

**LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES EN MEDELLÍN – 2008 - 2015 \*<sup>1</sup>**

JULIAN IGNACIO TAMAYO BLANDON

Magister en Estudios Políticos

[jitmayob@unal.edu.co](mailto:jitmayob@unal.edu.co)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA – SEDE MEDELLÍN

ÁREA TEMÁTICA: POLÍTICAS PÚBLICAS

PANEL: POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES

---

Trabajo preparado para su presentación en el 10° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).  
Monterrey, 31 de Julio, 1 – 2 y 3 de Agosto de 2010

---

<sup>1</sup> Esta ponencia es producto de la investigación correspondiente a la tesis de grado, y no contó con financiación.

## Resumen

En Colombia, la Junta Administradora Local (JAL) es una corporación pública de elección popular, con funciones y atribuciones constitucionales y legales, las cuales buscan desde sus funciones, fortalecer la democracia y la prestación de los servicios públicos en sus jurisdicciones. Esta investigación realizó un estudio de caso, que propone un análisis sistémico sobre el desarrollo histórico de las JAL en la ciudad de Medellín, en función de los procesos de descentralización realizados en Colombia. Para ello, se apoya en información alrededor de los antecedentes históricos de las JAL, el contexto en el surgieron, su papel en la democracia colombiana, reconocimiento político y las dificultades que las rodean.

Desde ese contexto, se reconstruye el mapa del sistema político municipal de las JAL, que permite reconocer la incidencia que los diferentes actores políticos —tales como las Administraciones Municipales y los Concejos Municipales, como también los Partidos Políticos— que afectan directamente el papel de las JAL, y su desempeño.

De modo que, este trabajo se desarrolla desde cuatro miradas, resaltando y priorizando los siguientes ejes: el marco contextual desde el desarrollo de la descentralización que la concibe como corporación pública y su desempeño en la misma lógica descentralizada en una ciudad como Medellín; su papel en la construcción de la democracia participativa; su desarrollo, reconociéndola como una instancia de planeación en Medellín; y el rol en el ambiente del sistema político municipal.

Así pues, a partir de la recolección de los hallazgos realizados en la investigación se pudo evidenciar cómo estas corporaciones no logran alcanzar las expectativas institucionales, frente al cumplimiento y desarrollo de las funciones que la Constitución y la ley les asignan; y, que sus funciones y el fortalecimiento que las autoridades municipales tiene para con éstas, no es muy claro, desde la implementación y orientación de estas instituciones, como consecuencia a las respuestas de las necesidades territoriales y poblacionales para las que las JAL fueron creadas desde antes de la constitución de 1991.

## Introducción

Las JAL son corporaciones públicas de elección popular, las cuales poseen funciones constitucionales y legales que las ubica en el rol de ser instituciones que procuran por el fortalecimiento de la democracia participativa desde su labor de servir como interlocutoras entre las comunidades y las macro instituciones del ámbito municipal; esta naturaleza legal las enmarca a la vez en los mismos procesos sancionatorios de cualquier servidor público de las diferentes ramas administrativas del Estado colombiano, desde el código contencioso administrativo. Sin embargo a pesar de que estas representan también la última instancia de este Estado en el desarrollo de su modelo de descentralización estatal, surgido en los procesos de modernización que desembocaron en la constituyente de 1991, dichas corporaciones no cumplen hoy con sus funciones y misión a causa del precario nivel de fortalecimiento y reconocimiento que se les ha dado en municipios como en Medellín.

Lo anterior fue ratificado por el Magistrado Manuel Urueta en 1998, miembro del concejo de Estado, declarando respecto a las JAL que:

1º. [...] son organismos colegiados de carácter administrativo, delegatarias de algunas funciones tradicionalmente ejecutadas por el concejo municipal, establecidas para “acercar a la Administración los administradores” (sic), descentralizando y desconcentrando la Administración pública local.

2º. Dichas organizaciones tienen origen en la Constitución Política, la cual faculta a los concejos municipales para crearlas y estructurarlas. Para su funcionamiento, ellas disponen de los recursos que se incluyan en los presupuestos de la Nación, Departamento o Municipio (Consejo de Estado, 1998).

A pesar de dichas funciones y el papel que estas corporaciones poseen, la realidad apunta a que en la ciudad de Medellín, no existe una coherencia entre los mandatos constitucionales y legales que la constituyen, y las prácticas reales que los miembros de las JAL realizan desde su investidura. Lo anterior, entendiendo que los actores que más impactan de forma directa, en términos políticos, el funcionamiento de las JAL, son las administraciones municipales; los concejos municipales y los partidos políticos; en esa medida se hace una revisión del estado en que se encuentran las JAL como institución pública frente a las prácticas descentralizadas y el reconocimiento en su papel administrativo desde la Administración Municipal.

Se documenta en consecuencia, las políticas y actos administrativos de cada una de las alcaldías en el periodo 2007-2015, donde se facultó de funciones a las JAL; allí se evidencia cómo se conformaron electoralmente las JAL de Medellín en dicho periodo, frente a las coyunturas políticas electorales de los candidatos a la alcaldía y el concejo municipal, en relación con los resultados electorales de las mismas; y se identifica qué tipo de influencia política se dio desde la Administración Municipal hacia las JAL y cuáles fueron los canales o formas por medio de los cuales se insidió en el fortalecimiento de estos corporados.

## Metodología

Cumpliendo con los enunciados planteados, se efectuó un levantamiento de información relacionada con el contexto que rodea a las JAL en Medellín, partiendo de un análisis cualitativo mediante la metodología histórico-correlacional, que permitió una reconstrucción de los antecedentes políticos respecto a las JAL y las diferentes Administraciones municipales, Concejos y coyunturas políticas partidistas en el periodo de entre el 2008 y el 2015 en el municipio de Medellín. De esta forma, se indagaron fuentes primarias, como los ediles y concejales que ejercieron en dichos periodos; de fuentes secundarias se tomaron evidencias documentales y vivenciales de los actores en relación, que permitió considerar de forma comparativa y objetiva, los flujos de relacionamiento sistémico que estos tienen en la temporalidad relacionada a los temas político-administrativos.

De esta forma se logró una recopilación documentada y el análisis comparado, de los actos administrativos generados –como evidencia fáctica de las decisiones tomadas por los actores- por cada una de las administraciones municipales del periodo de estudio, al igual que los acuerdos realizados por los concejos de turno en Medellín, en donde se evidenció cuáles fueron las voluntades políticas dirigidas al fortalecimiento o reconocimiento político-institucional de las JAL y sus miembros, en función del modelo de descentralización identificado.

En un segundo momento, se caracterizó mediante los datos históricos recogidos a partir de la información otorgada por la Registraduría del Estado Civil, datos que ponen en evidencia los resultados electorales en cada una de las elecciones democráticas relacionadas en los periodos de análisis; de modo que se pone en evidencia la forma en

cómo se conformaron las JAL en el marco temporal de estudio, la relación de estas con los partidos políticos representados por individuos vinculados a los demás actores relacionados –Administración y concejo- y la correspondencia que en estos términos debió liderar el fortalecimiento para las JAL desde cada uno de esos Gobiernos municipales.

Lo anterior relaciona en términos de influencia y afinidad política, la favorabilidad de las JAL, según su conformación partidista, frente a los intereses del gobierno local, y en la medida de dicha favorabilidad considerar el fortalecimiento de estas Juntas en beneficio de ellas y de cada uno de los gobiernos.

Con base al análisis correlacional de las documentaciones, se formuló una encuesta focalizada a dos miembros de cada una de las cinco JAL en las comunas 1 (Popular), 6 (Doce de Octubre), 14 (Poblado) y 16 (Belén); así como del Corregimiento 70 (AltaVista), en cada uno de los periodos de estudio, lo que logro identificar desde la percepción y vivencia de los Ediles, el tipo de incidencia y fortalecimiento político e institucional logrado desde los gobiernos, concejos y partidos políticos municipales de turno, sobre los miembros de las Juntas. Además permitió revisar la forma de relacionamiento institucional que enlazó de forma particular la relación con estos corporados, por medio de acciones (políticas, preferencias o prebendas particulares) que solo fortalecieron en términos político-electorales o administrativos descentralizados a los actores relacionados.

Logrando por medio de toda esta compilación de datos, recrear y proponer mediante el análisis sistémico, los flujos que permiten la sostenibilidad del sistema político en el que están inmersas las JAL, y a través de estos las acciones reales de relacionamiento y fortalecimiento, de los actores políticos y administrativos municipales en su incidencia sobre las JAL como expresiones del modelo descentralizado en Medellín. Dicho relacionamiento y la selección de los actores implicados se precisaran en función del sistema de tal forma que “el sistema político es, repitámoslo, el sistema de conducta más inclusivo de una sociedad para la asignación autoritaria de valores. De forma que, esta conducta se refiere solo a un aspecto de las interacciones totales en que intervienen las personas biológicas de una sociedad” (Easton, 1991, p. 88), conductas que para el caso de la investigación se centralizaron en las acciones administrativas que incidieron sobre las JAL, y fortalecieron la gestión y cumplimiento de sus funciones.

De forma que, de todos los fenómenos y actores políticos que pueden incidir sobre las corporaciones JAL, en palabras de Easton, “para los fines de la investigación, la ciencia política no puede estudiar todos los fenómenos; es necesario reducir y simplificar de algún modo el mundo real. Esto suscita siempre el temor de que se excluyan inadvertidamente elementos de importancia capital” (Easton, 1991, p. 77).

Logros y consideraciones:

Es importante poner en consideración, que las bases conceptuales en las cuales se fundamenta este trabajo, el cual genera una visión de lo que es en la práctica el desarrollo del proceso de descentralización en el sistema político de las JAL, parte de identificar y reconocer documentos construidos desde los organismos estatales y trabajos de investigación relacionados con el tema, propios del país.

Uno de estos trabajos mencionados, es el expedido desde el Departamento Administrativo de planeación en el año 2002, en donde se argumenta frente al tema de la descentralización que:

El nuevo esquema de organización del Estado, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, debe conducir al logro de dos grandes propósitos: el mejoramiento en la provisión de infraestructura y servicios locales y la democratización de la sociedad. La descentralización no es un fin en sí misma, sino un medio para el logro de estos objetivos. Por este motivo la propia Constitución le ha dado especial importancia al tema de la evaluación, estableciendo que los gobiernos locales deberán demostrar la correcta utilización de los recursos transferidos y exigiendo la evaluación de los resultados de los planes de desarrollo en todos los niveles de gobierno (p. 5).

De lo anterior no puede pasar de largo que el proceso de descentralización, implica en su cumplimiento como medio para lograr una mejor prestación de los servicios, el fortalecimiento y democratización de las diferentes estructuras administrativas y políticas del Estado, en cada uno de sus regímenes en el territorio nacional.

Así pues, retomando la anterior premisa correspondiente al fortalecimiento y democratización de los espacios territoriales, en donde los procesos de descentralización buscan llegar, es indispensable pensar en las JAL, como la herramienta que permite no solo acercar las demandas poblacionales y territoriales a las agendas públicas, sino también, como percusores y dinamizadores del modelo democrático participativo.

Durante más de cien años que duro vigente la carta fundamental, entre 1986-1991, en el país prevaleció más el desarrollo centralista, que adicionalmente asumió la forma del presidencialismo, por cuanto cada vez mayores funciones recayeron en cabeza del jefe ejecutivo, que el de la descentralización, y solo con la reforma de 1968, con la viabilidad de la creación de regiones de planificación, las entidades descentralizadas, las juntas administradoras locales (JAL), la categorización de municipios, las áreas metropolitanas, etc., hasta llegar al acto legislativo No,1 de 1986, sobre la elección popular de Alcaldes y la Consulta local, como desarrollo de esta acto modificadorio, forzado por coyunturas internacionales, se produjo leyes importantes sobre autonomía municipal y departamental (Corredor, 2009).

A esto se le suma en defensa Víctor Manuel Moncayo Gonzalo en el texto de "El Leviatán Derrotado" en donde afirma que:

[...] no sólo en Colombia, sino en la mayoría de los países de América Latina, e incluso de otras latitudes, el llamado proceso de descentralización como parte de la reforma del Estado se ha asociado a lo que se denomina la *superación de las limitaciones de la democracia representativa*, para pasar al estadio superior de la democracia participativa, entendida como un vínculo más directo de las comunidades múltiples y de los propios individuos con los procesos dirigidos o coordinados por el Estado, en relación con la satisfacción de sus necesidades (Moncayo, 2004, p. 250).

Luego de revisar el estado en que se encuentran las JAL como institución pública frente a las prácticas descentralizadas y el reconocimiento en su papel administrativo desde la Administración Municipal, a través de análisis teóricos y con base a documentos de naturaleza gubernamental, Se logró una reconstrucción del marco contextual en el desarrollo de la descentralización desde donde se concibe a la JAL como corporación pública, y a partir de ahí se identificó su precario desempeño en la misma lógica descentralizada en una ciudad como Medellín.

Lo anterior se debe a que, a pesar de ser la JAL una corporación pública de naturaleza constitucional, las normas nacionales en donde desarrollan temas concernientes a estas, expedidas antes y después de 1991, no han generado capacidades o direccionamientos claros para los distintos municipios, en donde se procure un fortalecimiento institucional real de las JAL.

**Tabla 1.** Legislación nacional que vincula a las JAL, 1986-2015

<b>Año</b>	<b>Legislación</b>	<b>Reglamentación</b>	<b>Derogado</b>	<b>Título de AD</b>
<b>1986</b>	Ley 11	Decreto Nacional 1333 de 1986	Ley 136 de 1994	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.
	Decreto Nacional 1933			Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.
	Acto Legislativo No. 1			Por el cual se reforma la constitución política de Colombia.
<b>1991</b>	<b>Constitución política de Colombia</b>			
<b>1994</b>	Ley 136	Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 863 de 2009	Ley 617 del 2000	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
<b>2000</b>	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 tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
<b>2011</b>	Ley 1437			Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo
<b>2012</b>	Ley 1551			Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
<b>2015</b>	Ley 1757			Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos históricos recogidos de la normatividad del régimen municipal de Colombia (s.f.).

Solo en la primera ley relacionada se dispuso un articulado que respondería para ese entonces a unas reformas constitucionales a la Constitución Política de 1886 (Artículo 17 de la Ley 11 de 1986). En esta normativa se contempló la creación de las Juntas Administradoras Locales, desarrollando además una serie de funciones que vislumbrarían las primeras voluntades de descentralización local o comunal en Colombia encabeza de las JAL. Estas funciones son:

- a) Cumplir por delegación del Concejo Municipal, mediante resoluciones, lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción y las demás funciones que se deriven del Ordinal 8o. del Artículo 197 de la Constitución Política;
- b) Proponer motivadamente la inclusión en el presupuesto municipal de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción;
- c) Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones;
- d) Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en el área de su jurisdicción; y
- e) Sugerir al Concejo y demás autoridades municipales la expedición de determinadas medidas y velar por el cumplimiento de sus decisiones (Congreso de la República de Colombia, 1986, Artículo 17).

De manera que en el caso de Medellín, el fortalecimiento de las JAL en la medida de sus funciones y en consecuencia con el modelo e ideal de funciones descentralizadas que les compete, queda a libre voluntad del Alcalde de turno [...] algunos de los mecanismos creados no son obligatorios para las entidades territoriales, como es el caso, por ejemplo, de la creación de las Juntas Administradoras Locales y la contratación con la comunidad. De este modo, la puesta en marcha del espacio de participación depende de la voluntad de los alcaldes y de los concejos (Departamento Nacional de Planeación, 2002, p. 47). en consecuencia de esto no se consolidan aspectos básicos como localidad, independencia administrativa, auto gestión del conocimiento y documentación, reconocimiento de institucional, vinculación de sus decisiones territoriales, y demás.

Por otro lado, la documentación recopilada frente a los actos, a las políticas y actos administrativos de cada una de las alcaldías en el periodo 2008-2015, a nivel municipal, procuran generar condiciones mínimas y no decisivas frente a dicho fortalecimiento de la corporación JAL; aunque por un lado si se les faculta de algunas funciones que dan cuenta de su papel sobre el fortaleciendo de la participación –Como ocurre en el caso del programa de Planeación local y Presupuesto Participativo- y su rol frente al

relacionamiento de las comunidades con la Alcaldía, los mismos no se fundamentan en rutas y procedimientos claros para el cumplimiento de dichas tareas delegadas por medio de funciones, de forma que el ejercicio de las mismas se queda corto o en la mayoría de los casos no es cumplido por parte de las JAL.

**Tabla 2.** Actos administrativos municipales que vinculan a las JAL

Año	Acuerdo	Decreto	Reglamentado	Derogado	Título de AD
1991	Acuerdo 25				Por medio del cual se reglamentan las Juntas Administradoras Locales en la ciudad de Medellín.
1992	Acuerdo 041				Por medio del cual se especifican diversos aspectos relacionados con la metodología de trámite del proyecto del Plan Anual de Inversiones, se dictan otras disposiciones relacionadas con el mismo tema y se otorgan autorizaciones al Alcalde Municipal.
2007	Acuerdo 043				Por el cual se crea e institucionaliza la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación –Acuerdo 043 de 1996– y se modifican algunos artículos.
2011	Acuerdo 09				Por medio del cual se regula la destinación de recursos del presupuesto participativo para el incremento de oportunidades de educación superior.
2013	Acuerdo 02				Por medio del cual se modifica el acuerdo 09 de 2011, “Por medio del cual se regula la destinación de recursos del presupuesto participativo para el incremento de oportunidades de educación superior”.
	Acuerdo 24				Por medio del cual se reglamenta el pago de aportes a la seguridad social y el seguro de vida de los ediles de las Juntas Administradoras Locales del Municipio de Medellín.
		Decreto 1205			Por medio del cual se reglamenta el Capítulo VII del Acuerdo Municipal 43 de 2007 en relación con el procedimiento del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el Municipio de Medellín.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos históricos recogidos de la normatividad concerniente a las JAL, (s. f.).

De forma que, aunque las JAL poseen en el municipio de Medellín un alto reconocimiento frente al papel que juegan en la democracia participativa, y se les ha delegado de forma consecuente funciones por parte de la administración y el concejo municipal, en términos de los datos revisados en los anteriores Actos Administrativos, las garantías y herramientas mínimas para su ejercicio no dialogan con la realidad institucional de las corporaciones. Por tanto el grado de fortalecimiento y desarrollo que permita a las JAL responder a las demandas del sistema en el nivel nacional, municipal, político y social, es precario e insuficiente.

No obstante, las disposiciones y funciones delegadas en el ámbito del fortalecimiento de los procesos participativos en Medellín, se quedan cortos frente a las funciones establecida para estas JAL, desde la Ley estatutaria de Participación 1757 de 2015, y a las relacionadas a todas las entidades u organismos de naturaleza pública.

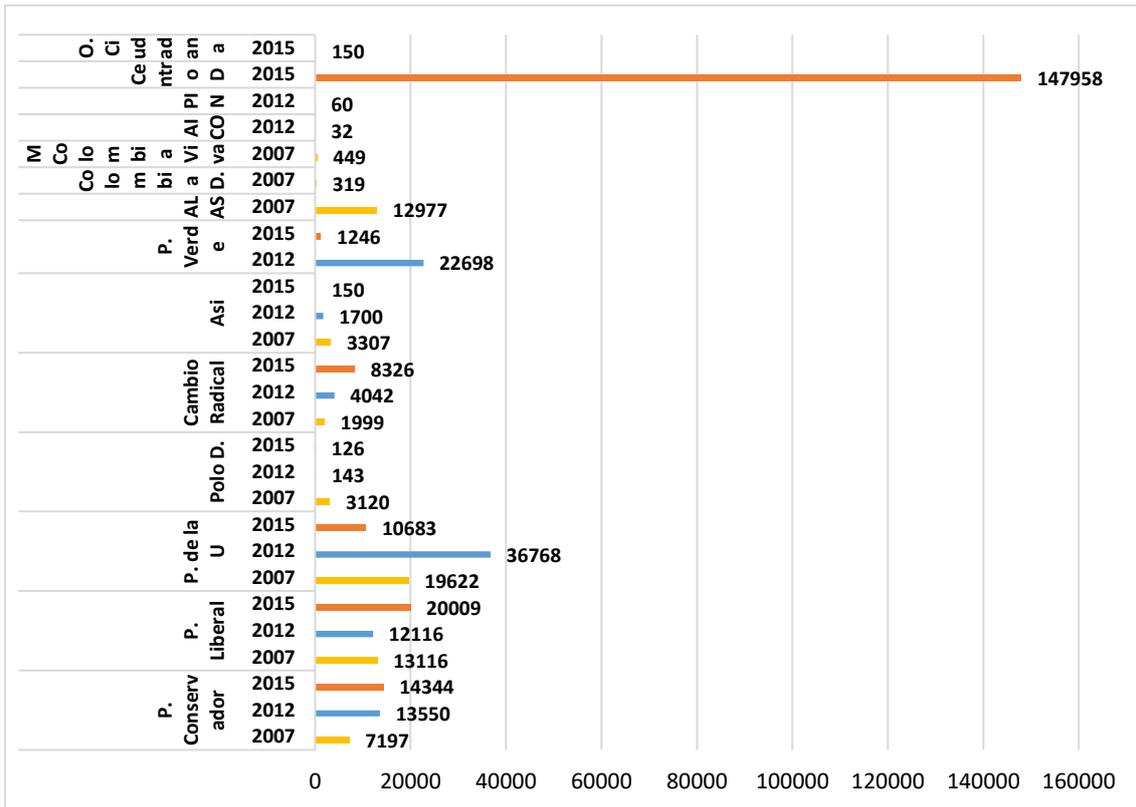
Democratización de la Administración Pública. Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública (Congreso de la República de Colombia, 1998, Artículo 32).

Otro de los logros alcanzados en el estudio, evidencia cómo se conformaron electoralmente las JAL de Medellín en el periodo 2008-2015, desde a las coyunturas políticas electorales de los candidatos a la alcaldía, y concejos municipales, en relación con los resultados electorales de las mismas JAL, lo que logró evidenciar el relacionamiento político-electoral de las JAL frente a las estructuras políticas y administrativas municipales. Dicho relacionamiento, demuestra una constante proporcional entre número de ediles que llegan en los escrutinios, las curules ocupadas en el Concejo<sup>2</sup> y a su vez, -teniendo en cuenta las coaliciones generadas por los partidos- el triunfo de los candidatos partidistas en la llegada a la Alcaldía municipal.

**Gráfico 1.** Votaciones JAL Medellín 2007, 2012 y 2015 por Partido Político

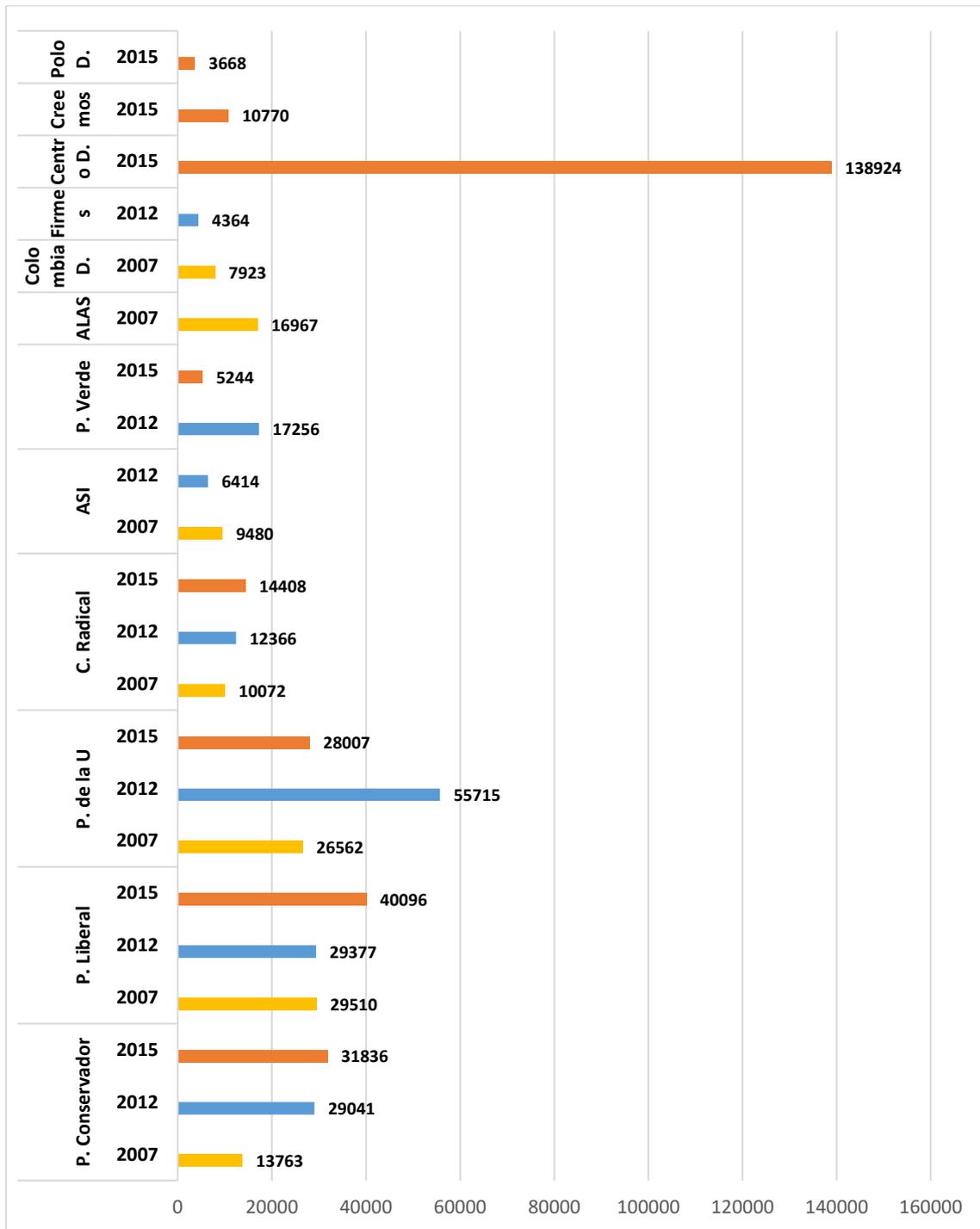
---

<sup>2</sup> Los datos aquí relacionados de los resultados obtenidos electoralmente para los periodos comprendidos entre el 2007 y el 2015, solo tienen en cuenta los resultados obtenidos en relación al número de curules obtenidas por cada partido y no por la totalidad.



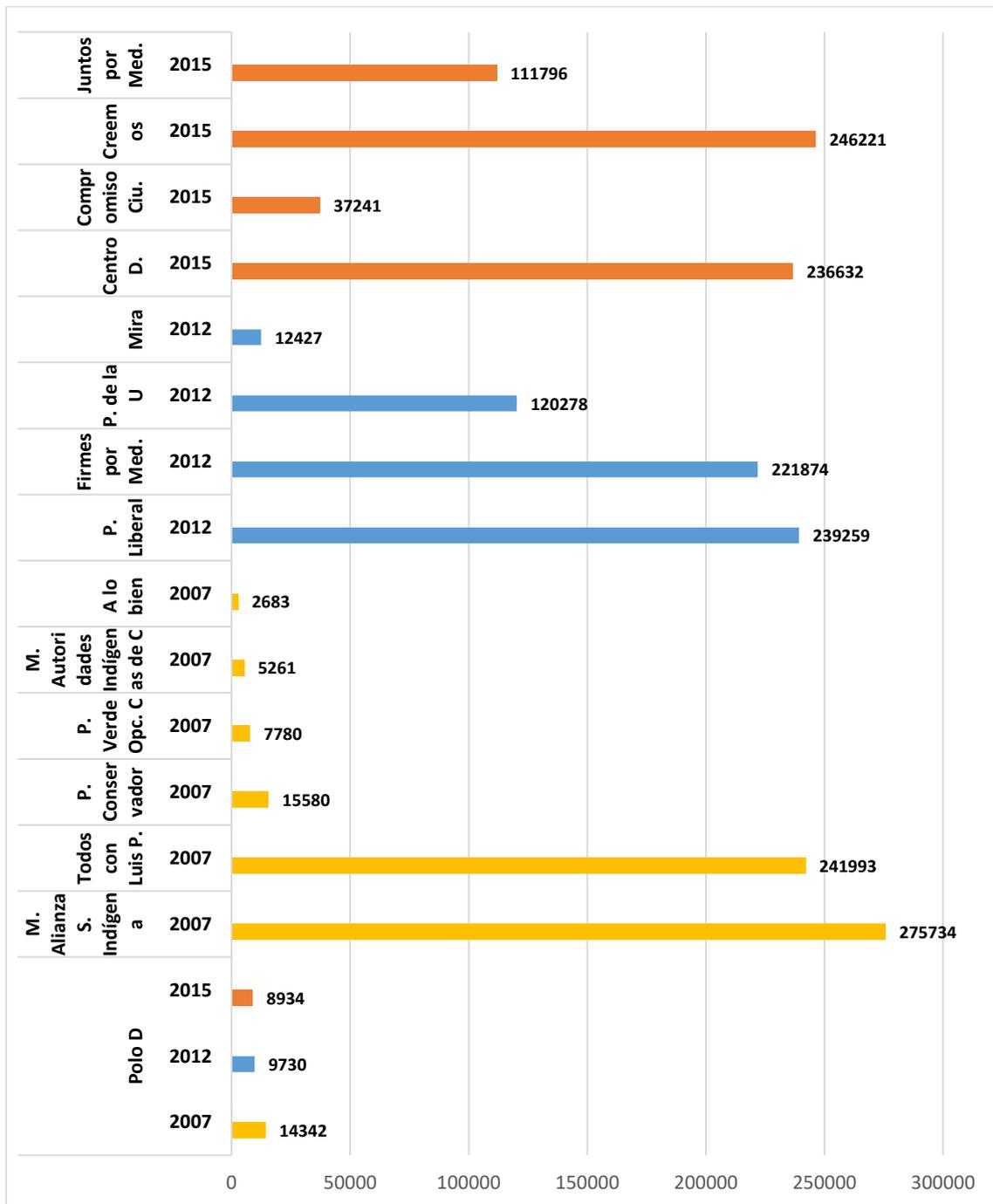
**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (s.f.)

**Gráfico 2.** Votaciones Concejo de Medellín 2007, 2012 y 2015 por Partido Político



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (s.f.).

**Gráfico 3.** Votaciones Alcaldía de Medellín 2007, 2012 y 2015 por Partido Político



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (s.f.).

Frente a estos resultados citaremos en análisis hecho de forma previa en el trabajo investigativo, en relación con los actores del ámbito municipal y las JAL:

“De lo anterior tenemos que, ha existido una relación permanente entre los partidos políticos con mayor número de curules obtenidas y cargos uninominales conquistadas en la contienda electoral, en cada período de gobierno, como lo fue el partido liberal, partido de la U (el cual se transforma para el año 2015 en parte del partido Centro Democrático) y los relacionados al partido verde (antes ASI) y compromiso ciudadano—; además de esto, se intuye el cómo este tipo de resultados obtenidos en las jornadas democráticas demuestran la constante concentración y permanencia de las mismas clases políticas en el poder, incluso a través de cambios o saltos partidistas. Además, se debe destacar la correspondencia entre los votos adquiridos por los ediles, en relación a los demás cargos a nivel municipal: los partidos con mayor votación en JAL, son también los que logran mayor cantidad de curules en el Concejo y, a su vez, los que suman fuerzas más cercanas a la consecución de una Alcaldía.

Incluso, es válido concluir que para las elecciones de los períodos en elecciones siguientes, los partidos políticos que gobernaron, o los más beneficiados por los gobiernos, se ven más robustecidos en términos electorales en las comunas proporcionalmente a los resultados de las JAL. Ello se evidencia tomando como base los resultados del año 2008, en relación a la administración liderada por Sergio Fajardo —Miembro y dirigente del Partido Verde en el período anterior—, en tanto el gobierno entrante, liderado por Alonzo Salazar, demostró un notable aumento de la fuerza electoral desde las curules alcanzadas para su nuevo gobierno en las JAL y el Concejo.

De hecho, progresivamente los resultados obtenidos por las JAL para el año 2012, se fundamentan desde el apoyo brindado por el gabinete saliente (Administración Salazar) al candidato liberal, Aníbal Gaviria —por medio de la entonces alianza A.M.A (Alianza Medellín-Antioquia)—; en coalición con el entonces candidato a la gobernación y líder del Partido Verde, Sergio Fajardo, como llave política. De allí que ese fenómeno se haya reflejado, igualmente, de forma proporcional en los demás cargos sorteados en las jornadas electorales y, como consecuencia, el liberalismo se vio fortalecido para las siguientes elecciones posteriores al gobierno liberal saliente.

Este efecto, sólo tiene repercusión hasta un período de gobierno después de la pérdida del poder por parte de un partido político en específico, ya que los gobernantes y demás cargos elegidos entrantes a un nuevo período de gobierno consolidarán nuevos procesos nuevos que viabilicen proyectos políticos venideros.

En este panorama, se podría agregar que las tendencias políticas electorales no sólo obedecieron a manifestaciones discursivas o ideológicas coyunturales —surgidas con la intensión de solucionar problemáticas puntuales de la sociedad—; sino que, también, estuvieron ligadas a la fortaleza que adquirieron los partidos políticos gobernantes en cada una de las curules o cargos en sus respectivos períodos de gobierno. A este fenómeno están directamente ligadas las JAL desde su presencia y acción territorial.

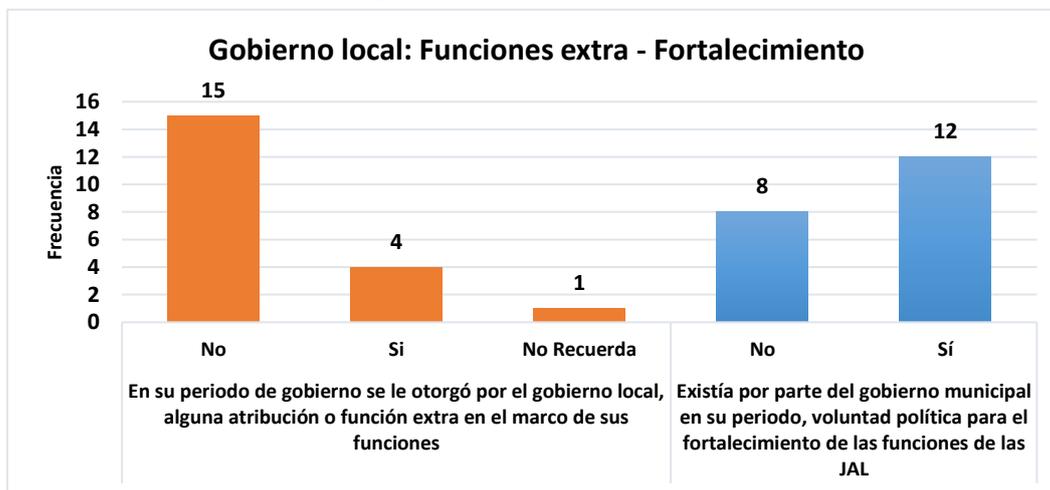
Finalmente, a partir de la recopilación de los datos obtenidos que permitieron recrear el sistema político en donde cohabitan las JAL, en términos de fortalecimiento institucional, se logra Identificar el tipo de influencia política que se dio desde la Administración, el Concejo

Municipal y los partidos políticos hacia las JAL y cuáles fueron los canales o formas por medio de los cuales se insidió en términos de fortalecimiento sobre estos corporados. En efecto las consideraciones ya relacionadas en los anteriores resultados ya enuncian el fortalecimiento paliativo que se les dio a las JAL, a la luz de los actos administrativos que algunos de estos actores políticos pudieron expedir en los distintos periodos de gobierno, sin embargo dicho fortalecimiento e incidencia política para con los actores JAL, no se dio en términos institucionales en función del corporado mismo, si no en ves, en dirección de sus miembros.

Lo anterior se evidencia, en los insumos recogidos a partir de las encuestas hechas a algunos miembros de las JAL de los periodos de análisis, los cuales reconocieron la poca atención y el precario reconocimiento de tuvieron los corporados de los que hacían parte; de esta forma, la gran mayoría de estos manifestaron haber sido reconocidos, atendidos y fortalecidos, en la mayoría de los casos por razones políticas particulares, con una particularidad, y es que dicho reconocimiento y apoyo, se dio en niveles particulares –a los individuos y nos a las corporaciones- por parte de los actores que se encuentran posicionados en los cargos públicos adscritos al gobierno de turno.

Así pues, los ediles reconocen que bajo la figura de la institución JAL y las funciones legales que estas y sus miembros poseen, no se realizaron en dichos periodos de gobierno, acciones reales y normalizadas de fortalecimiento y funciones a los corporados.” (Tamayo, 2017, p. 67)

**Gráfico 5.** Actos administrativos que fortalecieron a las JAL en los gobiernos 2008-2015

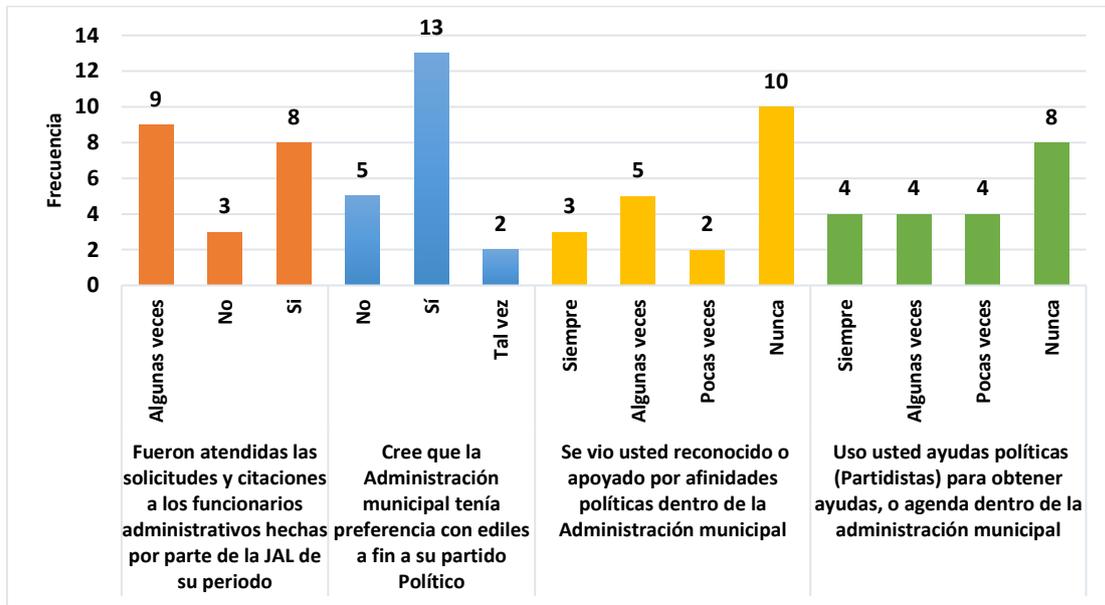


**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

Frente a las afinidades políticas, si bien en principio los ediles manifestaron haber sido atendidos por parte de los actores adscritos en los diferentes gobiernos, ponen en evidencia a la vez, el significativo grado de relacionamiento político-partidista que pudo haber mediado dicha receptividad institucional, ratificando el nivel de desbalance que los

gobiernos pueden tener frente a la atención, apoyo y vinculaciones de ediles, en las agendas para la gestión.

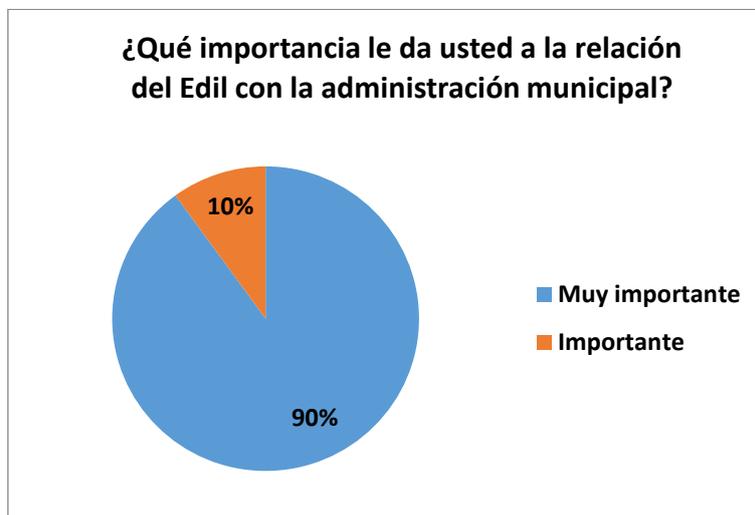
**Gráfico 6.** Percepción frente a grados de vinculación y relacionamiento político entre JAL – Administración Municipal



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

A pesar de esto, los Ediles reconocen la importancia de su relacionamiento con la institucionalidad, en aras de procurar ya sea una mínima pero buena gestión que ayude a mejorar la calidad de vida de los habitantes de su territorio a través de la institución JAL, o su fortalecimiento político individual.

**Gráfico 7.** Importancia de la relación Administración Municipal-JAL

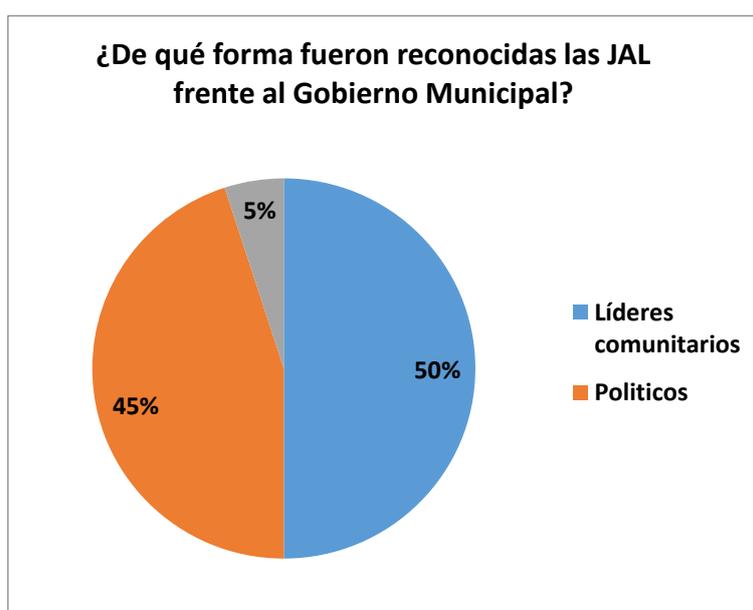


**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

Dicho relacionamiento, parte de la forma en como estas corporaciones son reconocida desde la municipalidad, y el tratamiento mismo que se le da al individuo edil miembro de cada JAL. Ya se acordó, en función de este trabajo que los miembros de las JAL son servidores públicos de elección popular, los cuales para ser elegidos, deben estar inscritos y apoyados por un partido político, o movimiento significativo de ciudadanos en cada una de sus jurisdicciones, lo que los convierte de entrada, en actores políticos adscritos por medio de sus instituciones a los marcos legales de la función pública, con atribuciones y presunción legal.

No obstante, los resultados obtenidos demuestran frente a la percepción de los Ediles en el periodo estudiado, que su reconocimiento frente a la institucionalidad, no estuvo mediada por dicha investidura o presunción legal, ya que no se les reconoció en su mayoría, como actores políticos, miembros y parte de una corporación pública de pretensión institucional; al contrario estos ediles –de naturaleza política- fueron tratados como líderes sociales y comunitarios, categoría en la que se adscriben una diversidad más amplia de individuos, que si bien pueden tener posturas políticas, no necesariamente hacen parte de una corporación pública y mucho menos estar afiliados a un partido político.

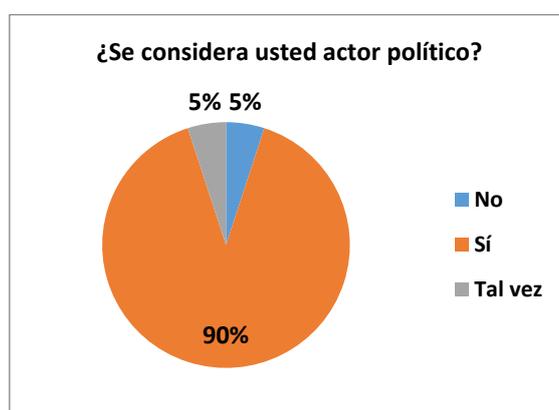
**Gráfico 8.** Percepción de la Administración Municipal frente a las JAL



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

Por el contrario, estos Ediles si se ven como actores políticos en su gran mayoría (Ver gráfico 9), reconociendo en su investidura e institucionalidad el papel representativo de las poblaciones que los eligen en cada jornada electoral, y actores garantes de la participación ciudadana, el control social y político de los bienes y servicios públicos prestados en sus territorios.

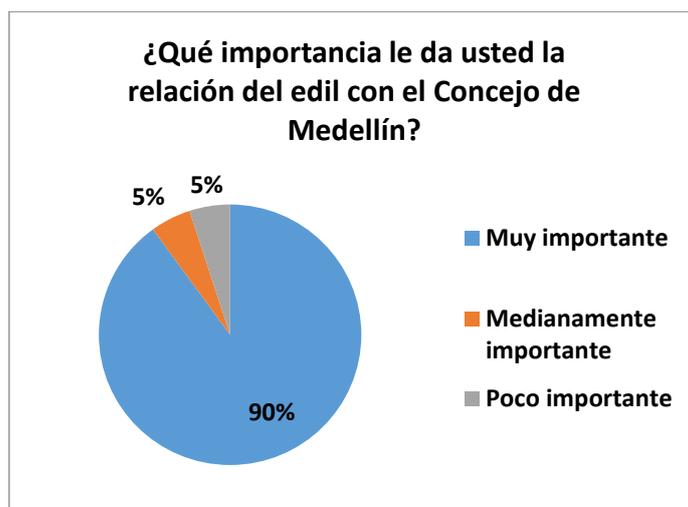
**Gráfico 9.** La JAL como actor político



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

Por otro lado, se puede evidenciar como se da una relación similar, a la observada para con la administración municipal, desde el concejo de Medellín, reconociendo de entrada el precario relacionamiento alcanzado con este espacio como institución (Ver gráfico 9); si bien los ediles reconocen en el concejo un actor de relevante importancia para su gestión y fortalecimiento, no la evidencian, tal y como se muestra en la gráfica 10; lo anterior termina por fortalecer los insumos recogidos y referenciados anteriormente que dan cuenta de los actos administrativos sancionados por parte del Concejo, en donde dicha relación institucional tampoco fue fortalecida.

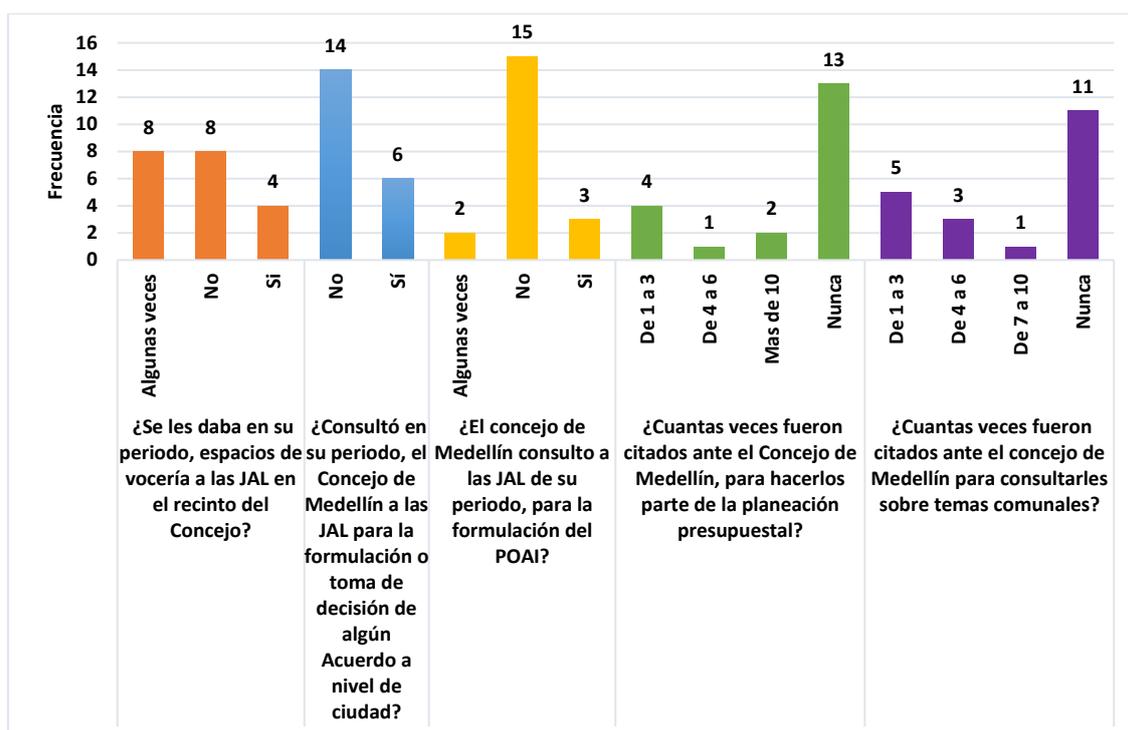
**Gráfico 10.** Percepción de importancia JAL-Concejo municipal



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

Seguidamente, en el gráfico 10 se relaciona a partir los resultados obtenidos, como además el Concejo municipal en dicho periodo, no direcciono tampoco una agenda que vinculase a las JAL como institución, ni se les tuvo en cuenta para hacer parte activa de las discusiones de las comisiones accidentales o sesiones del Concejo –POAI o POT-. Si bien el Concejo municipal goza de independencia en el papel que ejerce sobre el control de los asuntos públicos, y las JAL carecen del carácter vinculante como corporación pública, resulta cuestionable que dicho Concejo en su papel respecto a las JAL, considerando la vinculación que posee en términos políticos electorales con las estas, y la fortaleza argumentativa que estas puedan ejercer en términos del relacionamiento directo con las comunidades, no sean tenidas en cuenta, para la gestión que dicho concejo realiza.

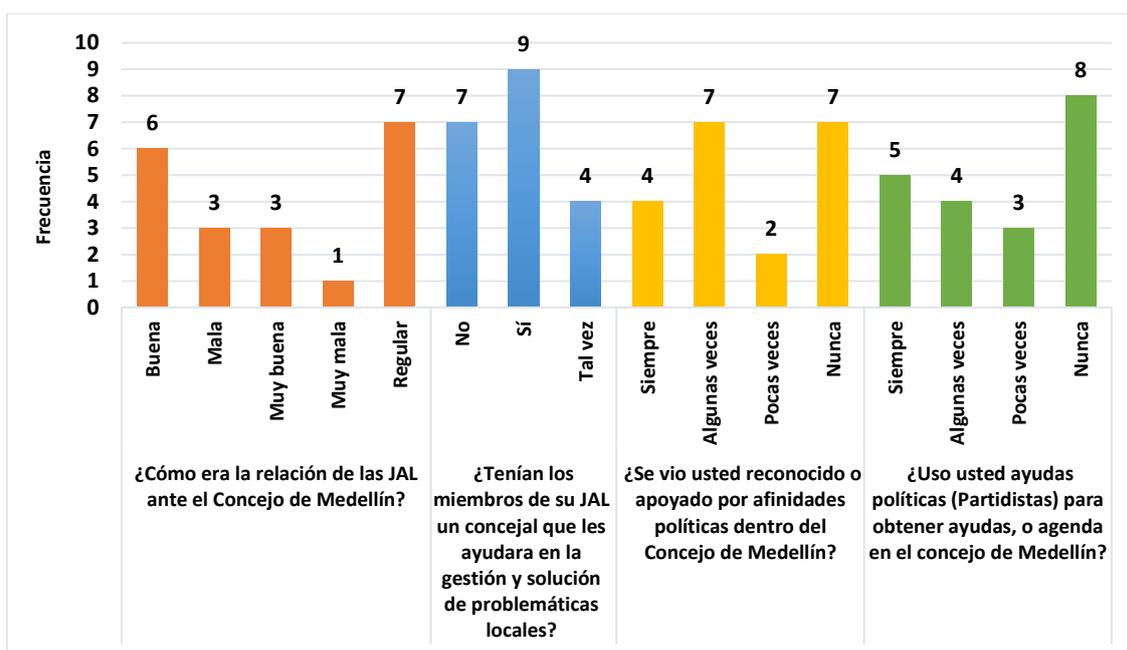
**Gráfico 11.** Relacionamiento JAL–Concejo Municipal



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

De forma contraria, sí se evidencian indicios de relacionamiento y reconocimiento de estos ediles a nivel político-partidista, lo cual rompe de entrada, cualquier tipo de consolidación institucional para la corporación JAL, y centra su atención en los individuos que hacen parte tanto del concejo como de las JAL en sus distintos periodos, como foco de la incidencia que puedan tener la institución del concejo municipal frente al papel que desempeñan las JAL y sus miembros.

**Gráfico 12.** Percepción de los Ediles frente al Concejo Municipal



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos recogidos a través de encuesta, (s.f.).

De tal forma, se identifica en términos de esta lectura sistémica, la importancia política que tienen las JAL en flujo y la retroalimentación del sistema político propuesto; no obstante esta relevancia se da prioritariamente en términos partidistas y lectorales, entendiendo que los miembros de las JAL –adscritos a partidos políticos- en su relacionamiento cotidiano con la ciudadanía, representan el cargo de elección popular más elemental y básico de la democracia representativa, y sirve en función de esta para fortalecer los cimientos electorales de los proyectos proselitistas de los partidos políticos que buscan llegar o permanecer en el poder de un municipio como Medellín.

**Resultados:**

Como resultado de las evidencias encontradas se puede concluir, respecto a cual fue la influencia de las administraciones municipales, desde la forma en cómo estas implementan el modelo de descentralización administrativa y política, frente al papel que desempeñan los miembros de las JAL en ejercicio de su investidura, en el período comprendido entre los años 2008-2015; que, dicha influencia fue estrictamente precaria

y que no existe un interés de ubicar a las JAL en un estatus institucional, considerando que:

- Las JAL como corporación pública en Medellín carecen de cuerpo institucional para su ejercicio –A la luz de los estándares planteados desde la **Ley 489 de 1998**, y no posee herramientas ni procedimientos claros para la aplicación efectiva de sus funciones constitucionales y legales, dicha Ley reza frente a la estructura con la que deben gozar los organismos y entidades administrativas como los Concejos municipales que:

La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:

1. La denominación.
2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.
3. La sede.
4. La integración de su patrimonio.
5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y
6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

(Congreso de la República de Colombia, 1998, Artículo 50).

Esto ya había sido evidenciado previamente por Gabriel Aramburo, en un informe realizado sobre las JAL, en donde este expuso algunas de las limitantes conceptuales y legales que poseen las JAL, desde la concepción misma de estas y su ubicación en un espectro de posibilidades en gestión tan estrictamente limitadas, a los regímenes municipales.

- a) Existen diferentes clasificaciones de los municipios, para los cuales no aplican, todas las atribuciones del régimen Municipal, e impiden por tanto una aplicación general de la conformación e instauración de Juntas administradores locales según las necesidades de dichas categorías. Un ejemplo de esto se da en el pago de honorarios a los Ediles de algunas Ciudades del país, como es el caso del Distrito Capital; mientras que en los municipios de otras categorías no se les pagan, en la Capital Colombiana si se realizan un pago a estos Servidores Públicos, por el cumplimiento de sus funciones; esto dificulta la movilidad política y acceso de sus miembros no solo en cumplimiento de sus funciones sino también en la capacidad de estos en garantizar una dedicación íntegra de en su papel; otro ejemplo es la definición de partidas globales para

estas categorías municipales, y la injerencia que las JAL poseen sobre el mismo, ya que no aplica de la misma forma para todos.

- b) La disposición voluntaria que poseen las autoridades y Concejos Municipales en cuanto a la delegación o descentralización de funciones a las JAL según las necesidades municipales, no garantiza una correspondencia política real que alivie las cargas Administrativas y procedimientos, que propendan al fortalecimiento de la razón Pública entre la Alcaldía y las comunas. La norma no genera un articulado claro y mucho menos los procedimientos por medio de los cuales las Juntas puedan desempeñar una labor que incida en el desarrollo integral de las Comunas, y al no ser obligatoria la conformación de las mismas, no suele fortalecerse la una voluntad política que las reafirme por diversas razones su alcance como corporación pública.
- c) El régimen Municipal, no hace a las comunas un territorio objeto de administración, lo cual de entrada riñe con lo que podrían ser funciones facta descentralizadas en territorios afectados presupuestalmente de forma independiente para las JAL. Para efectos de este argumento Gabriel Aramburo agrega en términos de diferencias las atribuciones de estas dos figuras territoriales que: “municipio, que es la entidad territorial sub-departamental más común, puesto que hay a la fecha de la redacción de estas líneas 1101 municipios (DANE, 2015), se le considera “*entidad fundamental de la división políticoadministrativa (sic) del Estado*” según la Constitución Política en su artículo 311. En este mismo sentido, y en desarrollo del artículo constitucional citado, el artículo 1 de la Ley 136 de 1994 sostiene que: El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio” “De la lectura de los artículos 286 y 318 de la Constitución Política puede inferirse claramente que ni las comunas ni los corregimientos caben dentro de la categoría de *entes territoriales*. Esto no obsta para que puedan denominárseles *divisiones administrativas*, tal como lo sugiere el artículo 318 arriba indicado, ni para que su estudio sea de capital importancia al momento de comprender el concepto y el alcance de las Juntas Administradoras Locales, puesto que son ellas los principales organismos de control, representación política y representación de los intereses comunales/corregimentales en el ordenamiento jurídico Colombiano ante la respectiva Administración municipal (Aramburo, 2015, p. 12).

- El fortalecimiento a la institucionalidad JAL se dio inversamente proporcional a la cantidad de normas municipales sancionadas en temas en los que las JAL debían ejercer un papel significativo y vinculante desde el ejercicio de sus funciones.
- Las formas de reconocimiento por parte de las Administraciones, Concejos municipales y partidos políticos para con las JAL se dan por medio de vías individuales y no institucionales, que obedecen a afinidades políticas electorales.

- El papel que desempeñan las JAL en Medellín, a causa de sus limitaciones, y la poca voluntad política que dé como resultado una institución más consolidada, no alcanza a desarrollar todas las atribuciones que éstas poseen; de manera que, las JAL se encuentran en un constante incumplimiento de sus funciones.
- el sistema político de las JAL desarrolla un ambiente político con dos caras de la moneda:
  1. Por un lado, está el ambiente que requiere para esta de manera formal, las demandas y exigencias normativas, administrativas y políticas que están por fuera del alcance práctico del ejercicio de las mismas.
  2. Por otro lado, se encuentra el aspecto político-electoral, que además se desarrolla de manera informal, paralelo a las instituciones públicas, pero que en efecto es la que posee una connotación más clara en cuanto al papel que desempeñan en la práctica lo miembros de las JAL.

En conclusión, este trabajo investigativo, logra hacer un primer acercamiento a una de las realidades políticas de Medellín en perspectiva de las JAL, como punto de partida a otros estudios que puedan resultar alrededor de algunos de los fenómenos y los actores aquí relacionados; por otro lado, logra evidenciar en función de estas corporaciones, algunos aciertos y desaciertos del proceso de descentralización para el caso puntual de la ciudad, en procura de reflexionar sobre lo que puede ser un ejemplo de los resultados obtenidos en los 26 años de modernización de la Constitución Política en Colombia; en palabras de Rachid Náder Orfale en su trabajo, *Las juntas administradoras locales: balance y perspectivas en Colombia en los 20 años de la Constitución*, este plantea que “de igual manera, en aquellos municipios y distritos donde se encuentran institucionalizadas las JAL, éstas no han tenido el suficiente desarrollo jurídico-político que permita predicar una descentralización de las funciones administrativas del gobierno local” (Náder, 2011, p. 73), por lo que se pondrá en reflexión, en función de consideraciones para trabajos futuros, la importante necesidad de indagar sobre la forma en la que se ha desarrollado dicho proceso de descentralización en el resto del territorio colombiano.

## Referencias Bibliográficas

- Aramburo, G. S. (2015). *Junta Administradora Local de la Comuna 14 de Medellín*. [Informe final de práctica de grado]. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Congreso de la República de Colombia. (1986). *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*. Recuperado el 23 de octubre de 2016, en: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9130](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9130)
- Congreso de la República de Colombia (1998). *Ley 489 de 1998: Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Recuperado el 17 de marzo de 2017, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>
- Consejo de Estado (1998). *Administración Municipal – Reestructuración* [Sala de lo contencioso administrativo, sección primera, Expediente 4892]. Bogotá: Consejo de Estado Recuperado el 10 de octubre de 2016, en: [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/ConsejoEstado/10006854?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/ConsejoEstado/10006854?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)
- Constitución Política de Colombia (1991). Recuperado el 12 de junio de 2016, en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- Corredor, L. A. (2009). *Oportunidades de financiamiento para los entes locales en el siglo XXI*. Recuperado el 20 de mayo de 2016, en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009c/596/>
- Departamento Nacional de Planeación (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Easton, D. (1999) *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Guerrero, O. (1997). “La administración pública”. En: *Principios de Administración Pública*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, pp. 24-25.
- Moncayo, V. M. (2004). *El Leviatán Derrotado*. Bogotá: Norma.
- Náder O., R. (2011). “Las Juntas Administradoras Locales: balance y perspectivas en Colombia en los 20 años de la Constitución”. En: *Justicia*, (20), pp. 70-81. Recuperado 8 de diciembre de 2016, en: <http://portal.unisimonbolivar.edu.co:82/rdigital/justicia/index.php/justicia>
- Sarmiento, G. S y Cortés, H. (1999). *Propuesta de capacitación a las Juntas Administradoras locales y líderes comunitarios para promover la participación en la gestión municipal de Fusagasugá*. [Informe de prácticas administrativas]. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas.
- Tamayo, J. (2017). *Las Juntas Administradoras Locales como expresión descentralizada: Medellín 2008-2015*. [Tesis de Maestría]. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.