

**LA INSTITUCIONALIZACION DEL MECANISMO DE DISTRIBUCIÓN DEL
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN EN EL MUNICIPIO DE PASTO, MEDIANTE
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, COMO ELEMENTO DE LEGITIMIDAD
GUBERNAMENTAL LOCAL**

**GUILLERMO JORGE DIAZ HIDALGO
NICOLAS MARTÍN TORO MUÑOZ**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE POSTGRADOS
SAN JUAN DE PASTO
2006**

**LA INSTITUCIONALIZACION DEL MECANISMO DE DISTRIBUCIÓN DEL
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN EN EL MUNICIPIO DE PASTO, MEDIANTE
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, COMO ELEMENTO DE LEGITIMIDAD
GUBERNAMENTAL LOCAL**

**GUILLERMO JORGE DIAZ HIDALGO
NICOLAS MARTÍN TORO MUÑOZ**

**Trabajo de grado para el optar el título de:
ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**Asesor:
Dra. INGRID LEGARDA
Abogada**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE POSTGRADOS
SAN JUAN DE PASTO
2006**

DEDICATORIA

El presente trabajo lo dedicamos al pueblo de Pasto, para que se enriquezca la democracia y sobre todo se garantice la participación con unas reglas de juego claras, que les permita a todos y cada uno de los habitantes de ese municipio, tener garantizada la participación en los procesos de adjudicación de los recursos para las diferentes soluciones a los problemas que afectan a la comunidad y por ende se logre una inversión equilibrada, transparente que fortalezca la credibilidad en las instituciones y en sus gobernantes. Se institucionaliza el procedimiento que será el camino para la comunidad en los procesos de presupuesto participativo con unas reglas predeterminadas.

Nota de aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

San Juan de Pasto, Diciembre de 2005

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
JUSTIFICACIÓN	12
CAPITULO 1	14
1. TRATAMIENTO HISTORICO, CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA	14
1.1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO DERECHO INHERENTE A LA CALIDAD DE PERSONA	14
1.2 PRECISIONES CONCEPTUALES SOBRE LA LEGITIMIDAD y TEORIAS DEL PODER: EL PODER SOCIAL, ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO, ESTADO SOCIAL DE DERECHO.	15
1.2.1 Paradigma de la explotación y la dominación por Marx.	16
1.2.2 Teoría de la legitimidad promovida por MAX WEBER.	16
1.2.3 Teoría de la legalidad expuesta por Kelsen – El estado de derecho	16
1.2.4 KARL SMITH - Nacional Socialismo	17
1.2.5 Teoría del embrollo – MICHAEL MANN	17
1.2.6 Estado constitucional de derecho	17
1.2.7 Estado social de derecho	18
CAPITULO 2	19
2. LEGITIMIDAD GUBERNAMENTAL EN COLOMBIA Y LEGITIMIDAD SOCIAL	19
2.1 AUTORIDAD Y ACEPTACION	24
CAPITULO 3	27

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MANDATO	
CONSTITUCIONAL Y LEGAL	27
3.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EJERCICIO DEL GOBIERNO	27
3.2 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRATICA ARTICULO	
103 CONSTITUCION POLÍTICA DE COLOMBIA	34
3.2.1 El Voto	34
3.2.2 El Plebiscito	36
3.2.3 Iniciativa Legislativa y Normativa	36
3.2.4 El Referendo	37
3.2.5 Revocatoria del Mandato	39
3.2.6 El Cabildo Abierto	40
3.3 FORMA SUI GÉNERIS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	41
CAPITULO 4	43
4. RESEÑA DE LOS ULTIMOS 12 AÑOS DE LA PARTICIPACIÓN	
CIUDADANA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE	
INVERSIÓN EN PASTO	43
4.1 ALCALDES ANTERIORES A 1995	43
4.2 ALCALDE ANTONIO NAVARRO WOLF 1995 – 1997	43
4.3 ALCALDE JIMMY PEDREROS 1998 – 2000	50
4.4 ALCALDE EDUARDO ALVARADO SANTANDER 2001- 2003	50
4.5 ALCALDE RAÚL DELGADO GUERRERO 2004	56
CAPITULO 5	60
5. ACCIONES A DESARROLLAR PARA LA APLICACIÓN DEL	
MECANISMO LEGAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	60
5.1 MECANISMOS LEGALES PARA PARTICIPAR EN LA	
DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN EN EL	
MUNICIPIO DE PASTO	60

5.2 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN REALMENTE APLICABLES EN DISTRIBUCIÓN PRESPUERAL.	64
5.3 ALCANCES JURÍDICOS Y SOCIALES DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN MEDIANTE ACUERDO MUNICIPAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	65
5.3.1 Necesidad de la institucionalización de la participación ciudadana en la distribución del presupuesto	65
5.3.2 Participación condicionada o reglamentada	67
5.3.3 Obligatoriedad y permanencia del acto administrativo	68
5.4 INSTITUCIONALIZACION MEDIANTE ACUERDO MUNICIPAL	69
5.4.1 Iniciativa	69
5.4.2 Discusión jurídica y política	70
5.4.3 Proyectos presentados a la fecha	71
CAPITULO 6	71
6. PROPUESTA DE PROYECTO Y ANÁLISIS DEL CONTENIDO	71
CONCLUSIONES	87
BIBLIOGRAFIA	91

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Modelo de acta de cabildo	43
Tabla 2. Talleres preparatorios y población asistente	44
Tabla 3. Cabildos en Pasto sector rural	45
Tabla 4. Distribución del presupuesto sectores sociales 1997	46
Tabla 5. Valores de proyectos de cabildo por ejes de Plan de Desarrollo	49
Tabla 6. Consolidado proyectos priorizados	50
Tabla 7. Valores proyectos de Cabildos	

RESUMEN

En el municipio de Pasto, en los últimos doce años se han practicado por los Alcaldes Locales, la distribución del presupuesto de inversión mediante la participación ciudadana. Este proceso se ha caracterizado por tener diferentes esquemas a los cuales se somete su desarrollo, por ello es necesario institucionalizarlo mediante acuerdo municipal; este mecanismo participativo, logrando así un reglamento que evite la discrecionalidad, como también un compendio normativo de reglas de juego a las que se someta la comunidad, que implica conocimiento previo favorecedor de la igualdad de los participantes en la asamblea comunitaria. Es un elemento importante para el Alcalde en el campo de la legitimidad gubernativa, estudiada con el propósito de lograr mayor aceptación de las medidas por parte de los ciudadanos, quienes sienten su presencia en la toma de decisiones y así fomentar dentro del contexto social la cultura participativa.

ABSTRACT

In the municipality of Grass, in the last twelve years they have been practiced for the Local Mayors, the distribution of the investment budget by means of the civic participation. This process has been characterized to have different outlines to which undergoes its development, for it is necessary to institutionalize it by means of municipal agreement; this mechanism participativo, lograndi this way a regulation that avoids the discrecionalidad, as well as a normative summary of game rules to those that he/she undergoes the community that implies previous knowledge favorecedor of the equality of the participants in the community assembly. It is an important element for the Mayor in the field of the governmental genuineness, studied with the purpose of achieving bigger acceptance of the measures for part of the citizens who feel their presence in the taking of decisions and this way to foment inside of the social context the culture participativa.

INTRODUCCIÓN

En La Alcaldía Municipal de Pasto se han presentado diferentes propuestas para hacer efectiva la participación ciudadana, no solo como un elemento consultivo sino también con incidencia dentro del contexto decisivo gubernamental. Pero el mecanismo ha sido diferente en cada una de las administraciones.

Ha hecho carrera un procedimiento denominado CABILDOS, en el cual en diferentes comunas y corregimientos la comunidad prioriza las inversiones que se desarrollaran en su en su sector. El problema radica en que los gobiernos han sido intermitentes en su aplicación, es decir los han ejecutado o no y si los han efectuado su cumplimiento no ha sido el mejor.

Pretendemos con este trabajo profundizar en la explicación de la legitimidad del estado y por ende del gobierno y verificar cuan valioso es para este proyectar sus ejecuciones a través de la participación y que la institucionalización, es una forma de garantizar la aplicación de ese derecho ciudadano.

En primer término buscamos definir algunos aspectos que nos darán referencia sobre la temática en el desarrollo. Es preocupación para los investigadores entender lo relacionado a la legitimidad y por ello se hace una descripción de su apreciación dentro de contextos teóricos conocidos, encaminados en la formación del estado y como teorías de poder.

En segundo lugar ubicamos la identificación de la legitimidad en el contexto nacional y local, a través del estudio histórico y evolutivo del estado Colombiano. Se hace especial énfasis en demostrar que es la aceptación de la comunidad, la que determina que tan legítimo es el estado.

Para relacionar la legitimidad con la participación ciudadana es necesario identificar esta actividad dentro de los mandatos normativos constitucionales y legales, además de las formas en que se ha desarrollado en el Municipio de Pasto por mandatarios locales.

Finalmente relacionando los tópicos anteriores presentamos un proyecto de acuerdo por medio del cual se institucionaliza la participación ciudadana en la distribución del presupuesto de inversión en nuestro municipio, buscando motivar la voluntad participativa en el Municipio.

JUSTIFICACIÓN

La Constitución Nacional promulgada en 1991 estableció en algunos de sus artículos lo referente a la participación ciudadana como un elemento importante dentro del contexto de estado social de derecho, donde las comunidades actúan desde fuera del contexto administrativo pero con implicaciones dentro del funcionamiento normal de la misma.

La participación comprende aspectos desde la planeación del desarrollo hasta el control y ejecución de los recursos invertidos en el cumplimiento de las metas y propósitos. Dentro de este proceso se entiende que cada comunidad participante se esfuerza por obtener recursos para ser invertidos en su sector y solucionar problemas prioritarios, implicando doble beneficio social: Ejecución de obras necesarias y convencimiento social de que son partícipes de las decisiones gubernamentales.

Es entonces importante que la actividad participativa no sea de carácter discrecional para el gobernante de turno, sino que se estatuya de tal manera que su cumplimiento sea obligatorio en el Municipio de Pasto.

La reglamentación implica un amplio espacio de concertación en la toma de decisiones presupuestales: el gobierno local con su iniciativa y equipo humano y logístico para implementar la ejecución del acto administrativo, el Concejo Municipal como elemento de decisión administrativa dentro de su competencia legal, y la comunidad como la parte beneficiada del proceso participativo. Además que su importancia también radica en ser una herramienta de control social de la gestión administrativa.

No es la participación el elemento de discusión sino el mecanismo de implementación para la distribución del presupuesto. Algunos alcaldes de Pasto han desarrollado CABILDOS y otros no lo han hecho y para las comunidades es la forma de ser partícipes de las decisiones gubernamentales. Por ello se ha pretendido en diferentes oportunidades institucionalizarlos es decir implementarlos dentro de la normatividad municipal mediante acuerdo municipal.

Los gobiernos esperan contar con una importante aceptación de su gestión, es su finalidad política. Las comunidades dejan de acompañar a sus gobiernos cuando se reconoce en estas actitudes reprochables o cuando los mandatos están lejos de satisfacer necesidades por ubicarse por fuera del contexto real social. Con este trabajo se pretende entregar una forma de participación que implique mejor aceptación de las propuestas gubernamentales por parte de la comunidad.

CAPITULO 1

1. TRATAMIENTO HISTORICO, CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA

1.1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO DERECHO INHERENTE A LA CALIDAD DE PERSONA

Todo individuo de la especie humana pertenece a la categoría de persona. Hay personas jurídicas y naturales, pero todo hombre es persona. En derecho la una y la otra son sujetos de derecho no importa su origen o estructura.

El Código Civil establece:

Art. 74.- Son personas todos los individuos de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición.

La Constitución nacional identifica a la persona como el elemento fundamental que actúa en sociedad. A esta categoría pertenecen todos los individuos de la especie humana. Por el solo hecho de existir las personas gozan de derechos propios denominados derechos humanos o derechos públicos subjetivos los cuales se clasifican en relativos y absolutos. Los primeros se refieren a los derechos personales, es decir que tienen relación entre individuos y los segundos imponen un deber general a las demás personas del grupo social y existen haciendo frente inclusive en contra del mismo estado.

El artículo 5 de la Constitución Nacional establece:

DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Art. 5o.- El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

Y el artículo 94: *DE LOS DERECHOS, LAS GARANTÍAS Y LOS DEBERES DE LA PROTECCIÓN Y APLICACIÓN DE LOS DERECHOS*

Art. 94.- La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

En ambos casos encontramos como el estado otorga derechos a las personas conforme a su naturaleza y promueve su cumplimiento con fundamento en la función social. Al mismo tiempo el hecho de consagrarlos en términos constitucionales implican que busca la efectividad, es decir crea condiciones sociales y normativas como los mecanismos para aplicación.

1.2 PRECISIONES CONCEPTUALES SOBRE LA LEGITIMIDAD y TEORIAS DEL PODER: EL PODER SOCIAL, ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO, ESTADO SOCIAL DE DERECHO.

Es importante destacar que en los diferentes gobernantes en el Municipio de Pasto, han querido establecer una relación entre su administración y los gobernados. Sea mediante participación ciudadana mediante asambleas comunitarias o por vía de los denominados “cabildos” o por medio de la elevación de actas compromisorias. ANTONIO NAVARRO y JIMMY PEDREROS presentan ante el Concejo Municipal sendos proyectos de acuerdo para institucionalizar lo que ellos denominan los cabildos para la distribución del presupuesto, pero de manera contraria, EDUARDO ALVARADO Y RAUL DELGADO exponen formas de participación pero no pretenden su reglamentación mediante acuerdo Municipal.

Ante estas dos posiciones es importante detenernos a estudiar la legitimidad como fuente o elemento de poder y los actos legítimos del gobierno.

1.2.1 Paradigma de la explotación y la dominación por Marx. Caracteriza su teoría en Denunciar el ESTADO Y EL DERECHO como una herramienta de la dominación de clases. Acepta la legitimidad objetiva a partir de la contraposición entre: ciencia- conocimiento objetivo e ideología como conocimiento falso. La legitimidad se convierte en subjetiva que es el reconocimiento. El hombre naturalmente no es libre, socialmente se presume libre. La forma de organización política es su estructura de poder limitada por el estigma capitalista. El Estado cumple funciones jurídicas, económicas, políticas, en términos capitalistas. El estado es la imposición de los dominantes dentro de la sociedad haciendo de esta dominación algo ilegítimo.

1.2.2 Teoría de la legitimidad promovida por MAX WEBER. Teoría liberal.

En la sociedad contemporánea la dominación en el estado no solamente es la fuerza (armas) sino que tiene un principio de legitimidad, entendida como la aceptación del dominio, sea voluntaria, forzada o por creencias. La aceptación hace que sea legítima. En la DOMINACIÓN LEGÍTIMA el PODER es la capacidad o la probabilidad de imponer la propia voluntad aun contra la resistencia y cualquiera sea el motivo de la imposición, la FUERZA es el elemento coactivo y la DOMINACIÓN es la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato contenido entre personas dadas.

1.2.3 Teoría de la legalidad expuesta por Kelsen – El estado de derecho.

Para KELSEN la naturaleza del estado es jurídica. El estado debe ser explicado como categoría del derecho. Los de más son simples estudios. Existe una norma básica que responde al principio fundamental de la OBEDIENCIA, diferente a la norma material. LA NORMA FUNDAMENTAL, es un presupuesto lógico trascendente, la OBEDIENCIA, no surge del derecho sino es fundamento del derecho

1.2.4 KARL SMITH - Nacional Socialismo. Acepta la Posición de Marx cuando se define el estado como una decisión política constituyente, donde el soberano es la fuerza que da unidad política, acabando con las clases. La legitimidad entendida como aceptación no la comparte por ser apariencia debido a la pluralidad social en la toma de decisiones. La ley es solo la voluntad del soberano. El estado es dominación aceptada, el soberano es aceptado porque interpreta el querer de la sociedad, la fuerza es válida como elemento legítimo. Si es necesario se debe utilizar la fuerza para brindar garantías individuales y generales. La legalidad y la legitimidad son la expresión del gobernante, es una dictadura socialmente reconocida y aceptada.

1.2.5 Teoría del embrollo – MICHAEL MANN. La sociedad tiene 4 fuentes de poder : económico, militar, político e ideológico. Cada accionar tiene mecanismos internos y externos, es así como existen puntos de interrelación que constituyen el estado. Estas relaciones son determinantes y funcionales utilizando el campo jurídico no como elemento principal. La legitimidad se entiende como el obediencia de la sociedad por considerar que la misma no es unitaria sino un tejido de redes cambiantes, dentro de todo este embrollo cada persona tiene su papel.

1.2.6 Estado constitucional de derecho. Hay tantos estados como constituciones lo permitan. KELSEN definió la constitución como una formalidad política y sin esta no hay estado, que si bien no es un elemento que lo origine es la herramienta de su proclama. Es el elemento normativo pero también cultural. La constitución valida las relaciones de poder y de ella emanan los mecanismos para la aplicación y legitimidad del poder. Dentro de su contexto ubicamos elementos de autorregulación y referentes sociales como proyecciones por alcanzar ejemplo es la convivencia. Tiene igualmente elementos inalterables como el respeto del principio de la dignidad humana y dentro de este derecho la libertad de

autorregulación política como es la democrática organizativa. La soberanía viene del pueblo y se instala en la constitución.

1.2.7 Estado social de derecho. El estado de derecho caracterizado por ubicar dentro de su contexto normativo constitucional derecho que amparen las libertades individuales, el respeto a los derechos humanos y la división del poder como elemento de contrapeso o control, no es la herramienta totalmente útil para mejorar las relaciones gubernativas, es decir hace falta que el estado dirija sus actuaciones a la efectividad de estas garantías. Las normas no solo deben estar plasmadas en el texto sino deben tener mecanismos de aplicabilidad para volverlas eficaces.

La Corte Constitucional ha definido este mandato como la armonización con el estado de derecho, encontrando en la dignidad de la persona el punto de fusión. La seguridad jurídica que imprime la legalidad se aúna a la efectividad de los derechos humanos que se desprenden del concepto de lo social.

Corte Constitucional tutela No. de Rad.: T-068-98

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Legitimidad

La legitimidad del Estado Social de Derecho radica, por un lado en el acceso y ejecución del poder en forma democrática, y por otro lado en su capacidad para resolver las dificultades sociales desde la perspectiva de la justicia social y el derecho, lo cual indudablemente depende de la capacidad del Estado para cumplir, de manera efectiva, con sus fines de servicio a la sociedad. De ahí pues, que los mandatos contenidos en los artículos 2º y 209 de la Constitución imponen a las autoridades la obligación de atender las necesidades, hacer efectivos los derechos de los administrados y asegurar el cumplimiento de las obligaciones sociales.

CAPITULO 2

2. LEGITIMIDAD GUBERNAMENTAL EN COLOMBIA Y LEGITIMIDAD SOCIAL

Colombia se constituyó después de la batalla de Boyacá en 1819, Simón Bolívar instauro un gobierno en que se unieron las actuales repúblicas de Venezuela, Ecuador y Colombia, hasta formar la República de la Gran Colombia. El 17 de diciembre de 1819 se promulgó la ley fundamental de la nación independiente, resultante de la reunión constituyente reunida en el Congreso de Angostura (febrero-diciembre de 1819), la cual finalizó con el nombramiento de Simón Bolívar como presidente y Francisco Antonio Zea como vicepresidente, unificando Colombia y Venezuela. Allí se señalaron los principios que sirvieron de base para la primera Constitución republicana, realizada en Cúcuta en 1821. El primer presidente constitucional fue Bolívar y su vicepresidente Francisco de Paula Santander, con un mandato de cuatro años de gobierno. El pensamiento de Bolívar inspira esta Constitución, que terminó por admitir el gobierno dictatorial del Libertador después de la denominada 'conspiración septembrina' contra su vida (28 de septiembre de 1828), cuando se pasó a defender el carácter vitalicio para el presidente y el derecho hereditario para la vicepresidencia (Acta de la Dictadura). El debate entre constitucionalistas y dictatoriales empezó a tomar fuerza, y con ello también el nacimiento de los que serán los principales partidos políticos colombianos (el Liberal y el Conservador).

En 1830 se redactó una nueva Constitución, en el llamado Congreso Admirable, se legisló para impedir la dictadura. El presidente sería electo para un periodo de ocho años. Se controlaba y limitaba la acción del ejecutivo desde el legislativo y se proclamaba un gobierno siempre republicano, popular, representativo, alternativo y responsable. Dicho Congreso es considerado el último de la Gran Colombia,

porque en ese momento se separaron Venezuela y Quito. No fue posible la unificación del territorio en lo económico y lo político: las pugnas entre centralistas y federalistas adquirieron desde entonces su máxima expresión y los caudillos regionales adoptaron suficiente fuerza como para desconocer el poder central.

La primera Constitución de la República de Nueva Granada fue aprobada en 1832, cuyas características principales fueron: separación de poderes, responsabilidad de los funcionarios públicos, libertad de prensa, protección a cargo del Estado de la religión católica y creación de cámaras provinciales para potenciar el desarrollo regional. Se regresaba al gobierno presidencial por cuatro años. En 1843 se aprobó una nueva Constitución, tildada por algunos de monárquica. Se buscaba preservar el orden y la paz. Para moderar los excesos libertarios se fundaron colegios religiosos y se entregaron a misiones católicas vastos territorios de la nación. En 1853 se produjo un nuevo acto constitucional, de corte liberal, influido por los sucesos de la revolución de 1848 en París, en el cual se ampliaba la gama de derechos y libertades. La Constitución de 1858, la de la Confederación flexibilizó el carácter de las leyes, incluso el de la propia ley magna. Las constituciones de 1853 y 1858 sirvieron de base para la que en 1863 estableció los Estados Unidos de Colombia. En 1863 hasta 1886, se establece gobierno con autonomía, republicano, federal, electivo, alternativo y responsable. En 1886 triunfa el movimiento encabezado por Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro que dio como resultado la Constitución que regiría los destinos del país hasta 1991, era el fin de la hegemonía constitucional liberal. Centralizaba el poder ejecutivo, devolvía la preeminencia de la Iglesia católica en el manejo de la religión y la educación y establecía el Concordato con el Vaticano para la atención de tierras de misión dentro del territorio nacional. Presidencialista por excelencia, al punto de conceder amplias facultades al ejecutivo.

El mejor camino para determinar cual es el sistema económico es la CONSTITUCIÓN NACIONAL y se fundamenta entonces la legitimidad del estado

constitucional. Los resultados políticos y sociales en Rusia con el triunfo de los trabajadores, los principios sindicales, el cambio de polaridad de poder tras las guerras mundiales, son fenómenos que traen a Colombia ideas que afectarían el sistema, por lo que se desarrollan reformas múltiples para adecuarse a la cambiante situación del siglo XX, pero las más relevantes fueron las de 1910, 1918, 1921, 1936, 1945, 1958 y 1968.

La inoperancia creciente del Estado y la agudización de los conflictos en el país llevaron a la Constitución de 1991, que consignó en especial los siguientes propósitos: preponderancia de la democracia participativa frente a la representativa; una amplia carta de derechos humanos; fortalecimiento institucional; el principio de separación de poderes; adopción de mecanismos ágiles, eficientes y democráticos en materia económica; autonomía y descentralización territorial; reconocimiento de la diversidad cultural del país; establecimiento de unos aparatos más eficientes en justicia, incluyendo una Corte Constitucional dedicada a la preservación de su espíritu; disminución del poder central presidencial para conceder derechos a las regiones y las localidades; control sobre los estados de excepción y las atribuciones especiales al ejecutivo; posibilidad de acceso a representación en el legislativo de nuevas fuerzas y grupos sociales, políticas y culturales, incluyendo las etnias indígenas y negras;; lucha contra la corrupción de los funcionarios públicos; inhabilidad e incompatibilidad para el desempeño de función pública, transparencia en los procesos electorales.

La Constitución de 1991 define a la República de Colombia como un **ESTADO SOCIAL DE DERECHO**, donde las autoridades deben acatamiento constitucional y legal pero para la aplicación normativa deben ajustarse en principios de beneficio social y común. La Corte Constitucional con ponencia del Consejero CARLOS GAVIRIA DÍAZ, en asunto de Rad.: T-389-99 sobre el Estado Social de Derecho y las instituciones estatales establece:

*“La concepción del nuevo marco jurídico que surge a raíz de la expedición de la Constitución Política de 1991, es un fenómeno social que sobrepasa el propósito de una simple enunciación formal; la decisión de adoptar la forma **del Estado Social de Derecho**, trasciende los terrenos de la huería teoría para llenar de contenido y significado cada una de las acciones en el seno de la sociedad. En efecto, el concepto tradicional de Estado, cuya legitimidad descansa en la función desarrollada por tres ramas independientes que mecánicamente cumplen funciones asignadas por la ley, -intentando traducir con fidelidad los enunciados de una norma jurídica-, es radicalmente reformado por el Constituyente del 91, **que ve en la realidad, antes que en los códigos**, la justificación del sistema normativo que identificamos como derecho, y en general, de la organización política estatal. **Las ideas de justicia y equidad que han alentado el propósito de todos los ordenamientos jurídicos a lo largo de la historia ya no descansan en la interpretación rígida de normas** que inflexiblemente se enfrentan a ciertos hechos, sino en la articulación razonada de las distintas facetas de nuestra compleja realidad que esperan del derecho y sus instrumentos no una simple manera de hacer las cosas, sino una **eficaz forma para resolver los conflictos y proteger los derechos de cada cual**.*

*Desde plano del propio funcionamiento estatal, esto es, desde la perspectiva de las entidades que se encargan de desarrollar aquellas funciones o prestar esos servicios que reconocemos como típicamente estatales, también es posible identificar un cambio de paradigma que va de la mano de la Constitución de 1991. Y no puede ser de otra forma, porque los fines que se predicán de nuestra organización política, los principios que se defienden en la Carta de Derechos y la estructura que se construye tras la idea de la función pública, exige de una parte, la participación de todos los servidores públicos -sin importar cual sea el contenido material de sus actos-, y por otro lado, **una aplicación de las normas vigentes que no se colma con el razonamiento estrecho que ve en las reglas jurídicas***

obstáculos para la labor oficial sino que las toma como el inicio de la tarea de protección y garantía de los derechos.

Indica lo anterior que las actuaciones administrativas deben encaminarse bajo los postulados de la eficacia y la eficiencia, es decir buscando los mecanismos para un buen gobierno y con indicativos que demuestren los resultados valederos para el gobierno y la sociedad.

En Colombia el gobierno es legítimo desde cualquier óptica: La historia relatada muestra varios grupos políticos enfrentados por el poder político. Luego de establecida la estructura del estado, se desarrollan conflictos por la propiedad y la búsqueda de los caminos legales para perpetuar su posesión. Es así como se efectúan reformas constitucionales y legales que a manera de consolución muestran un estado comprometido con las causas sociales, en especial las laborales. A finales del siglo XX se profundizan reformas económicas que pretenden desregular los aspectos jurídicos y crear condiciones favorables para los sectores que detentan el poder. La legitimidad del gobierno se observa cuando el resultado de la obediencia es fruto de la aceptación del poder público, entendido este como el convencimiento de que el estado obra por si solo en beneficio colectivo. La democracia en Colombia y la participación mediante el voto es un indicativo de la aceptación del sistema, esto implica que el Gobierno es legítimo.

Es procedente traer un concepto de la Corte Constitucional sobre el valor del voto en la toma de decisiones y la legitimidad contenida en estas:

Corte Constitucional No. de Rad.: C-142-01

El voto constituye, sin lugar a dudas, uno de los elementos centrales de la democracia. No podría comprenderse la democracia sin la existencia de elecciones, en las cuales se eligen los gobernantes a través del voto de los

ciudadanos. *El ejercicio del voto constituye una manifestación de la libertad individual, en la medida en que la persona selecciona el candidato de su preferencia. Así mismo, constituye base de la legitimidad del sistema. Desde el punto de vista del voto como derecho y manifestación de la libertad individual, la Corte ha señalado que se trata de un derecho complejo, que comporta la elección individual y supone la existencia de una organización prestadora. Además tiene una función organizacional, lo cual no le resta su carácter de derecho fundamental, de aplicación inmediata.*

2.1 AUTORIDAD Y ACEPTACION

La definición de AUTORIDAD es: *La facultad de poder imponer obediencia.* Se expresa de diferentes maneras, legales, militares u organizativas institucionales. La autoridad difiere del poder en que no es una fuerza sin más, sino que va revestida de una combinación de los tres tipos de valores citados anteriormente. Además, la autoridad es conferida de algún modo por el pueblo, mientras que el poder es ejercido por los dirigentes, a veces en condiciones de coerción física. La ACEPTACION es recibir voluntariamente o sin oposición lo que se da, ofrece o encarga. Aprobar, dar por bueno. Asumir con resignación. Aprobar es asentir como buena una decisión.

La autoridad en este trabajo la ubicamos dentro del contexto constitucional y legal como un organismo legítimo de dominación o mejor de coordinación de las actividades sociales en búsqueda del bien común. Pero la autoridad pública ejerce actos de autoridad gubernamental y es entonces cuando se discute la legitimidad de ellos y la aceptación de los mismos, por cuanto si bien son recibidos sin discusión pueden implicar la no aceptación y más bien ser acatados sin convicción, hecho este que atentaría contra la legitimidad expuesta.

La Corte Constitucional nos ilustra de la mejor manera ante esta duda, que se resuelve en términos sencillos, existen dentro de la actividad gubernativa

decisiones que son aceptadas y otras que pueden ser parcial o totalmente rechazadas por el conglomerado, pero son legítimas si se prescriben con las formalidades legales y dentro del marco de la conveniencia social en aras de cumplir los fines del estado con validez y eficacia. Puede ocurrir que estos actos no estén debidamente motivados o desviar el fin estatal al personal y para ello se han establecido los diferentes mecanismos de control y los grados de responsabilidad del servidor infractor:

Corte Constitucional, Ponente Dr.: JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO,
No. de Rad.: C-371-99

*“Si en el Estado de Derecho ningún funcionario puede actuar por fuera de la competencia que le fija con antelación el ordenamiento jurídico, ni es admisible tampoco que quien ejerce autoridad exceda los términos de las precisas funciones que le corresponden, ni que omita el cumplimiento de los deberes que en su condición de tal le han sido constitucional o legalmente asignados (arts. 122, 123, 124 y 209 C.P., entre otros), de manera tal que el servidor público responde tanto por infringir la Constitución y las leyes como por exceso o defecto en el desempeño de su actividad (art. 6 C.P.), **todo lo cual significa que en sus decisiones no puede verse reflejado su capricho o su deseo sino la realización de los valores jurídicos que el sistema ha señalado con antelación**, es apenas una consecuencia lógica la de que esté obligado a exponer de manera exacta cuál es el fundamento jurídico y fáctico de sus resoluciones. Estas quedan sometidas al escrutinio posterior de los jueces, en defensa de los administrados y como prenda del efectivo imperio del Derecho en el seno de la sociedad”.*

La Aceptación no puede entenderse como el aplauso permanente a las decisiones tomadas sino al beneficio colectivo demostrado con los indicadores dentro del proceso evaluativo. Estos indicativos deben reflejar el mejoramiento del nivel de vida de la colectividad.

Las decisiones que toma el gobernante legítimo se entienden legítimas, pero en aras de mejorar la toma de medidas gubernativas se acude a mecanismos de participación ciudadana para consultar de mejor fuente la realidad social. Con el fortalecimiento de la democracia participativa y el señalamiento de nuevos mecanismos de participación, la intervención ciudadana es en la toma directa de las decisiones, así como en el control permanente sobre su ejecución y cumplimiento determinando una extensión e incremento de los espacios de participación de la comunidad, así como de procedimientos que garanticen efectivamente su realización, incluyendo esferas relacionadas con la vida personal, familiar, económica y social de los individuos, identificados como verdaderos sujetos sociales.

El retorno de la soberanía al pueblo colombiano como depositario del poder supremo, defirió en su voluntad la existencia, organización y el destino de las instituciones políticas del Estado. De tal manera que, la intervención ciudadana se entiende aplicada hacia la conformación, ejercicio y control del poder político, como un derecho político de estirpe constitucional (C.P., art. 40) esencial para el desarrollo de la organización política y social y a la vez inherente al desarrollo humano.

La Corte ha definido entonces la participación como “ un deber tanto de la persona como del ciudadano (C.P., art. 95); de esta manera, el principio de participación democrática más allá de comportamiento social y políticamente deseado para la toma de las decisiones colectivas, ha llegado a identificarse constitucionalmente, como principio fundante y fin esencial de Estado social de derecho colombiano (C.P., Preámbulo y arts. 1 y 2). (Corte Constitucional No. de Rad.: C-643-00)

El gobierno abre los espacios para que los ciudadanos participen democráticamente en la toma de decisiones. **El colombiano debe entender entonces que no solo participa de un derecho sino de una obligación constitucionalmente establecida.**

CAPITULO 3

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MANDATO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

3.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EJERCICIO DEL GOBIERNO.

Si bien la Constitución Nacional en su artículo 103 trae como mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, no significa esto que no hubiesen más formas de participación y control de las actividades gubernativas, es así como antes de analizar cada una de estas formas estudiaremos algunas acciones ciudadanas que tienen ingerencia directa en la administración pública en relación con la destinación de recursos presupuestales.

- DERECHO DE PETICIÓN

Consagrado en el artículo 23 de la C.N. y consiste en que por este medio toda persona tiene derecho de presentar solicitudes ante las autoridades públicas en interés individual o general y obtener pronta resolución de las mismas. La persona puede por medio de este ejercicio presentar quejas, reclamos, manifestaciones respetuosas, e inclusive que se permita la revisión de documentos o copias de estos. Igualmente por medio de esta vía se acciona el aparato estatal para que dicte un acto administrativo, el cual puede contener una decisión presupuestal.

Es considerada en el ESTATUTO UNICO DISCIPLINARIO (ley734 de 2002) una falta grave la desatención de esta función por parte del servidor público y gravísima cuando la no contestación implica el silencio positivo de la administración. La omisión de respuesta o respuesta parcial de lo solicitado,

genere igualmente el derecho de ampararse en el ejercicio de la TUTELA, por violación a un derecho fundamental.

- ACCION TUTELA

Es uno de los mayores logros obtenidos por los grupos sociales representados en la ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE del año 1991. Su objetivo claro y concreto es defender a toda persona de la vulneración de sus derechos fundamentales contenidos en la misma. El artículo 86 de la Constitución Nacional lo contempla y se reglamenta mediante los decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2002.

Su accionar comprende términos perentorios para la autoridad judicial ante la cual se instaura, la cual siempre dará prelación a su curso y podrá aplicarse sin mayores formalidades en caso de ser evidente la vulneración del derecho fundamental.

No procede contra actos de carácter general y abstractos, ni tampoco si existen otras acciones judiciales que permitan amparar el derecho salvo que el peligro o daño sea inminente.

Aunque ha sido reiterativa la Corte Constitucional en afirmar, que por este medio no se puede ordenar imputaciones presupuestales, también es cierto que cuando el daño o el riesgo es inminente si se puede ordenar que en un término perentorio la autoridad pueda ejecutar determinadas obras que anulen o minimicen ese peligro.

Esta solicitud la elevará la persona afectada o si lo hace un representante legal de una entidad como Junta Comunal lo que deberá ejercer es una acción colectiva, llámese Acción popular o de Grupo.

- LA ACCION DE CUMPLIMIENTO

Toda persona puede acudir ante autoridad Judicial, en el caso del Departamento de Nariño será interpuesta en el Tribunal Contencioso Administrativo, para obtener el cumplimiento de una medida con fuerza de ley o acto administrativo. Artículo 87 de la Constitución Nacional.

Reglamentado en la ley 393 de 1997. Procede contra acciones y omisiones de autoridades pública o particulares, cuando no cumplen los mandatos o ejecutan actos que impliquen incumplimiento de los mismos. No procede cuando pueden ser amparado por vía de tutela o existen otras acciones legales salvo que el daño sea inminente.

La desatención de normas y actos administrativos vigentes, además de la responsabilidad disciplinaria contenida en la ley 734 de 2002, conlleva acciones penales (ley 599 de 2000) que podría caer en algún tipo penal identificado como DELITO CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA, ya que la conducta sea ocasionada por la acción o la omisión o efectuar alguna contrariando norma valida o resolución ejecutoriada.

- ACCIONES POPULARES

Se establece la facultad para que toda persona la pueda ejercer en defensa de un derecho e interés colectivo, en contra de toda autoridad e inclusive de particulares que ejecuten actos que causen o amenacen causar daño a un derecho colectivo, o incluso detener un daño ocurrente y aún prevé volver las cosas a su estado inicial. Artículo 88 Constitución Nacional, ley 9 de 1989, ley 472 de 1998.

Se interpone en nuestro caso, ante el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NARIÑO. Protegerá especialmente derechos colectivos como el medio ambiente, espacio público, salubridad pública, patrimonio, daños colectivos etc...

En ejercicio de las acciones populares, las normas reglamentarias establecieron no solo las causales para invocar las acciones administrativas que atenten contra un derecho colectivo, sino también la causal subjetiva de considerar que a través del accionar se atenta contra la MORAL ADMINISTRATIVA, entendida esta, como la conducta que transgrede normas imperativas, disciplinarias o penales, incluido dentro de la gestión efectuada por el servidor.

- ACCIONES DE GRUPO

Contenida en el mismo artículo 88 de la Constitución Nacional que establece las acciones populares, sino que dentro del mismo se faculta a determinados grupos humanos caracterizados por condiciones uniformes, respecto de una misma causa, y que se vean afectados en su integridad y generalidad, para que reclamen por la vía judicial, en este caso el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NARIÑO, el reconocimiento e indemnización de los perjuicios ocasionados.

Su reglamentación se encuentra en la ley 472 de 1998. Establece que el grupo no puede ser inferior a 20 personas y se promueve mediante abogado, esta acción prescribe en dos (2) años contados a partir de la última acción lesiva.

- LAS DEMANDAS CONTRA ACTOS OFICIALES

Todo Acto proferido por las autoridades Administrativas puede ser demandado, por violación a los preceptos constitucionales y legales, acción que la puede ejercer cualquier ciudadano.

Los actos del Congreso y los presidenciales expedidos por delegación, se demandan mediante la Acción Pública de Constitucionalidad ante la Corte Constitucional y los que estén dentro de la esfera presidencial, del Departamento y del Municipio mediante la acción de Nulidad, ante los Tribunales Contenciosos o Concejo de Estado según su competencia..

- LAS DENUNCIAS CONTRA SERVIDORES PUBLICOS

El CODIGO PENAL COLOMBIANO contempla dentro de su normatividad los tipos penales dentro de los cuales puede caer la conducta de un servidor público. Es su desconocimiento lo que hace que los afectados por una medida oficial no las ejerciten.

La misma ley establece que el funcionario responsable de la malversación de fondos públicos debe responder con su propio capital por el daño ocasionado, esto mediante la ACCION DE REPETICIÓN. Es decir, que los servidores no pueden disponer de los recursos a su libre arbitrio, sino, que sus actuaciones también deben someterse al rigor de la ritualidad procesal.

La violación de los procesos legalmente establecidos, el extravío o el uso indebido de recursos, el abuso de la función, etc... Implican responsabilidad penal, tipificada s en el Código Penal Colombiano.

- LAS QUEJAS

En cualquier caso de acción u omisión con la que un servidor público afecte el orden legal, puede ser demandado para investigación o control mediante queja o petitorio ante CUATRO entidades:

- **LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA:** Vigila el manejo de los dineros públicos para que su ejecución no afecte al patrimonio económico causándole detrimento. En caso de existir responsabilidad del servidor, le compete a este ente de control ejercer el cobro mediante la acción de repetición y el juicio fiscal.
- **LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACION:** Cualquier ciudadano puede solicitar se investigue a un servidor público por acciones u omisiones que alteren el orden legal de la entidad donde labora. Igualmente vigila que la conducta personal del servidor se adecue al contexto normal de la sociedad.
- **EL CONCEJO MUNICIPAL:** Todo ciudadano puede presentar ante el Concejo Municipal de su localidad, solicitud respetuosa de investigar alguna acción u omisión de determinado servidor público con la cual se altera el orden social y económico del Municipio. El Concejo Municipal puede invitar a los funcionarios y citarlos en el caso de altos funcionarios como Secretarios, Gerentes, Directores, para que informen sobre sus actuaciones.
- **LA PERSONERÍA MUNICIPAL:** Investiga a determinados funcionarios en asuntos que no son competencia de la Procuraduría General de la Nación y a los cuales puede sancionar en primera instancia, esta facultad esta determinada conforme la delegación que ostenta como parte del ministerio público para la vigilancia administrativa

- LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS

Conforme la ley 850 de 2003 todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como: Organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin

ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley podrán constituir veedurías ciudadanas. Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por las veedurías ciudadanas, la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de la gestión que se les ha encomendado.

- CONTROL DE VECINDAD

En los casos en que se realicen procesos de participación ciudadana en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, sólo podrán consignar su apoyo quienes residan en la respectiva entidad territorial y estén inscritos en el correspondiente censo electoral. En la decisión de asuntos de carácter local solo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio. En caso de violación de este precepto, las normas electorales han prescrito diferentes mecanismos para la impugnación.

- OTROS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- Art. 2 C.N. El estado facilitará la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, administrativa y cultural de la nación.
- Art. 40 C.N. Todo ciudadano debe participar en el control político de la gestión pública.
- Art 43 C.N. Participación de la mujer.

- Art. 45 C.N. Participación de los jóvenes.
- Art. 49 C.N. Participación en el sector social SALUD. Ley 10 de enero 10 de 1990, Ley 100 del 23 de diciembre de 1990, decreto 1416 de 1990, Decreto 1757 de 1994.
- Art. 68 C.N. participación De la comunidad educativa dirección de las instituciones de educación , ley 115 de 1994.
- Art. 78 C.N. Participación en la vigilancia de la producción de bienes y servicios por parte de organizaciones de vigilancia del consumo y servicios. Ley 134 de 1994.
- Art. 79 C.N. Participación de la comunidad en las decisiones que pueden afectar el medio ambiente. Ley 99 de 1993.
- Art. 311 C.N. El municipio promoverá la participación ciudadana. Ley 136 de 1994.
- Art. 340 C.N. Para la planeación existirán comités con participación comunitaria. En el ordenamiento territorial igualmente participará la comunidad, según lo prescrito por la ley 388 de 1997.
- Art. 342 C.N. La ley reglamentará la participación comunitaria, ocurrida con la ley 134 de 1994.
- Ley 489 de 1998. Ordena que la Administración pública ejercite los principio de participación y democratización de la gestión pública, por lo que involucrará a los ciudadanos en la formulación, ejecución y control de dicha gestión y en especial mediante la convocatoria a AUDIENCIAS PUBLICAS.

3.2 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRATICA ARTICULO 103 CONSTITUCION POLÍTICA DE COLOMBIA

El artículo 103 de la Carta Política ha establecido en su párrafo primero que son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: EL VOTO, EL PLEBISCITO, EL REFERENDO, LA CONSULTA POPULAR, EL CABILDO ABIERTO, la INICIATIVA LEGISLATIVA y la REVOCATORIA DEL MANDATO.

Ya se demostró anteriormente, que existen otros mecanismo diferentes a los contenidos en este artículo, para que las personas o ciudadanos, puedan participar en la toma de decisiones gubernamentales, ya sea por vía de acción o por vía de control. Pero el Constituyente de 1991 decidió incorporar dentro del articulado un mandato expreso de participación democrática, su ámbito de acción es nacional, departamental y municipal, con ello permite que la sociedad se vincule directamente con el estado.

En cada ciudadano se ostenta una parte de la soberanía por ello con relación a los elegidos no se les otorga representación sino un mandato.

La CORTE CONSTITUCIONAL en sentencia proferida con ponencia del Magistrado. Hernando Herrera Vergara de abril 14 de 1994 con No. de Rad.: C-180-94 conceptuó sobre los alcances de la PARTICIPACION CIUDADANA en los siguientes términos:

...”El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva insita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de

representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social...”

Haremos referencia a cada uno de estos mecanismos para analizar si su aplicación se ha dado en el Municipio de Pasto como mecanismo de participación:

3.2.1 El Voto. Toda persona puede definir mediante este acto acerca de un propuesta o un asunto de interés general. La Constitución Nacional en el artículo 40 establece que el ejercicio y control político mediante el voto es un derecho, así mismo la participación en estos procesos según el artículo 94 es una obligación.

En nuestra normatividad se desprende que el voto es libre, universal, igual y secreto.

3.2.2 El Plebiscito. Es de competencia del Presidente de la República, mediante el cual consulta sobre una decisión tomada por el ejecutivo.

3.2.3 Iniciativa Legislativa y Normativa. Existen diferencias sustanciales en estas dos clases de iniciativas que analizaremos de manera separada:

- **INICIATIVA LEGISLATIVA**

Un grupo de ciudadano puede convertirse en un momento determinado como promotores de una iniciativa para modificar tanto la Constitución Nacional como el componente legal del país.

Los Diputados y Concejales en número que corresponda al 30% del total de ellos también pueden practicar esta iniciativa.

- **INICIATIVA NORMATIVA**

Igual que la anterior pero dirigida a presentar iniciativas en las Asambleas Departamentales, Concejo Municipal, Juntas Administradoras Locales.

Su aplicación es compleja por cuanto en ambos casos el grupo de ciudadanos que se propone presentar una iniciativa debe agruparse y postularse como proponentes y conseguir la firma del 5 % del total del censo electoral que respalden su iniciativa, igualmente no procede en temas presupuestales, de orden público o asuntos exclusivos del poder ejecutivo. Es decir de difícil aplicación.

3.2.4 El Referendo. Es definido por la Ley 134 de 1994 como la convocatoria que se hace al pueblo para apruebe o rechace un proyecto de norma, o disida si deroga o no una norma aprobada.

- **REFERENDO APROBATORIO**

Se refiere a la consulta sobre PROYECTOS de Acto legislativo, leyes, ordenanzas o acuerdos de iniciativa popular para preguntar al constituyente primario si lo acepta o no.

- **REFERENDO DEROGATORIO**

La decisión esta tomada y se pregunta sobre su vigencia o no.

- **REFERENDO OBLIGATORIO**

Cuando se refiere a derechos fundamentales y cuando se decide sobre la creación de una nueva entidad territorial.

- **REFERENDO REGIONAL**

No existen todavía las regiones en nuestro país, pero se entiende que este término se refiere a las entidades territoriales, es decir en los departamentos y Municipios.

Para practicar los referendos se hace necesario que sea el gobierno o un número de promotores que será en número de 5000 ciudadanos inscritos en el censo electoral para iniciativa popular y la iniciativa para modificar normas se acompañará del 5 o el 10 % de los votantes para ser tomada en cuenta y requerirá del 25% del total del censo electoral. Se prohíbe que coincida con otra elección y cuando la materia es de iniciativa popular que verse sobre temas presupuestales, de orden público o temas exclusivos del Ejecutivo.3.2.5 La Consulta Popular. **El Presidente de la República, los Gobernadores o Alcaldes, pueden formular preguntas al pueblo sobre algún tema general y de trascendencia en la región sobre la cual recae la decisión que podría tomar. Esta medida ya venía dentro de los mandatos legales en nuestro país mucho antes de la vigencia de la constitución de 1991 y en muchos Municipios se ha puesto en práctica.**

La consulta popular es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés GENERAL que la obliga a traducirla en acciones concretas. Es el parecer que se solicita a la comunidad para definir la realización o buscar el apoyo en relación con actuaciones administrativas en el ámbito local.

El derecho de todo ciudadano a participar en las consultas populares, hace parte del derecho fundamental a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político.

En los Municipio corresponde al Alcalde Municipal su iniciativa y deberá contar con la anuencia del Concejo Municipal. Puede efectuarse en fechas que coincidan con otras elecciones.

Cuando se requiera de la expedición de Acuerdo Municipal, la autoridad competente tiene 3 meses para proferirlo o de lo contrario se lo expedirá por decreto.

Existen Consultas populares obligatorias como son: Creación de nuevos Departamentos, formación de áreas metropolitanas e ingreso de un número municipios a una provincia.

La temática es amplia y solo se exceptúan convocatorias de asambleas constituyentes.

3.2.5 Revocatoria del Mandato. Este es uno de los logros más importantes de la participación ciudadana y procede en contra de ALCALDES Y GOBERNADORES.

Su concepción jurídica se obtiene de la legislación civil que establece la relación jurídica del mandante y el mandatario, relación contractual que consiste en que el primero de los nombrados le entrega facultades al segundo para que adelante gestiones a su nombre en determinados temas, pero este contrato puede ser revocado en cualquier momento o sea dejado sin efectos. Esta procede contra el mandato imperativo, o sea a manera regional y no contra el Presidente por considerarse este como mandato representativo, es decir que lleva en su nombre el de la nación entera.

Los Alcaldes y Gobernadores inscriben su programa de gobierno y por ello se denomina voto programático, el acto de elegirlos. El incumplimiento lleva como resultado la revocatoria. Los requisitos para que sea procedente la hacen insidiosa: Más de un año de elegido, 40 % de firmas de respaldo de los votos obtenidos por el mandatario y de votantes efectivos es decir, que quienes tienen derecho, jurídica y políticamente a revocar un mandato, sean las mismas personas que lo confirieron u otorgaron , como también de un 60% de votantes del proceso anterior y ahora al momento de la consulta.

Es un mecanismo de participación comunitaria muy difícil de practicar.

3.2.6 El Cabildo Abierto. Esta figura siempre ha existido en el contexto social colombiano. Inicialmente como la asamblea de ciudadanos, posteriormente como reunión de delegados comunales y posteriormente con la elección directa.

EL CABILDO ABIERTO es competencia exclusiva de los CONCEJOS MUNICIPALES y de la JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES, los cuales dos veces por año deberán convocar a los cabildos abiertos, donde se discutan temas locales y sean resueltos a más tardar dentro de la semana siguiente. Pero la comunidad que requiera convocar a un cabildo por medio de estas Corporaciones deberá contar con el apoyo de 5 por mil de los votantes.

La Constitución de 1991 le da un contexto jurídico a los cabildos, en el sentido de reglamentar una actividad que se consideraba propiamente un derecho ciudadano, e incluso esta norma confunde la actividad comunitaria con la reglada e impone unos requisitos en la norma que la desarrolla que hace también de difícil aplicación en al ámbito general.

Este derecho de solicitar cabildos se ha confundido con el derecho de petición de orden general. En su desarrollo se pueden citar funcionarios. En ningún momento se fijarán obligaciones presupuestales.

3.3 FORMA SUI GÉNERIS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El artículo 103 establece en su párrafo final: *“El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.”*

Lo anterior significa que administrativamente existen otros mecanismos para que la comunidad participe en la toma de decisiones que inicialmente se pensaría como las acogidas ya por vía normativa o reglamentaria, pero existen las nacidas en la voluntad de los administradores ya por su plan de gobierno social o por filosofía en su manera de actuar..

Es el caso general de las convocatorias por parte de las autoridades Administrativas a la comunidad, sea organizada o no, a reuniones informativas o

decisorias, esto no es ocasional sino mas bien de una práctica común en la sociedad.

A nivel Nacional es reconocida la ASAMBLEA DE COMUNIDADES promovida en cada Departamento por el Presidente de la República. En el Departamento de Nariño existe la convocatoria a través de la Constituyente Departamental donde se discuten temas generales y presupuestales. A nivel Municipal las visitas a localidades y la convocatoria a asambleas es una práctica común entre los mandatarios.

En un gran porcentaje, en las reuniones de este tipo, se discuten temas que afectan a la comunidad pero también se aprueban decisiones que afectan el presupuesto, es decir, que en materia decisoria sobre recursos, tienen mayor ingerencia que otras formas constitucionales de participación.

Su obligatoriedad radica en los compromisos directos y formales con la comunidad.

CAPITULO 4

4. RESEÑA DE LOS ULTIMOS 12 AÑOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN EN PASTO

4.1 ALCALDES ANTERIORES A 1995. En Pasto, en diferentes oportunidades la comunidad se ha levantado en acciones, violentas en algunas oportunidades y en otras utilizando mecanismos de presión económica o gremial, encaminadas a obtener reformas gubernamentales o la adopción de políticas sociales. El cabildo Abierto es uno de los mecanismos optados en este sector geográfico, aunque generalmente han sido las actividades de fuerza las que han conseguido obtener importantes logros regionales. Es decir la participación ciudadana se ha circunscrito a resolver conflictos locales coyunturales. Los impuestos, el cobro de servicios públicos, tarifas de transportes, etc.

4.2 ALCALDE ANTONIO NAVARRO WOLF 1995 – 1997. Con la elección de ANTONIO NAVARRO WOLF como ALCALDE de Pasto, la comunidad electora vota por el proyecto político denominado **VISION GERENCIAL**, el cual se fundamentó en visualizar el municipio como una gran empresa con la misión de promover y garantizar el bienestar de todos los ciudadanos que residen en su territorio.

Este concepto comprende los siguientes elementos:

- .- La gestión se encamina directamente ante la comunidad
- .- Existen escaso recursos para cumplir todas las obligaciones
- .- La demanda de desarrollo local es creciente
- .- Existe vacío en la participación de la comunidad en la gestión pública

- .- Asignaciones presupuestales con criterios unilaterales de gobierno (Alcalde-Concejo)
- .- Planes de desarrollo correspondían a lógicas distintas a veces contrapuestos.
- .- Elevación a compromisos públicos de cumplimiento del papel de gerente que permita identificar problemas prioritarios y llegar a soluciones ágiles.

Su plan de Gobierno tiene las siguientes características:

*** MISIÓN Y PROPOSITOS**

- .- Implementación de un programa radial oficial
- .- Un día a la semana de atención ciudadana con todo su gabinete
- .- Rendición de cuentas
- .- Formación integral del servidor público
- .- Promover EL CABILDO ABIERTO, inicialmente en el sector rural, como un mecanismo de participación democrática, donde comunidad identifique los problemas, priorice y formule proyectos de inversión social. Plantea que con su ejecución “ sea un instrumento eficaz de concertación en la consecución de la democracia, de la participación, de la distribución equitativa del presupuesto de inversión y un gran paso para el proceso de desarrollo de la comunidad”.
- .- Involucrar a la comunidad en el proceso administrativo del municipio.
- .- Facilitar y abrir espacios para que la comunidad realice seguimiento de las obras.

*** LOS ACTORES**

No son los ciudadanos sino todas las personas quienes participan. Están representando al estado, al sistema político y la sociedad civil. Por parte de la Alcaldía participan: El Alcalde, Secretarios De Despacho, Gerentes de Entidades Descentralizadas, Corregidores, Comisarios,

Representantes del sistema político: Concejales, Representantes de la sociedad civil: Ediles, Directivos de las Juntas de Acción Comunal y Juntas Administradoras Locales y Líderes Comunitarios.

*** METODOLOGÍA DEL CABILDO ABIERTO**

ACTIVIDAD PREVIA: Se elabora un plan de trabajo y cronograma de actividades. Techos presupuestales, distribución de la inversión según lo estipulado en la ley 60 de 1993 y lineamientos de DNP

PRIMER TALLER: capacitación y actualización a la comunidad sobre las normas de participación ciudadana, presupuesto, inversión social, identificación de problemas, priorización de proyectos y perfiles, mecanismos de financiación, entre otros aspectos. Elevación de actas.

SEGUNDO TALLER: Evaluación para la priorización de los proyectos con viabilidad técnica.

*** DIA DEL CABILDO ABIERTO**

En el evento participan a través de exposiciones los actores. Discusión de techos presupuestales. Finalmente se llega a acuerdos de consenso en materia de proyectos de inversión y obras, estos son registrados en las llamadas **ACTAS DE CABILDOS**.

*** EVALUACION Y SEGUIMIENTO DE LOS COMPROMISOS**

La evaluación se convierte en un proceso continuo que debe realizarse desde la formulación hasta la finalización de cada uno de los proyectos que el ente municipal acordó ejecutar.

*** METODOLOGÍA**

La ejecución del proyecto de cabildos le implicó al gobierno de ANTONIO NAVARRO la identificación de factibilidad que resume de la siguiente manera:

- Factibilidad social, que beneficie a la mayoría de la población o aquella que no ha recibido una obra.
- Factibilidad técnica, que responda a una solución que no vaya a generar otros problemas
- Factibilidad económica, que exista disponibilidad de recursos financieros y se garantice por parte de la administración municipal, de la comunidad y los fondos de cofinanciación.
- Factibilidad política, que el proyecto sea respaldado por la administración municipal ,en cabeza del alcalde, la comunidad y sus organizaciones.

**MODELO DE ACTA DE CABILDO – VIGENCIA 1997
NOVIEMBRE 10 DE 1996
CORREGIMIENTO DE SANTA BARBARA**

Tabla 1. Modelo Acta de Cabildo

No.	Vereda	Educación	Salud	Saneamiento Básico	Deporte Cultura	OTROS SECTORES		OTROS RECURSOS	
						Vivienda	Vías	Seguridad	Electrifi
15	El Socorro						Vía (14)		
16	Divino Niño								18.915.000 (20)
17	Todo el Cgto.	6.000.000 (4)	50.384.000 (7)		3.200.000 (13)		Vía (15)	3.500.000 (16)	

Fuente: Planeación Municipal Desarrollo Comunitario

TALLERES PREPARATORIOS Y POBLACIÓN ASISTENTE

Tabla 2. Talleres preparatorios y población asistente

NOMBRE CORRECIMIENTO	TALLER 1						TALLER 2					
	1995		1996		1997		1995		1996		1997	
	#	Pobl.Asist	#	Pobl.Asist	#	Pobl.Asist	#	Pobl.Asist	#	Pobl.Asist	#	Pobl.Asist
Morasurco	-	-	1	-	1	44	-	-	1	-	1	44
Buesaquillo	-	-	1	-	1	47	-	-	1	-	1	47
Genoy	-	-	1	47	1	47	-	-	1	47	1	47
Mapachico	-	-	1	48	1	48	-	-	1	48	1	48
El Encano	-	-	1	80	1	80	-	-	1	80	1	80
La Laguna	-	-	1	65	1	65	-	-	1	65	1	65
Catambuco	-	-	1	84	1	84	-	-	1	84	1	84
Santa Bárbara	-	-	1	71	1	71	-	-	1	71	1	71
Nariño	-	-	1	41	1	41	-	-	1	41	1	41
La Caldera	-	-	1	-	1	48	-	-	1	-	1	48
Obonuco	-	-	1	45	1	45	-	-	1	45	1	45

FUENTE: PLANEACION MUNICIPAL DESARROLLO COMUNITARIO, CABILDO ABIERTO

* En el año 1995, no se realizaron talleres preparatorios para cabildos.

ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO

Tabla 3. Cabildos en Pasto Sector Rural

CABILDOS EN PASTO SECTOR RURAL

NOMBRE CORREGIMIENTO	No. DE CABILDOS						1995				1996				1997			
	1995		1996		1997		Pres. #	Aprob. #	Valor Miles \$	Pobl. Bene	Pres. #	Aprob. #	Valor Miles \$	Pobl. Bene	Pres. #	Aprob. #	Valor Miles \$	Pobl. Bene
Morasurco 4%					1	90								20	16	59.827.832	1.680	
Buesaquillo 4%					1	90								20	20	59.827.832	1.680	
Genoy 9%	1	85	1	90	1	95	20	18	181.550		18	16	113.000		18	17	134.612.622	3.780
Mapachico 4%	1	70	1	80	1	95	22	20	386.351		16	15	44.000		19	17	59.827.832	1.680
El Encano 12%	1	11	1	115	1	115	31	31	508.723		30	28	510.000		25	19	179.483.496	5.040
La Laguna 14%	1	105	1	110	1	110	30	30	200.086		18	16	143.000		25	25	209.397.412	5.880
Catambuco 23%	1	120	1	120	1	120	30	30	272.904		30	26	253.000		33	27	344.010.034	9.660
Santa Bárbara 9%	1	115	1	115	1	114	12	11	207.976		23	20	438.213		25	23	134.612.622	3.780
Nariño 8%	1	85	1	90	1	95	34	34	462.859		10	7	121.000		20	16	119.655.664	3.360
La Caldera 4%					1	95									15	13	59.827.832	1.680
Obonuco 9%	1		1		1	90	21	19	825.564		14	14	99.000		15	13	134.612.622	3.780

FUENTE: PLANEACION MUNICIPAL, DESARROLLO COMUNITARIO,
CABILDO ABIERTO, MIN. HACIENDA

* Para 1995 y 1996 la población beneficiaria corresponde a 40.000 habitantes, excluyendo a los corregimientos de Morasurco, Buesaquillo y La Caldera.

Techos
mínimos de
cada corregimiento

**ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO AÑO 1997
TOTAL DEL PRESUPUESTO MUNICIPIO VIGENCIA 1997 – 37 MIL MILLONES**

INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION	10.037.890.000			
Libre Asignación Funcionamiento	1.505.683.500			
Inversión Forzosa	8.532.206.500			
Sector Urbano 82,47%	7.036.510.701	Habitantes	320.000	
Sector Rural 17,53%	1.495.695.799	Habitantes	<u>42.000</u>	
		Total poblac.	362.000	

Tabla 4. Distribución del presupuesto por sectores sociales 1997

	INVERSION URBANA	INVERSION RURAL	TOTAL
SECTOR SALUD (30%)	2.110.953.210	448.708.740	2.559.661.950
SECTOR SALUD (25%)	1.759.127.675	373.923.950	2.133.051.625
Régimen Subsidiado (15 ptos.)	1.055.476.605	224.354.370	1.279.830.975
Inversión (10 puntos)	703.651.070	149.569.580	853.220.650
SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO (20%)	1.407.302.140	299.139.160	1.706.441.300
DEPORTE CULTURA Y RECREACIÓN (5%)	351.825.535	74.784.790	426.610.325
OTROS SECTORES SOCIALES (20%)	1.407.302.140	299.139.160	1.706.441.300

La asignación del presupuesto rural se efectúa teniendo en cuenta la población por corregimiento y veredas

Fuente: Planeación Municipal Desarrollo Comunitario.

4.3 ALCALDE JIMMY PEDREROS 1998 – 2000

El Alcalde JIMMY PEDREROS desarrolla su campaña electoral por medio de ASAMBLEAS con la comunidad y en las cuales FIRMA LAS ACTAS COMPROMISORIAS, documentos que plasman el diagnóstico de los problemas del sector y las soluciones, que en esencia son inversiones a las cuales se compromete el candidato a ejecutar luego de ser elegido Alcalde.

Como Alcalde JIMMY PEDREROS no continúa el proceso de democracia participativa (cabildos) y tampoco da validez a las actas firmadas en campaña electoral. Presenta al final de su gobierno un proyecto de acuerdo mediante el cual se INSTITUCIONALIZAN LOS CABILDOS EN EL MUNICIPIO DE PASTO, el cual es devuelto por el Concejo Municipal por carecer de legalidad teniendo en cuenta que los CABILDOS están reglamentados por vía legal (ley 134 de 1996).

4.4 ALCALDE EDUARDO ALVARADO SANTANDER 2001- 2003

Dentro del plan de gobierno del Alcalde de Pasto, EDUARDO ALVARADO SANTANDER expone el programa **FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA (CABILDOS)**. El cual sustenta como el hecho de que la democracia se concreta en el presupuesto con una práctica participativa. A través de cabildos, en cada comuna y en cada corregimiento, con amplia participación ciudadana se priorizaron proyectos y se asignaron recursos para su ejecución. Mediante el proceso de formulación participativa del presupuesto para la vigencia 2002, adelantado a través de precabildos, reuniones comunitarias, 20 cabildos y asamblea de voceros comunitarios en el periodo 2001, con participación de más de 30.000 personas, se priorizaron 278 proyectos para un total de 17 mil millones de pesos. La aplicación de la participación ciudadana se efectúa tanto en el sector urbano como rural.

EDUARDO ALVARADO formulan EJES ESTRATÉGICOS DE INVERSIÓN donde se plantea en el PLAN DE DESARROLLO para la vigencia 2000 – 2003 y en cada uno de ellos planes y programa relacionados de manera general para

luego ser tratados de manera específica en la ejecución presupuestal. Es así como la PARTICIPACIÓN CIUDADANA dentro de los cabildos se sujetan a lineamientos no solamente legales sino también a políticas de gobierno previamente establecidas en este plan. La evaluación de cumplimiento del programa es a través de indicativos especificados en las metas.

La metodología utilizada trae elementos de la administración de ANTONIO NAVARRO, como los talleres que se denominan ASAMBLEAS PREPARATORIAS, donde se informa a la comunidad de los mecanismos de participación, los ejes estratégicos y montos presupuestales asignados a cada corregimiento o comuna de acuerdo al índice poblacional y a un diagnóstico de necesidades. Se descartan los techos presupuestales por sectores, por haber desaparecido lo dispuesto en la ley 60 de 1993 y solo fija montos globales sectorizados.

En el informe de gestión de esta administración la gran mayoría de las iniciativas comunitarias priorizadas en cabildos no tenían el carácter de proyectos propiamente dichos, sino el de propuesta, idea o perfil, siendo necesarios que el equipo técnico de la administración los elabore en todas sus dimensiones, en especial en materia económica. De las iniciativas comunitarias priorizadas en cabildo y los ajustes se viabilizan 315 proyectos y su valor real ajustado fue de 27.448 millones de pesos. De Estos en el año 2002 se ejecutaron 218 proyectos por un valor de 14.093 millones de pesos y en el año 2003 se ejecutan 97 proyectos para un valor total de 13.354 millones de pesos. Los recursos necesarios se ubican en cada Plan de Acción de las dependencias de la Administración Municipal de Pasto. En total se priorizaron 278 proyectos para un total de diez y siete mil millones, novecientos tres mil pesos.

La Administración Municipal realizó el proceso de Rendición de Cuentas, con una participación de más de 2.600 personas de acuerdo a actas que reposan en Planeación Municipal.

**RESUMEN DE PROYECTOS PRIORIZADOS EN CABILDOS POR EJES
ESTRATÉGICOS DEL PLAN DE DESARROLLO**

Tabla 5. Valores de proyectos de Cabildo por ejes del Plan de Desarrollo

EJES ESTRATEGICO	APROBADO CABILDO 2001	VALOR EJECUTADO 2002	VALOR POR EJECUTAR 2003	TOTAL
CULTURA	968,500	679,521	239,500	919,021
EDUCACION	3,484,500	5,204,593	674,006	5,878,600
MEDIO AMBIENTE	1,513,000	739,690	320,000	1,059,690
SALUD	388,750	175,973	266,750	442,723
SANEAMIENTO BASICO	3,880,500	3,122,090	6,074,781	9,196,872
PASTO DEPORTIVO	876,250	524,662	363,283	887,945
NIÑEZ, JUVENTUD, FAMILIA Y GRUPOS	377,000	277,000	100,000	377,000
PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD	1,176,050	253,050	911,000	1,164,050
MEJORES VIAS	4,746,950	2,633,906	4,330,454	6,964,360
ELECTRIFICACION	273,000	264,289	75,000	339,289
SEGURIDAD Y CONVIVENCIA	103,000	103,000	0	103,000
RELACION ENTRE LO PUBLICO Y PRIVADO	116,000	116,000	0	116,000
TOTAL	17,903,500	14,093,777	13,354,775	27,448,553

EJE ESTRATÉGICO	No. DE PROYECTOS	VALOR APROBADO EN CABILDO (miles de pesos)
Cultura	27	968.500
Educación	59	3.484.500
Medio Ambiente	13	1.513.000
Salud	96	388.750
Saneamiento Básico	6	3.880.500
Pasto Deportivo	60	876.250
Niñez, Juventud, Familia y Grupos	30	377.000
Productividad y Competitividad	5	1.176.050
Mejores vías	3	4.746.950
Electrificación	17	273.000
Seguridad y Convivencia	55	103.000
Relación entre lo público y lo privado	3	116.000
TOTAL	278	17.903.500

Fuente: Planeación Municipal

Tabla 6. Consolidado proyecto priorizados

**CONSOLIDADO PROYECTOS PRIORIZADOS CABILDOS 2002 POR
COMUNAS Y CORREGIMIENTOS**

COMUNA	VALOR APROBADO EN CABILDO	VALOR EJECUTADO	VALOR POR EJECUTAR	VALOR TOTAL AJUSTADO
1	771,499,598	225,309,664	500,000,000	760,105,649
2	358,237,134	250,526,313	85,000,000	335,526,313
3	1,511,000,000	1,179,868,828	596,672,354	1,776,541,182
4	1,480,000,000	1,638,581,710	998,400,082	2,636,981,792
5	1,176,000,000	562,172,431	306,000,000	868,172,431
6	1,372,000,000	1,713,061,447	866,028,818	2,579,090,265
7	220,000,000	10,390,330	248,855,274	259,245,604
8	1,323,000,000	600,767,782	923,262,305	1,524,030,087
9	1,185,000,000	526,720,800	1,027,157,156	1,553,877,956
10	1,425,000,000	1,165,402,100	702,073,425	1,867,475,525
11	708,500,000	420,085,388	485,052,917	905,138,305
12	1,085,000,000	173,492,703	1,340,049,206	1,513,541,909

Fuente: Planeación Municipal

Tabla 7. Valores proyectos de Cabildos

VALORES DE PROYECTOS DE CABILDOS POR CORREGIMIENTOS

Buesaquillo	378,000,000	361,560,912	359,566,994	721,127,906
Cabrera	280,000,000	329,274,789	67,533,507	396,808,296
Calambuco	767,050,000	930,863,984	710,599,523	1,641,463,507
Cujacal	80,000,000		185,924,507	185,924,507
El Encano	782,020,282	628,491,893	228,750,000	857,241,893
General	315,000,000	315,000,000		315,000,000
Genoy	400,000,000	277,890,307	322,822,900	600,713,207
La Laguna	630,000,000	666,335,597	906,613,506	1,572,949,103
Mapachico	270,000,000	207,979,424	507,118,708	715,098,132
Morasurco	290,000,000	254,388,435	345,708,016	600,096,451
Obonuco	445,410,027	513,176,172	255,450,462	768,626,634
Santa Bárbara	570,782,359	347,184,731	1,439,554,200	1,786,738,931
Santa Isabel		28,084,915		28,084,915
Santa Maria			55,451,403	55,451,403
Varias	130,000,000	537,986,345	121,131,348	659,117,693
	17,953,500,000	13,864,597,000	13,584,776,611	27,484,169,596

FUENTE: Control Interno y Planeación Municipal

EJE	VALOR TOTAL OFICIAL APROBADO	RURAL	URBANO	%
EDUCACIÓN	1.595.171.800	442.888.800	1.152.283.000	19.29
SALUD	384.543.366	45.000.000	339.543.366	4.65
ARTE Y CULTURA	774.878.694	270.063.694	504.815.000	9.37
RECREACIÓN Y DEPORTE	684.221.900	205.233.500	478.988.400	8.27
ELECTRIFICACION	1.242.091.047	97.531.847	24.559.200	15.02
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	3.308.699.242	1.170.382.166	2.138.317.076	40.01
INFRAESTRUCTURA VIAL	862.004.186	801.004.186	61.000.000	10.42
MEDIO AMBIENTE	437.548.708	58.519.108	379.029.600	5.29
DESARROLLO COMUNITARIO	100.000.000	0	100.000.000	1.20
TOTAL	8.269.158.943	3.090.623.301	5.178.535.642	1000

AREA	VALOR TOTAL	VALOR INFRA-ESTRUCTURA	%	VALOR INTANGIBLE	%
EDUCACIÓN	1.595.171	1.465.171	91.85	130.000	8.15
ARTE Y CULTURA	774.878	722.878	93.28	52.000	6.72
RECREACIÓN Y DEPORTE	684.221	684.221	100	0	0
ELECTRIFICACION	122.090	122.090	100	0	0
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	3.308.699	3.308.699	100	0	0
DEFENSA Y SEGURIDAD	61.000	61.000	100	0	0
INFRAESTRUCTURA VIAL	3.356.614	3.356.614	100	0	0
MEDIO AMBIENTE	437.548	379.029	86.62	58.519	13.38
SALUD	384.543	384.543	100	0	0
DESARROLLO COMUNITARIO	100.000	0	0	100.000	100
TOTAL	10.824.764	10.484.245	96.85	340.519	3.15

Fuente: Dirección de Planeación.

96.85% de la inversión aprobada en cabildos es para obras de infraestructura
3.15% para proyectos de la llamada intangible o inversión en la gente.

Educación 6.72%, arte y cultura 13.38%, medio ambiente 0%

Del total de los valores presupuestados para ser ejecutados, resultan insuficientes por lo cual firma convenidos o actas de CABILDOS para ser desarrollados por el gobierno siguiente.

Surge el inconveniente: Puede un ALCALDE SALIENTE COMPROMETER RECURSOS DE VIGENCIAS SIGUIENTES?.

En este caso no es compromiso de VIGENCIAS FUTURAS lo cual debe contar con un procedimiento legal y presupuestal, es decir que deben haber inversiones por ejecutar y autorización del Concejo Municipal. Tampoco es el caso de la reserva presupuestal pues no existe compromiso contractual alguno. Se recurre al compromiso social para comprometer recursos de la vigencia siguiente.

4.5 ALCALDE RAÚL DELGADO GUERRERO 2004

En este cuatrienio se tecnifica la propuesta formulada en la administración anterior respecto del manejo presupuestal mediante la formulación de ejes estratégicos, los cuales se plasman en el **PLAN DE DESARROLLO 2004 – 2007** denominado “BASES PARA LA CONCERTACIÓN CIUDADANA”, Acuerdo 008 de Mayo 28 del 2004. Esta herramienta fue elaborada por el Gobierno municipal mediante la discusión comunitaria.

Considera que la institucionalización del proceso participativo es un ejercicio que se puede hacer sin necesidad de elevarlo a norma municipal, y tampoco se puede reglamentar algo que por su naturaleza es dinámico.

Es importante destacar la convocatoria para la participación del CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN creado mediante acuerdo a través del PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO.

La participación ciudadana en la formulación del Plan se realizó en 2 niveles, mediante reuniones por comunas y corregimientos y otras por sectores temáticos. Para la concertación final precedió la socialización y finaliza con asambleas de delegados.

*** METODOLOGÍA**

.- Inducción sobre el contenido del plan de desarrollo, programas, objetivos específicos y sus metas.

.- Priorización de proyectos estratégicos y elaboración de reglas de juego.

.- Asamblea de Delegados en la cual se construye colectivamente las reglas de juego para la calificación de los proyectos y se asignan los techos presupuestales, que son socializados en las asambleas comunales y corregimentales llamadas Precabildos.

.- Concertación en Cabildos por comunas y corregimientos donde las comunidades priorizan sus proyectos fundamentales, para que sean incluidos en el próximo presupuesto en acuerdos con la Administración Municipal.

En el año 2005 se desarrolla una serie de actividades que se sintetizan de la siguiente manera:

ALCALDÍA DE PASTO		
PLANEACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN PARTICIPATIVA		
CRONOGRAMA GENERAL		
FECHA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE
FEBRERO 05 A FEBRERO 27	SOCIALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO	DESPACHO ALCALDÍA - DEPARTAMENTO ADTIVO. DE PLANEACIÓN - SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL - SECRETARÍA DE HACIENDA - FUNDACIÓN SOCIAL - SUYUSAMA
MARZO 05 A ABRIL 10	PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS DE IMPACTO A NIVEL DE CADA COMUNA Y	
ABRIL 30	ASAMBLEA (REGLAS DE JUEGO)	
MAYO 14 A JUNIO 05	PRECABILDOS	
JUNIO 25 A OCTUBRE 02	CABILDOS	
03 A 10 DE OCTUBRE	EVALUACIÓN CABILDOS	
OCTUBRE / DICIEMBRE	CONTROL Y SEGUIMIENTO	
OCTUBRE / DICIEMBRE	INICIACIÓN PROCESO PLANES DE DESARROLLO POR COMUNAS Y	

EI PLAN DE DESARROLLO de la Administración de RAUL DELGADO estatuye sobre la participación ciudadana:

❖ **EJE 8: GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

PROBLEMA BÁSICO

Existen factores que afectan la legitimidad de las acciones públicas y la capacidad de una participación real y efectiva de la sociedad civil y sus organizaciones en los asuntos públicos.

OBJETIVO BÁSICO

Avanzar en la legitimidad de las acciones públicas. Fortalecer la capacidad de participación real y efectiva de la sociedad civil y sus organizaciones en los asuntos públicos.

CAPITULO 5

5. ACCIONES A DESARROLLAR PARA LA APLICACIÓN DEL MECANISMO LEGAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

5.1 MECANISMOS LEGALES PARA PARTICIPAR EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN EN EL MUNICIPIO DE PASTO

Se han analizado todas las formas existentes para que la comunidad participe en la toma de decisiones en el contexto gubernamental. Ahora debemos analizar de una manera sencilla pero real la aplicabilidad para que esta participación tenga efectividad dentro de los contextos sociales y económicos, en especial en el Municipio de Pasto.

1. Por vía DEL DERECHO DE PETICIÓN se puede incidir en la administración pero NO OBLIGA LA EJECUCIÓN DE INVERSIONES.

2. LA TUTELA:

- En forma general la Corte Constitucional ha establecido que por vía de TUTELA no se puede imponer medidas económica, salvo obligar a guardar el orden en que deban ejecutarse o existan faltas al debido proceso.
- En algunas oportunidades se puede obligar por medio de la tutela a ejecutarse algunas obras, cuando de no existir estas atenten contra la vida e integridad de las personas y en especial de población vulnerable.
- Es un caso excepcional y somete la ejecución de inversiones a la disponibilidad presupuestal.
- Requiere ACCION JUDICIAL.

3. LA ACCION DE CUMPLIMIENTO

- Faculta a toda persona para que mediante esta acción puedan obligar al Alcalde Municipal a cumplir un mandato legal, entendiéndose también como mandato los acuerdos que existan en materia. Pero igual que en la tutela se someten a la disponibilidad presupuestal.
- Es importante destacar que en razón de la existencia de actos administrativos elevados de manera informal o mediante actos, también pueden ser reclamados para su cumplimiento.
- No prospera si existen otros medios de reclamo de derechos o tutela.
- Requiere ACCION JUDICIAL.

4. LA ACCION POPULAR

- No procede contra actos generales ni para hacer efectivas leyes o actos administrativos.
- Requiere ACCION JUDICIAL.
- Su decisión afecta el presupuesto pero no se puede obligar a ejecutar inversiones específicas sea con destino a obras públicas o de apoyo a proyectos.

5. ACCIONES DE GRUPO:

Solo proceden para buscar indemnización de perjuicios.

- Requiere de acción judicial.
- No obliga inversión en obras específicas u proyectos alternativos.

6. DEMANDAS

- Las demandas pueden detener procesos presupuestales y en algunos casos afectarlos, cuando al ser anulado un Acuerdo de Presupuesto Municipal, el Alcalde debe acogerse al anterior con algunas modificaciones.

- Pero por esta vía tampoco se pueden obligar inversiones.

7. LAS QUEJAS

- Los organismos de control y Concejo, intervienen en el proceso administrativo, obligando por medio de su accionar coercitivo e intimidatorio, para que las autoridades cumplan los compromisos legalmente establecidos. Ello también implica los actos de materia presupuestal.
- Requiere acciones no judiciales, y pueden ser ejercidas por cualquier persona.
- Se pueden detener obras que se vean procesal y económicamente mal conducidas.
- Busca responsables y pueden iniciar la acción de repetición para que los dineros mal invertidos regresen a las arcas municipales.
- La Procuraduría General es un Órgano de conciliación administrativa.

8. LA DENUNCIA

- La dilapidación de recursos es una forma de atentar en contra del presupuesto, por ello penalmente el funcionario puede ser sancionado y se repetirá en su contra la devolución de los dineros malversados.
- Requiere acción judicial.
- No obliga inversiones concretas, pero de su resultado pueden generarse ciertos derechos.

9. LA PARTICIPACIÓN DENTRO DE ENTES DE COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN.

- Los miembros de la comunidad que pertenecen a entidades organizadas y hacen parte de juntas para la toma de decisiones, son conocidos como

servidores públicos indirectos y su accionar puede ser importante en la ejecución de inversiones específicas.

- Requiere elección previa.
- Su participación se regula por normas reglamentarias.

10. EL VOTO

- El voto como acción definitiva en inversiones directas se lo concibe en el momento de tomar decisiones en asambleas comunitarias. Aquí el cumplimiento puede ser exigido mediante la acción de cumplimiento.
- El voto no significa la transferencia total de poder y por ello si bien se reserva el derecho a revocar a ciertos gobernantes, este es un proceso difícil de cumplir.
- Para lograr hacer efectivo alguna determinación se requiere de acción judicial.

11. EL PLEBISCITO

- Solo es titular de su convocatoria el Presidente de la República.
- No decide asuntos particulares.
- Requiere formalidades.
- No afecta presupuesto.

12. EL REFERENDO

- Consulta norma de interés general.
- Requiere formalidades plenas.
- No toca asuntos presupuestales ni de ingerencia directa del ejecutivo.

13. LA CONSULTA POPULAR

- No debe referirse asuntos relacionados con facultades exclusivas del gobierno, ni de materia presupuestal
- Requiere formalidades especiales.

- Importante es que su decisión se elevará a Acto Administrativo de obligatorio cumplimiento en materia general.

14. INICIATIVA CONSTITUCIONAL Y NORMATIVA

- Es un procedimiento lleno de ritualidades y con un número de habitantes que lo apoyen. No afecta el presupuesto.

15. EL CABILDO ABIERTO

- Requiere de respaldo popular
- Formalidades demasiado exigentes
- Es competencia el CONCEJO MUNICIPAL Y LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES.
- No decide sobre presupuesto y se lo considera como asamblea informativa.
- Luego de ejecutado se procede a rendir informe dentro de la semana siguiente.

16. ASAMBLEAS COMUNITARIAS

- Su convocatoria y desarrollo no están reglados.
- La temática puede ser específica o general.
- Puede tratar temas presupuestales.
- Las actas levantadas tienen valor exigible mediante acción de cumplimiento.

5.2 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN REALMENTE APLICABLES EN DISTRIBUCIÓN PRESPUUESTAL.

1. MEDIANTE ACCIONES REGLAMENTARIAS

- El cabildo abierto
- La consulta popular

2. CON FORMALIDADES ESPECIALES

- Derecho de Petición
- Acción de cumplimiento
- Cabildo Abierto cuando es convocado por las autoridades.

3. SIN FORMALIDADES ESPECIALES

Las ASAMBLEAS COMUNITARIAS.

5.3 ALCANCES JURÍDICOS Y SOCIALES DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN MEDIANTE ACUERDO MUNICIPAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN

5.3.1 Necesidad de la institucionalización de la participación ciudadana en la distribución del presupuesto. Vistos antes que el gobierno en Colombia es legítimo, que las decisiones que toma son legítimas, que la participación ciudadana es un elemento de gobernabilidad. Es preciso analizar si al reglamentar la participación para la distribución del Presupuesto puede implicar el desconocimiento del derecho innato de vincularse de manera práctica en la toma de decisiones.

Es de entender que la expresión reglamentación se considera como el conjunto de instituciones o reglas de juego dentro de las cuales se debe circunscribir una actividad, en ningún caso se asimila a la facultad reglamentaria de la cual solo goza el Presidente de la república en materia legal o del Congreso en el campo constitucional.

Atendiendo esta situación analizamos el efecto de la ubicación de reglas de juego en la participación conforme a un fallo de la Corte Constitucional donde se

establece que el desarrollo de la participación puede ser reglamentada pero bajo dos preceptos:

1.- Que para la discusión de la reglamentación exista participación y culmine con la aceptación democrática.

2.- Que tenga la posibilidad de ser modificado según el giro social o la necesidad colectiva.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-866-01, expediente D- 3401, sobre Revisión de constitucionalidad de apartes de los artículos 87 y 93 de la Ley 115 de 1994, dicta un precepto importante sobre la posibilidad de reglamentar la actividad participativa.

7. El principio de soberanía popular que da origen a la organización política colombiana no tiene ningún sentido sin reglas que organicen y protejan el debate público. Lo propio de un reglamento estudiantil es mantener abiertos los canales de participación, y contrario al pensamiento del demandante, la posibilidad de reformas sí hace que un manual de convivencia se ajuste o no a la Constitución respecto al principio de la democracia como fuente de legitimidad. El manual de convivencia es un instrumento de gobierno estudiantil no un obstáculo para la democracia, porque no incapacita sino capacita para la participación.

8. El proceso de crear una comunidad educativa democrática, participativa, respetuosa de los derechos humanos y de la paz, no se agota con la redacción de un manual de convivencia, éste es un proceso que de hecho nunca cesa, por ello, el que existan reglas marco dentro de las cuales se ejerce la participación, le permite a los sujetos del presente no estar prisioneros del momento como lo están quienes redactan inicialmente las normas.

En el Municipio de Pasto utilizar mecanismos de participación para la distribución del presupuesto es discrecional, lo cual hoy es legítimo, y tampoco existiría vicio de legalidad en la formulación de la INSTITUCIONALIZACIÓN mediante acuerdo de la participación en la distribución del presupuesto de inversión. Es mas, con este procedimiento no se esta negando la participación y antes por el contrario se garantiza que para estos efectos su aplicación sea permanente.

Vista la reglamentación como un acto válido, radica su importancia social en que se dictan unas reglas que favorecen la participación, especialmente en el campo de la igualdad, entendida esta en la presencia individual como colectiva. En una asamblea popular, los ciudadanos deben contar con el conocimiento previo de los procedimientos para intervenir y sobre la calidad de las propuestas a presentar. Así mismo el desarrollo de la misma jornada es ágil y productivo, apartando conflictos por temáticas que no corresponden a la discusión.

Los diferentes barrios y veredas pueden tener acceso al presupuesto de inversión de una manera planificada y útil, es decir con conocimiento desde la fuente primaria de información sobre las necesidades prioritarias, las cuales deben ser priorizadas.

5.3.2 Participación condicionada o reglamentada. La reglamentación puede lograr tanto la efectividad del derecho de participación en una actividad determinada, como en el mismo desarrollo de la misma. Es entendible que dentro de un evento participativo deben existir reglas de juego que no afecten los derechos pero que garanticen la mayor participación. En una asamblea donde algunos ciudadanos sientan que no pueden participar, es un escenario violatorio de derechos. Igual ocurriría si las decisiones tomadas no son de aceptación social mas si por “resignación” (una de las definiciones del término establecidos por la RAE).

El estado social de derecho implica la no imposiciones de medidas contrarias al interés común que beneficien al gobernante o la clase dominante. En su estructura funcionan diferentes redes institucionales y grupos cada uno con su índice de credibilidad, la cual es hacia el interior y el exterior, la aceptación debe confluir en el punto del actuar del estado. La legitimidad se da con el convencimiento de que la decisión se toma en desarrollo de la democracia o de la concertación más no con sensación de manipulación o aplastamiento de sectores dominantes.

Para ello se dictan las reglas de juego, a seguirse dentro de la actividad participativa, que deben ser públicas y explicadas con la debida anticipación.

5.3.3 Obligatoriedad y permanencia del acto administrativo. La actuación administrativa culmina con una decisión que puede ser EXPRESA O FICTA mediante el silencio administrativo. El ACTO ADMINISTRATIVO que ha cumplido todas las formalidades legales se caracteriza por tener:

- **PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD.** Esta presunción es legal y no de derecho por lo que no admite prueba en contrario. Para evitar en el estado la inseguridad se presume ajustada a la legalidad.

- **EJECUTORIEDAD.** Característica fundamental de la esencia del acto administrativo, si el acto se presume legal debe de ser perentorio e ineludible su cumplimiento. Excepto que haya causal de nulidad que implique la excepción inconstitucional, la suspensión provisional o pérdida de ejecutoria contenida en el Art. 66 del C.C. A. La ejecutoriedad significa entonces que la administración lo hace cumplir sin necesidad de que otra autoridad o juez ordene su ejecución.

EJECUTIVIDAD. Hace relación al cumplimiento efectivo o material del fin o propósito para el cual fue expedido. La EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO hace relación al logro efectivo perseguido. Para garantizarlo se dicta la ley 393 de

1997 en desarrollo del Art. 87 constitucional que estableció la acción de cumplimiento por medio de la cual busca el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

El ACTO ADMINISTRATIVO cumple la condición de:

OBLIGATORIEDAD lo cual hace relación a desde que momento es exigible y oponible el acto administrativo. Es decir el acto con todas sus formalidades es **OPONIBILIDAD A LA PROPIA ADMINISTRACION**. Desde su nacimiento implica **OBLIGATORIEDAD** a la administración, porque los funcionarios conocen la existencia de la normatividad reglada en derecho administrativo y por ende no le pueden desconocer su existencia.

El ACUERDO MUNICIPAL es un acto administrativo y desde el momento de su vigencia es de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades y de acatamiento para los gobernados. Todo ciudadano podrá pedir el cumplimiento de su mandato y en caso de renuencia por parte de la administración Municipal podrá acudir a la ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO.

5.4 INSTITUCIONALIZACION MEDIANTE ACUERDO MUNICIPAL

5.4.1 Iniciativa. El acuerdo Municipal mediante el cual se INSTITUCIONALIZA LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN, MEDIANTE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA es un acto Administrativo que debe ser presentado por la autoridad competente: el alcalde Municipal, ello se deduce del mandato constitucional contenido en el artículo 315 numeral 5:

Art. 315.- Son atribuciones del alcalde:

5a) Presentar oportunamente al concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

Sobre los concejos municipales igualmente se establece:

Art. 313.- Corresponde a los concejos:

2o) Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

5o) Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

La ley 136 de 1994, en el artículo 71 define las competencias e iniciativas para presentar proyectos de acuerdo. **Advierte que es competencia exclusiva del Alcalde Municipal presentar proyectos que se refiera a los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución nacional**, el cual ha sido transcrito en el párrafo anterior. Es decir no es de iniciativa del concejal o de otro ciudadano, presentar acuerdos que de una u otra manera involucren planes y programas de desarrollo económico, otorgar facultades para contratar y definir la estructura municipal.

En este caso es de competencia e iniciativa del Alcalde municipal la presentación del acuerdo respectivo por el cual se reglamenta la distribución del presupuesto de inversión mediante la participación ciudadana.

5.4.2 Discusión jurídica y política. Corresponde al Concejo Municipal :

Constitución nacional artículo 313 numeral , 4 y 5:

2o) Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

4o) Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

5o) Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

A iniciativa del ejecutivo se estudia el proyecto presentado, guardando respeto al mandato constitucional y jurisprudencial, por los cuales por tratarse de un proyecto que toca la participación ciudadana, debe igualmente contar con amplia participación para su adopción. Es menester del Concejo Municipal promover la socialización del proyecto de acuerdo, así lo advierte la Corte Constitucional, por tratarse de un tema que afecta derechos ciudadanos es imprescindible que se discuta en el seno de la comunidad. Además la sociedad es el actor principal para sacar adelante el objetivo del acuerdo.

5.4.3 Proyectos presentados a la fecha. El Alcalde ANTONIO NAVARRO WOLF, presentó en el año 1997 un proyecto de acuerdo al Concejo Municipal de Pasto con el siguiente articulado:

**PROYECTO DE ACUERDO No. DE 1997, POR MEDIO DEL CUAL SE
INSTITUCIONALIZAN LOS CABILDOS ABIERTOS EN EL MUNICIPIO DE
PASTO.**

EL CONCEJO MUNICIPAL DE PASTO

En uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, en especial, las que le confiere el artículo 313 de la Constitución Nacional.

ACUERDA

ARTICULO 1° OBJETO. Los Cabildos Abiertos tendrán por objeto lograr la eficiente y eficaz participación ciudadana en la distribución presupuestal para atender los fines sociales del estado y según los parámetros establecidos en la Ley 60 de 1993 de la Inversión Forzosa, para cada una de las vigencias fiscales.

Los representantes de las Juntas de Acción Comunal y las Juntas Administradoras Locales, podrán presentar y sustentar proyectos comunitarios para ser aprobados en sesión de Cabildo Abierto

ARTICULO 2° LUGAR DE SESION DE LOS CABILDOS ABIERTOS Los Cabildos Abiertos sesionaran en cada uno de los corregimientos del sector rural y en cada una de las comunas del sector urbano que conforman el municipio de Pasto, cuando se lo implemente este último caso.

ARTICULO 3°: PARTICIPACIÓN MUNICIPAL. La Alcaldía del Municipio de Pasto, participará en los Cabildos Abiertos a través de sus Dependencias y los Institutos Descentralizados Municipales pertinentes de la siguiente manera.

a. Secretaría de Desarrollo Comunitario. La cual coordinará la preparación, capacitación, convocatoria, ejecución, seguimiento y sistematización de los Cabildos Abiertos.

b. Oficina de Planeación Municipal, la cual apoyará el proceso de capacitación, preparará los techos presupuestales, así como su ejecución y se encargará de las memorias de los cabildos.

c. Secretaría de Hacienda Municipal, la cual coordinará la preparación de los techos presupuestales y la información de aspectos presupuestales a los Ediles, además lo que tiene que ver con la disponibilidad y ejecución presupuestal para las obras que se aprueben en los Cabildos Abiertos.

d. Secretaría de Obras Públicas, se encargará de la preparación de estudios técnicos y presupuestales de los proyectos a presentarse en los Cabildos Abiertos, coordinará las visitas de campo para dichos estudios, su ejecución, interventoría y seguimiento de obras de infraestructura aprobadas en los Cabildos.

e. Las demás Secretarías, dependencias e Institutos descentralizados del Municipio tendrán que prestar su apoyo permanente para la ejecución y seguimiento de los proyectos aprobados de los Cabildos abiertos en lo que sea de su competencia.

PARAGRAFO: El Concejo Municipal y Las Juntas Administradoras Locales, además de su intrínseca función de apoyo a las comunidades, podrán solicitar la información sobre los temas de los cabildos y contribuir en el enriquecimiento de los mismos, oficiando por escrito sus sugerencias, sin perjuicio del deber de seguimiento de los proyectos que se aprueben en los Cabildos Abiertos, y de la Veeduría del proceso a través de un delegado.

ARTICULO 4°: ETAPAS Y DESARROLLO DE LOS CABILDOS ABIERTOS. Los Cabildos Abiertos tendrán dos etapas: la etapa previa o de preparación de las comunidades y coordinación institucional, y la etapa de desarrollo de las sesiones de los Cabildos Abiertos.

ARTICULO 5°: ETAPA PREVIA: Esta consta de las siguientes fases:

a. COORDINACIÓN INSTITUCIONAL. Mediante convocatoria de la Secretaría de Desarrollo Comunitario, la cual debe hacerse dentro de los quince (15) primeros días de abril de cada año, se concertará la reunión a llevarse a cabo en la Secretaría de Hacienda Municipal conjuntamente con un representante de dicha dependencia, un representante de Planeación Municipal, un representante de Obras Públicas y dos representantes de las Juntas Administradoras Locales Urbanas y Rurales, con el objeto de definir un plan de trabajo y un programa de actividades para la preparación y ejecución de los Cabildos Abiertos.

Dicho plan de trabajo debe contemplar por lo menos las siguientes actividades: Definición de los techos presupuestales, preparación de material didáctico, presupuesto para la preparación de los Cabildos, responsables y cronograma de actividades.

b. TALLERES. Secretaría de Desarrollo Comunitario convocará a los Ediles de las Juntas Administradoras Locales, de cada una de las comunas y a para la realización de talleres para la preparación de los cabildos.

TALLER 1. Será convocado para el mes de mayo de cada año con ocho (8) días de la anticipación, en el cual se invitará a por lo menos 4 representantes de cada una de las Juntas de Acción Comunal por corregimiento c comuna y además invitar a todos los Ediles de las Juntas Administradoras locales, Corregidores y Comisarios en casco del sector rural. Los temas a tratar en este primer taller tendrán como objetivo capacitar y brindar herramientas de

análisis para que los líderes prioricen y formulen los proyectos que se valorarán en los Cabildos.

TALLER 2. Será con vacada para el mes de junio de cada año en los mismos términos que el taller 1, y tendrá como objetivo asesorar a los líderes comunitarios en la prestación y sustentación de los proyectos previamente priorizados y hacerlos partícipes de la presentación y logística de los Cabildos.

c. CONVOCATORIAS. Con quince (15) de anticipación a la realización de las Cabildo el Concejo Municipal, las Juntas Administradoras Locales y la Secretaría de Desarrollo Comunitario, difundirán ampliamente las fechas, lugares y temática a tratarse en los Cabildos Abiertos.

Las Convocatorias se harán en un medio de comunicación escrito, por lo menos dos veces antes de la realización de los cabildos, o a través del medio más idóneo. Además se enviarán las citaciones por escrito a que hubiere lugar.

d. COMITE TECNICO. Este será conformado con los integrantes de las diferentes secretarías del orden Municipal, así como de Empopasto, Plan Vial, Invipasto, y los diferentes entes públicos que tengan que ver con los proyectos que se lleguen a tratar en los cabildos quienes recepcionarán los diferentes proyectos y prepararán los estudios técnicos y presupuestos unitarios de los proyectos comunitarios.

La Secretaría de Hacienda en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Comunitario, elaborarán la distribución del

presupuesto según lo establecido en la Ley 60 de 1993, sobretasa a la gasolina, estampilla proelectrificación, según distribución porcentual por sector y de acuerdo a la población por comunas y corregimientos.

ARTICULO 6°: ETAPA DE REALIZACION O DESARROLLO DEL CABILDO ABIERTO: La agenda para la realización de los cabildos será la siguiente:

a. Fecha de sesiones: Agosto y septiembre en días sábados, domingos y festivos.

b. Lugar de sesiones: cabecera municipal (barrios estratégicos por cada una de las comunas) y cabeceras corregimentales.

c. Horario: se fijará con anticipación en coordinación con los Ediles de las Juntas Administradoras Locales.

d. Apertura del Cabildo: La apertura del cabildo será realizada por un delegado del Concejo Municipal.

e. Agenda de Trabajo: Los representantes de las Juntas Administradoras Locales tendrán a su disposición la agenda de trabajo para hacerle las anotaciones y sugerencias del caso.

PARÁGRAFO: La agenda de trabajo deberá contener por lo menos lo siguiente: Elección de una comisión de Veeduría del cabildo; informe sobre presupuesto municipal y distribución según los sectores; distribución de presupuesto

en comunas y/o corregimientos según población; presentación de proyectos priorizados por vereda o barrio según sea el caso; y análisis y aprobación de proyectos.

ARTICULO 7º: METODOLOGÍA DE LOS CABILDOS ABIERTOS:

a. Previa presentación y aprobación de la agenda de trabajo. El Alcalde de Pasto, el Delegado del Concejo y un representante de las Juntas Administradoras Locales orientarán y darán orden al desarrollo del cabildo.

b. El Alcalde o funcionario de la Secretaría de Hacienda c con un representante de Planeación Municipal, darán un informe sobre el Presupuesto Municipal y la distribución de los recursos por comunas o corregimiento.

c. El Alcalde y/o un Edil delegado previamente en reunión, coordinarán la presentación de los proyectos por parte de los representantes de las Juntas de Acción Comunal quienes por orden alfabético de los barrios y veredas expondrán ordenadamente los proyectos en el Cabildo, señalando por lo menos el nombre, costo y justificación correspondiente.

d. Posteriormente, se elegirán de manera concertada y preferiblemente por prioridades, los proyectos por vereda o barrio, según los techos presupuestales y los aportes que la comunidad realice al proyecto, ya sea de orden material o en mano de obra.

e. El acta del cabildo será realizada conjuntamente con un funcionario de planeación Municipal y el Comité de Veeduría

Ciudadana, cuyo desarrollo deberá grabarse en un medio magnético y hacer constar en un acta por escrito, en donde se anotará los compromisos a que se llegaren, especificando el hamo o vereda, el proyecto aprobado y su costo-, y en un capítulo de observaciones, se señalarán, los demás compromisos adquiridos por parte de la Administración Municipal, la Comunidad y las instituciones presentes. Copia del acta se entregará a los Ediles de las Juntas Administradoras locales, Presidentes de las Juntas de Acción Comunal, despacho del Alcalde, Concejo Municipal, Comité de Veeduría y todas las secretarías de la administración por parte de la oficina de Planeación Municipal en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Comunitario a más tardar dentro de los quince (15) días posteriores a la realización de las sesiones de cada Cabildo Abierto.

f. Finalmente, se dará la clausura del Cabildo por parte de un (1) representante de las Juntas Administradoras Locales, un (1) representante del Concejo Municipal y el Alcalde Municipal.

ARTICULO 8º: Con base en los resultados del Cabildo, la Secretaría de Hacienda elaborará el presupuesto de Ingresos y Gastos correspondiente, de conformidad con su competencia.

ARTICULO 9º: SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS CABILDOS. La Secretaría de Desarrollo Comunitario, el Delegado del Concejo Municipal, El Comité de Veeduría de los Cabildos y las Juntas Administradoras Locales,, programarán, conformarán y capacitarán los Comités de Veeduría para cada proyecto a probado en Cabildo, con el objeto de

controlar y hacer un seguimiento del presupuesto, las especificaciones técnicas, los compromisos institucionales y comunitarios adquiridos.

Cada Comité de Veeduría será integrado por 7 personas de la comunidad, los cuales serán elegidos en asamblea veredal o barrial de la cual se debe levantar la respectiva acta, se tomará el debido juramento y se expedirá un carné por parte de la Secretaría de Desarrollo Comunitario.

ARTICULO 10°: Para el caso del sector urbano antes de aplicar el procedimiento aquí establecido, la Secretaría de Desarrollo Comunitario, presentará un informe de viabilidad operativa del propuesto, en caso de existir dificultades en su implementación, el Alcalde deberá reglamentar un procedimiento que los viabilice conservando el espíritu del procedimiento establecido en el presente Acuerdo.

ARTICULO 11°: El presente Acuerdo rige a partir de su sanción y publicación

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en San Juan de Pasto, a los de 1997.

JAIME RODRIGUFZ TORRES
Presidente Concejo

OSCAR SALCEDO GUERRON
Secretario General

PRESENTADO POR
ANTONIO NAVARRO

RODRIGO CARVAJAL SANCHEZ

Proyecto de acuerdo similar, es decir sin modificaciones fue presentado ante el Concejo Municipal de Pasto por el Alcalde JIMMY PEDREROS Narváz en el mes de agosto del 2000. Denominado **PROYECTO DE ACUERDO No. DE 2000, POR MEDIO DEL CUAL SE INSTITUCIONALIZA LOS CABILDOS ABIERTOS EN EL MUNICIPIO DE PASTO.**

CAPITULO 6

6. PROPUESTA DE PROYECTO Y ANÁLISIS DEL CONTENIDO

Como respuesta a la necesidad de institucionalizar la Participación ciudadana en la distribución del presupuesto de inversión en el Municipio de Pasto, formulamos a continuación un proyecto de acuerdo que contiene los siguientes elementos:

1.- Institucionaliza la participación ciudadana en la distribución del presupuesto de inversión, mediante Acuerdo Municipal en cuanto a reglas de juego que deben conocerse con anterioridad por la comunidad.

2.- Se especifica que no son cabildos propiamente dichos y contenidos en la ley 134 de 1994, sino CABILDOS CIUDADANOS, como una actividad sui generis de participación.

3.- Su ejecución es anual.

4.- Existe un comité interinstitucional en calidad de organizador del proceso, porque el actor principal será la colectividad.

5.- En la etapa previa la Administración debe acompañar a la Comunidad en la Formulación técnica de los proyectos, a través de la participación de los funcionarios especializados para esta actividad.

6.- Se establece que el presupuesto de inversión debe direccionarse tanto para cabildos como para obras del Plan de Gobierno, Plan de desarrollo y peticiones comunitarias y emergencias.

7.- Los recursos destinados para el cabildo ciudadano deben dividirse por sectores para que la comunidad cuantifique sus necesidades conforme al presupuesto asignado a la comuna o corregimiento.

8.- En la asamblea final de delegados se firma el acta final con lo aprobado en los cabildos comunitarios sin ingerencia de los delgados en las decisiones. Su función es revisar y verificar lo acordado.

9.- El seguimiento y evaluación debe efectuarse en asambleas Comunitaria.

10.- Las obras priorizadas se incluyen en el decreto de liquidación del presupuesto municipal.

PROYECTO DE ACUERDO

Por medio del cual se institucionaliza la distribución del presupuesto de inversión, mediante la participación comunitaria y se dictan otras disposiciones

El Concejo Municipal de Pasto, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

ACUERDA:

ARTICULO PRIMERO: Institucionalizase en el Municipio de Pasto la distribución del Presupuesto de inversión mediante la participación comunitaria.

PARAGRAFO: Para efectos de estructuración del acuerdo de Asambleas Comunitarias para distribución del presupuesto de inversión se denominarán “Cabildos Ciudadanos”.

ARTICULO SEGUNDO: En cada año para la presentación del Acuerdo de presupuesto, se efectuarán previamente consultas a la comunidad, mediante los “Cabildos Ciudadanos”, para efectos de priorizar las obras que se ejecutarán con los recursos de inversión. Este proceso se efectuará conforme a las disposiciones del Comité.

ARTICULO TERCERO: Se conforma un Comité Coordinador integrado por el Alcalde Municipal, quien lo presidirá, tres (3) delegados del Concejo Municipal, el Director de Planeación, el Secretario de la Oficina de Desarrollo Comunitario y el Secretario de Hacienda Municipal, quienes organizan este proceso desde la etapa preparatoria, hasta el cumplimiento de lo acordado en el documento final.

ARTICULO CUARTO: Para la ejecución del presente acuerdo se desarrollarán las siguientes etapas:

- a. Primera Etapa Acciones Previas
- b. Segunda Etapa Análisis Presupuestal
- c. Tercera Etapa Precabildo Ciudadano
- d. Cuarta Etapa Cabildo Ciudadano
- e. Quinta Etapa Acta de Compromiso
- f. Sexta Etapa Postcabildo ciudadano

ARTICULO QUINTO: PRIMERA ETAPA ACCIONES PREVIAS: Corresponde al Alcalde Municipal convocar el Comité Coordinador, de quien de forma multinstitucional desarrollarán el calendario, informarán a la ciudadanía, sobre la elaboración de los mismos, para lo cual se tendrá siempre en cuenta el orden cronológico de solicitud y la prioridad del mismo.

ARTICULO SEXTO: SEGUNDA ETAPA ANALISIS PRESUPUESTAL:

- a. En el mes de julio la Administración Municipal tendrá elaborado el proyecto de presupuesto, del cual tomado el rubro de inversión se dividirá un en partes iguales, para distribuir en los cabildos ciudadanos, necesidades ciudadanas y emergencias y obras del Plan de gobierno.
- b. Del presupuesto disponible de inversión se dividirá en sectores: educación, Salud, Alcantarillado, Acueductos, Vías, Proyectos Educativos, Cultura y Recreación y otros sectores, conforme a los porcentajes constitucionales, legales, reglamentarios u otros factores acordados en el Comité Coordinador, conforme a las necesidades sociales o priorización de inversiones detalladas en Consejos de Gobierno.
- c. Del presupuesto de inversión y distribuido por sectores, se destinará lo pertinente a cada Corregimiento y Comuna del Municipio, conforme su potencial poblacional, el índice de desarrollo y necesidades y dentro del marco del Plan de Desarrollo y Programa de Gobierno.

ARTICULO SEPTIMO: TERCERA ETAPA LOS PRECABILDOS CIUDADANOS

En el mes de agosto se efectuarán precabildos comunitarios en cada uno de los Corregimientos y Comunas, en los cuales se informarán los techos presupuestales, en cada sector se recogerán

inquietudes ciudadanas a tener en cuenta en el desarrollo del Cabildo Ciudadano.

Participarán en los precabildos ciudadanos, preferentemente los directivos comunales, ediles, líderes populares, representantes legales de grupos organizados, no obstante cualquier miembro de la comunidad. La convocatoria la hace la Secretaría de Desarrollo Comunitario.

Corresponde a los directivos comunales informar en Asambleas de barrios lo establecido en cada precabildo.

ARTICULO OCTAVO.

CUARTA ETAPA: DEL CABILDO CIUDADANO

- a. En el mes de septiembre se desarrollarán los Cabildos Comunitarios, presididos por el Ejecutivo Municipal en cada uno de los Corregimientos y Comunas.
- b. La convocatoria será efectuada por la Oficina de Desarrollo Comunitario.
- c. En el Cabildo Comunitario participarán tanto líderes comunales, cívicos y la comunidad en general.
- d. El presupuesto distribuido por sectores se pondrá en discusión y se priorizarán las obras que cada comuna o Corregimiento consideren de mayor importancia.
- e. Las obras solicitadas deberán contar con un proyecto elaborado, preferentemente con diseños y presupuesto, los cuales tendrán un mayor porcentaje dentro de la valoración de los mismos.

- f. Cuando varios proyectos disputen su inclusión por similitud en su valoración, corresponderá en la Asamblea definir su prioridad.
- g. Corresponde al Grupo Coordinador fijar una tabla de valoración para calificar las obras a priorizar.

ARTICULO NOVENO: QUINTA ETAPA: ACTA DE COMPROMISO
Finalizados los cabildos, se convocará a una Asamblea de Delegados por Corregimientos y Comunas, donde se detallarán las inversiones aprobadas que será documento anexo al Proyecto de Acuerdo de presupuesto que se presentará en el Concejo Municipal.

ARTICULO DECIMO: SEXTA ETAPA: DEL POSTCABILDO MUNICIPAL
Desde la fecha de aprobación del Presupuesto Municipal por parte del Concejo Municipal, corresponde al Equipo Coordinador realizar Asambleas postcabildos, las que se efectuarán cada tres meses, para evaluar el comportamiento en cuanto a la ejecución de proyectos y proponer correctivos si ello amerita.

ARTICULO DECIMO PRIMERO: No obstante la presentación del acta de compromiso como anexo del presupuesto, estas inversiones deben insertarse dentro del Decreto de Liquidación presupuestal.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO: El presente acuerdo rige a partir de su sanción y publicación.

Dado en San Juan de Pasto, a los días del mes de

CONCLUSIONES

- Colombia es un estado legítimo, con un gobierno en igual condición. Caracterizados por la aceptación del orden constitucional vigente que legitima las determinaciones tomadas por el gobernante de turno.
- El presupuesto participativo involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones referente a las inversiones públicas. Es un proceso democrático que incide en la optimización de la utilización de los recursos y la vigilancia de su eficacia. Priorizan inversiones, se institucionaliza y se crea una cultura de participación.

En Colombia es una política de estado fomentar la participación como un mecanismo de control de la ejecución presupuestal, no la constituye en un fin en sí misma, sino que se concibe como un medio, un mecanismo para el logro de una meta determinada, erigiéndose así, en un componente esencial en la construcción y perfeccionamiento de la democracia.

- Una de las garantías mínimas para los ciudadanos dentro del campo gubernamental, es su participación en la toma de decisiones. El gobernante puede implementar su aplicación en los diferentes niveles administrativos y para los involucra en el plan de gobierno y plan de desarrollo.
- En el Municipio de Pasto la participación ciudadana para la distribución del presupuesto de inversión ha sido difusa, es decir: ANTONIO NAVARRO la implementó en el sector rural, JIMY PEDREROS no la introdujo como elemento de gobierno, EDUARDO ALVARADO la involucra en el sector urbano y rural pero con limitantes en el tiempo, es decir solo en 2 oportunidades, y RAUL DELGADO le da características técnicas pero con variaciones en cada una de las 2 ocasiones en que la desarrolla.

Es decir la práctica de la participación ciudadana en este campo queda al libre criterio del Alcalde Municipal.

- Dos alcaldes, conforme a los anexos, presentan proyectos de acuerdo de institucionalización de la participación ciudadana en la distribución del presupuesto de inversión, ANTONIO NAVARRO Y JIMMY PEDREROS, proyectos que si bien no tuvieron curso en el concejo Municipal por circunstancias formales, son indicativo de que es válido la reglamentación.
- Como se ha constatado en este trabajo, la institucionalización no pretende reglamentar la participación ciudadana, esto corresponde al congreso mediante las leyes estatutarias o en su defecto al Presidente por la función reglamentaria normativa, busca es crear reglas de juego para que los ciudadanos sepan de antemano cuales son las garantías dentro del proceso participativo. Igualmente la legitimidad, entendida en el contexto estatal, es la aceptación del estado mismo y su organización. El estado colombiano tiene sus normas de convivencia sobre las cuales regimos nuestras actuaciones. Pero una cosa es la aceptación del estado como ente colectivo y otra la de las políticas de gobierno. Se acepta que el gobierno es legítimo y sus decisiones igual, en caso de que estas sean equivocadas no deslegitima al estado ni al gobierno, porque estas medidas equivocadas no son ilegítimas sino ilegales. La participación no es el fundamento de la legitimidad sino un elemento de gobierno para mejorar la aceptación de los gobernados.
- La Corte Constitucional ha advertido que es válida la adecuación normativa que mejore el campo participativo, siempre y cuando estas mismas disposiciones también sean fruto del acuerdo social.
- De la actividad participativa desarrollada por los Alcalde de Pasto estudiados en este ensayo se destacan características como:

- La participación ciudadana en la distribución del presupuesto ha sido discrecional del ejecutivo.
- Los recursos siempre dispuestos han sido insuficientes porque los proyectos no son bien elaborados o porque las peticiones comunitarias sobrepasan los techos presupuestales o no se los trabaja por sectores.
- Se comprometen recursos de vigencias siguientes y mas grave aún, de gobiernos siguientes, con el argumento de que por ser fruto de concertación ciudadana el Alcalde siguiente debe cumplirlos, pero olvidando que la responsabilidad gubernativa es personal y cada Alcalde tiene su propio plan de gobierno y plan de desarrollo, y la participación que es constitucionalmente obligatoria, puede desarrollarla en otros campos.
- Muchas obras se direccionan a grupos humanos específicos, es decir quienes son más numerosos o tienen incidencia política en el sector, equivocando esto la filosofía participativa y democrática. Los ciudadanos tienen iguales derechos y la administración debe crear los mecanismos que lo garanticen. Cuando los ciudadanos no se sienten conformes con su participación, no dan credibilidad a las decisiones o piensan que las cosas están encaminadas o direccionadas, no aceptan la actividad gubernativa y puede convertirse la convicción en resignación.
- Las reglas de juego dentro de los procesos han en las diferentes administraciones.
- El no tener techos presupuestales por sectores conduce a que comunidades se enfrenten por la ejecución de obras similares. Por ejemplo mayoritariamente en el sector rural se pide mejoramiento de vías, pero los recursos no alcanzan. En las jornadas preparatorias debe conocerle con que recursos se cuenta.

- Los proyectos presentados por las comunidades no se ajustan a la realidad, porque no tienen los medios idóneos para presentarlos de manera técnica. La Alcaldía municipal tampoco tiene el personal suficiente para brindarles el apoyo respectivo. Cuando son aprobados, al momento de la ejecución significan para el Municipio desbordamiento presupuestal e incumplimiento, por la elevación de costos y el tiempo de ejecución que generalmente sobrepasa términos superiores a 6 meses.
 - Si la ejecución sobrepasa tiempos de gobierno es imposible el control ciudadano a la actuación gubernativa.
- El acuerdo Municipal es de obligatorio cumplimiento, inclusive es exigible por la comunidad mediante la acción de cumplimiento. Es una garantía para la ejecución de obras priorizadas, diferente a otros mecanismos participativos.
- Por lo anterior el proyecto de institucionalización es una herramienta en el desarrollo de la participación ciudadana en la distribución del presupuesto de inversión. Es una garantía de ejecución, de igualdad y de control. De igualdad porque permite que los participantes conozcan con anterioridad los lineamientos frente a los cuales debe encaminar su esfuerzo para obtener que inversiones se prioricen para el sector sobre el cual esta interesado. De control, por cuanto la comunidad participa en todos los procesos de inversión, desde la preparación del presupuesto, su aprobación, la ejecución y el control de los objetivos y metas trazadas.

BIBLIOGRAFIA

ACTAS DE CABILDOS CIUDADANOS DEL MUNICIPIO DE PASTO.

ARCHIVOS CONCEJO MUNICIPAL

CODIGO DERECHO ADMINISTRATIVO

CONSTITUCION NACIONAL.

ENCICLOPEDIA ENCARTA PREMIUM. 2006.

LEY 134/94

LEY 734-2002. Estatuto Unico Disciplinario.

MODULO DERECHO ADMINISTRATIVO. Entregado por el Dr. Leopoldo Múnera.
(Teoría de Carlos Marx, Max Weber, Kelsen, Kart Smith, Michael Mann.

SENTENCIA 371/99. Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

SENTENCIA C-866/01 Expediente D-2401 Corte Constitucional.

SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL No. C—142-01

SENTENCIA No. 180/94. Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara. Corte
Constitucional.

TUTELA T-068/98 Corte Constitucional.