábiles, contados desde la radicación de la petición, a las peticiones que se les han formulado con el fin de consultar los documentos que reposan en las oficinas públicas y obtener copias de los mismos. Este silencio administrativo positivo equivale a una decisión administrativa favorable a la petición formulada por la persona interesada y, según la Corte Constitucional, es

“una manifestación del derecho de petición” (Corte Constitucional, T-464-92, Parte Considerativa). Este criterio fue expuesto en la Sentencia T-464 de 1992 y desde allí se inició una línea jurisprudencial, en la cual el Tribunal Constitucional se enfrentó al siguiente problema jurídico: ¿Es el silencio administrativo positivo una manifestación del derecho de petición y el acceso a documentos públicos parte de su núcleo esencial? (Figura 2).

El silencio administrativo positivo es una manifestación del derecho de petición y el acceso a documentos públicos es parte de su núcleo esencial, pero con límites	T-464-92	•	El silencio administrativo positivo es una manifestación del derecho de petición y el acceso a documentos públicos es parte de su núcleo esencial.
	T-473-92	•	
	T-495-92	•	
	T-100-93	•	
	T-335-93	•	
	T-163-94	•	
	T-605-96	•	
	T-621-96	•	
	T-074-96	•	
	T-304-99	•	
	C-099-01	•	
	T-463-01	•	
	T-1268-01	•	
	C-542-04	•	

Figura 2. Relación de sentencias sobre acceso a documentos públicos.

En la referida Sentencia, el Juez Constitucional consideró que si dentro de los tres días siguientes a la consumación del silencio administrativo positivo, no se entregaban las copias del correspondiente documento, como lo ordena el artículo 25 de la Ley 57 de 1985, se vulneraría por la autoridad el derecho fundamental a la obtención de la copia del respectivo documento público. Pero no sólo la demora o la negativa de entregar las copias conculcaría este derecho, también lo sería el exigir luego de consumado el silencio administrativo positivo otros requisitos adicionales a la simple solicitud de la entrega de las copias. La Corte Constitucional manifiesta que la negativa de la autoridad pública a contestar dentro del plazo legal la solicitud de copias de un documento público, vulnera tanto el derecho contemplado en el Artículo 23 Fundamental, como el derecho constitucional a acceder a los documentos públicos, consagrado en el Artículo 74 de la Carta Política.

La garantía y protección del derecho derivado del silencio administrativo positivo hasta la Sentencia T-464 de 1992 (Corte Constitucional) abarcaba la simple solicitud de copias, pero en el fallo T-473 de 1992 (Corte Constitucional) la Corte lo amplió a la consulta de los documentos in-situ, y dicha garantía sólo llega hasta la medida en que de esos documentos se haga un uso responsable y razonable (Corte Constitucional, T-473-92).

Es decir que, con estos pronunciamientos, el núcleo esencial del derecho de petición lo conforman ya no dos elementos, sino tres: 1) la pronta resolución; 2) que dicha resolución sea de fondo, es decir, que tenga relación con el objeto de la petición y 3) el acceso a los documentos públicos, siempre y cuando la petición sea razonable y responsable.

La incidencia del derecho de petición en su modalidad de información en la participación lo confirma la Corte Constitucional en la misma Sentencia T-473 de 1992 cuando manifiesta que este derecho:

Adquiere una nueva dimensión dentro del marco de la democracia participativa, comoquiera que el ciudadano ya no se limita a ejercer la función de elegir a los representantes de la Nación, sino que puede y debe tomar parte activa en todas las decisiones y actuaciones de los órganos del Estado. Es, por tanto, uno de los mecanismos fundamentales en la construcción de una nueva legitimidad más participativa, más cercana a las aspiraciones

de la persona y de la comunidad en general. Junto con el sufragio, el derecho de petición es la forma más común y útil de lograr la presencia ciudadana en los asuntos del Gobierno del Estado. (...) En otras ocasiones, el acceso a los documentos públicos se vincula con el más genérico concepto del derecho a la información. Ese derecho del hombre a informar y a estar informado, según algunos autores, es una 'garantía de ejercicio consciente de sus derechos políticos de participación en la cosa pública' (Parte Considerativa).

El Juez Constitucional también señalaría que el único límite constitucional para no ser titular del derecho de obtener pronta resolución a las peticiones y que exime de esa obligación a las autoridades, es que la petición se haya formulado de manera irrespetuosa. La Corte también halló viable que la Administración podría ser peticionaria, y en nuestro estudio representada por los ediles y los miembros de las JAL, solicitando informes o documentos relacionados con sus funciones como en el ejercicio efectivo del control a la misma Administración, así como la puesta en conocimiento de necesidades, quejas, opiniones, reclamos e incluso la solicitud de correctivos o de documentos para estar al tanto de la actividad de otras entidades u organismos de la Administración. Este criterio fue expuesto en la Sentencia T-100 de 1993 (Corte Constitucional), pero vale siempre que sea pertinente y la dependencia solicitante tenga una competencia relacionada con el objeto de la petición.

En la Sentencia T-1268 de 2001 (Corte Constitucional) se señala que la regla general sobre la publicidad de los documentos públicos tiene su origen en la propia Constitución, con la advertencia de que únicamente la ley puede establecer y precisar las excepciones. Posteriormente, en el Fallo C-542 de 2004, la Corte Constitucional reiteraría el papel del derecho de petición en el Estado Social de Derecho al ser uno de sus objetivos el ampliar y profundizar la participación del pueblo en los asuntos que puedan afectarlo y, en general, en el ejercicio y control del poder político y de la actividad administrativa. Esto porque las autoridades estatales están al servicio del pueblo y deben obrar de manera rápida, diligente y eficiente en el desempeño de sus funciones mientras el pueblo cuenta con herramientas que le permiten estar en comunicación con las autoridades administrativas.

En relación a las JAL es claro que los miembros de la comunidad pueden dirigir peticiones a estas Cor-

poraciones Administrativas para fomentar un flujo de comunicación entre la Administración y los administrados. De la misma manera, los ediles y los miembros de las JAL de las comunas y corregimientos pueden hacer uso de este derecho pero sólo con relación a las funciones correspondientes de cada Corporación, si lo ejerce en calidad de empleado público de elección popular. En el caso que el edil, o el miembro de la JAL, dirija una petición a una entidad, organismo o corporación de la misma Administración y dentro de los diez días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud no obtiene respuesta, opera el silencio administrativo positivo como una manifestación del mismo derecho de petición.

Los Actores Participativos Especiales

La participación ha buscado la construcción de un modelo democrático donde se incluya en todos los niveles, a la sociedad en la toma de decisiones, haciendo a un lado toda clase de exclusiones y discriminaciones. Esto ha llevado a una revaloración y a un redimensionamiento del concepto de ciudadano, así como a un replanteamiento de su papel en la vida nacional, porque además de la existencia de mecanismos electorales para la toma de decisiones por la vía de la representación, supone la intervención directa del ciudadano en los asuntos que le interesan.

En el territorio de las comunas, corregimientos y localidades habitan diversos actores a que se encamina la democracia participativa, en especial, a aquellos que históricamente han sido objeto de discriminación y coacciones como los extranjeros, las mujeres y las organizaciones sociales, cívicas y populares.

Para esta parte del documento, entendemos por actores participativos aquellos agentes que hacen uso o tienen contacto directo con los conceptos de participación descritos anteriormente, pero en forma especial por mandato legal y en virtud de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, pues como se pudo observar esos conceptos por regla general son dirigidos a todas las personas.

Los Extranjeros

Según Jacobo Pérez Escobar (2004) la definición de extranjero se hace negativamente, es decir, son los no nacionales y en nuestro caso, aquellos que no tienen la calidad de colombianos. Estos pueden ser domiciliados o residentes y transeúntes.

Los extranjeros por mandato de los Artículos 4, 95 y 100 de la Carta Política están en la obligación, junto con los nacionales, de acatar la Constitución y la Ley, y ostentan el derecho a participar en la vida política, cívica y comunitaria del país. Además gozan de los derechos cívicos y civiles que ostentan los nacionales, sumados a aquellos que se encuentran en la legislación civil, laboral o comercial. Los derechos cívicos se encuentran en los Artículos 11 a 95 del Estatuto Superior, y al interior de este catálogo de derechos se encuentra la participación en sus manifestaciones como derecho y como deber.

La Corte Constitucional en la Sentencia T-469 de 1992 señaló que la razón última de la nueva Carta no es el individuo en abstracto, aisladamente considerado, sino precisamente el ser humano en su dimensión social, visto en la tensión individuo comunidad. Esta concepción tomada de la idea aristotélica de que “el hombre es por naturaleza un animal político (zoom politicon)” (Corte Constitucional, T-469-92, Parte Considerativa) deriva la natural propensión del hombre a participar en la política y a trascender en los demás.

Sin embargo, nuestro ordenamiento establece la calidad de ciudadano en ejercicio como condición previa e indispensable para ejercer el derecho al sufragio, al igual que reserva los derechos políticos a los nacionales. Pero la Carta Política en el Artículo 100, establece que la ley puede conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital, con lo cual este derecho político trasciende a la órbita cívica sin perder su carácter fundamental. Esto se debe a que el Constituyente de 1991 advirtió que la persona que viene de otro lugar no es un extraño, y que por el contrario, es alguien, que en situaciones determinadas puede aportar sus experiencias y cooperar en la realización de las metas de una comunidad cuyas decisiones le afectan directa o indirectamente. Además, porque las elecciones municipales y distritales tienen por objeto el desarrollo de temas que determinan el destino político local, dado que en una localidad lo que está en juego no es el destino político de la nación sino la posibilidad de influir en la toma de decisiones sobre los asuntos de orden local. Asuntos que se caracterizan por tener una naturaleza administrativa, de planeación, participativa y de desarrollo local, resultando favorable que un extranjero vecino de un municipio, a quien le afecta tal suerte de decisiones, pueda influir en las mismas.

Con la expedición de la Ley 1070 de 2006 se otorgó a los extranjeros residentes en Colombia el derecho político a participar en las elecciones de las JAL, de las comunas, corregimientos y localidades en todo el territorio Nacional, así como de las consultas populares de carácter local, y el derecho a recibir los mismos estímulos que los ciudadanos colombianos.

Con esta habilitación política se logró el fortalecimiento de la democracia local al permitir una renovación cultural que muestra la realización de dos de los principios fundantes del Estado Social de Derecho, la participación y el pluralismo, puesto que estas personas también son afectadas o beneficiadas por las decisiones políticas que se adoptan. De hecho se hace efectiva la manifestación de los extranjeros en relación con las decisiones que tienen injerencia en el entorno en que se desenvuelven al ser personas que día a día viven el acontecer nacional y que por sus actuaciones hacen parte de la vida ciudadana de nuestro país.

Las Organizaciones Sociales, Cívicas y Populares

Las organizaciones sociales son sujetos políticos integrados por ciudadanos que actúan para participar en la formulación y ejecución de las políticas públicas con base en los problemas que afectan a los habitantes de los territorios que han adoptado como su eje de acción. Por esto, su actuación en las comunas, corregimientos y localidades se encamina a proponer soluciones y generar una mejor calidad de vida en las comunidades.

Para la Corte Constitucional este tipo de organizaciones constituyen un proceso social con acción participativa de la comunidad al tiempo que representa un medio de promoción humana, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades y ayudando a solucionarlas (Corte Constitucional, C-580-01).

Esto lleva a la construcción de una sociedad civil democrática, participativa y pluralista que sea capaz de ejercer sus derechos y asumir sus deberes, sirviendo al propósito común de buscar un desarrollo económico y el consecuente mejoramiento de la calidad de vida de la población y según el Guardián de Supremacía y la Integridad de la Carta (C-580-01):

No queda la menor duda de que las organizaciones civiles (...), son auténticos mecanismos de participación de la ciudadanía que proyectan su objeto en diferentes áreas del que hacer social, en cuanto constituyen mecanismos

democráticos de representación en las distintas instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública (Parte Considerativa).

Pero más que los mecanismos de participación ciudadana son actores participativos porque están integradas por individuos que residen o habitan en sus ejes de acción, actúan sobre realidades y problemas que tienen lugar en territorios físicos concretos y construyen agendas comunes que generan soluciones.

La Mujer

A las JAL se les atribuyó la función de elaborar ternas con las cuales han de ser nombrados los alcaldes locales por los alcaldes mayores y los corregidores por los alcaldes municipales a través del sistema de cociente electoral, que es el número que resulta de dividir el total de votos válidos entre el número de puestos por proveer (Reyes, 2005). Para el desarrollo de esta función las JAL deben observar el Artículo 6 de la Ley 581 de 2000, según el cual, para el nombramiento en los cargos que debe proveer el sistema de ternas, se debe incluir, en su integración, por lo menos el nombre de una mujer.

En el Distrito Capital existe un proceso meritocrático para la elaboración de las ternas y estas solamente pueden ser integradas por aquellos aspirantes que hayan superado todas las etapas. Pero en todos los casos se debe dar aplicación al Artículo 6 de la Ley 581 de 2000 con una aspirante que haya superado todas las etapas. Esta medida dirigida a favorecer a la mujer con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que la afectan y tenga una mayor representación, es denominada por la Corte Constitucional como una *acción afirmativa* (Corte Constitucional, C-371-00, Parte Considerativa). Si bien esta clase de medidas puede generar una desigualdad, lo hacen como medio para conseguir el fin de una sociedad menos inequitativa y más acorde con un orden justo, por lo cual las acciones afirmativas están autorizadas por la Constitución para lograr que estos grupos, en este caso la mujer, no se encuentren en posiciones desfavorables (Corte Constitucional, C-371-00).

En cuanto al sistema de ternas que emplean las JAL para la posterior designación de los alcaldes locales o corregidores y la inclusión del nombre de una mujer, dicha medida ayuda a aumentar su participación en los cargos de poder fortaleciendo la construcción de un nuevo modelo de sociedad más justa e incluyente (Corte Constitucional, C-371-00). Además, la partici-

pación como principio fundante del ordenamiento, impone la obligación al Estado de hacer posible la actividad participativa de todos los ciudadanos y ciudadanas en las decisiones que incumben a toda la comunidad, lo que cumplió con la expedición de la Ley 581 de 2000, al tener como objetivo la remoción de los obstáculos que impedían la participación plena de la mujer en la vida democrática del país.

CONCLUSIONES

La democracia representativa reinante durante la vigencia de la Constitución de 1886 no ha desaparecido, por el contrario ha sido complementada con la democracia participativa instaurada en el Ordenamiento Constitucional de 1991.

La participación se ha consagrado en la Constitución como un principio, como un derecho fundamental, como un deber y como un mecanismo para el ejercicio de la ciudadanía y ha sido reglamentado por el Congreso de la República para permitir a la ciudadanía la participación activa en los diferentes escenarios en que se desarrolla la actividad de la Administración Pública.

Se ha implementado una democracia participativa con un carácter universal y expansivo que obliga a los jueces constitucionales a hacer interpretaciones en bloque y no en forma fraccionada del texto constitucional, para confrontar y analizar sus disposiciones con la normatividad vigente. La Corte Constitucional en el ejercicio de su función de guardar la supremacía e integridad de la Carta Política, ha concebido y agrupado una serie de conceptos participativos al interior de una de las instancias representativas que existen en el nuevo orden democrático y participativo de la Constitución de 1991, las JAL.

En el ámbito político, agrupó los derechos a elegir, ser elegido y desempeñar funciones y cargos públicos como manifestaciones de los derechos de participación política, los cuales, a pesar de ser inherentes al ser humano, se contraen específicamente a los nacionales toda vez que la Constitución los reconoce a la persona en cuanto ciudadana del Estado. Aquí, al permitirse a la sociedad ser parte de las JAL se busca que sea el pueblo quien gestione los asuntos públicos del lugar en el que habita, mejorando la forma de solucionar los problemas y las necesidades más sentidas de su comunidad.

En el ámbito normativo, la Corte Constitucional enmarca los mecanismos de participación ciudadana.

En cuanto al referendo local, las JAL aprueban la convocatoria del pueblo para que refrende, autorice, corrobore, certifique, respalde o derogue un texto normativo, y plasme la decisión favorable y eficaz en un Acuerdo o Resolución Local. El papel de las JAL, en relación a la consulta popular local, es rendir un concepto previo sobre la conveniencia de la realización de ésta.

En cuanto a los cabildos abiertos los presidentes de las JAL deben dar una respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas, o al orden de prioridad de las inversiones públicas dentro del presupuesto y los planes de desarrollo, puesto que este mecanismo es una modalidad del derecho de petición de carácter colectivo. En relación a la iniciativa popular normativa, las JAL deben debatir, aprobar, modificar o negar los proyectos de acuerdo o de resolución local.

Otro concepto de participación identificado por la Corte Constitucional es el de la Planeación Participativa donde se permite la participación de las comunidades en la implementación de los planes de desarrollo locales, zonales o comunales, permitiendo la identificación de las prioridades y las necesidades más sentidas por ellas. En este caso, el papel de las JAL es adoptar ese plan de desarrollo local, comunal o zonal.

Un último concepto es el de la administración activa y pasiva, mediante el ejercicio del derecho de petición o la respuesta ante las peticiones elevadas. En cuanto al derecho de petición se ha considerado al silencio administrativo positivo como una manifestación de éste, el cual se relaciona con el derecho a acceder a los documentos públicos, y cuyo papel es el de ampliar y profundizar la participación del pueblo en los asuntos que puedan afectarlo, y en general, en el ejercicio y control del poder político y de la actividad administrativa.

Con esto la participación como principio y fin constitucional, y sus demás manifestaciones, esto es, como derecho, deber y mecanismo, ha permitido la construcción de un modelo democrático donde se incluye en la toma de decisiones a todos los niveles de la sociedad, dejando a un lado toda clase de exclusión y discriminación. Esto gracias al aumento de los espacios participativos y a la revaloración del concepto de ciudadano que acaba con las barreras a la participación en todos los niveles de la Administración que otrora afectara a sectores específicos de la población como mujeres, extranjeros y organizaciones sociales.

Referencias

Libros:

Bushnell, D. (2006). *Una Nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Editorial Planeta Colección Booket.

Campillo, C. E. (2005). *Poderes del Ciudadano Frente al Estado*. Bogotá: Panamericana.

Henao, J. (2005). *Panorama del Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Temis.

Pérez, J. (2004). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Temis.

Reyes, G. F. (2005). *El Nuevo Orden Político y Electoral en Colombia*. Bogotá: Legis.

Normas y Sentencias:

Colombia, Ministerio de Gobierno (Octubre 7 de 1959) DECRETO 2733. Por el cual se reglamenta el derecho de petición, y se dictan normas sobre procedimientos administrativos. Recuperado el 13 de abril de 2008, de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8262>

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (Noviembre 18 de 1958) Ley 19 de 1958 Nivel Nacional. Sobre reforma administrativa. Recuperado el 15 de mayo de 2009, de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8271>

Colombia, Corte Constitucional. (Mayo de 1992). *Sentencia T-003*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: http://www.contraloriagen.gov.co/html/normatividad/normatividad_control_fiscal/contenido/T-003-92.pdf

Colombia, Corte Constitucional. (Mayo de 1992). *Sentencia T-006*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6994.pdf>

Colombia, Corte Constitucional. (Junio de 1992). *Sentencia T-406*, Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: www.dmsjuridica.com/JURISPRUDENCIA/CORTE.../T-406-00.rtf

Colombia, Corte Constitucional. (Julio de 1992). *Sentencia T-464*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: <http://www.notinet.com.co/serverfiles/servicios/archivos/constitucionales/T-464-99.HTM>

Colombia, Corte Constitucional. (Julio de 1992). *Sentencia T-469*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: <http://www.ideam.gov.co:8080/legal/sentens/1994/t-469-1994.html>

Colombia, Corte Constitucional. (Julio de 1992). *Sentencia T-473*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: <http://www.notinet.com.co/serverfiles/servicios/archivos/constitucionales/T-473-98.HTM>

Colombia, Corte Constitucional. (Agosto de 1992). *Sentencia C-478*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: www.contraloriagen.gov.co/html/normatividad/.../C-478-92.pdf

Colombia, Corte Constitucional. (Agosto de 1992). *Sentencia C-479*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: http://menweb.mineduacion.gov.co/normas/concordadas/jeronimo/ley%20115%20OK/hipervinculos%20115/Sentencia_C-479_05.PDF

- Colombia, Corte Constitucional. (Agosto de 1992). Sentencia T-495. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: <http://www.notinet.com.co/serverfiles/servicios/archivos/constitucionales/T-495-99.HTM>
- Colombia, Corte Constitucional. (Septiembre de 1992). Sentencia T-530. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: <http://www.notinet.com.co/serverfiles/servicios/archivos/constitucionales/T-530-98.HTM>
- Colombia, Corte Constitucional. (Diciembre de 1992). Sentencia T-604. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: <http://www.notinet.com.co/serverfiles/servicios/archivos/constitucionales/T-604-99.HTM>
- Colombia, Corte Constitucional. (Febrero de 1993). Sentencia T-045. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: http://www.superservicios.gov.co/basedoc/corte_constitucional.shtml?x=70871
- Colombia, Corte Constitucional. (Marzo de 1993). Sentencia T-100. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: http://www.contraloriagen.gov.co/html/normatividad/normatividad_control_fiscal/contenido/T-100-93.pdf
- Colombia, Corte Constitucional. (Agosto de 1993). Sentencia T-335. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: <http://www.notinet.com.co/serverfiles/servicios/archivos/constitucionales/T-335-98.HTM>
- Colombia, Corte Constitucional. (Octubre de 1993). Sentencia T-418. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: <http://www.notinet.com.co/serverfiles/servicios/archivos/constitucionales/T-418-99.HTM>
- Colombia, Corte Constitucional. (Noviembre de 1993). Sentencia C-537. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: <http://www.notinet.com.co/serverfiles/servicios/archivos/constitucionales/C-537-98.HTM>
- Colombia, Corte Constitucional. (Febrero de 1994). Sentencia C-041. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13943>
- Colombia, Corte Constitucional. (Marzo de 1994). Sentencia C-089. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: http://www.contraloriagen.gov.co/html/normatividad/normatividad_control_fiscal/contenido/C-089-94.pdf
- Colombia, Corte Constitucional. (Marzo de 1994). Sentencia T-163. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-163-09.htm>
- Colombia, Congreso Nacional de la República (31 de Mayo de 1994), Ley 134 del 31 de Mayo de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, en *Diario Oficial*, 41.373. Bogotá.
- Colombia, Congreso Nacional de la República (2 de Junio de 1994), Ley 136 del 2 de Junio de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, en *Diario Oficial*, 41.377. Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional (Mayo de 1996). Sentencia C-191. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/sen%20c_191_1996%20participaci%C3%B3n%20plan%20de%20desarrollo.pdf



- Colombia, Corte Constitucional. (Noviembre de 1996). *Sentencia T-605*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: www.andiarios.com/.../SENTENCIAS/Sentencias.../T-605-98.rtf
- Colombia, Corte Constitucional. (Noviembre de 1996). *Sentencia T-621*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: <http://ar.vlex.com/vid/39687910>
- Colombia, Corte Constitucional. (Febrero de 1997). *Sentencia T-074*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: www.andiarios.com/.../SENTENCIAS/Sentencias.../T-074-97.rtf
- Colombia, Corte Constitucional. (Abril de 1997). *Sentencia C-180*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13327>
- Colombia, Corte Constitucional. (Agosto de 1997). *Sentencia T-637*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: www.dmsjuridica.com/CODIGOS/.../Sentencias/T-637-07.rtf
- Colombia, Corte Constitucional. (Enero de 1998). *Sentencia C-015*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: www.dmsjuridica.com/JURISPRUDENCIA/CORTE.../C-015-98.rtf
- Colombia, Corte Constitucional. (Mayo de 1999). *Sentencia C-304*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: www.dmsjuridica.com/CODIGOS/.../SENTENCIAS/C-304-99.rtf
- Colombia, Corte Constitucional. (Octubre de 1999). *Sentencia T-814*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: www.dmsjuridica.com/JURISPRUDENCIA/CORTE.../T-814-00.rtf
- Colombia, Corte Constitucional. (Febrero de 2000). *Sentencia T-135*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: www.dmsjuridica.com/JURISPRUDENCIA/.../2000/T-135-00.rtf
- Colombia, Corte Constitucional. (Marzo de 2000). *Sentencia C-371*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: www.ramajudicial.gov.co/cs/.../C-371-2000.htm
- Colombia, Corte Constitucional. (Mayo de 2000). *Sentencia C-643*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: www.dmsjuridica.com/CODIGOS/.../Sentencias/C-643-00.rtf
- Colombia, Corte Constitucional. (Enero de 2001). *Sentencia C-099*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: www.dmsjuridica.com/CODIGOS/.../SENTENCIAS/C-099-01.rtf
- Colombia, Corte Constitucional. (Mayo de 2001). *Sentencia T-463*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: www.dmsjuridica.com/CODIGOS/.../SENTENCIAS/T-463-01.rtf
- Colombia, Corte Constitucional. (Junio de 2001). *Sentencia C-580*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: www.dmsjuridica.com/CODIGOS/.../Sentencias/C-291A-03.rtf
- Colombia, Corte Constitucional. (Noviembre de 2001). *Sentencia T-1268*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: <http://co.vlex.com/vid/43615746>
- Colombia, Corte Constitucional. (Abril de 2003). *Sentencia C-292*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: www.medellin.gov.co/.../sentenciac-292-03sobreley850veedurias.pdf

Colombia, Corte Constitucional. (Julio de 2003). Sentencia C-551. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: www.elabedul.net/Documentos/.../2003/C-551-03_sentencia.pdf

Colombia, Corte Constitucional. (Marzo de 2004). Sentencia C-224. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: gestor.pradpi.org/download.php?id_doc=1310

Colombia, Corte Constitucional. (Mayo de 2004). Sentencia C-514. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: gestor.pradpi.org/download.php?id_doc=1306

Colombia, Corte Constitucional. (Mayo de 2005). Sentencia C-542. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: http://basedoc.superservicios.gov.co/basedoc/docs/corte_constitucional/c-542-05.html

Revistas:

Colombia, Asamblea Nacional Constituyente. (10 de Octubre de 1991). *Constitución Política de Colombia*, en Gaceta Constitucional, 127. Bogotá.

Gómez, A. (2005). La Lúdica en los Procesos Democráticos, Participativos y Pluralistas, en: *Prolegómenos: Derechos y Valores*. 9 (16), p. 111-132.

Bibliografía complementaria

Libros:

Arango, R. (2004). *Derechos, Constitucionalismo y Democracia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Santos, B. (2004). *Democratizar la Democracia: Los Caminos de la Democracia Participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.

Velásquez, F. y González, E. (2005). *¿Qué ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

Normas y sentencias:

Colombia, Corte Constitucional. (Marzo de 2006). Sentencia C-238. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: co.vlex.com/tags/sentencia-c-238-2006-565148

Colombia, Ministerio de Gobierno. (21 de Julio de 1993). Decreto 1421. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2009, de: www.secretariassenado.gov.co/.../decreto/1993/decreto_1421_1993.html

