



---

# ¿QUÉ HA PASADO CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA?

## 2003-2018

---

### TOMO 2

FABIO E. VELÁSQUEZ C. ▪ ESPERANZA GONZÁLEZ R.  
MARIO F. MARTÍNEZ P. ▪ JULIANA PEÑA N.  
JULIÁN ARÉVALO P. ▪ JUAN CAMILO VARGAS R.



---

**¿QUÉ HA PASADO CON LA  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
EN COLOMBIA?**

2003-2018

---

**TOMO 2**



---

# **¿QUÉ HA PASADO CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA?**

## **2003-2018**

---

### **TOMO 2**

## **LOS ACTORES Y SUS PRÁCTICAS**

FABIO E. VELÁSQUEZ C. ■ ESPERANZA GONZÁLEZ R.  
MARIO F. MARTÍNEZ P. ■ JULIANA PEÑA N.  
JULIÁN ARÉVALO P. ■ JUAN CAMILO VARGAS R.



---

¿QUÉ HA PASADO CON LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN COLOMBIA?  
2003-2018  
Tomo 2

© Fundación Foro Nacional por Colombia  
Enero 2020

ISBN

Obra Completa Impresa: 978-958-52667-0-4  
Obra Completa Digital: 978-958-52667-4-2  
Tomo 2 Impreso: 978-958-52667-2-8  
ISBN Tomo 2 Digital: 978-958-52667-6-6

**MIEMBROS DE LA ASAMBLEA DE FORO**

Fabio E. Velásquez C.  
*Presidente Ejecutivo*  
Esperanza González R.  
*Directora del Capítulo Región Central*

Jessyka Manotas M.  
*Directora del Capítulo Costa Atlántica*

María Fernanda Quintana M.  
*Directora del Capítulo Suroccidente*

Nohema Hernández G.

Francisco Mejía L.

Carlos Moreno O.

Rosa Delia Camacho,  
*Revisora Fiscal*

Este libro fue financiado por la Fundación Ford en el marco  
del proyecto “Conflictos socioambientales, participación  
ciudadana y construcción de paz en Colombia”. Los  
conceptos aquí emitidos son de exclusiva responsabilidad  
de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

**FUNDACIÓN FORO NACIONAL  
POR COLOMBIA**

Cra. 4 A # 27-62

Tel: (57-1) 282 2550

Bogotá D. C. Colombia

[info@foro.org.co](mailto:info@foro.org.co)

[www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)

 @foronacionalcol

 foronacional

---

# CONTENIDO

## TOMO 2 LOS ACTORES Y SUS PRÁCTICAS

**13**

### CAPÍTULO 7 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA: SU USO Y EFICACIA PARA LA INCIDENCIA

El uso de mecanismos de participación en el periodo 1991-2012  
Los mecanismos de participación directa en el periodo 2013-2018  
Una reflexión final: el vaso medio lleno o medio vacío

**95**

### CAPÍTULO 8 LA CONSULTA PREVIA: OBSTÁCULOS PARA SU MATERIALIZACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL

El marco normativo de la consulta previa  
La implementación de la consulta previa en Colombia  
Los actores de la consulta y los obstáculos a su garantía como derecho  
Las recientes propuestas sobre reglamentación de la consulta previa  
El hito jurisprudencial para la unificación de criterios en la consulta previa:  
la Sentencia SU 123 de 2018  
La consulta previa como mecanismo de participación:  
grandes pasos, diversos desafíos

## **141**

### **CAPÍTULO 9**

#### **LOS ACTORES Y LAS DINÁMICAS DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL**

- Los actores de la participación
- Representatividad y liderazgo
- Capacidades y recursos
- Las motivaciones para la participación
- La participación de las mujeres
- Las nuevas ciudadanías y la participación

## **209**

### **CAPÍTULO 10**

#### **LAS EXPERIENCIAS DE PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN COLOMBIA, 2003-2018**

- Elementos de enfoque
- El marco normativo
- El Sistema Nacional de Planeación
- Los Consejos de Planeación como espacios de participación
- El presupuesto participativo y su trayectoria
- Conclusiones

## **281**

### **CAPÍTULO 11**

#### **LAS EXPERIENCIAS DE CONTROL SOCIAL Y SU CONTRIBUCIÓN AL FORTALECIMIENTO DE LO PÚBLICO**

- El control social: un modo de participar en el manejo de lo público
- Participación y control social: marco normativo e institucional
- Las experiencias de control social en Colombia
- A modo de conclusión: lecciones para un mejor control social de lo público

## 323

### BIBLIOGRAFÍA

### ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 7.1</b> Los mecanismos de participación directa, origen de la iniciativa y procedimientos	14
<b>Cuadro 7.2</b> Iniciativas populares de acto legislativo en Colombia, 1991-2012	20
<b>Cuadro 7.3</b> Iniciativas populares de proyectos de ley en Colombia	21
<b>Cuadro 7.4</b> Iniciativas populares de acto legislativo en Colombia, 1991-2012	25
<b>Cuadro 7.5</b> Consultas populares municipales realizadas en Colombia, 1991-2012	28
<b>Cuadro 7.6</b> Consultas populares realizadas que superaron el umbral, 1991-2012	30
<b>Cuadro 7.7</b> Cambios en los requisitos para la iniciativa de revocatoria	38
<b>Cuadro 7.8</b> Revocatorias llevadas a votación, 2013-2018	44
<b>Cuadro 7.9</b> Iniciativas de revocatoria a alcaldes por municipios y departamentos	48
<b>Cuadro 7.10</b> Iniciativas normativas registradas para el periodo 2013-2018	58
<b>Cuadro 7.11</b> Iniciativas de referendos municipales aprobatorios/derogatorios, 2003-2018	60
<b>Cuadro 7.12</b> Iniciativas de referendo nacionales, 2013-2018	61
<b>Cuadro 7.13</b> Consultas populares de ámbito municipal, 2013-2018	67

<b>Cuadro 7.14</b>	Consultas populares realizadas en el sector extractivo hasta 2018	70
<b>Cuadro 7.15</b>	Comparación del comportamiento de la abstención de los últimos años	74
<b>Cuadro 7.16</b>	Cifras de abstención en elecciones presidenciales y legislativas, 2002-2018	78
<b>Cuadro 7.17</b>	Resultados del plebiscito por departamentos	79
<b>Cuadro 7.18</b>	Participación en el plebiscito por departamentos	80
<b>Cuadro 7.19</b>	Cambios en los requisitos del cabildo abierto	83
<b>Cuadro 7.20</b>	Cabildos Abiertos registrados, 2013-2018	86
<b>Cuadro 7.21</b>	Participación en cabildos abiertos según edad %	90
<b>Cuadro 7.22</b>	Balance del uso de mecanismos de participación directa para los períodos 1991-2012 y 2013-2018	91
<b>Cuadro 8.1</b>	Especificaciones sobre la consulta previa para medidas legislativas	97
<b>Cuadro 8.2</b>	Número de consultas previas por departamento. Sector ambiental, 1995-2018	105
<b>Cuadro 8.3</b>	Número de consultas previas por departamento. Sector eléctrico, 1995-2018	107
<b>Cuadro 8.4</b>	Número de consultas previas por departamento. Sector infraestructura, 1995-2018	108
<b>Cuadro 8.5</b>	Número de consultas previas por departamento. Minería, 1995-2018	109
<b>Cuadro 8.6</b>	Número de consultas previas por departamento. Hidrocarburos, 2012	113
<b>Cuadro 9.1</b>	Tipo de ciudadano según tamaño del municipio, género y edad (% horizontales)	144

<b>Cuadro 9.2</b>	Pertenencia a organizaciones sociales	145
<b>Cuadro 9.3</b>	Pertenencia a organizaciones sociales por edad y género	146
<b>Cuadro 9.4</b>	Objetivo de la participación según edad y género (% verticales)	152
<b>Cuadro 9.5</b>	Preferencia por regímenes políticos según tipo de ciudadano (%)	154
<b>Cuadro 9.6</b>	Colombia: participación efectiva en los espacios de participación, 2018 (%)	156
<b>Cuadro 9.7</b>	Intervención ciudadana en espacios de participación, 1986-2002; 2003-2018 (%)	158
<b>Cuadro 9.8</b>	Intervención ciudadana en espacios de participación por tamaño de municipio, 2018 (%)	159
<b>Cuadro 9.9</b>	Intervención en espacios de participación por edad, 2018 (%)	160
<b>Cuadro 9.10</b>	Intervención en espacios de participación por género, 2018 (%)	161
<b>Cuadro 9.11</b>	Espacios de participación según tipo de ciudadano, 2018 (%)	164
<b>Cuadro 9.12</b>	Cómo llegó a ser parte de los espacios de participación por edad y género (%)	168
<b>Cuadro 9.13</b>	Intervención ciudadana en espacios de participación por tamaño de municipio, 2018 (%)	170
<b>Cuadro 9.14</b>	Nivel de representatividad por edad y género (%)	170
<b>Cuadro 9.15</b>	Percepción de representatividad por tipo de ciudadano (%)	171
<b>Cuadro 9.16</b>	Nuevos liderazgos en el municipio por territorios (%)	172
<b>Cuadro 9.17</b>	Nuevos liderazgos por edad y género (% horizontales)	173

<b>Cuadro 9.18</b> Polimembresía por tamaño de municipio, edad y género (%)	176
<b>Cuadro 9.19</b> Polifuncionalidad por tamaño de municipio, edad y género (% verticales)	177
<b>Cuadro 9.20</b> Valoración de las cualidades y conocimientos de los agentes participativos por edad y género (%)	182
<b>Cuadro 9.21</b> Valoración de las cualidades y conocimientos de los agentes participativos por nivel educativo (%)	182
<b>Cuadro 9.22</b> Obstáculos para la participación, 2002 y 2018 (% con respecto al total de encuestados)	187
<b>Cuadro 9.23</b> Obstáculos para la participación, 2002 y 2018 (% con respecto al total de encuestados)	200
<b>Cuadro 9.24</b> Disposición a colaborar con vecinos para solucionar problemas del barrio o municipio por edad y estrato (%)	204
<b>Cuadro 10.1</b> Composición de los consejos de planeación	223
<b>Cuadro 10.2</b> Síntesis de la composición de algunos consejos de planeación en Colombia	230
<b>Cuadro 10.3</b> Participación de mujeres y hombres en algunos CTP	236
<b>Cuadro 10.4</b> Proporción de consejeros que se mantienen en los consejos. Algunos ejemplos	241
<b>Cuadro 10.5</b> Vacancias de algunos miembros de consejos territoriales de planeación, 2019	241
<b>Cuadro 10.6</b> Elementos del reglamento interno del SNP	248
<b>Cuadro 10.7</b> Experiencia regional de presupuesto participativo	257
<b>Cuadro 10.8</b> Experiencias de presupuesto participativo de los departamentos de Risaralda y Nariño	260
<b>Cuadro 10.9</b> Ejemplos de experiencias de presupuesto participativo en municipios	268
<b>Cuadro 11.1</b> Algunas experiencias de control social en Colombia	293

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 7.1</b>	Iniciativas de revocatoria de alcaldes, 2012-2018	47
<b>Gráfico 7.2</b>	Hitos en la revocatoria del alcalde Petro	55
<b>Gráfico 8.1</b>	Consultas previas realizadas, 1995-2018	102
<b>Gráfico 8.2</b>	Consultas previas por sectores, 1995-2018	103
<b>Gráfico 8.3</b>	Número de consultas previas protocolizadas con acuerdos y sin acuerdos por sector, 1995-2018	104
<b>Gráfico 8.4</b>	Consultas previas en proceso	110
<b>Gráfico 8.5</b>	Precio del petróleo, 2004-2018	111
<b>Gráfico 8.6</b>	Consultas previas para todos los sectores, 2004-2018	112
<b>Gráfico 8.7</b>	Consultas previas en cuatro sectores, 2004-2018	114
<b>Gráfico 8.8</b>	Departamentos con mayor número de consultas previas, 2004-2018	115
<b>Gráfico 8.9</b>	Departamentos con mayor número de consultas previas protocolizadas en el sector ambiental, 2004-2018	116
<b>Gráfico 8.10</b>	Departamentos con mayor número de consultas previas protocolizadas en el sector eléctrico, 2004-2018	117
<b>Gráfico 8.11</b>	Departamentos con mayor número de consultas previas protocolizadas en el sector infraestructura, 2004-2018	118
<b>Gráfico 8.12</b>	Departamentos con mayor número de consultas previas protocolizadas en el sector hidrocarburos, 2004-2018	118
<b>Gráfico 8.13</b>	Departamentos con mayor número de consultas previas protocolizadas en el sector minería, 2004-2018	119
<b>Gráfico 9.1</b>	Tipo de ciudadano por pertenencia a organizaciones sociales (%)	147
<b>Gráfico 9.2</b>	Noción de participación (%)	149
<b>Gráfico 9.3</b>	Objetivo de la participación (%)	151

<b>Gráfico 9.4</b>	Participación en espacios de participación (%)	157
<b>Gráfico 9.5</b>	Obstáculos de la participación por tamaño del municipio (%)	188
<b>Gráfico 9.6</b>	Obstáculos a la participación por género y nivel educativo (%)	188
<b>Gráfico 9.7</b>	Obstáculos a la participación por ocupación y estrato	189
<b>Gráfico 9.8</b>	Razones para participar	198
<b>Gráfico 9.9</b>	Participación de hombres y mujeres en espacios de participación (%)	205
<b>Gráfico 10.1</b>	Conoce presupuesto participativo	253
<b>Gráfico 10.2</b>	Participación en ejercicios de presupuesto participativo	254

## ÍNDICE DE MAPAS

<b>Mapa 8.1</b>	Localización de consultas previas por departamento. Sector ambiental, 1995-2018	105
<b>Mapa 8.2</b>	Localización de consultas previas por departamento. Sector eléctrico, 1995-2018	107
<b>Mapa 8.3</b>	Localización de consultas previas por departamento. Sector infraestructura, 1995-2018	108
<b>Mapa 8.4</b>	Consultas previas por departamento. Minería, 1995-2018	109
<b>Mapa 8.5</b>	Consultas previas por departamento. Hidrocarburos, 2012	113



# CAPÍTULO 7

## MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA: SU USO Y EFICACIA PARA LA INCIDENCIA

La Constitución de 1991 marcó un hito político al incorporar el principio de la democracia participativa en la organización política del país, que significó, más allá de la elección de autoridades locales y nacionales –instituida mediante el Acto Legislativo 01 de 1986<sup>1</sup>– la institucionalización de un abanico amplio de derechos de participación con el fin de que la ciudadanía ejerciera su soberanía, formara parte de las decisiones públicas y asegurara la realización de sus derechos.

La Carta definió dos tipos de dispositivos para la participación: 1) los mecanismos de democracia directa; y 2) las instancias de participación institucionales, reguladas por normas que definen quiénes pueden participar en la decisión sobre asuntos públicos y bajo qué reglas de juego. La democracia directa es el derecho que tiene la ciudadanía a intervenir sin intermediación en diversos asuntos de interés colectivo. De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución Política (CP), en Colombia existen seis mecanismos de participación directa, reglamentados por la Ley 134 de 1994, la Ley 741 de 2002 –que modificó algunos procedimientos de la revocatoria del mandato– y la Ley 1757 de 2015, Ley Estatutaria de Participación Democrática (cuadro 7.1).

El cabildo abierto y el plebiscito habían sido utilizados antes de 1991, el primero en los actos independentistas del siglo XIX, y el segundo en 1957 para reformar la Constitución de 1886, después de que el general Rojas Pinilla renunciara al poder y los partidos tradicionales pactaran el Frente Nacional, permitiendo por primera vez en Colombia el



<sup>1</sup> “Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial”.

**CUADRO 7.1**

**LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA, ORIGEN DE LA INICIATIVA Y PROCEDIMIENTOS**

MECANISMO	DEFINICIÓN	ORIGEN	CONVOCATORIA	SE APRUEBA
Cabildo abierto	Es una reunión pública, con participación ciudadana, de los Consejos Municipales/ distrital y de las Juntas Administradoras Locales en la cual se discuten temas de interés general.	Popular	La iniciativa debe ser de un número no inferior al cinco por mil de los ciudadanos del censo electoral respectivo y debe celebrarse a más tardar una semana después de radicada la petición y verificados los apoyos.	Una semana después, de celebrarse el Cabildo, se presentarán las respuestas a las solicitudes presentadas por la ciudadanía, por parte del mandatario y de la corporación respectiva.
Revocatoria del mandato	Es el derecho político que tiene la ciudadanía para dar por terminando el mandato que le confirieron al alcalde/ alcaldesa o gobernador.	Popular	Pueden ser promotores cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político. La solicitud solo se podrá presentar después de un año de posesión de la respectiva autoridad pública. Se procederá a la votación una vez se verifique la validez de las firmas recogidas (30 % o más de los votos obtenidos por el mandatario en su elección).	Se aprueba si la mitad más uno de los votos son afirmativos y estos votos no sean inferiores al 40 % de la votación válida registrada en la elección de este mandatario. Si se aprueba la revocatoria del mandato se convocará a nuevas elecciones.
Iniciativa popular legislativa y normativa	Es el derecho de un grupo de ciudadanos de presentar un proyecto de Acto Legislativo o de Ley para que sean debatidos y, posteriormente, aprobados, modificados o negados por la Corporación Pública correspondiente.	Popular	Podrán ser promotores cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político; para la iniciativa popular ante el Congreso de la República se requiere el apoyo de un 5 % o más de ciudadanos del censo electoral en la fecha respectiva.	Si la iniciativa es de competencia de entidades territoriales se requiere el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 10 % del censo electoral vigente. Los promotores contarán con seis meses para el acopio de firmas.

**CUADRO 7.1**  
**CONTINUACIÓN**

MECANISMO	DEFINICIÓN	ORIGEN	CONVOCATORIA	SE APRUEBA
Plebiscito	Es el pronunciamiento del pueblo, convocado por el presidente, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.	Gubernamental	El Congreso se pronuncia sobre la conveniencia de la convocatoria.	La decisión del pueblo será obligatoria siempre que haya participado más del 50 % del censo electoral vigente.
Consulta popular	Es la institución mediante la cual una pregunta sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometida por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según sea el caso, a consideración del pueblo para que se pronuncie formalmente.	Gubernamental y Popular	Podrán ser promotores cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político. En el caso de consulta nacional de origen ciudadano se requiere el apoyo del 5 % o más del censo electoral. Para consultas de origen ciudadano en las entidades territoriales se requiere del apoyo de un número no inferior al 10 % de ciudadanos del respectivo censo electoral.	Se aprueban las consultas populares con el voto afirmativo de la mitad más uno y que participe la tercera parte del 50 % del Censo electoral respectivo.
Referendo	Es una convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de Ordenanza o Resolución, o derogue o no una norma vigente. Puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal y local.	Gubernamental y Popular	Una vez inscrito el comité promotor, la Registraduría tendrá ocho días para verificar el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa, a partir del cual se tendrá un plazo de seis meses para la recolección de los apoyos ciudadanos (igual o superior al 10 % del Censo electoral).	El referendo se aprueba cuando más de la mitad de los sufragantes vote afirmativamente y este número exceda la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral correspondiente.

FUENTE: elaboración propia.

ejercicio del voto a las mujeres. Por su parte, la consulta popular municipal fue incluida en el ordenamiento jurídico mediante el Acto legislativo 01 de 1986 que estableció la posibilidad de realizar consultas populares “para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal” (art. 6), disposición que fue regulada por la Ley 42 de 1989.

Así, la Constitución de 1991 inauguró un proyecto político democrático-participativo, abierto al debate, la decisión y la vigilancia ciudadana de las políticas y la gestión pública en los distintos niveles de gobierno, aunque inscrito en una disputa con un proyecto neoliberal que se abría paso con rapidez. La diferencia de ambos proyectos con respecto a la participación consiste en que mientras para el ideal democrático-participativo la participación es el eje de una práctica que propicia la intervención ciudadana en los asuntos de interés público, para el proyecto neoliberal es meramente un instrumento funcional y formal para la eficiencia de la política pública (Muñoz y Peña, 2019).

Este choque de proyectos marcó la puesta en marcha y la apropiación por parte de la ciudadanía de los mecanismos que ofreció la Constitución para el ejercicio de la participación. En particular, tres factores han determinado el uso de estos mecanismos en los últimos quince años. El primero, su diseño y sus reglas han producido más obstáculos que posibilidades para hacerlos efectivos. Varios expertos han planteado que el legislador concibió una regulación con excesos en los requisitos y trámites, situación que ha sido la causa de su aparente fracaso (MOE, 2012); en segundo lugar, la ciudadanía desconoce esos mecanismos y, por ende, no hace uso de ellos para incidir en los asuntos públicos. Por último, solo las condiciones del entorno (políticas, sociales, económicas e internacionales) han convertido estos mecanismos en repertorio de actuación de la ciudadanía para coyunturas específicas en las que ha reivindicado su voz y ha logrado sentar precedentes cruciales para las decisiones públicas.

## EL USO DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN EL PERÍODO 1991-2012

La Misión de Observación Electoral (MOE) realizó un diagnóstico de los mecanismos de participación directa en el periodo 1991-2012. El estudio enfrentó grandes dificultades para obtener información oficial sistemática que permitiera construir una visión panorámica de sus resultados en el país. Al final, examinó cuatro mecanismos específicos: revocatoria del mandato, iniciativa legislativa y normativa ciudadana, referendo y consulta popular. Interesa reseñar los principales hallazgos de esta investigación.

## Revocatoria del mandato

La revocatoria del mandato es un derecho político propio de las democracias participativas, y a la vez, un mecanismo de control político mediante el cual un número determinado de ciudadanos vota para dar por terminado el mandato de un alcalde o gobernador, antes de que finalice su periodo de gobierno. Por medio de este mecanismo se busca que los ciudadanos controlen el mandato dado a sus gobernantes en las elecciones (Barrero, Rivera y Acuña, 2018, p. 92). La Constitución de 1991 especificó la importancia del voto programático para este mecanismo, con el fin de fortalecer la relación entre representantes y representados. Con el voto programático se busca que los candidatos inscriban programas de gobierno para que la ciudadanía tenga la oportunidad de conocerlos previamente y evaluar su gestión y, en caso de incumplimiento, revocar su mandato. La realidad ha mostrado sin embargo que cada vez menos los votantes asumen el programa de gobierno como criterio prioritario a la hora de elegir a sus representantes y, por el contrario, se inclinan más por características personales de los mismos. Esta situación ha coincidido con la transformación experimentada por El sistema político en Colombia, en particular por el aumento del número de partidos y movimientos políticos.

Según la MOE (2012), en el periodo tuvieron lugar dos iniciativas de revocatoria del mandato a gobernadores, ambas en 2005, en los departamentos de Cundinamarca y Meta. En el primer caso, la iniciativa fue liderada por dos senadores; en segundo, fue propuesta por el candidato derrotado a la Alcaldía de Villavicencio; ninguna de esas iniciativas logró recoger el número de firmas requerido.

En lo que respecta a los alcaldes, entre 1991 y 2012, en 110 de los 1102 municipios del país se iniciaron 130 trámites de revocatoria de mandato. Así, de un aproximado de 7500 alcaldes elegidos desde 1991 hasta 2011, se intentó revocar al 1,7 % de ellos (MOE, 2012, p. 13). Las iniciativas se ubican en 26 de los 32 departamentos, siendo Atlántico, Antioquia, Valle del Cauca, Bolívar, Santander, Boyacá, Caquetá y Cundinamarca los que concentran la mayor cantidad de ellas. El año 2009 fue el de mayor número de iniciativas (30 % del total), seguido de 1996 (23 %) y 2005 (15 %). En 2005 y 2009, el aumento se puede explicar por la expedición de la Ley 741 de 2002, que redujo considerablemente el porcentaje de firmas para impulsar la revocatoria, el umbral de participación para la validez de la votación y el número de votos requeridos para dar por terminado el mandato de los gobernantes. Se pasó así de 34 iniciativas registradas entre 1994 y mayo de 2002 a 96 entre junio 2002 a julio 2012 (incremento del 182 %).

A pesar de esta reforma, ningún proceso logró revocar el mandato de los alcaldes cuestionados, básicamente por los bajos niveles de participación. De las 130 iniciativas, 98 (75 %) no lograron recoger suficientes firmas. Las restantes llegaron a la votación, pero no lograron su cometido. Las causas son de diversa índole: el uso del empleo público para bajar el número de votantes el día de la votación; las amenazas a los promotores y electores; la escasa publicidad durante la campaña; el poco conocimiento del mecanismo por parte de la ciudadanía; y la apatía generalizada en torno a los asuntos políticos.

Entre las motivaciones de la ciudadanía para emplear este mecanismo la MOE identificó la vinculación de los mandatarios a hechos delictivos, su vida libertina y motivos políticos (estrategia de ataque por parte de la oposición). Las razones que incluye la ley (el incumplimiento del programa de gobierno o la insatisfacción ciudadana con su mandatario) no aparecen como las principales, por lo que se cuestiona que este mecanismo esté funcionando con referencia a unos indicadores objetivos de evaluación de la gestión del gobernante; es más una forma de hacer control social y de exigir la rendición de cuentas.

Para Rodríguez (2014), las causales de revocatoria establecidas en la ley son bastante subjetivas, pues, por un lado, el plan de desarrollo (elaborado con base en el programa de gobierno del candidato) no cuenta con una evaluación objetiva sobre su implementación, y, además, en muchos casos la revocatoria arranca cuando apenas se está finalizando la fase de elaboración y aprobación del plan; por otro, no existen parámetros específicos que definan lo que significa la “insatisfacción generalizada” que debe estar relacionada con el programa de gobierno, pero que también puede obedecer a otras valoraciones.

La MOE concluye:

La operatividad actual de este requisito de procedencia para la revocatoria del mandato en muchos casos no está respetando el fundamento filosófico que debería orientarla. Se ha desnaturalizado y esto es favorecido por la ligerza con la que la ley reguló la motivación de la revocatoria, de tal forma que se ha encausado por un camino intermedio, que únicamente permite revocar el mandato de alcaldes y gobernadores basado en el voto programático cuyo cumplimiento no se verifica, y por consiguiente no es coherente con el modelo democrático adoptado en la constitución. (p. 26)

Lo que parece haber sucedido es que, si existe un descontento y evidencias de corrupción, opacidad o cierre de la gestión pública a la ciudadanía, esta ha optado por vías

alternas a la revocatoria como las sanciones por los órganos de control, esto es el ejercicio del control político horizontal<sup>2</sup>.

## Iniciativa normativa y legislativa

La iniciativa popular normativa y legislativa es definida por la Ley 134 de 1994 como

el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de Ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente. (art. 2)

Este mecanismo es el único que, además de permitir a los ciudadanos y las organizaciones civiles y políticas que se constituyan como comités promotores, habilita también a grupos de cinco diputados o concejales, quienes, por su investidura, no necesitan contar con el respaldo ciudadano representado en las firmas.

Entre 1991 y 2012 se registraron tres iniciativas de proyectos de acto legislativos, la primera de las cuales ocurrió ocho años después de la Ley 134. El cuadro 7.2 presenta la fase que logró alcanzar cada una de ellas.

El incumplimiento de las firmas de la iniciativa en 2002 se debió a que un 33 % de las presentadas resultaron válidas, situación originada, según el vocero, en el mal diligenciamiento del formulario –falta de experiencia– y la baja información provista por el órgano electoral respecto a los requisitos y procedimientos.

Respecto a la propuesta de reelección presidencial, hubo desistimiento de sus promotores, pues paralelamente se desarrollaba ese debate en el Congreso, que culminó con la aprobación del proyecto en diciembre de ese año. Por su parte, la iniciativa sobre



<sup>2</sup> O'Donnell (2004) define el *accountability horizontal* como “la existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos” (p. 12).

**CUADRO 7.2  
INICIATIVAS POPULARES DE ACTO LEGISLATIVO EN COLOMBIA, 1991-2012**

AÑO	VOCERO	PROPIUESTA NORMATIVA	ESTADO AL QUE LLEGÓ
2002	Carlos Alberto Baena López	Reduce la edad como requisito para ser congresista: senador a los 25 años y representante a los 22 años.	No cumplió con firmas del 5 % de censo
2004	Luis Carlos Sáchica Aponte	Autoriza la reelección presidencial.	Desistió
2005	Alexandra Moreno Piraquive	Modifica el Régimen Constitucional de los Servicios Públicos Domiciliarios.	Llegó al Congreso, pero fue retirada en primer debate ante la falta de voluntad política por parte de los congresistas.

FUENTE: MOE (2012, p. 49).

modificación del régimen constitucional de servicios públicos domiciliarios fue la única que llegó al Congreso, promovida por una senadora y apoyada por el mismo congresista de la primera iniciativa de 2002. La congresista acudió a este mecanismo por ser de un partido político minoritario (MIRA) que decidió buscar respaldo y legitimidad en la ciudadanía, ante las dificultades de lograr su aprobación vía Congreso. Cursó adecuadamente todo el trámite; sin embargo, la Comisión Primera no la estudió y quedó archivada. En el mismo periodo hubo seis iniciativas de proyectos de ley, de las cuales solo dos llegaron al Congreso (una de ellas por un grupo de concejales); otras dos no lograron constituir el comité promotor y las otras dos no lograron allegar las firmas a la Registraduría (cuadro 7.3).

Hubo tres proyectos de ordenanza, dos en el departamento de San Andrés y Providencia (2004 y 2006) y una en La Guajira (1999). Las tres surtieron todo el proceso con éxito y las respectivas Asambleas Departamentales las rechazaron. Sobre iniciativas de proyectos de Acuerdo Municipal hubo cuatro (Villavicencio, en 2006; Cerrito, en 2009; Tunja, en 2009; y Pasto, en 2010), de las cuales solo una procedió, la de Cerrito, siendo ésta la única registrada con éxito para ese periodo en el país. Tuvo como finalidad excluir la minería del páramo de Almorzadero; recibió total apoyo ciudadano y fue aprobada por unanimidad por el Concejo Municipal. Este resultado sirvió para que otros municipios que tenían jurisdicción sobre el mismo páramo expidieran, así no fuera utilizando el mismo mecanismo, acuerdos municipales para proteger el páramo.

**CUADRO 7.3**  
**INICIATIVAS POPULARES DE PROYECTOS DE LEY EN COLOMBIA**

AÑO	VOCERO	PROPIEDAD NORMATIVA	ESTADO AL QUE LLEGÓ
2002	Fernando Salazar E.	Proyecto de Ley para la financiación de la vivienda con baja tasa de interés, sin corrección monetaria, así como la inversión en vivienda para alquilar a precio moderado y la atención a los desposeídos y desplazados.	No cumplió con el requisito del 5 por 1000 del censo.
2002	Horacio Serpa Uribe	Proyecto de Ley a fin de ajustar las tarifas de los servicios públicos al incremento del salario mínimo, y no permitir que costo de los atentados terroristas se traslade a los usuarios por medio de las tarifas del seguro social.	No cumplió con el requisito del 5 por 1000 del censo.
2004	Antonio Galán Sarmiento	Proyecto de ley Estatutaria por medio de la cual se establece el Sistema Nacional de Planificación Participativa para los Planes de Desarrollo a nivel territorial (iniciativa promovida por concejales).	Cumplió con el requisito apoyo del 30 % de los concejales, y llegó al Congreso. No prosperó.
2006	Juan Manuel Arango Vélez	Proyecto de Ley que busca modificar el Decreto Ley 2535 de 1993, facultando a los alcaldes municipales y distritales, para restringir de manera temporal el porte de armas de fuego y se dictan otras disposiciones.	Cumplió con el requisito del apoyo del 5 % del censo electoral y llegó al Congreso. No prosperó.
2008	Alcides Arrieta Mesa	Proyecto de ley por el cual se otorga competencia a las personerías para dirimir en primera instancia a las diferencias contractuales que surjan entre los usuarios y las empresas de servicios públicos y se citan otras disposiciones.	No presentó firmas.
2008	William Herrera Clavijo	Proyecto de Ley que busca el retorno de los secuestrados por las FARC-EP a sus hogares.	No presentó firmas.

FUENTE: MOE (2012, pp. 52-53).

Este balance sugiere que el cumplimiento de los requisitos es un proceso que toma tiempo y recursos para los voceros y promotores, y que la gran mayoría de las iniciativas fueron negadas casi que de entrada. Se cuestiona así la materialización del principio de complementariedad de la democracia representativa y participativa, puesto que los representantes de la ciudadanía en las corporaciones públicas deberían considerar con mayor relevancia este tipo de propuestas, ya que varias de ellas presentaron un buen respaldo. El meollo del asunto parece ser el peso y la influencia que ejercen grupos de interés poderosos sobre estas corporaciones, las cuales terminan por enterrar la iniciativa ciudadana casi sin haber discutido su contenido. La MOE, además, llama la atención en el sentido de que ninguna de las iniciativas que fueron rechazadas en el Congreso de la República fue objeto de una solicitud para transformarla en referendo aprobatorio, lo que implicaría acudir directamente a la comunidad a través de votación pública (esta es una posibilidad que da la ley); al parecer la desilusión de los promotores es tal que no les queda la motivación para continuar utilizando este tipo de mecanismos.

## Referendo

La Ley 134 define el referendo como la “la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente” (art. 3). Existen referendos aprobatorios y derogatorios; pueden ser de origen ciudadano o gubernamental y son objeto de uso de este mecanismo los actos legislativos, leyes y decretos legislativos, ordenanzas y decretos con fuerza de ordenanza, acuerdos y decretos con fuerza de acuerdo y resoluciones. En el periodo de análisis, el referendo fue utilizado en 18 ocasiones para reformar la Constitución Política: dos fueron de iniciativa gubernamental, trece fueron inscritas ante la autoridad electoral y tres propuestas no pasaron de la etapa de recolección de firmas para constituirse como comité promotor.

En el periodo estudiado hay noticia dos referendos constitucionales de origen gubernamental. En el año 2000, el presidente Andrés Pastrana presentó una iniciativa para reformar el sistema político y cerrar el Congreso –que tenía una mayoría opositora-. Esta propuesta llegó al legislativo con ponencia negativa y, en medio de la fuerte crisis política que se desató, el presidente Pastrana decidió retirarla. La segunda fue presentada en 2003 por el presidente Álvaro Uribe, con el propósito de luchar contra la corrupción y el derroche de las finanzas públicas, y fortalecer la democracia. Esta iniciativa logró pasar todas las fases procedimentales, aprobarse en el Congreso y procedió a la votación

popular. Se dio en un escenario muy distinto, puesto que el presidente contaba con altos índices de favorabilidad.

Este fue el único sometido a votación desde 1991. Incluía diecinueve preguntas aprobadas por el Congreso. La Corte Constitucional declaró inexequibles cuatro de ellas. De las quince que fueron sometidas a consideración de los electores solo una logró superar el umbral y ser aprobada, referida a la pérdida de derechos políticos para los funcionarios corruptos, modificatoria del artículo 122 de la Constitución. En realidad, a pesar del respaldo ciudadano, los esfuerzos para adelantar la campaña de pedagogía sobre las preguntas se quedaron cortos, pues la ciudadanía no estaba muy familiarizada con este tipo de mecanismos; además, la participación electoral siempre fue un factor determinante para los resultados.

La MOE registró trece propuestas de referendo constitucional de origen ciudadano; ninguna de ellas prosperó: una en 1994, 1996, 1998; tres en el 2000, una en 2003 y otra en 2007. De ellas, ocho no cumplieron con el 5 % del censo electoral para recibir el apoyo: cuatro desistieron en el camino y otras tantas no alcanzaron el número mínimo de firmas. Tres cumplieron con ese requisito, pero el Congreso las negó; y dos alcanzaron a ser aprobadas en el Legislativo, pero a su paso por la Corte Constitucional fueron declaradas inexequibles por vicios de trámite.

Sobre las cuatro iniciativas que no presentaron firmas, la MOE sugirió dos razones: de un lado, lo que se buscaba era un posicionamiento político de los promotores ante la opinión pública; de otro, las propuestas no eran atractivas para la ciudadanía. En efecto, las iniciativas de 1996 y 2000 (una promovida por Jimmy Chamorro Cruz, otra por Manuel José Cepeda y otra por el Partido Liberal) surgieron como parte de la oposición política a los gobiernos de Samper y Pastrana, por el proceso 8000 y el fracaso del proceso de paz con las FARC, respectivamente. En esa misma línea podría incluirse la del año 2003, liderada por Luis Eduardo Garzón, quien estaba preparando su aspiración a la Alcaldía de Bogotá cuando promovió la reforma constitucional.

Hubo tres intentos de referendos aprobatorios que no tuvieron trámite formal antes las autoridades. La primera, del Movimiento “Sí Colombia”, de Ingrid Betancourt, en el año 2002, pretendía la realización de una reforma política; no surtió el procedimiento gracias a una concertación con el Gobierno, el cual asumió la propuesta como iniciativa gubernamental. La segunda nació en 2008 en cabeza de la asociación de jóvenes “Juntos”, liderada por un dirigente político del Valle del Cauca, que pretendía revocar el Congreso cuando quedaron en evidencia los vínculos de varios parlamentarios con grupos armados al margen de la ley, el llamado fenómeno de la parapolítica. No se logró consolidar

la iniciativa debido a dificultades económicas y presiones ejercidas por parte de grupos poderosos del país. La tercera fue promovida en 2012 por el congresista Camilo Romero Galeano, con el objetivo de habilitar el mecanismo de revocatoria a los congresistas. Esta iniciativa no logró recoger las firmas requeridas en el plazo estipulado.

El referendo derogatorio de reforma constitucional es una opción que tiene la ciudadanía cuando el Congreso ha aprobado una reforma constitucional relacionada con los derechos fundamentales, los procedimientos de participación popular o el funcionamiento del Congreso. Bajo esta modalidad se presentó una iniciativa que buscaba derogar la Reforma a la Justicia. Durante su trámite en el Congreso hubo serios cuestionamientos al tema, en el sentido de que el proyecto no apuntaba a mejorar y fortalecer el sistema de administración de justicia, sino que modificaba el sistema de pesos y contrapesos de los poderes públicos, beneficiando a los congresistas cuando cometieran actos ilícitos y ampliando los períodos de los magistrados. Igualmente, hubo serias irregularidades en la comisión de Conciliación que introdujo modificaciones al texto cuando éstas no habían sido discutidas. El proyecto fue aprobado, pero, en medio de este escándalo, el presidente lo objetó y devolvió al Congreso. En medio de este polémico escenario político un grupo de organizaciones se dieron a la tarea de recoger firmas para consolidar el comité promotor, pero finalmente el Congreso negó el acto legislativo. La iniciativa ciudadana fue suspendida, aunque sirvió como una forma de presión política.

Hubo una iniciativa de referendo sobre una ley en el periodo analizado por la MOE. La propuso en 2009 el congresista Venus Albeiro Silva para anular la reforma laboral aprobada en 2002. Silva había radicado en dos ocasiones proyectos de ley para modificar el régimen de horas extras, pero no prosperaron en el legislativo. Ante la falta de voluntad política del Congreso, Silva se convirtió en vocero de esta iniciativa y presentó las firmas para la consolidación del comité promotor. De las presentadas solo el 38 % fueron validadas, por lo que la propuesta no alcanzó el mínimo requerido. Esta propuesta coincidió con el inicio de la campaña electoral para las elecciones legislativas, por lo que se presume que hubo interés por utilizarlo como plataforma para esos comicios. En el mismo periodo hubo 69 referendos municipales, de los cuales 52 tenían relación con la creación de municipios.

La MOE identificó seis referendos aprobatorios, cuyo tema más frecuente fue el de prestación de servicios públicos, principalmente en lo relacionado con la privatización de las empresas estatales (cuadro 7.4)

De otra parte, hubo once iniciativas de referendos derogatorios (dos en 1996, dos en 1997, dos en 2000, una en 2002, una en 2007, dos en 2009 y una en 2011). Solo una de ellas

**CUADRO 7.4****INICIATIVAS POPULARES DE ACTO LEGISLATIVO EN COLOMBIA, 1991-2012**

AÑO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	TEMA	ESTADO AL QUE LLEGÓ EL PROCESO
1992	La Guajira	Riohacha	Tipo de sociedad que prestará el servicio de agua potable.	Propuesta
1994	Bolívar	Simití	Proyecto para la construcción del acueducto urbano.	Realizado
2000	Cauca	Popayán	Entrega en concesión el acuerdo de Popayán y venta del 75 % de las acciones del municipio en la empresa de telecomunicaciones.	Llegó al Concejo siendo rechazado por los concejales en primer debate.
2004	Tolima	Murillo	Compra a quince años de una maquinaria cuyo crédito asciende a COP 400 millones.	Propuesta
2004	Sucre	Galeras	Segregación del corregimiento de puerto Franco del Municipio de San Benito y anexarse al municipio de Galeras.	Prosperó
2009	Tolima	Melgar	Creación del Consejo Municipal del Consumidor y Defensa de los Usuarios de Servicios Públicos.	No cumplió con los apoyos del 10 %.

FUENTE: MOE (2012, p. 49).

llegó hasta el final y tuvo como resultado la derogación de un acuerdo municipal sobre la participación del alcalde en la constitución de una empresa que operaría los servicios públicos en el municipio de Mariquita, Tolima, en 2002. De las diez restantes, siete no alcanzaron el mínimo de firmas requeridas para la fase de inscripción de la iniciativa o de conformación de comité; otras dos no fueron avaladas por la Registraduría o el Tribunal, y en el otro caso el alcalde no quiso llamar a la votación.

Desde 1995 hasta 2012 fueron identificadas 52 iniciativas de referendos para la creación de una nueva entidad territorial a partir de la segregación de uno o varios municipios previamente existentes; esto es, en promedio casi tres municipios por año, siendo

1999 el de mayor número, con 12 municipios creados (23 %); en 1996 se llevaron a cabo 10 (19 %) y, en 1995, nueve (17 %). De las 52 iniciativas, 49 fueron exitosas (94 %).

El referendo debe realizarse de manera obligatoria cuando la creación del municipio tuvo lugar mediante ordenanza y dicha decisión no estuvo precedida por una consulta popular. Este requisito fue estipulado por la ley de régimen municipal y modificado por las leyes 617 de 2000 y 1551 de 2012 para aumentar el número mínimo de habitantes y los criterios fiscales. Al parecer ese incremento de requisitos incidió en la desaceleración de este mecanismo y en la creación de más municipios.

De los 49 municipios creados, 13 no cumplieron con el requisito de población mínima, siendo el Chocó y Bolívar los departamentos con mayor número de iniciativas que incumplieron este requisito (38 % y 23 %, respectivamente). Un dato llamativo es que de los municipios creados por referendo, el promedio de participación electoral en los comicios llevados a cabo entre 2000 y 2011 es aproximadamente 10 puntos porcentuales por encima del promedio a nivel local.

## Consulta popular<sup>3</sup>

Mediante este mecanismo la ciudadanía toma decisiones sobre asuntos que son de su interés. La Ley 42 de 1989 sentó las bases normativas de la consulta popular, aunque en ese momento restringida al ámbito municipal. Posteriormente la Constitución Política de 1991 extendió en algunos aspectos el alcance de la consulta: la órbita de realización se amplió a los niveles departamental y nacional. Estableció, además, la obligatoriedad de las consultas para decidir sobre la conformación de nuevos departamentos (art. 297), la organización de municipios como área metropolitana (art. 319) y la constitución de una provincia o la integración a una ya existente. De otra parte, definió que la consulta puede servir para decidir si se convoca “una Asamblea Constituyente con la competencia, el periodo y la composición que la misma ley determine” (art. 376).

Los cambios introducidos por la Constitución no necesariamente condujeron a fortalecer este mecanismo de participación, considerado como una de las manifestaciones más amplias de la democracia participativa (MOE, 2012); por el contrario, incluyó restricciones que dificultaron su aplicación, mostrando incluso un retroceso en su alcance con respecto a la Ley 42 de 1989. En particular, según esta ley la consulta popular podía



<sup>3</sup> Esta sección se basa en Muñoz y Peña (2019).

ser convocada por la ciudadanía representada por el 5 % del censo electoral respectivo; no definía un umbral de participación para que fuera efectiva, y la decisión tomada por la mayoría tenía la categoría de acuerdo popular, de obligatorio cumplimiento para las autoridades del orden municipal, a quienes les correspondía expedir los actos administrativos y fijar las medidas correspondientes para cumplir con lo decidido.

La Ley 134 de 1994 define la consulta popular como una “la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria” (art. 8). No podrán ser objeto de consulta, los temas que impliquen modificación de la Constitución Política (salvo cuando se convoca específicamente una asamblea nacional constituyente), ni proyectos de articulado (art. 52).

Posteriormente fueron expedidas otras normas que condicionaron aún más al uso de este mecanismo. La Ley 136 de 1994 (de régimen municipal) desarrolla algunos aspectos relacionados con la creación de municipios, la modificación de límites existentes y los usos del suelo municipal. La Ley 128 de 1994 establece igualmente la necesidad de realizar una consulta popular como requisito para la conformación de un área metropolitana. La Ley 1454 de 2011, de ordenamiento territorial, se refiere específicamente a la consulta popular para la creación de departamentos (art. 23). No obstante, y de acuerdo con un concepto del Concejo de Estado, esta ley no fijó con claridad las etapas, los procedimientos para realizar consultas que involucren a municipios de distintos departamentos, ni la autoridad que debe convocar a la consulta; además, la Ley 134 solo regula las consultas populares de carácter municipal o departamental, lo que produjo un vacío legal al respecto (Concepto 2117 Constitución Política, Augusto Hernández, 2013).

Un año después, la Ley 1551, que reformó el régimen municipal, mantuvo lo estipulado en la Ley 136: el gobernador estará obligado a presentar el proyecto de ordenanza para la creación de un municipio, “cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio” (art. 11). Finalmente, la Ley 1625 de 2013 expidió un nuevo régimen para las áreas metropolitanas. En lo que respecta a las consultas populares, esta ley aumentó los requisitos para la aprobación de la consulta.

De acuerdo con la información acopiada, que no incluye las iniciativas que no fueron inscritas en la Registraduría, en el periodo 1991-2012, tuvieron lugar 37 consultas populares municipales (cuadro 7.5). Los asuntos más sometidos a votación tienen que

**CUADRO 7.5  
CONSULTAS POPULARES MUNICIPALES REALIZADAS EN COLOMBIA, 1991-2012**

AÑO	ASUNTO	LUGAR DE LA CONSULTA
1991	Valorización	Risaralda (Pereira)
1992	Valorización	Quindío (Armenia)
1995	Municipio de paz	Cesar (Aguachica)
	Municipio de paz	Magdalena (Santa Marta)
	Preservación del territorio	Magdalena (Santa Marta)
1996	Límites municipales	Atlántico (barrio El Esfuerzo Jurisdicción Malambo y Soledad)
	Límites municipales	Cauca (Inspección de Policía Zanjón Rico, Puerto Tejada)
	Obra pública	Boyacá (Duitama)
	Obra pública	Boyacá (Duitama)
1997	Servicios públicos	Quindío (Córdoba)
	Creación de municipio	Sucre (corregimiento El Roble-Corozal)
1998	Área metropolitana	Cesar (Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure Balcón del Cesar y San Diego)
	Área metropolitana	Atlántico (Galapa)
	Área metropolitana	Bolívar (Cartagena, Arjona, Clemencia, Mahates, María La Baja, San Estanislao, Santa Catalina, Santa Rosa, Turbaco y Villanueva)
1999	Día de mercado	Huila (Guadalupe)
	Anexar a otro municipio	Cauca (Bolívar)
	Creación de municipio	Sucre (Tolú)
	Área metropolitana	Risaralda (Balboa)
	Convivencia pacífica	La Guajira (Fonseca)
	Convivencia pacífica	La Guajira (San Juan del Cesar)
2000	Convivencia pacífica	La Guajira (Villanueva)
	Segregación de municipio	Cesar (corregimiento San Bernardo - Tamalameque)
	Ambiental/Día sin Carro	Bogotá D.C.
	Ambiental/restricción vehicular	Bogotá D.C.

**CUADRO 7.5**  
**CONTINUACIÓN**

AÑO	ASUNTO	LUGAR DE LA CONSULTA
2001	Disposición residuos sólidos	Antioquia (Sopetrán)
	Anexar a otro municipio	La Guajira (veredas Farias, Los Tamacos, El Carmen, El Voladorcito, Torcuatopinto, San Benito Capachino y Copos de Nieve-San Juan del Cesar)
	Juegos de suerte y azar	Antioquia (Yarumal)
	Anexar a otro municipio	Bolívar (sector residencial del barrio San José de Los Campanos-Turbaco)
2003	Anexar a otro municipio	Bolívar (corregimientos de Las Conchitas, Buenos Aires y San Francisco-Pinillos)
2004	Área metropolitana	Quindío (Armenia, Quimbaya, Circasia, Filandia y Montenegro)
2006	Ambiental/residuos sólidos	Cundinamarca (Nemocón)
	Ambiental/residuos sólidos	Cundinamarca (Nemocón)
	Creación de municipio	Cauca (corregimiento de Guachené-Caloto)
2007	Convivencia pacífica	Antioquia (Caicedo)
2009	Obra pública	Boyacá (Ramiriquí)
2011	Creación de municipio	Bolívar (corregimientos de El Varal, Papayal y Playitas-San Martín de Loba; Buenos Aires-El Peñón; El Piñal-Regidor)
	Creación de municipio	Bolívar (Corregimientos de San Pablo y Mampuján con las veredas de Munguía, Yucalito, Majaguez, La Pista, Nueva Jerusalén, El Limón, El Sena-María La Baja; las veredas de Bonanza, Bella Vista, Manguito Oeste-Arjona; las veredas de El Vizo, Raicero, Pava, Cativa, La Bonga, Paraíso, El Manguito y El Desengaño-Mahates)

FUENTE: Muñoz y Peña (2019).

ver con la ordenación del territorio (45,9 %), la convivencia y la paz (16,2 %), motivadas por las leyes 128 y 136. Entre 1995 y 2011) fueron realizadas 35 consultas, de las cuales 17 (48,5 %) se refieren a temas de ordenamiento territorial. En todo el periodo, 21 superaron el umbral (cuadro 7.6). De esas últimas, quince tuvieron relación con ordenación del territorio, 4 con temas ambientales y 2 sobre convivencia.

**CUADRO 7.6  
CONSULTAS POPULARES REALIZADAS QUE SUPERARON EL UMBRAL, 1991-2012**

FECHE	PREGUNTA	ASUNTO	DEPARTAMENTO/MU-NICIPIO	OPCIÓN CANDIDARA	UMBRAL	POR EL SI	%	POR EL NO	%	%
26/07/1998	08/03/1998	07/09/1997	20/10/1996	¿Quieren los ciudadanos residentes en las localidades de Zanjón Rico y Cañas México, que la Asamblea Departamental del Cauca determine, que la línea limítrofe entre los Municipios de Puerto Tejada y Miranda sea la que se señale a continuación, para que se precise que se encuentran en el territorio del Municipio de Puerto Tejada?	Límites municipales	Cauca (Inspección de Policía Zanjón Rico-Puerto Tejada)	El Sí	89	71	66,3
				¿Está usted de acuerdo y aprueba la creación del municipio de El Roble?	Creación de municipio	Sucre (corregimiento El Roble-Corozal)	El Sí	550	1.219	93,8
				Consulta del Área Metropolitana de Valledupar	Conformación Área metropolitana	Cesar (Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure, Balcón Del Cesar y San Diego)	El Sí	10.503	67.649	70,9
				¿Está usted de acuerdo y aprueba la creación del área metropolitana de Valledupar?			Atlántico (Galapa)	5.625	6.056	97,4
				Consulta del Área Metropolitana de Barranquilla	Anexión al Área metropolitana			91	1,5	
				¿Quiere usted que el municipio de Galapa haga parte del área metropolitana de Barranquilla?						

**CUADRO 7.6  
CONTINUACIÓN**

PREGUNTA	ASUNTO	DEPARTAMENTO/MUNICIPIO	OPCIÓN GANADORA	UMBRAL	POR EL SI	% POR EL NO	%
FECHE							
29/02/2000	19/12/1999	31/10/1999	18/07/1999	18/07/1999	Cauca (Bolívar, Sucre)	El Sí	492
¿Quieren los ciudadanos residentes en El Paraíso y Sucre, hacer parte del municipio de Sucre?	Anexar a otro municipio				979	98,8	5
¿Está usted de acuerdo y aprueba la creación del municipio de Coveñas?	Creación de municipio	Sucre (Tolú)	El Sí	1.076	1.877	97,4	29
Consulta del Área Metropolitana Centro Occidente	¿Desea usted que el municipio de Balboa, Risaralda, haga parte del área metropolitana de Centro Occidente?	Anexión al Área metropolitana	Risaralda (Balboa)	El No	244	668	34,0
¿Rechaza usted que sigan involucrando a la población civil en la guerra, y está de acuerdo en hacer de Fonceca un modelo de convivencia pacífica?	Convivencia pacífica	La Guajira (Fonceca)	El Sí	4.852	5.262	99,2	19
¿Cómo miembro de la comunidad, está usted de acuerdo a que el territorio del corregimiento de San Bernardo, sea segregado del municipio de Tamalameque y se anexe al municipio de Pelaya?	Límites municipales	Cesar (Corregimiento San Bernardo-Tamalameque)	El Sí	199	310	95,4	9
							2,8

**CUADRO 7.6  
CONTINUACIÓN**

FECHA	PREGUNTA	ASUNTO	DEPARTAMENTO/MUNICIPIO	OPCIÓN GANADORA	UMBRAL	POR EL SI	POR EL NO	%
29/07/2001	¿Está usted de acuerdo con establecer la celebración de un día sin carro a partir del año 2001, prohibiendo la circulación de vehículos automotores en la ciudad de Bogotá D.C., en el primer jueves del mes de febrero de todos los años, en el horario comprendido entre las 6:30 a.m. y las 7:30 p.m.?	Ambiental / día sin carro	Bogotá D.C.	El Sí	S.I.	S.I.	S.I.	96,4
29/10/2000	¿Está usted de acuerdo con la construcción de la obra denominada disposición final de los residuos sólidos de Medellín y el Área Metropolitana en la vereda tafetanes del municipio de Sopetrán?	Ambiental /residuos sólidos	Antioquia (Sopetrán)	El No	4.072	87	1,7	4.892
22/07/2001	¿Desea usted que las Veredas Fariás, Los Tamacos, El Carmen, El Voladordito, Torcuatopinto, San Benito Capachino y Copos de Nieve hoy pertenezcan al municipio de San Juan del Cesar en el departamento de La Guajira, se anexen o pasen a pertenecer al municipio de El Molino?	Anexar a otro municipio	La Guajira (veredas Fariás, Los Tamacos, El Carmen, El Voladordito, Torcuatopinto, San Benito Capachino y Copos de Nieve - San Juan del Cesar)	El Sí	188	340	99,7	1,0,3

**CUADRO 7.6  
CONTINUACIÓN**

FECHA	PREGUNTA	ASUNTO	DEPARTAMENTO/MUNICIPIO	OPCIÓN GANADORA	UMBRAL	POR EL SI	%	POR EL NO	%
01/10/2006	¿Desea usted que el Sector Residencial del Barrio San José de Los Campanos, pertenezca al Distrito de Cartagena de Indias?	Anexar a otro municipio	Bolívar (sector residencial del barrio San José de Los Campanos-Turbaco)	El Sí	946	2.232	98,0	22	1,0
26/02/2006	¿Desea usted que los Corregimientos de Las Conchitas, Buenos Aires y San Francisco jurisdicción del municipio de Pinillos sea anexado territorialmente al municipio de Hatillo de Loba?	Anexar a otro municipio	Bolívar (corregimiento de Las Conchitas, Buenos Aires y San Francisco-Pinillos)	El No	307	171	32,4	349	66,1
06/06/2003	Consulta Área Metropolitana	Conformación Área metropolitana	Quindío (Armenia, Quimbaya, Círcasia, Filandia y Montenegro)	El No	13.500	17.854	51.	55.180	S.I.
15/06/2003	¿Desea usted que Guachene se convierta en Municipio?	Creación de municipio	Cauca (corregimiento de Guachene-Cañoto)	El Sí	2.667	3.775	S.I.	173	S.I.
16/09/2004	¿Está usted de acuerdo con que se realice en el municipio un relleno sanitario regional?	Ambiental / residuos sólidos	Cundinamarca (Nemocón)	El No	67	2,1	3.125	97,9	

**CUADRO 7.6  
CONTINUACIÓN**

FECHEA	PREGUNTA	ASUNTO	DEPARTAMENTO/MUNICIPIO	OPCIÓN GANADORA	UMBRAL	POR EL SI	%	POR EL NO	%
27/02/2011	¿Está usted de acuerdo con que el municipio maneje sus residuos sólidos de forma independiente sin la participación de otros municipios?	Ambiental / residuos sólidos	Cundinamarca (Nemocón)	El Sí		2.409	77,4	705	22,6
01/10/2006	¿Está de acuerdo o no con que Cáicedo sea un municipio NO VIOLENTO? Si o No	Convivencia pacífica	Antioquia (Cáicedo)	El Sí	1.638	1.713		50	
05/05/2007	¿Desea usted que se cree el municipio de Brazuleo de Papayal?	Creación de municipio	Bolívar (corregimientos de El Varal, Papayal y Playitas-San Martín de Loba; Buenos Aires-El Peñón; El Piñal-Regidor)	El Sí	795	996	97,9	13	1,3
23/01/2011	¿Desea usted que se cree el municipio de San Pablo Norte?	Creación de municipio	Bolívar (corregimientos de San Pablo y Mampurá con las veredas de Murguía, Yucalito, Majiquez, La Pista, Nueva Jerusalén, El Limón, El Sena-María La Baja; las veredas de Bonanza, Bella Vista, Manguito Oeste-Aijona; las veredas de El Vizo, Raicero, Pava, Cativa, La Bonga, Paraíso, El Manguito y El Desengao-Mahates)	El Sí	1.506	1.822	96,9	33	1,8

FUENTE: Muñoz y Peña (2019) a partir de Registraduría Nacional del Estado Civil y prensa.

Entre 1991 y 1996 fueron realizadas nueve consultas. Solo una en ese último año, sobre los límites municipales de Puerto Tejada, logró superar el umbral. Es posible que, por el origen de la consulta, en ese momento solo por iniciativa de autoridad pública, los asuntos propuestos no necesariamente respondieron a intereses compartidos por la ciudadanía convocada, o no tuvieron una difusión adecuada de la temática en cuestión.

En la década de 1990, tuvieron lugar en el país múltiples iniciativas de paz que buscaban una salida negociada al conflicto armado de modo que la población no siguiera siendo afectada por la confrontación armada. Algunas de esas manifestaciones vieron en la consulta popular un mecanismo de expresión ciudadana que permitiría generar un hecho político y dejar clara una voluntad de paz que tendría que ser atendida por las autoridades públicas y por los actores del conflicto como gesto simbólico. Las consultas por la paz realizadas en 1995 y 1999 se rigieron por la Ley 134 que atribuía su origen únicamente a la autoridad pública.

Sobre las iniciativas que no prosperaron y que nunca cumplieron con los trámites, la MOE (2012) documentó las siguientes: en consultas de alcance departamental, hubo dos que fueron tramitadas ante las autoridades y tenían como tema la protección del páramo de Santurbán. En 2011 los gobernadores de Santander, Horacio Serpa Uribe, y de Norte de Santander, William Villamizar Laguado, propusieron a la ciudadanía realizar la consulta, iniciativa que fue respaldada ampliamente ya que estaba en juego una de las fuentes de provisión de agua más importantes para la región. Ambas Asambleas Departamentales estuvieron de acuerdo y aprobaron las iniciativas, cada uno con una pregunta distinta<sup>4</sup>, pero al pasar a los Tribunales Administrativos, el de Santander la declaró inconstitucional y el de Norte de Santander, constitucional. El motivo de la inconstitucionalidad tuvo que ver con la pregunta, ya que se extralimitaba de las funciones del gobernador. La consulta iba a ser realizada en octubre, junto con las elecciones regionales, pero la Registraduría respondió que era tarde para incluirla en el tarjetón. En consecuencia, no pudo ser realizada.

Algunas iniciativas de carácter nacional y municipal que se denominaron consultas populares en realidad no lo fueron, por no tener el trámite establecido por la ley. No



<sup>4</sup> Santander: ¿Está de acuerdo en que los ecosistemas esenciales en el ciclo del agua en Santander se declaren bienes de utilidad pública e interés común para su protección? Sí o No. Norte de Santander: ¿Está de acuerdo con declarar legalmente, como “Área Protegida” todas las zonas productoras de agua definidas por la Autoridad Ambiental en el Departamento Norte de Santander, antes de finalizar el año 2015? Sí o No.

obstante, marcaron importantes hechos políticos que le dieron mayor peso a los temas para que los tomadores de decisiones actuaran en esa dirección. A nivel nacional, se llevó a cabo el mandato por la paz, la vida y la libertad, consulta realizada en 1996 y promovida por Redepaz y otras organizaciones para que las y los colombianos entre los 7 y los 18 años se pronunciaran al respecto. Hubo un acuerdo con la Registraduría para que el 25 de octubre los niños pudieran votar, logrando que 2,7 millones de niños y niñas en el día de la votación seleccionaran el derecho de mayor importancia; el primero fue el derecho a la vida y el segundo a la paz. En el siguiente año los promotores organizaron una iniciativa equivalente para que los adultos se pronunciaran en favor de la paz. Nunca tuvo el propósito de convencer al Gobierno para convocarla; se pretendió que la ciudadanía se autoconvocara y movilizara alrededor de la paz. Así, diez millones de colombianos y colombianas votaron el mandato por la paz, lo que produjo otras movilizaciones, un decreto presidencial que prohibió el reclutamiento de menores de 18 años por las fuerzas militares y la entrega de menores de edad secuestrados por el ELN.

En el nivel municipal fueron reconocidas otras dos iniciativas. Una en Pereira (Risaralda), en 2006, para pronunciarse sobre el porte de armas, debido a las altas tasas de homicidios registradas, y llevar el proceso a una propuesta normativa; y la segunda, en Chiquinquirá, en 2001, en la que la alcaldía puso a consideración de la ciudadanía el lugar en que deberían realizarse las fiestas del XXXVII Aguinaldo Chiquinquireño.

## LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA EN EL PERÍODO 2013-2018<sup>5</sup>

El cambio de gobierno de Álvaro Uribe a Juan Manuel Santos significó avances en la apertura democrática, lo que se vio reflejado en la activación de la participación ciudadana a través de sus distintas expresiones<sup>6</sup>. El presidente Santos reconoció el conflicto armado, apostó por la negociación, consiguió la firma de un acuerdo de paz y hubo



<sup>5</sup> En esta sección se presenta la información más reciente disponible en la Registraduría Nacional del Estado Civil y en prensa para documentar los casos más relevantes en el periodo 2013-2018. Debido a la baja disponibilidad de información oficial, este ejercicio se plantea como una aproximación que pretende identificar, a partir de los casos encontrados, cambios significativos en el uso de algunos mecanismos de participación, sus resultados y su eficacia; este análisis será complementado con los resultados de la encuesta sobre participación ciudadana que realizó Foro para esta investigación, en lo relacionado con el uso y motivaciones para participar en este tipo de actividades.

<sup>6</sup> Ver el capítulo 2 de este estudio.

mejores condiciones para la expresión de los movimientos sociales y la ciudadanía en el país. Esto tuvo notables repercusiones en el uso de mecanismos de democracia directa no utilizados en el periodo anterior, por ejemplo, el plebiscito por la paz (2016) y la consulta anticorrupción (2018). Además, la expedición de la Ley Estatutaria de Participación marcó un viraje para el uso de los mecanismos de participación directa al disminuir umbrales y requisitos<sup>7</sup>. Dos hitos políticos reflejan la forma como se materializó la intención de reducir trámites para dichos mecanismos: 1) por primera vez desde 1991 se logró revocar un alcalde en el país, en Tasco, Boyacá; y 2) tuvo lugar una segunda oleada de consultas en el sector extractivo. Son hechos políticos que mostraron incidencia efectiva de la voz ciudadana y, además, lograron modificar la correlación de fuerzas en las estructuras de poder ciudadanía-autoridad local y nación-territorio.

## Revocatorias del mandato

La Ley 1757 definió la revocatoria de mandato como un mecanismo de origen popular. Modificó algunos requisitos para su trámite e incluyó el requisito del comité promotor, que en el momento de registrar la iniciativa debe justificar las razones (incumplimiento con el programa de gobierno o descontento ciudadano generalizado). Además, la ley redujo el porcentaje de apoyos establecido en la Ley 741 de 2002 del 40 % al 30 % del total de votos alcanzados por el respectivo mandatario, disminuyó el umbral de participación a 40 %. La revocatoria puede ser realizada siempre que hayan transcurrido 12 meses contados a partir el momento de posesión y no falte menos de un año para la finalización del periodo del cargo (cuadro 7.7). Posteriormente, a raíz del caso de la revocatoria del alcalde Petro surgió una jurisprudencia que añade otros requisitos más: incorporar en el proceso una instancia de participación para que se discuta y demuestre el incumplimiento del programa de gobierno o la insatisfacción generalizada de la ciudadanía.

Según la información acopiada, entre 2013 y 2018 hubo 181 iniciativas de revocatoria de mandato, de las cuales 4 fueron intentos para revocar a gobernadores y el resto, a alcaldes. En 2013 se registraron 35 iniciativas, una para revocar a un gobernador en el departamento del Guaviare; en 2017 hubo un total de 139 iniciativas, de las cuales 3 fueron para gobernadores en los departamentos de Quindío, Córdoba y Amazonas. Y



<sup>7</sup> En términos de procedimientos, la Ley 1757 en el capítulo I, del título II, incorporó reglas comunes sobre inscripción y recolección de apoyos ciudadanos para referendos, iniciativas legislativas o normativas, consultas populares de origen ciudadano y revocatorias del mandato.

**CUADRO 7.7  
CAMBIOS EN LOS REQUISITOS PARA LA INICIATIVA DE REVOCATORIA**

	LEY 134 DE 1994	LEY 741 DE 2002	LEY 1757 DE 2015	SENTENCIA SU 077 DE 2018
<b>REGISTRO: PROMOTORES O VOCEROS</b>				
Un número de ciudadanos no inferior el 40 % del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario.	Solo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente.	Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, podrá solicitar su inscripción como promotor. El Comité promotor estará integrado por no menos de tres personas, ni más de nueve. Cuando el promotor sea un ciudadano, él mismo será el vocero de la iniciativa. Cuando se trate de una organización social, partido o movimiento político, el comité promotor designará un vocero. El vocero del comité promotor será el responsable de las actividades administrativas, financieras, del trámite de la revocatoria.	Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, podrá solicitar su inscripción como promotor. El Comité promotor estará integrado por no menos de tres personas, ni más de nueve. Cuando el promotor sea un ciudadano, él mismo será el vocero de la iniciativa. Cuando se trate de una organización social, partido o movimiento político, el comité promotor designará un vocero. El vocero del comité promotor será el responsable de las actividades administrativas, financieras, del trámite de la revocatoria.	Cuando se trate de organizaciones sociales y partidos o movimientos políticos, el acta de la sesión, donde conste la determinación adoptada por el órgano competente, según sus estatutos, debe presentarse ante la Registraduría del Estado Civil en el momento de la inscripción. En el acta deben constar los nombres de los ciudadanos que suscriban un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40 % del total de votos obtenidos. El promotor deberá diligenciar un formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil con la siguiente información:

LEY 134 DE 1994 CONTINUACIÓN	LEY 741 DE 2002	LEY 1757 DE 2015	SENTENCIAS U 077 DE 2018
		<p>a) El nombre completo, el número del documento de identificación y la dirección de notificaciones del promotor o de los miembros del Comité promotor;</p> <p>b) El título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana;</p> <p>c) La exposición de motivos que sustenta la propuesta;</p> <p>d) El proyecto de articulado, salvo en el caso de las propuestas de revocatoria de mandato.</p> <p>La inscripción de iniciativas podrá realizarse a través de medios electrónicos, en cuyo caso deberá utilizarse lenguaje estándar de intercambio de información en el formulario.</p> <p>El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a las propuestas de origen popular sobre mecanismos de participación ciudadana, con el cual indicará el orden en que estos han sido inscritos y la fecha de su inscripción.</p>	<p>a) El nombre completo, el número del documento de identificación y la dirección de notificaciones del promotor o de los miembros del Comité promotor;</p> <p>b) El título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana;</p> <p>c) La exposición de motivos que sustenta la propuesta;</p> <p>d) El proyecto de articulado, salvo en el caso de las propuestas de revocatoria de mandato.</p> <p>La inscripción de iniciativas podrá realizarse a través de medios electrónicos, en cuyo caso deberá utilizarse lenguaje estándar de intercambio de información en el formulario.</p> <p>El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a las propuestas de origen popular sobre mecanismos de participación ciudadana, con el cual indicará el orden en que estos han sido inscritos y la fecha de su inscripción.</p>
		<b>REGISTRO: FORMULARIOS</b>	<p>Deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno Gratuito a quien lo solicite. Incluye: los nombres y cédulas de los miembros de comité.</p> <p>La Registraduría diseñará el formulario de recolección de firmas de ciudadanos que serán entregados gratuitamente al promotor de la propuesta. El formulario deberá contener, como mínimo, los siguientes datos:</p> <p>a) El número que la Registraduría del Estado Civil le asignó a la propuesta;</p>

CUADRO 7.7 CONTINUACIÓN	LEY 134 DE 1994	LEY 741 DE 2002	LEY 1757 DE 2015	SENTENCIA SU 077 DE 2018
Motivos de la iniciativa o solicitud Nombre de organizaciones que respaldan la iniciativa Plazo de seis meses para la recolección de firmas; en caso de fuerza mayor podrá ser prorrogado. Quienes firman deben incluir los siguientes datos: Fecha, nombre, número de documento de identificación, lugar, dirección de residencia. Todo completo y de forma legible. La Registraduría correspondiente certificará que las cédulas de quienes firman el formulario correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.	b) El resumen del contenido de la propuesta, los motivos de su conveniencia y la invitación a los eventuales firmantes a leerla antes de apoyarla. Dicho resumen no podrá contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial; c) Espacio para que cada ciudadano diligencie, de manera legible, su apoyo a la propuesta con su nombre, número de identificación, firma y fecha de diligenciamiento. Si la persona no supiere escribir, registrará su apoyo con su huella dactilar; d) El número de apoyos ciudadanos que deberán ser recolectados por el promotor; e) La fecha en la que vence el plazo para la recolección de apoyos ciudadanos a la propuesta.			
<b>REGISTRO: UMBRAL DE PARTICIPACIÓN</b>	Se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes, al ser aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al 60 % de los ciudadanos que participen en la respectiva votación.	La mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 55 % de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.	Para presentar una revocatoria se requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de no menos del 30 % de los votos obtenidos por el elegido.	

CUADRO 7.7 CONTINUACIÓN	LEY 134 DE 1994	LEY 741 DE 2002	LEY 7157 DE 2015	SENTENCIAS U 077 DE 2018
Asimismo, el número de sufragios no puede ser inferior al 60 % de la votación registrada el día en que fue elegido el mandatario.			La decisión se adopta cuando se logre obtener la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 40 % de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.	
<b>REGISTRO: PERÍODO PARA SOLICITAR</b>				
Haber transcurrido no menos de un año, contando a partir de la posesión del respectivo mandatario. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su periodo.	Haber transcurrido no menos de un año, contando a partir de la posesión del respectivo mandatario.	Haber transcurrido no menos de un año, contando a partir de la posesión del mandatario y no faltar menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional.  Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su periodo.		La Registraduría y el Consejo Nacional Electoral deben adelantar audiencias de manera previa a la convocatoria a votación de la revocatoria del mandato, en las que el alcalde pueda refutar las motivaciones de las iniciativas de revocatoria.
<b>REGISTRO: AUDIENCIA PÚBLICA</b>				
No aplica.	No aplica.	No aplica.		

**CUADRO 7.7  
CONTINUACIÓN**

LEY 134 DE 1994	LEY 741 DE 2002	LEY 1757 DE 2015	SENTENCIA ASU 077 DE 2018
No aplica.	No aplica.	No aplica.	<p>El ejercicio de la revocatoria del mandato debe estar precedido tanto del conocimiento suficiente para los ciudadanos y el mandatario local de las razones que sustentan la iniciativa, como de la existencia de instancias de defensa para el elegido, quien tiene el derecho subjetivo de controvertir las razones mencionadas. Esto como paso previo al pronunciamiento popular.</p> <p>A futuro, estas instancias de conocimiento y controversia de las razones que sustentan las iniciativas de revocatoria del mandato deberán llevarse a cabo con posterioridad a su inscripción y antes de que inicie el proceso de recolección de apoyos.</p> <p>Corresponde al Congreso de la República, a través de ley estatutaria instaurar mecanismos que garanticen los derechos fundamentales en tensión en el trámite de revocatoria del mandato, y, en especial, los derechos de información y defensa.</p>

FUENTE: elaboración propia.

en 2018 fueron identificadas 7 iniciativas, todas a alcaldes, año emblemático, ya que se logró por primera vez en la historia de Colombia revocar el primero por este mecanismo, en el municipio de Tasco, del partido Alianza Verde. Estas cifras demuestran el éxito alcanzado con la nueva Ley 1757 y su espíritu de promover más el uso de los mecanismos de democracia directa, pues el incremento de iniciativas entre 2013 y 2017 fue de casi 300 %. Del total, solo 33 iniciativas concluyeron los trámites y llegaron a las votaciones, esto es, el 18 %. En congruencia con lo señalado, en 2017 fue notorio el incremento de este mecanismo, con 12 trámites (36 %), lo que reafirma la hipótesis sobre el impacto de la entrada en vigencia de la Ley 1757 (cuadro 7.8).

En el periodo, solo una iniciativa logró superar el umbral, en Tasco, Boyacá. Respecto al periodo anterior, tan solo en dos ocasiones se logró contar con los votos requeridos, aunque los resultados favorecieron a los respectivos alcaldes. Los municipios que alcanzaron los umbrales fueron Murindó, Antioquia (eran requeridos 221 votos, y se contaron 868) y Miraflores, Guaviare (420 eran los requeridos, lograron 492), ambos en 2005.

Los resultados de la encuesta sobre participación ciudadana indican que solo el 11,7 % de las personas encuestadas afirmaron haber participado en un proceso de revocatoria de mandato. De ese universo, el 84,7 % corresponde a población adulta. Los adultos mayores fueron lo que menos participaron con un 9,9 %. El 43,7 % de los que participaron alguna vez tienen educación media, mientras quienes tienen nivel universitario representan solo un 17 %; esta cifra podría estar relacionada con el hecho de que son más las pujas políticas las que se mueven en este tipo de procesos y no una iniciativa que cuente con sustento sobre el incumplimiento del programa de gobierno. Esto respalda los resultados mostrados en el cuadro 7.8, pues la participación continúa siendo baja, uno de los principales obstáculos para que estos procesos culminen de manera exitosa.

Surgen dos planteamientos sobre este dispositivo: de un lado, la brecha entre la ciudadanía y los gobernantes sigue siendo una marca notoria del sistema democrático colombiano; de otro, es escaso el interés por participar en este tipo de decisiones, producto de una apatía frente a los asuntos políticos, lo que contrasta, sin embargo, con la participación en las elecciones al Congreso de la República, pues el 49,1 % de los encuestados respondió haberlo hecho en las elecciones del 11 de marzo de 2018<sup>8</sup>.



<sup>8</sup> Según la encuesta sobre participación ciudadana el 49,2 % de las 3098 personas que respondieron haber participado en una revocatoria del mandato se identificaron como personas interesadas en los asuntos públicos, mientras que el 40,1 % se identificó como personas desinteresadas. En contraste, muy pocos líderes y activistas lo hicieron.

**CUADRO 7.8  
REVOCATORIAS LLEVADAS A VOTACIÓN, 2013-2018**

AÑO	FECHA	NIVEL	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	VOTACIÓN	PARTICIPACIÓN (%)	UMbral	RESULTADO
2018	29-jul.-18	Municipal	Sogamoso	Boyacá	3.480	6,27	22.204	No revocado
2018	29-jul.-18	Municipal	Tasco	Boyacá	1.658	47,99	1.382	Revocado
2018	19-agosto-18	Municipal	Cicuco	Bolívar	1.108	16,52	2.684	No revocado
2018	15-jul.-18	Municipal	San Pelayo	Córdoba	1.856	7,39	10.051	No revocado
2018	24-jun.-18	Municipal	El Peñón	Bolívar	382	9,53	1.604	No revocado
2018	16-sep.-18	Municipal	Herveo	Tolima	17	0,46	1.464	No revocado
2018	12-agosto-18	Municipal	Cumaral	Méta	2.162	20,00	4.325	No revocado
2018	9-sep.-18	Municipal	La Calera	Cundinamarca	3.838	29,51	5.203	No revocado
2017	9-jul.-17	Municipal	El Carmen de Bolívar	Bolívar	6.197	18,65	13.289	No revocado
2017	9-jul.-17	Municipal	Palmito	Sucre	1.586	21,55	2.944	No revocado
2017	13-agosto-17	Municipal	Remolino	Magdalena	1.645	32,38	2.033	No revocado
2017	4-jun.-17	Municipal	San Benito Abad	Sucre	4.913	34,81	5.646	No revocado
2017	30-jul.-17	Municipal	Puerto Carrero	Vichada	1.906	21,16	3.604	No revocado
2017	2-jul.-17	Municipal	Icononzo	Tolima	801	15,66	2.047	No revocado
2017	2-jul.-17	Municipal	Barrancabermeja	Santander	16.902	15,28	44.242	No revocado
2017	30-jul.-17	Municipal	Sitio Nuevo	Magdalena	2.659	23,51	4.524	No revocado
2017	21-may.-17	Municipal	Ocaña	Norte de Santander	17.354	37,69	18.418	No revocado

**CUADRO 7.8  
CONTINUACIÓN**

AÑO	FECHA	NIVEL	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	VOTACIÓN	PARTICIPACIÓN (%)	UMbral	RESULTADO
2017	21-may.-17	Municipal	El Copey	Cesar	3.821	26,18	5.839	No revocado
2017	10-sep-17	Municipal	Villamaría	Caldas	3.726	16,73	8.909	No revocado
2017	24-sep-17	Municipal	Girardot	Cundinamarca	9.064	18,83	19.250	No revocado
2014	4-may.-14	Municipal	Contratación	Santander	507	28,76	970	No revocado
2014	21-dic.-14	Municipal	Ariporo	Casanare	343	2,63	7.276	No revocado
2014	31-ago.-14	Municipal	Remolino	Magdalena	667	15,11	2.429	No revocado
2014	8-jun.-14	Municipal	Ponedera	Atlántico	1.701	16,50	5.670	No revocado
2014	2-feb.-14	Departamental	-	Guaviare	1.912	6,85	15.360	No revocado
2014	6-abr.-14	Municipal	Bello	Antioquia	12.459	17,29	39.640	No revocado
2013	7-jul.-13	Municipal	Angostura	Antioquia	968	21,71	2.452	No revocado
2013	17-nov.-13	Municipal	Achí	Bolívar	1.779	18,31	5.344	No revocado
2013	17-nov.-13	Municipal	Campoalegre	Huila	3.807	27,71	7.558	No revocado
2013	15-sep.-13	Municipal	Florencia	Caquetá	11.330	20,26	30.756	No revocado
2013	24-nov.-13	Municipal	San Marcos	Sucre	8.211	34,33	13.157	No revocado
2013	1-dic.-13	Municipal	Usiacurí	Atlántico	568	10,96	2.852	No revocado
2013	20-oct.-13	Municipal	Santiago	Putumayo	1.128	35,21	1.763	No revocado

FUENTE: elaboración propia a partir de RNEC y prensa.

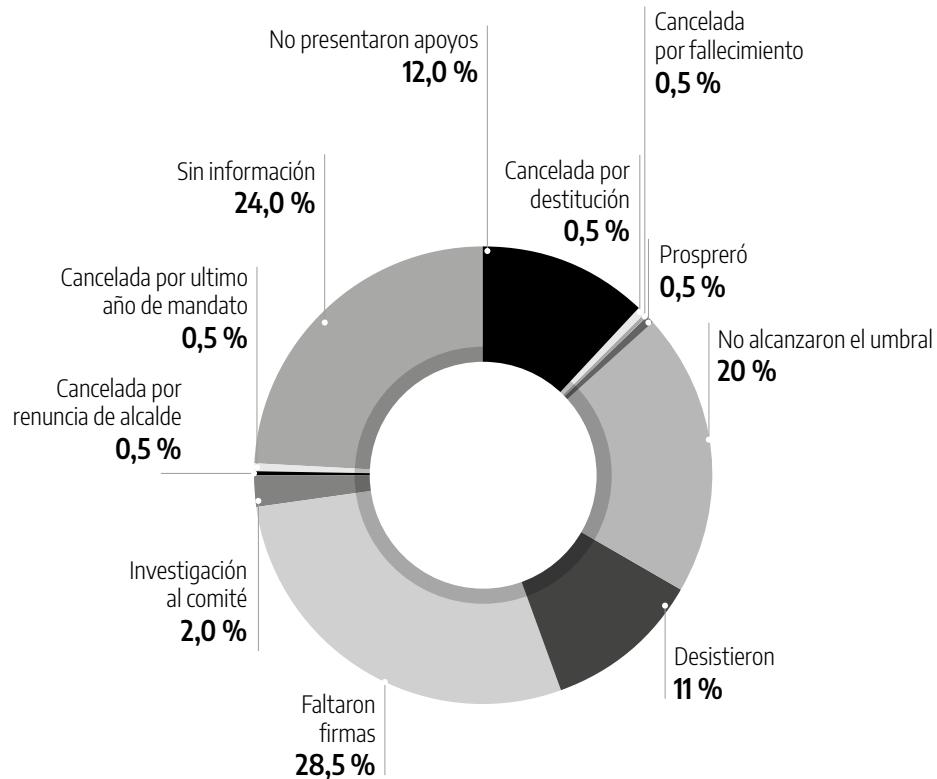
Entre 2012 y 2018 hubo cuatro revocatorias del mandato de gobernadores, de las cuales solo una llegó a término, en el Guaviare. Las otras tres fueron: i) Amazonas (2017): la Registraduría archivó la revisión de firmas, pues el gobernador fue suspendido, destituido y condenado, y fueron convocadas nuevas elecciones en 2018; ii) Córdoba (2017): no logró conseguir los apoyos en el tiempo estipulado; iii) Quindío (2017): tampoco logró reunir el número de firmas para continuar el proceso.

En lo que respecta a los alcaldes, según la información disponible, entre 2012 y 2018 fueron solicitadas 177 revocatorias (cuadro 7.9, gráfico 7.1). Solo una logró prosperar y revocar al mandatario en Tasco, Boyacá, el 29 de julio de 2018. De las 177, 50 (28 %) no pudieron surtir el trámite completo por falta de los apoyos requeridos; 35 (20 %) culminaron los trámites, llegaron a la votación y no alcanzaron el umbral; y 18 (11 %) desistieron, lo que puede estar relacionado con otros intereses, como ganar imagen ante la opinión pública para proyectarse en un escenario político futuro, etc.

Este mecanismo de participación ha dado de qué hablar recientemente. De un lado, se logró por primera vez revocar el mandato al alcalde del municipio de Tasco, en octubre de 2018; de otro, el municipio de Herveo, de aproximadamente 8000 habitantes, no solo no logró revocar a su alcalde, del partido Conservador, sino que el nivel de abstención fue de 99 %, cifra sorprendente para una iniciativa de origen ciudadano. Esta irónica contradicción profundiza el debate sobre la eficacia de este mecanismo y reafirma la hipótesis de que se ha desdibujado su finalidad inicial, tal y como fue concebida en la Constitución de 1991, ya que se termina por creer que se acude a ella por intereses –revanchas– de carácter político.

La revocatoria del alcalde de Tasco (Díaz, 2018) viene de tiempo atrás. Desde el año 2000, la comunidad comenzó a preocuparse por la protección del páramo de Pisba y se fue organizando para ese propósito. Los acueductos comunitarios se integraron para la defensa del agua y el medio ambiente, y comenzaron a desarrollar distintas estrategias: solicitudes de información a las entidades y visitas al páramo para visibilizar la problemática de la minería de carbón en ese importante ecosistema estratégico. A la par, los habitantes realizaron manifestaciones pacíficas, apoyadas por el movimiento estudiantil. Se tomaron la alcaldía municipal para llamar la atención del alcalde e iniciar un diálogo para generar propuestas, pues la percepción que existía era que la institucionalidad estatal no actuaba frente a este delicado asunto; acudieron a las audiencias públicas ambientales y al bloqueo de las vías que comunicaban al páramo para no dejar pasar los operarios de empresas que tenían actividades en marcha. Finalmente lograron que la empresa Hunza Coal saliera del territorio, pero era claro que no querían ninguna otra extrayendo en el páramo (Díaz, 2018).

**GRÁFICO 7.1**  
**INICIATIVAS DE REVOCATORIA DE ALCALDES, 2012-2018**



FUENTE: cálculos propios a partir de información de la RNEC y prensa.

Posteriormente, la comunidad decidió iniciar el proceso de revocatoria del mandato del alcalde electo para el periodo 2012-2015, ya que no compartía la postura del alcalde sobre la minería. Sin embargo, la iniciativa se truncó pues la Registraduría no entregó de manera oportuna los formularios, y los tiempos fueron cortos para llevar los trámites respectivos.

En 2013, algunos líderes se acercaron a parlamentarios y tuvieron participación en una audiencia en el Congreso de la República. Además, se articularon con otras organizaciones de territorios con páramos en distintos encuentros nacionales para diseñar estrategias de incidencia en la protección de estos ecosistemas y alternativas al modelo

**CUADRO 7.9**  
**INICIATIVAS DE REVOCATORIA A ALCALDES POR MUNICIPIOS Y DEPARTAMENTOS**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	INICIATIVAS POR DEPARTAMENTO
Amazonas	Leticia	1
Antioquia	Angostura, Bello, Caldas, Santuario, Girardota, Gómez Plata, Hispania, Ituango, La Pintada, Marinilla, San Rafael, Segovia, Vigía del Fuerte (2)	14
Atlántico	Baranoa, Campo de la Cruz, Luruaco, Ponedera (2), Sabanagrande, Sabanalarga, Usiacurí (2)	9
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	8
Bolívar	Achí, Altos del Rosario (3), Cantagal, Cartagena, Cicuco, Córdoba, Carmen de Bolívar (2), El Peñol, Guamo, María la Baja, Morales, Roiviejo, San Jacinto del Cauca, Santa Rosa del Sur, Simití, Turbaco, Turbaná, Zambrano	21
Boyacá	Chiquinquirá, Sogamoso, Tasco	3
Caldas	Norcasia y Villamaría	2
Caquetá	Florencia y San Vicente del Caguán	2
Casanare	Paz de Ariporo, Trinidad y Yopal (3)	5
Cauca	Miranda y Popayán	2
Cesar	Agustín Codazzi, Astrea, Chiriguaná, El Copey, La Jagua de Ibirico, San Martín (2)	7
Choco	Bahía Solano, Quibdó (2)	3
Córdoba	Chinú, La Apartada, Lorica, Montelíbano, Planeta Rica (4), Sahagún, San Antero, San Pelayo	11
Cundinamarca	Facatativá (2), Gachancipá, Girardot, La Calera, Madrid (2), Mosquera, Pandi, Tocancipá, Zipacón	11
Huila	Campo Alegre (2), Neiva (2), Oporapa, Palermo, Timaná (3)	9
Magdalena	Chivolo, El Banco, Nueva Granada, Pedraza, Plato, Remolino, Santa Marta, Sitionuevo	8
Meta	Acacias y Cumaryl	2
Nariño	Carlosama y Magüí Payán	2
Norte de Santander	Cúcuta, Gramalote, Hacarí, Ocaña (2), Pamplona, Ragonvalia, San Cayetano	8

**CUADRO 7.9  
CONTINUACIÓN**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	INICIATIVAS POR DEPARTAMENTO
Putumayo	Mocoa, Orito (2), San Miguel, Santiago	5
Risaralda	La Virginia y Santa Rosa de Cabal	2
Santander	Aratoca, Barrancabermeja (4), Bucaramanga, Contratación (3), Piedecuesta, San Andrés, San Gil, Socorro	13
Sucre	Buenavista, Coveñas, San Antonio del Palmito, San Benito Abad, San Juan de Betulia, San Marcos, Sincé, Tolú (2)	9
	Coveñas	
Tolima	Ambalema, Guamo, Herveo, Ibagué, Icononzo, Lérida, Mariquita, Planadas, Villarica, Natagaima	10
Valle del Cauca	Cali (2), Cartago, Florida, Buga, Jamundí, La Cumbre, La Unión, Trujillo	9
Vichada	Puerto Carreño	1
<b>Total</b>		<b>177</b>

FUENTE: Muñoz y Peña (2019).

económico dominante. Sufrieron por esa razón agresiones por parte de trabajadores de las minas y algunas amenazas. Durante esos años, los líderes y lideresas fueron fortaleciendo sus capacidades a través de procesos de formación y capacitación para la incidencia. Esto se tradujo en una cohesión social más sólida, la base fundamental para el nuevo intento –esta vez exitoso– del trámite de la revocatoria.

La comunidad aprendió de experiencias anteriores, por lo que decidió construir un conjunto de propuestas para los candidatos a la alcaldía y no esperar a que fueran los candidatos los que les ofrecieran promesas que tal vez no iban a satisfacerles. Realizaron un evento y buscaron el compromiso de los candidatos, tres de los cuales aceptaron, incluido Nelson Javier García, quien resultó electo. A su vez, la comunidad se comprometió a apoyar al que fuera el nuevo gobernante siempre y cuando cumpliera con lo pactado. Se haría seguimiento y control social a la implementación de los compromisos.

El candidato electo obtuvo 1123 votos equivalentes al 32,5 % de un total de 3455 válidos. La diferencia con el segundo candidato fue de tan solo 65 votos, con un 30,6 %

de la votación total. Un rasgo distintivo del candidato ganador fue su apuesta por trabajar de la mano con la comunidad. Sin embargo, el problema surgió a raíz de que, según esta última, el alcalde no incorporó a su plan de gobierno las propuestas acogidas, entre ellas la de enfrentar la corrupción en el seno de la alcaldía. Otras metas dentro del PMD incluían el apoyo a los acueductos comunitarios, el fortalecimiento de las asociaciones administradoras y los subsidios. A este último respecto el alcalde planteó que para poder cumplir con los subsidios se debía entregar los acueductos a la administración municipal para sacarlos a licitación, lo que la comunidad se negó a hacer. De igual forma hubo negativa al desarrollo del presupuesto participativo –un compromiso del pacto firmado como candidato–, a la rendición de cuentas, lo que junto con otras medidas dejaba ver una administración cerrada a la ciudadanía y con débil gestión.

Uno de los líderes de Tasco conoció a los promotores de la revocatoria de Enrique Peñalosa, en Bogotá y decidió proponer a los tasqueños proceder por esa vía. Invitaron a los promotores de la iniciativa de Peñalosa a Tasco para exponer los argumentos y explicar el trámite; finalmente la mayoría de los asistentes aceptaron embarcarse en esa iniciativa. Estos fueron los puntos incluidos en la exposición de motivos:

1. No haber desarrollado las propuestas de la comunidad, presentadas durante el foro público con candidatos en el documento denominado “Acuerdo de Buena Voluntad”.
2. Desconocer la legitimidad y legalidad de la Constitución Nacional de Colombia, de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 y del Instructivo de Presupuesto Participativo del Ministerio del Interior, del 2016.
3. No tener en cuenta los proyectos propuestos por las comunidades del municipio.
4. Ignorar la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la normatividad nacional respecto de los acueductos comunitarios.
5. Ordenar el cierre de la vía que conduce a las veredas San Isidro, Canelas y Santa Barbará dejando incomunicadas a más de 150 familias.

Para la recolección de los apoyos, dado que el alcalde elegido obtuvo 1123 votos, se necesitaban 337 firmas. El vocero de la iniciativa logró esta meta y posteriormente cumplió todos los requisitos para realizar la votación. Sin embargo, una vez obtenida la aprobación de la Registraduría, el gobernador citó la fecha de la jornada y el Ministerio de Hacienda manifestó no tener los recursos para financiarla, motivo por el cual tuvo que ser suspendida. El vocero interpuso una tutela, pero al poco tiempo el Ministerio de Hacienda desembolsó los recursos y finalmente fue posible realizar la jornada de vo-

tación. En julio de 2018, la votación para la revocatoria alcanzó los 1658 votos y pasó el umbral con casi 300 votos más de los exigidos por la norma. Veintiuna personas votaron por el No, 9 votos fueron nulos y 19 no fueron marcados. El Sí alcanzó una votación de 1609, con una mayoría notoria.

Los miembros del comité afirmaron:

Desde la experiencia de nuestras luchas locales, invitamos a todos a empaparse de la normatividad y de las múltiples formas de defensa de nuestros derechos y del territorio. Toca iniciar un proceso social de largo aliento, caminar paso a paso o sobre la experiencia de aquellos que han tomado la delantera, pero sobre todo buscar la cohesión social mediante procesos de capacitación y formación que en últimas son las principales herramientas que definen la capacidad de liderazgo. (Díaz, 2018, p. 47)

Otro caso para destacar es el de Herveo, en el departamento de Tolima. En 2018 tuvo lugar un proceso de revocatoria de mandato, con un total de 5814 personas habilitadas para votar. El número de firmas presentadas para iniciar el trámite fue de 1420, las validadas fueron 505 y el umbral que se debía alcanzar era de 1464 votos. De los 5814 ciudadanos habilitados, 17 ejercieron su derecho al voto, es decir un 0,29 % del censo electoral. Resulta llamativo encontrar tan ínfima votación después de que se realizaron todos los trámites<sup>9</sup>. ¿Qué ocurrió?

La revocatoria del mandato del alcalde de Herveo había pasado por tres aplazamientos. Al parecer, hubo distintos tropiezos originados en las autoridades nacionales, locales y en la Registraduría, que fueron minando el proceso. La primera jornada estaba prevista para el 17 de noviembre de 2017 y dos días antes se informó que Hacienda no había girado los recursos correspondientes. La segunda se reprogramó porque la Registraduría argumentó falta de tiempo para organizarla, y la tercera fue la vencida. Mientras tanto, hubo denuncias por parte del vocero del comité promotor sobre posibles represalias por parte de la Alcaldía a quienes firmaron la iniciativa. El alcalde, por su parte, argumentó respetar este proceso democrático, aunque desde el principio lo calificó como un detrimiento para el Estado. Además, señaló que la razón de fondo provenía del descontento del sector de oposición (Semana.com, 2018).



<sup>9</sup> Caso similar se había presentado en 1999 en el municipio de El Peñol (Antioquia), cuando la participación fue del 1,14 %.

El comité promotor “dignidad por Herveo” calificó el resultado como señal de protesta pues aseguran haber recibido amenazas y un atentado contra sus miembros. Días antes, el comité había expresado su desacuerdo en continuar con el proceso pues consideraron que no existían las garantías de seguridad y transparencia para llevarlo a cabo. Según uno de sus voceros, “el abstencionismo fue un apoyo a los promotores de la revocatoria y un rechazo al aplazamiento de los sufragios. Ya no hay nada que hacer en cuanto al control que queríamos ejercer y darle la oportunidad a la comunidad de elegir un nuevo mandatario” (RCN Radio, 2018).

Al final, un factor determinante que hizo perder el interés de la ciudadanía y que pudo desincentivar las votaciones fue la demora que sufrió el proceso, pues, si se hubiera revocado el alcalde según los tiempos establecidos en la ley, ya no habría oportunidad de llamar a nuevas elecciones puesto que faltaban menos de dieciocho meses para terminar su mandato. Por tanto, su reemplazo sería designado por el gobernador a partir de una terna que debería presentar el Partido Conservador.

Este resultado reabrió la discusión sobre la relación entre los costos económicos de la votación y la baja participación de los ciudadanos. En Herveo, el gasto fue de COP 53 millones para la operación de once mesas en siete puntos de votación; es decir, cada uno de los 17 votos costó en promedio COP 3 millones. Este argumento ha ganado peso en los últimos años como una forma de frenar el uso de este mecanismo y el de las consultas populares, restringiendo la vitalidad de la democracia directa, como se verá más adelante.

En Bogotá, también hubo dos intentos fallidos de revocatoria a los alcaldes Gustavo Petro y Enrique Peñalosa. El caso de Petro (2012-2015), elegido con el menor número de votos en los últimos veinte años<sup>10</sup>, fue peculiar, pues el proceso de revocatoria, que duró casi todo su periodo, fue promovido por el Representante a la Cámara del Partido de la U, Miguel Gómez. El trámite no logró culminar por dos razones: 1) el uso de litigio para dilatar el proceso del trámite ante instancias nacionales e incluso internacionales y 2) el proceso simultáneo que llevaba en ese entonces el procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez, sobre destitución del alcalde por la contratación del programa Basuras Cero para la ciudad, creado mediante el Decreto 564 del 10 de Diciembre de 2012<sup>11</sup>.



<sup>10</sup> Elegido por el movimiento Progresistas en 2011 con 723.157 votos (32,2 % del total).

<sup>11</sup> Este programa estableció que el sistema de basuras se enfocaría hacia el reciclaje y pasaría el manejo de las basuras de los privados a la Alcaldía a través de una empresa pública que incluiría a las personas dedicadas al reciclaje en la ciudad. Lo que terminó ocurriendo fue que el sistema de basuras no funcionó al no poder atender el conjunto la demanda (Semana, 2012 citado por Mape, 2016, p. 29).

La iniciativa arrancó en enero de 2013; en julio de ese año la Registraduría ya había avalado las firmas necesarias para dar vía libre al proceso. Al mismo tiempo, la Procuraduría anunciaaba el pliego de cargos contra Petro por irregularidades en la implementación del esquema de basuras, suceso que provocó la reacción del alcalde a través de una tutela en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, posteriormente, la tutelatón por parte de cerca de 800 ciudadanos para frenar el proceso de la Procuraduría. Además, el alcalde llamó a la ciudadanía a movilizarse, por lo que hubo varias manifestaciones de apoyo a su gobierno y en contra del procurador.

En el transcurso del trámite de revocatoria, siete iniciativas más<sup>12</sup> se sumaron a la de Gómez, a través del exalcalde Jaime Castro, las que quedaron configuradas en la plataforma “Bogotá no se rinde”. De esas siete iniciativas, ninguno de sus líderes afirmó haber participado en política o pertenecer a un partido político. Sin embargo, el proceso de revocatoria se suspendió mientras se revisaban las tutelas interpuestas.

En diciembre, la Procuraduría destituyó al alcalde Petro y lo sancionó por 15 años para ocupar cargos públicos; en enero de 2014, la Registraduría convocó la votación para marzo. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda tardó en asignar los recursos; lo hizo a mediados de febrero, por lo que la Registraduría pospuso la fecha para abril. Por su parte, el presidente Santos acató el fallo de la Procuraduría y destituyó al alcalde. El Ministerio Público dio por finalizado el proceso de revocatoria por carecer de objeto. Luego, el Tribunal Superior de Bogotá falló una tutela a favor de Petro, y ordenó al presidente su restitución bajo el argumento de que había que acatar las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); Santos acató dicho mandato y restituyó al alcalde en su cargo en abril; además, decidió apoyar la revocatoria y la asumió como una prueba para refrendar su mandato con la votación popular.

Ante esta situación, en mayo la Registraduría anunció que no reactivaría el proceso hasta tanto no tuviera una decisión sobre la destitución, que estaba en manos del Consejo de Estado, luego de una demanda de nulidad del alcalde Petro al fallo de la Procuraduría, por lo que el impulso de la revocatoria después de tantos traspiés terminó diluyéndose. En marzo de 2015, último año de gobierno de Petro, la Corte Constitucional emitió un fallo por una tutela interpuesta por un ciudadano y dio a la Registraduría se-



<sup>12</sup> “‘Bogotá somos todos’, liderado por Alfonso Rocha; ‘Fuera Petro’, liderado por Germán Garzón; ‘Dónde le firmo’, liderado Martha Medina; ‘Creo Colombia’, liderado por Carlos Flórez y Lucas Reyes; ‘Revolquemos al Alcalde Petro’, de Juan Rivera; ‘No más Petro’, de Camilo Vargas y Camilo Vargas (padre e hijo); ‘Movimiento Ciudadano’, de Julia Escallón” (Ardila, 2013).

senta días para convocar la revocatoria, a pesar de que por ley a estas alturas del mandato ya no se podía realizar (Sentencia T 066 de 2015). La Corte encontró vulneración de derechos fundamentales del accionante, relacionados con la posibilidad de intervenir en el direccionamiento de los asuntos públicos y controlar el poder político de los gobernantes a través de la revocatoria del mandato. Pero luego, en el Auto 220 del 28 de mayo de 2015 dio la orden de declarar la nulidad de la reactivación de la revocatoria (Mape, 2016).

Estas dos situaciones –el proceso de revocatoria a cuenta gotas y el de la Procuraduría– generaron una inestabilidad política y de gobernabilidad en Bogotá por la conjunción de estos dos procesos simultáneos –sumados a la oposición que le declaró el Concejo de Bogotá al alcalde–. Las críticas a la revocatoria no se hicieron esperar: Gómez argumentó que llevar a votación “el arrepentimiento” a destiempo de los ciudadanos conlleva a unas elecciones enrarecidas, puesto que se termina votando por alguien que no se conoce –el que iría en reemplazo– y, además, obliga al Gobierno cuestionado a ser parte del juego, por lo que termina haciendo campaña. Tampoco deja de estar presente la idea de que estas iniciativas son promovidas por intereses políticos; los opositores son por lo general los que las inician, y, en el caso de Petro, se llegó a pensar en que los opositores querían sacarlo para que asumiera Francisco Santos, del Centro Democrático (Rodríguez, 2014). El gráfico 7.2 resume el proceso seguido en la revocatoria del alcalde Petro.

Otro caso que plantea interrogantes sobre la revocatoria fue el proceso adelantado en contra del alcalde Enrique Peñalosa (2016-2019). La iniciativa comenzó en junio de 2016 impulsada por Leonardo Puentes –quien había sido promotor de la campaña “Petro no se va”– a raíz de la venta de la Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB), la urbanización de la reserva forestal Van der Hammen y la modificación del diseño del metro.

En enero de 2017 se registraron tres promotores: Revoquemos a Peñalosa<sup>13</sup>, Unidos Revocamos a Peñalosa<sup>14</sup> y Bogotá Mejor Sin Peñalosa<sup>15</sup> (El Espectador, 2018). En marzo, ante la avalancha de solicitudes de revocatoria en todo el país, la Federación Colombiana

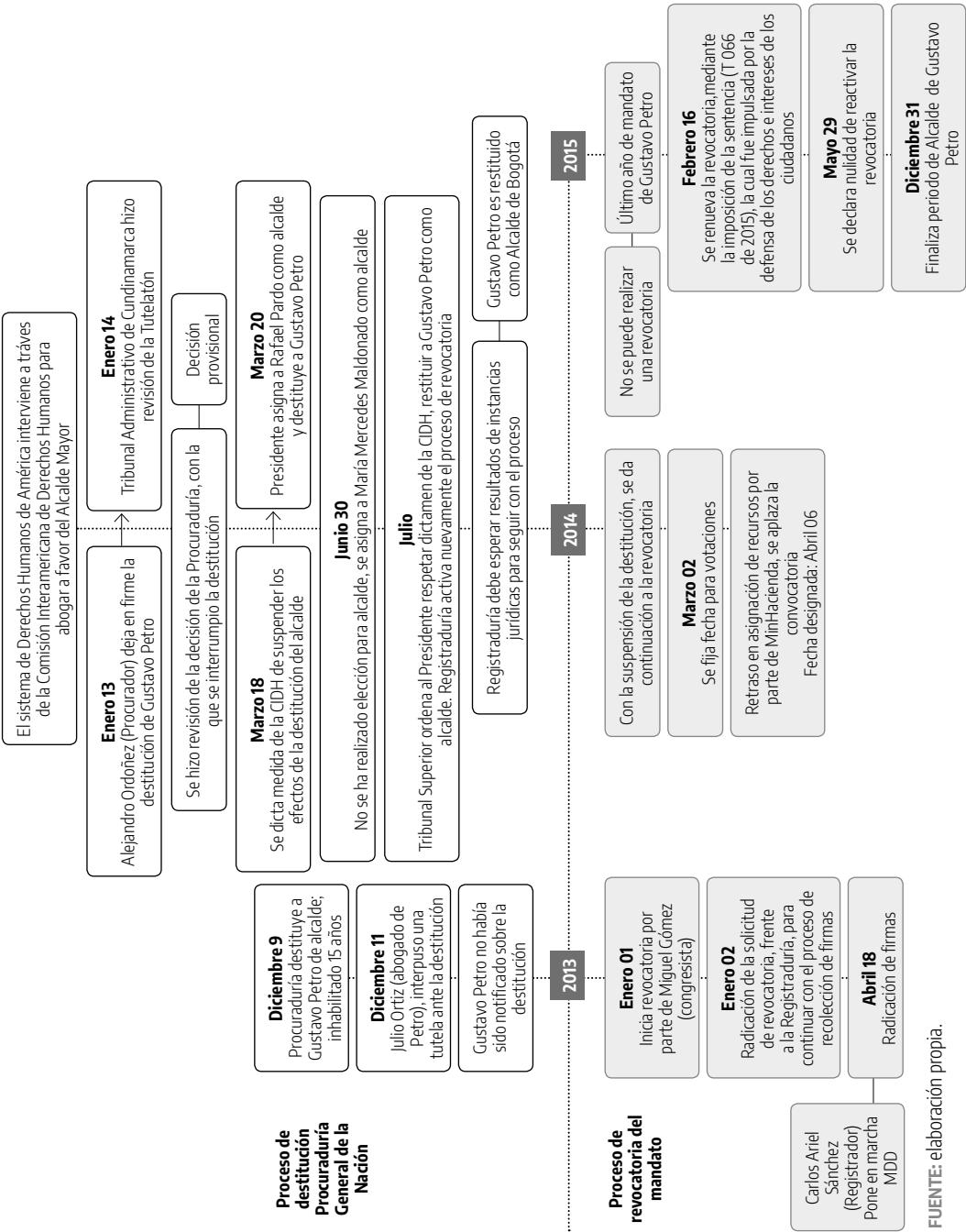


<sup>13</sup> Liderado por Puentes, apoyado por la Unión Patriótica, Marcha Patriótica y Progresistas, y los congresistas Ángela Robledo e Inti Asprilla (Alianza Verde), Alexander López y Alirio Uribe (Polo Democrático) y Armando Benedetti (Partido de La U).

<sup>14</sup> Apoyados por la CUT y sindicatos como el de la Empresa de Energía, Sintrateléfonos y Atelca (ambos de la ETB), la Asociación Distrital de Educadores (capítulo de Fecode en Bogotá) y Sintraemsdes (del Acueducto), la Organización Colombiana de Estudiantes y organizaciones de vendedores ambulantes y de defensa de la Van der Hammen.

<sup>15</sup> Liderado por el político César Augusto González García, quien ha militado en el Polo y en el Partido Liberal.

**GRÁFICO 7.2**  
**HITOS EN LA REVOCATORIA DEL ALCALDE PETRO**



de Municipios solicitó al Consejo Nacional Electoral (CNE) revisar la revocatoria, pues consideraba que en un año de administración el gobernante no podía cumplir los compromisos adquiridos durante la campaña política; argumentó, además, que estas iniciativas estaban relacionadas con revanchas políticas de quienes perdieron las elecciones o de enemigos políticos de los gobernantes. El CNE aceptó la petición y pidió a la Registraduría la información sobre todos los procesos que estaban en trámite, los motivos y datos de los comités inscritos, pues para la autoridad electoral se podría estar configurando un mal uso de este mecanismo por parte de la ciudadanía.

En mayo de 2017, el comité “Unidos revocamos a Peñalosa” entregó las firmas a la Registraduría, mientras que en este mismo mes el Consejo Nacional Electoral discutía un proyecto de resolución para reglamentar la revocatoria, que pretendía exigir a los promotores que probaran que el Alcalde estaba incumpliendo su programa de gobierno y sustentaran la insatisfacción generalizada. El concejal Hollman Morris presentó una tutela ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para impedir la modificación al proceso.

Por su parte, Peñalosa interpuso una tutela ante el Tribunal Superior de Bogotá en contra del CNE por considerar que se estaba vulnerando su derecho al debido proceso, a la defensa y a ser elegido, en la medida en que el CNE no había regulado el trámite de inscripción de las iniciativas de revocatoria del mandato, motivo por el cual la Registraduría había aceptado tres iniciativas de revocatoria sin verificar que la motivación presentada fuera suficiente y estuviera soportada en elementos probatorios que permitieran establecer el incumplimiento de su plan de gobierno. A final de mes, el CNE reivindicó su facultad de revisar el mecanismo de participación que fue visto por muchos como forma de darle más obstáculos al proceso que venía en camino.

En junio, el Tribunal emitió un fallo en el que declaró improcedente esta tutela y además señaló que las modificaciones a la revocatoria debían darse en el seno del Congreso de la República pues no era posible aceptar que el Consejo Nacional Electoral que profiriera una reglamentación “que haga nugatorios los derechos ciudadanos y atente contra el principio de confianza legítima”, ya que una vez iniciados los trámites de revocatoria, la modificación de las reglas existentes violentaría los derechos fundamentales de los ciudadanos. Según el tribunal, la competencia del CNE es muy limitada, por lo cual no es posible que dicha entidad regule los requisitos de las iniciativas de revocatoria del mandato, ni que la Registraduría valore los motivos que invocan. Además, señaló que corresponde a los ciudadanos decidir si las razones presentadas por los promotores encuentran sustento al revocar a quien fue elegido alcalde o gobernador.

Semanas más tarde, la Registraduría dio el aval a las firmas del comité Unidos Revocamos a Peñalosa, el cual fue impugnado por los defensores de Peñalosa. El Tribunal de Cundinamarca accedió a que grafólogos revisaran las firmas, tal y como sucedió en el proceso de Petro. En junio, el CNE devolvió las cuentas que entregó el comité por falta de sustento de donaciones y pagos. En septiembre, el Tribunal ordenó a la Registraduría certificar que el comité cumplió con los requisitos y en diciembre falló una tutela en contra del CNE y dio un plazo de diez días para que informara sobre la contabilidad de los comités promotores. Finalmente, en febrero de 2018, el CNE frenó el proceso de revocatoria, pues el comité “Unidos revocamos a Peñalosa” no justificó parte de los dineros provenientes de varios sindicatos pues superaban los topes de financiación permitidos por ley y, además, ordenó una investigación administrativa. A este punto, la revocatoria prácticamente quedó sepultada, pues aunque no la hubiera frenado formalmente, por tiempos ya no era viable.

Luego, en agosto de 2018, la Corte Constitucional, en respuesta a la tutela del Alcalde, aclaró que “aunque la ley puede autorizar al CNE para expedir disposiciones reglamentarias indispensables para el cabal ejercicio de la función electoral, solo lo podrá facultar para reglamentar aspectos técnicos y de mero detalle”. Ordenó a la Registraduría y al CNE adelantar audiencias, previas a la convocatoria a votación de la revocatoria, para que el Alcalde Mayor de Bogotá pudiera refutar las motivaciones de las iniciativas de revocatoria. Exhortó al Congreso de la República para que “adopte las disposiciones estatutarias que aseguren la eficacia de los derechos fundamentales en tensión y, en particular, de defensa y de información, en el marco del mencionado mecanismo de participación ciudadana”. Y finalmente, resaltó que a futuro estas instancias de conocimiento y controversia de las razones que sustentan la revocatoria deberán llevarse a cabo con posterioridad a la inscripción y antes de que inicie la recolección de apoyos (Sentencia 077 de 2018).

Estos dos casos de revocatoria en Bogotá, torpedeados entre otras por los recursos legales a los que tuvieron que recurrir tanto Petro como Peñalosa, provocaron fallos de la Corte Constitucional que al final terminaron por ser contradictorios (Sentencia T 066 de 2015 y 077 de 2018). Además, llevó a aumentar los requisitos para el uso de este mecanismo de participación. La primera sentencia se soporta en la reivindicación de la democracia participativa y los derechos de la ciudadanía; la segunda, desde los gobernantes –en este caso Peñalosa– enviándoles un salvavidas para que en adelante puedan replicar y defenderse.

## Iniciativas normativas

Según información de la Registraduría, en el periodo hubo ocho iniciativas normativas, todas de alcance nacional. De ellas, cinco (62,5 %) tuvieron lugar en 2016, dos (25 %) en 2017 y una (12,5 %) en 2018. No existe información sobre el estado de cuatro iniciativas, y dos ya fueron archivadas (cuadro 7.10). Aparece aún vigente una sobre paz y corrupción. A pesar de que no son muchas, el mecanismo ha sido utilizado para promover temas de la paz como derecho y la creación de institucionalidad para la atención de la mujer y familia.

Según la encuesta sobre participación ciudadana, solo el 6,1 % de las personas encuestadas ha participado en una iniciativa normativa a nivel nacional o local, cifra

**CUADRO 7.10  
INICIATIVAS NORMATIVAS REGISTRADAS PARA EL PERÍODO, 2013-2018**

AÑO	FECHA	DESCRIPCIÓN	ORDEN	ESTADO
2018	3-sep.-18	Nuestro derecho: vivir en paz; nuestro deber: vivir sin corrupción	Nacional	Recolección de apoyos
2017	11-abr.-17	Creación del Ministerio de la Mujer	Nacional	-
2017	5-ene.-17	Modelo para facilitar la resocialización del delincuente y reparación integral a las víctimas en materia penal en Colombia	Nacional	-
2016	20-dic.-16	Refrendación popular y se incorpora al derecho interno el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, sus anexos y se dictan otras disposiciones	Nacional	-
2016	15-nov.-16	La paz, derecho de todos: asunto de la mayoría y el combate a la corrupción: deber de la ciudadanía	Nacional	-
2016	30-agosto.-16	Crea el Ministerio de la Familia y se dictan otras disposiciones	Nacional	-
2016	14-mar.-16	Amplía la autonomía universitaria y se incorpora la democracia en la educación superior	Nacional	Archivado
2016	14-mar.-16	Introduce modificaciones al interior del Código Sustantivo del Trabajo	Nacional	Archivado

FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil ([www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)).

bastante baja. Tal vez este mecanismo en particular tiene un factor en contra adicional, pues, como se señaló en la sección anterior, los casos que han logrado llegar hasta el órgano correspondiente para el trámite de la iniciativa han sido enterrados, prácticamente sin que hayan sido objeto de discusión.

Al preguntar a los encuestados por la razón para no participar en actividades relacionadas con los mecanismos de participación directa en general, el 11,9 % consideró que no sirven para nada; mientras que otro 12,2 % afirmó haber sabido que se llevaba a cabo pero no tenía la información sobre ello o no estaba interesado en involucrarse, lo que indica que aún persisten grandes desafíos en materia de difusión, pedagogía y apropiación ciudadana de estos mecanismos.

## Referendo

El 16,9 % de las personas encuestadas por Foro han participado en la recolección de firmas para promover un referendo. La mayor parte de ellas forma parte de la población adulta. Los datos de la Registraduría dan cuenta de 25 iniciativas de referendo, de las cuales 17 (68 %) fueron de carácter nacional y las 8 restantes (32 %), de carácter municipal (cuadros 7.11 y 7.12). Seis de estas últimas (75 %) tuvieron lugar en el departamento de Norte de Santander, lo que contrasta con el periodo anterior, cuando no se tuvo registro de iniciativas en ninguno de sus municipios.

A nivel nacional, el 2017 fue el año con mayor número de referendos (52 %), 9 de 17 (52,9 %). Al ser el año posterior a la firma del Acuerdo de Paz y tener un escenario polarizado por la polémica suscitada por el fracaso del plebiscito por la paz, surgieron varias iniciativas que querían expresar su inconformidad con el Acuerdo en su conjunto o aspectos particulares del mismo, como la Justicia Especial para la Paz o la participación política de los exguerrilleros. Así, las tres iniciativas más recientes tienen que ver con referendos derogatorios contra actos legislativos que fueron aprobados en el *fast track* y que permitieron forjar el camino para la implementación del Acuerdo final. El otro tema que se abordó a través de iniciativas de referendo tuvo relación con la lucha contra la corrupción y el número de congresistas en el legislativo.

Una de las iniciativas de referendo constitucional aprobatorio emblemática de este periodo fue la propuesta para limitar la adopción de niños solo a parejas heterosexuales. Promovida por la ex fiscal general de la Nación y exsenadora de la República, Viviane Morales, apoyada por su esposo Carlos Alonso Lucio, como vocero del Comité Promotor, y respaldada posteriormente por algunas iglesias cristianas y la Iglesia católica, logró no

**CUADRO 7.11  
INICIATIVAS DE REFERENDOS MUNICIPALES APROBATORIOS/DEROGATORIOS, 2003-2018**

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	FECHA	OBJETO	TIPO DE REFERENDO	ESTADO
Ocaña	Norte de Santander	22-feb.-19	Acuerdo 027 del Concejo Municipal que entrega la concesión del alumbrado público	Referendo Derogatorio	Recolección de firmas
Ocaña	Norte de Santander	14-feb.-19	Acuerdo 011 del Concejo Municipal que autoriza la concesión del Acueducto Municipal	Referendo Derogatorio	Recolección de firmas
Lérida	Tolima	20-jun.-18	Salvemos Lérida	Referendo Derogatorio	-
Villa del Rosario	Norte de Santander	23-jun.-17	Concesión tránsito y fotomulta-Villa del Rosario se respeta	Referendo Derogatorio	-
Patios	Norte de Santander	3-abr.-17	Acuerdo 02 del Consejo Directivo del ITTMR sobre contrato de concesión del sistema de detección electrónica de infracciones de tránsito y semaforización	Referendo Derogatorio	Declarado inconstitucional
Cúcuta	Norte de Santander	18-ene.-17	Acuerdo 040 del Concejo Municipal	Referendo Derogatorio	-
Cúcuta	Norte de Santander	18-ene.-17	Acuerdo 030 del Concejo Municipal	Referendo Derogatorio	-
Yopal	Casanare	16-jun.-17	Acuerdo 023 del Concejo Municipal que autorizó la concesión de servicios de tránsito y la aplicación de fotomultas en la ciudad	Referendo Derogatorio	-

FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil ([www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)).

**CUADRO 7.12**  
**INICIATIVAS DE REFERENDO NACIONALES, 2013-2018**

FECHA	OBJETO	TIPO REFERENDO	ESTADO
12-oct.-17	Acto Legislativo 03 de 2017 sobre incorporación política de las FARC	Referendo Constitucional Derogatorio	-
12-oct.-17	Acto Legislativo 02 de 2017 que incorpora los Acuerdos de La Habana a la Constitución	Referendo Constitucional Derogatorio	-
12-oct.-17	Acto Legislativo 01 de 2017 que crea la JEP	Referendo Constitucional Derogatorio	-
1-mar.-17	Artículo 177 de la Ley 100 que define las Entidades Promotoras de Salud	Referendo Constitucional Derogatorio	Archivado
10-feb.-17	Disminuir número de congresistas y generar condiciones de equidad entre los beneficios de un congresista y el pueblo de Colombia	Referendo Constitucional Aprobatorio	-
9-feb.-17	Contra la corrupción, el robo de dinero de todos los colombianos y la ética de lo público	Referendo Constitucional Aprobatorio	-
2-feb.-17	Justicia será Paz	Referendo Constitucional Aprobatorio	-
23-ene.-17	Conformación de un Congreso de 78 miembros (33 representantes y 45 senadores) elegidos por voto popular por máximo de dos períodos consecutivos y una asignación de 10 SMLV	Referendo Constitucional Aprobatorio	-
10-ene.-17	Prisión perpetua	Referendo Constitucional Aprobatorio	No logró las firmas suficientes
21-dic.-16	Salario razonable de los congresistas, un cambio democrático en el Congreso y de transparencia de la clase política	Referendo Constitucional Aprobatorio	Archivado
20-dic.-16	Por un país mejor	Referendo Constitucional Aprobatorio	Archivado

**CUADRO 7.12  
CONTINUACIÓN**

FECHA	OBJETO	TIPO REFERENDO	ESTADO
27-may.-16	Por el Agro Nacional	Referendo Constitucional Aprobatorio	No logró las firmas suficientes
27-may.-16	Por la Paz	Referendo Constitucional Aprobatorio	Archivado
27-may.-16	Un hombre y una mujer son la base del matrimonio y la familia	Referendo Constitucional Aprobatorio	Archivado
29-jul.-15	Acto Legislativo 02 de 2015 sobre equilibrio de poderes y reajuste institucional	Referendo Constitucional Derogatorio	No logró las firmas suficientes
17-feb.-15	Para consagrar la adopción de menores por parejas conformadas por hombre y mujer	Referendo Constitucional Aprobatorio	Archivado por la Cámara de Representantes
30-abr.-13	Derecho a la vida inviolable, desde su concepción a la muerte natural.	Referendo Constitucional Aprobatorio	No logró las firmas suficientes

FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil ([www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)).

solo conseguir las firmas requeridas –la Registraduría avaló cerca de 1'740.000 de casi 2'135.000 presentadas<sup>16</sup>– sino surtir casi todo el trámite en el Congreso de la República hasta que fue archivada en el tercer debate.

Esta propuesta surgió a raíz del fallo de la Corte Constitucional en la Sentencia C-683 de 2015, según la cual impedir la adopción a las parejas del mismo sexo de manera general no tiene fundamento constitucional. Así, según el alto tribunal, todas las personas, independientemente de su orientación sexual o identidad de género, pueden postularse como adoptantes, siempre y cuando se tenga en cuenta el interés superior del niño, se examine la idoneidad de cada individuo y de cada potencial familia adoptante,



<sup>16</sup> Se requerían 1'665.000, el equivalente al 5 % del censo electoral de ese entonces.

“de tal forma que esta brinde la estabilidad socioeconómica y un ambiente de respeto, amor y bienestar para el menor” (Sentencia C-683 de 2015). Para la exsenadora, insatisfecha con el pronunciamiento de la Corte, era necesario que la ciudadanía hiciera parte de esta decisión, al considerarla como una “cuestión ética que toca la fibra de la sociedad” (El Colombiano, 2016).

El Proyecto de Ley 220/2017 Cámara-001/2016 Senado “por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un Proyecto de Reforma Constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer”, buscaba el pronunciamiento del pueblo sobre la inclusión de un párrafo en el artículo 44 de la Constitución Política –sobre los derechos fundamentales de los niños–, que decía:

Parágrafo. La adopción como medida de protección de los niños, niñas y adolescentes que no tienen familia busca garantizarles el derecho a tener una, constituida por una pareja heterosexual en los términos explícitos del artículo 42 de esta Constitución, es decir, por un hombre y una mujer unidos entre sí en matrimonio o unión marital de hecho, con el cumplimiento de los demás requisitos establecidos en la ley.

La propuesta fue considerada regresiva, ya que cerraba la puerta a otros tipos de familias, tal y como lo denunciaron distintas voces, como la Procuraduría, el presidente de la República y algunos congresistas, pues excluiría no solo a la comunidad LGBTI sino a otras formas de constituir familias, como los solteros que desean adoptar a un niño o niña.

En agosto de 2016, tuvieron lugar dos audiencias públicas en la Comisión Primera del Senado para escuchar a la ciudadanía, la Procuraduría y representantes del Gobierno. Fue allí donde el Ministerio de Hacienda pidió que fuera archivado, con el mismo argumento dado para otros casos de mecanismos de democracia directa: el impacto fiscal de esa jornada electoral sería muy alto, pues podría costar cerca de COP 280.000 millones. Se sumaron también el ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, quien lo consideró como “inconveniente e inconstitucional porque se pretende emplear un mecanismo de participación ciudadana (referendo) para incorporar un texto que desconoce derechos fundamentales de personas cuyas condiciones y situación se encuentran protegidas por la Constitución” (El Heraldo, 2017), y el ministro de Salud, Alejandro Gaviria, quien en esa misma línea argumentó que se estaría vulnerando los derechos de las minorías.

El Congreso surtió los debates correspondientes. El 14 de septiembre la Comisión Primera lo aprobó con diez votos afirmativos y dos en contra; luego, el 13 de diciembre, fue aprobado en segundo debate con 55 votos a favor y 22 en contra. En 2017, al llegar a la Cámara de Representantes, el ponente del proyecto, el representante Miguel Ángel Pinto, manifestó que esa decisión debía tomarla el pueblo colombiano. A pesar de ello, y luego de un fuerte debate, en mayo la Comisión decidió archivar el proyecto con 20 votos en contra –18 era el mínimo exigido–.

## Consulta popular<sup>17</sup>

Para analizar el uso de este mecanismo en este periodo es fundamental revisar los cambios que introdujo la Ley 1757 de 2015, gracias a los cuales las consultas tuvieron mayor viabilidad en el escenario local y nacional. Los principales cambios fueron:

- Las consultas populares pueden ser de origen popular (art.3), nacional o territorial. Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, podrá ser promotor de una consulta popular de origen ciudadano y ser su vocero (art.5). Si es de carácter nacional, puede ser convocada con el apoyo del 5 % de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional; si es de competencia de las entidades territoriales, se tendrá que alcanzar el 10 % de apoyos ciudadanos del censo electoral del departamento, municipio o distrito (art.31). En este último caso se incrementa el porcentaje necesario para que la ciudadanía pueda convocar una consulta popular respecto a la proporción establecida en la Ley 42, que era del 5 %.
- Cuando el número de apoyos para una consulta popular de origen ciudadano sea superior al 20 % del respectivo censo electoral, se debe convocar directamente a la consulta en un término de 20 días (parágrafo art.9).
- Es posible desarrollar campañas para la recolección de apoyos ciudadanos a una iniciativa de consulta popular de acuerdo con los topes anuales que fije el Consejo Nacional Electoral, como monto máximo de aporte que cada ciudadano u organización podrá hacer, de acuerdo con el ámbito de realización de la consulta –nacional, departamental, municipal o local– (art. 12).
- Se delimitan más claramente los temas que pueden ser objeto de consulta popular: solo puede realizarse sobre asuntos de competencia de la respectiva corporación

<sup>17</sup> Esta sección se basa en Muñoz y Peña (2019).

pública o entidad territorial, y se excluyen las siguientes materias: a) las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes; b) presupuestales, fiscales o tributarias; c) relaciones internacionales; d) concesión de amnistías o indultos; y e) preservación y restablecimiento del orden público (art. 18).

- Se amplía a un mes el plazo que tiene el Senado para emitir su concepto sobre la conveniencia de convocar a la consulta popular de carácter nacional. Si es territorial, se mantiene el término de 20 días para el pronunciamiento de la corporación pública respectiva, la cual, según se expresa taxativamente, “podrá, por la mayoría simple, rechazarla o apoyarla” (art. 32). En la Ley 134, si el concepto era desfavorable, el gobernador o el alcalde no podía convocarla y no se establecía una regla de mayoría.
- Los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo competentes se pronunciarán sobre la constitucionalidad de las consultas en el ámbito territorial (art.21).
- Las consultas populares –nacional o del ámbito territorial– tendrán lugar en un plazo de tres meses. El presidente, el gobernador o el alcalde, según sea el caso debe fijar la fecha de la jornada de votación, luego del pronunciamiento de la Corte Constitucional o del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y del concepto de la corporación pública que corresponda (art. 33).
- Se podrá desarrollar campaña a favor, en contra o por la abstención a una consulta popular, así como en los demás mecanismos de participación ciudadana, desde la fecha en la que la autoridad competente determine el día de la votación hasta el día anterior a su realización. La organización política o social que así lo haya notificado al Consejo Nacional Electoral “podrá acceder, en condiciones de equidad, a los medios de comunicación social del Estado” (art. 34). El CNE fijará anualmente los topes máximos de dinero que pueden ser destinados a estas campañas, así como las sumas máximas de los aportes de cada ciudadano u organización (art.35).
- Se amplía la facultad del presidente para suspender la realización de la votación de un mecanismo de participación ciudadana –antes solo para la consulta popular o el referendo como lo estipulaba la Ley 134– “durante los estados de conmoción interior, guerra exterior o emergencia económica” (art. 40).
- La decisión obligatoria deberá ser adoptada por el órgano correspondiente para hacerla efectiva mediante una ley o una norma de carácter territorial, “dentro del mismo periodo de sesiones o a más tardar en el periodo siguiente”. Si esto no sucede,

el presidente de la República, el gobernador, el alcalde dentro de los quince (15) días siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En esta circunstancia el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de dos meses. (art. 42)

Se reduce así en un mes el plazo para que el ejecutivo haga efectiva la decisión adoptada.

El periodo 2013-2018 muestra diferencias notables con respecto al periodo anterior. Una de ellas se relaciona con el tema de las consultas, pues predominó el interés de la ciudadanía por los efectos de actividades extractivas en el ambiente. De igual forma, la posibilidad de que la consulta sea de origen popular explica el número de iniciativas promovidas por la ciudadanía (cuadro 7.13). En esos cinco años fueron realizadas doce consultas populares de ámbito municipal. Todas alcanzaron el umbral y los temas que se sometieron a consideración del pueblo fueron solo dos: actividades extractivas (83,3 %) y ordenación del territorio (16,6 %). A partir de 2013 las consultas parecen estar más ligadas a lo que se podría definir como una creciente conciencia de protección del medio ambiente y a la limitación de actividades económicas que afecten los recursos naturales básicos. Sin duda, es posible pensar que las consultas ya habían tenido cierto tiempo para avanzar en la curva de aprendizaje ciudadano, de modo que fue posible destinar más recursos a la difusión y la pedagogía sobre los temas respectivos.

En Nemocón, en 2006, la ciudadanía ya había acudido a la utilización de otras formas de expresión y participación para rechazar el relleno sanitario, aunque desafortunadamente la consulta popular, que fue a favor de los intereses municipales, no contuvo la decisión de una autoridad de mayor rango, la Corporación Autónoma Regional (CAR), y comenzó a sentar el precedente jurídico sobre la competencia de los temas que podrían ser objeto de la voluntad popular en el ámbito territorial y a medir el pulso entre las entidades territoriales y la nación.

Este forcejeo comenzó a ser evidente en 2017, luego de expedida la Ley 1757, que da mayor protagonismo a la iniciativa popular en la convocatoria. Si bien puede ser esta una explicación plausible para entender el despertar de las consultas que comenzaron a cuestionar la explotación minera y de hidrocarburos en los territorios, también comienza a sentar un precedente sobre el debate entre el poder central del Estado y los intereses alineados alrededor de las actividades extractivas, de un lado, y los intereses de las colectividades territoriales, de otro.

**CUADRO 7.13**  
**CONSULTAS POPULARES DE ÁMBITO MUNICIPAL, 2013-2018**

AÑO	ASUNTO	LUGAR
2013	Actividades extractivas	Tolima (Piedras)
	Actividades extractivas	Casanare (Tauramena)
2014	Área metropolitana	Tolima (Carmen de Apicalá, Coello, Flandes y Suarez) y Cundinamarca (Girardot, Guataquí, Nariño y Tocaima)
2016	Área metropolitana	Antioquia (Envigado)
2017	Actividades extractivas	Cundinamarca (Cabrera)
	Actividades extractivas	Tolima (Cajamarca)
	Actividades extractivas	Meta (Cumaryl)
	Actividades extractivas	Cundinamarca (Arbeláez)
	Actividades extractivas	Quindío (Pijao)
	Actividades extractivas	Santander (Jesús María)
	Actividades extractivas	Santander (Sacre)
2018	Actividades extractivas	Cundinamarca (Fusagasugá)

FUENTE: Muñoz y Peña (2019), a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de prensa.

El histórico de las consultas populares deja ver el cambio en los temas objeto de este mecanismo de participación. La tendencia apunta a dos aspectos: el primero, la oportunidad política que se vislumbra con la Ley 1757, que la reconoce como una vía institucional para la participación ciudadana en las decisiones colectivas; en segundo lugar, un punto de confluencia de otras formas de acción colectiva que comenzaron a movilizarse en años anteriores frente a lo que las comunidades identifican como efectos ambientales y productivos adversos de las actividades extractivas en sus territorios.

Hay, en síntesis, un creciente síntoma de empoderamiento ciudadano, a juzgar por la importancia que cobra la consulta popular en el último año examinado, caso en el cual se logra ampliamente el umbral de participación –en promedio por encima del 47 % de la participación electoral en los siete casos– y es contundente el rechazo a las

actividades extractivas (98 %). En efecto, ante la ausencia de espacios institucionales de participación en el sector de minas e hidrocarburos, la ciudadanía acudió a las consultas populares para canalizar su descontento con una apuesta económica que profundizaba el modelo extractivista sin su consentimiento. Sin embargo, las consultas extractivas se quedaron sin piso jurídico, ya que la Corte Constitucional limitó su uso en las Sentencias SU 095 de 2018 y C-053 de 2019, la última de las cuales dejó sin validez el artículo 33 de la Ley 136 bajo el argumento de que esta disposición debía reglamentarse mediante ley orgánica (véase en detalle en Muñoz y Peña, 2019).

De todas formas, las consultas marcaron un hito político trascendental para la historia de la participación ciudadana y del sector, ya que lograron el reconocimiento como instrumento útil –casi único y viable– para la toma de decisiones por parte de los ciudadanos, en pleno ejercicio de los principios constitucionales de autonomía territorial y descentralización. Sin embargo, su uso frecuente en los últimos años desató una fuerte tensión entre el Gobierno nacional y las colectividades territoriales, lo que llevó al primero a desconocer este dispositivo como mecanismo válido y legítimo para detener proyectos extractivos.

Los comités promotores de consultas en distintos territorios del país generaron al menos 28 sentencias proferidas por Tribunales Administrativos que estudiaron la constitucionalidad de las preguntas formuladas en cada municipio; 21 de ellas dieron vía libre a la consulta y 7 las declararon inconstitucionales (Pijao, en Quindío; Gachantivá, en Boyacá; Oporapa, en Huila; Puerto Rico, en Antioquia –dos veces– y Cogua, en Cundinamarca) (Montenegro, 2017).

Estas manifestaciones son muestra del fortalecimiento de los procesos comunitarios, del tejido organizativo, la consolidación de redes regionales y la articulación con otros actores sociales y políticos (diputados, concejales, alcaldes y funcionarios), a nivel local y regional en mayor medida, y con actores y organizaciones sociales del nivel nacional para la asesoría técnica y jurídica, así como algunos congresistas e incluso actores de orden internacional<sup>18</sup>.

Incluso, el contexto adverso para las comunidades pudo generar un efecto colateral, a saber, la consolidación de colectividades territoriales para la acción colaborativa por la defensa de los intereses de las poblaciones. También han logrado la incidencia efectiva



<sup>18</sup> Visitas de profesores de universidades del exterior y asesorías de activistas y ONG internacionales para mostrar casos de consultas populares de otros países de la región.

para la reivindicación de sus derechos, lo cual ha obligado a democratizar un debate que anteriormente era privativo del sector privado y el Gobierno nacional.

A 2018, se realizaron en total diez consultas para el sector extractivo: Sucre y Jesús María, en Santander; Fusagasugá, Arbeláez y Cabrera, en Cundinamarca; Pijao, en Quindío; Cumaryl, en Meta; Cajamarca y Piedras, en Tolima, y Tauramena, en Casanare. El 2017 fue el año más prolífico en consultas, siete en total, que equivalen al 14 % del total de las consultas (50) realizadas desde 1991 sobre diferentes temas. Sin embargo, por las distintas pujas que desencadenaron, cuyo blanco fue el sector privado y el Gobierno, este último empleó todos los recursos a su alcance para frenarlas (descalificación del mecanismo y de sus promotores, argumentación sobre validez jurídica del mecanismo para el sector extractivo, desfinanciación de los procesos, litigio estratégico ante las altas Cortes, etc.), lo que produjo una reducción significativa de su uso por parte de la ciudadanía: solamente se llevó a cabo una en 2018. En ese sentido, visto el mecanismo de manera panorámica en los últimos quince años, su uso tuvo mayor peso en los temas de ordenación del territorio y de la vida municipal que en los asuntos relacionados con la explotación del subsuelo.

Un punto de análisis transversal a las consultas realizadas en el sector extractivo se refiere a los resultados contundentes de la votación (cuadro 7.14). En todos los casos se superó el umbral requerido, por lo que todas procedieron; este es un hecho significativo, pues, al mirar el histórico de consultas populares municipales realizadas hasta 2018, ninguna de las ocho consultas realizadas sobre asuntos de competencia municipal logró superar el umbral teniendo en cuenta que esta cifra no fue modificada por la Ley 1757. Además, más del 95 % de los votos fueron depositados para prohibir actividades extractivas en cada una de las jurisdicciones; el promedio de los resultados por el No para los diez casos es del 98 % de los votos, estableciendo un rotundo precedente para el Gobierno nacional y la sociedad en general. Sin embargo, la realización de las consultas no logró mover drásticamente el nivel de abstención, pues sigue siendo alto, con un promedio de más del 50 % de los posibles votantes en todos los casos.

El municipio con menor porcentaje de abstención fue Piedras (41,33 %), resultado que sorprende, puesto que fue el municipio pionero en adoptar este mecanismo, por lo que tal vez se hubiera esperado que existiese mayor escepticismo de la ciudadanía respecto a ese proceso. Lo que muestra ese dato es un buen nivel de organización de los promotores, quienes lograron que distintos sectores de la comunidad materializaran una apuesta común. La consulta con mayor abstención fue la de Tauramena (65 %), la segunda realizada cronológicamente, seguida por Fusagasugá (62 %), la última que se logró

**CUADRO 7.14.**  
**CONSULTAS POPULARES REALIZADAS EN EL SECTOR EXTRACTIVO HASTA 2018**

FECHA	MUNICIPIO Y DEPARTAMENTO	TEMA	PREGUNTA	VOTACIÓN	RESULTADO	ORIGEN	CENSO UMBRAL	ELECTORAL % ABSREN-
9/07/2017	Arbeláez, Cundinamarca	Hidrocarburos y minería	¿Está usted de acuerdo sí o no con que, en el municipio de Arbeláez, Cundinamarca, se realicen actividades de sísmica, exploración, explotación y lavado de materiales de hidrocarburos y/o minería a gran escala?	Fusagasugá, Cundinamarca Santander Santander Cundinamarca	No: 4.312 Sí: 38 Total: 4.350	Procedió la consulta	Ciudadanía: Comité Todos por Fusagasugá	34.846 104.538 62,22
17/09/2017	Arbeláez, Cundinamarca	Hidrocarburos y minería	¿Está usted de acuerdo sí o no en el municipio de Fusagasugá se realicen actividades de exploración, perforación y producción de hidrocarburos, fracking y minería a gran escala?	Santander Santander Cundinamarca	No: 4.311 Sí: 38 Total: 39.499	Procedió la consulta	Ciudadanía: Comité Todos por Fusagasugá	34.846 104.538 62,22
1/10/2017	Arbeláez, Cundinamarca	Hidrocarburos y minería	¿Está usted de acuerdo sí o no en la jurisdicción del municipio de Sucre Santander, se realicen actividades de exploración y explotación minera y petrolera?	Santander Santander Cundinamarca	No: 3.016 Sí: 33 Total: 3.071	Procedió la consulta	Ciudadanía: Ecosure	1.951 5.853 47,53
21/10/2018	Arbeláez, Cundinamarca	Hidrocarburos y minería	¿Está usted de acuerdo sí o no en la jurisdicción del municipio de Jesús María Santander, se realicen actividades de exploración y explotación minera y petrolera?	Santander Santander Cundinamarca	No: 1.677 Sí: 22 Total: 1.728	Procedió la consulta	Sacerdote: Edgar Augusto Sánchez Gómez, junto a la alcaldía municipal	1.087 3.259 46,98

**CUADRO 7.14  
CONTINUACIÓN**

FECHA	MUNICIPIO Y DEPARTAMENTO	MINERÍA	CUMARAL, META CÁJAMARCA, TOLIMA PIJAO, QUINDÍO	VOTACIÓN	RESULTADO	ORIGEN	CENSO ELECTORAL	% CON CÓN % ABSITEN-
26/02/2017	26/03/2017	4/06/2017	9/07/2017	¿Está de acuerdo con que en el municipio de Pijao se desarrollen proyectos y actividades de minería de metales?	No: 2.613 Sí: 26 Total: 2.673	Procedió la consulta	Ciudadana: Mónica Flórez, ambientalista	2.025 6.073 55,99
				¿Está usted de acuerdo, ciudadano cumaraleño, con que dentro de la jurisdicción del municipio de Cumaryl (Meta) se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria y producción de hidrocarburos?	No: 7.659 Sí: 183 Total: 7.703	Procedió la consulta	Autoridad local: alcalde Miguel Caro & Comité Cívico	5.261 15.782 51,20
				¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?	No: 6.165 Sí: 76 Total: 7.741	Procedió la consulta	Ciudadanía: Comité ambiental	5.261 15.782 51,12
				¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Cabrera, Cundinamarca, como Zona de Reserva Campesina, se ejecuten proyectos mineros y/o hidroeléctricos que transformen o afecten el uso del suelo, el agua o la vocación agropecuaria del municipio?	No: 1.465 Sí: 23 Total: 1.506	Procedió la consulta	Ciudadana	1.154 3.461 56,49

**CUADRO 7.14  
CONTINUACIÓN**

FECHA	MUNICIPIO Y DEPARTAMENTO	PIEDRAS, Tolima	Tauramena, Casanare	Hidrocarburos	PREGUNTA	VOTACIÓN	RESULTADO	ORIGEN	CENSO ELECTORAL	% ABSTENCIÓN	
15/12/2013	28/07/2013	Minería aurífera	¿Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras, Tolima, que se realicen en nuestra jurisdicción actividades de explotación, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio en dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio?	No: 24 Sí: 2.971 Total: 3.007	Procedió la consulta	No: 4.426 Sí: 151 Total: 4.610	Procedió la consulta	Autoridad local: Alexander Contreras, alcalde del municipio.	4.457	13.372	65,52

FUENTE: Muñoz y Peña (2019) con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

llover a cabo en 2018. La abstención registrada en Fusagasugá puede atribuirse en gran medida a que las trabas lanzadas por el Gobierno, el fallo de la Corte Constitucional y los mensajes contradictorios de las Altas Cortes desincentivaron a la ciudadanía y pusieron en duda la efectividad de este mecanismo.

En ese sentido, la participación no ha sido amplia para la toma de la decisión, pero desde el punto de vista político los procesos de movilización previos pueden ser más relevantes, puesto que surgen nuevas alianzas, acciones de concientización política y espacios de discusión de los movimientos sociales, en los que expresan sus demandas y llegan a problematizar temas que el sistema político no aborda (Sauer, 2002, citado por Dietz, 2018).

Es importante recordar que en los últimos años los niveles de abstención en el país han sido tradicionalmente más bajos en elecciones regionales que nacionales (cuadro 7.15), y esto se explica por la cercanía a los electores a lo que está en juego: la identificación de las problemáticas, las propuestas, el reconocimiento de los liderazgos y los recursos que llegan en campaña a los territorios<sup>19</sup>. Por ello, en el caso de las consultas populares extractivas, al ser un tema que toca las fibras de la ciudadanía en términos de su territorio, sus derechos y sus medios de vida, se esperaría mayor afluencia en la votación. Sin embargo, no se desconoce que en general la cultura política en el país, en especial en la participación electoral, es baja y esto influye de manera importante en los resultados finales.

A pesar de que se trata de procesos de distinta naturaleza, unos electivos y otros de participación ciudadana, vale la pena hacer un análisis comparativo de la participación/abstención en los distintos comicios de los últimos años. El cuadro 7.15 muestra que, en todos los municipios, el nivel de abstención en la consulta extractiva fue más alto que en las elecciones a alcaldía y gobernación de 2015. Cabe mencionar que los recursos con que cuentan los comités impulsores son mucho menores que los que se llegan a mover en las campañas políticas –alimentados por las redes clientelares– por lo que la capacidad de difusión y sensibilización es muy distinta y el alcance en la realización de la votación se afecta significativamente, lo cual se ve reflejado en los resultados de los comicios para cada caso.



<sup>19</sup> Como lo explica el CEDAE y Universidad Sergio Arboleda (2013, p. 27), este fenómeno podría deberse a: 1) las campañas de gobernación se basan en temas concretos y cercanos a la población; 2) los electores buscan candidatos que atiendan específicamente esas necesidades; 3) los candidatos son de la región, por lo tanto más conocidos y con mayores vínculos sociopolíticos; 4) en las regionales se movilizan más recursos; 5) hay mayor movilidad por la concurrencia con las elecciones de alcaldes y concejales.

**CUADRO 7.15**  
**COMPARACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DE LA ABSTENCIÓN DE LOS ÚLTIMOS AÑOS**

MUNICIPIO Y DEPTO.	CONSULTA POPULAR EXTRACTIVA (%)	2015 ALCALDÍA	2015 GOBERNACIÓN (%)	PLEBISCITO 2/10/2016 (%)	SENADE 2018 (%)	CÁMARA 2018 (%)	PRESIDENCIA PRIMERA VUELTA 2018 (%)	PRESIDENCIA SEGUNDA VUELTA 2018 (%)	CONSULTA ANTICORRUPCIÓN, PREGUNTA NO. 4 2018
Fusagasugá, Cundinamarca	62,33	42,9	43,07	56,74	51,96	51,75	38,97	39,28	60,57
Sucre, Santander	47,53	31,9	31,94	68,17	58,24	58,29	52,94	49,29	67,36
Jesús María, Santander	46,98	27,0	27,02	67,52	58,1	58,06	52,90	49,59	64,74
Arbeláez, Cundinamarca	50,68	29,3	29,03	55,77	48,39	49,01	37,11	35,65	60,95
Pijao, Quindío	55,99	39,1	39,20	60,40	48,24	49,35	46,75	46,90	67,97
Cumaral, Meta	51,12	28,0	27,99	50,30	44,50	44,74	33,53	36,07	60,69
Cajamarca, Tolima	61,40	37,0	37,64	62,66	62,82	62,44	51,46	48,08	69,31
Cabrera, Cundinamarca	56,49	35,6	35,63	58,50	61,74	63,46	43,22	45,30	68,30
Tauramena, Casanare	65,51	22,5	22,48	46,39	39,14	37,69	28,97	32,05	59,95
Piedras, Tolima	41,33	27,7	28,98	63,47	42,38	44,30	50,31	48,46	69,19

FUENTE: Muñoz y Peña (2019) a partir de información de la Registraduría General del Estado Civil.

Es muy importante la participación en las consultas populares pues, aunque no supera las tendencias de participación en elecciones regionales, sí supera la de otras elecciones nacionales, lo que da cuenta de que en estos procesos se ha difundido información sobre los proyectos extractivos de los respectivos municipios y son promovidos algunos espacios de deliberación para analizar lo que está en juego, lo cual se ve reflejado en la superación del umbral para todos los casos.

Otro aspecto que llama la atención es que los porcentajes de abstención de la consulta popular en algunos municipios resultaron ser similares a los del plebiscito por la paz, por encima del porcentaje de abstención registrado en las elecciones legislativas y presidenciales. Cajamarca fue el único caso que presentó la misma tendencia en la consulta y en las legislativas, aunque fue menor para las presidenciales; y en el municipio de Cabrera se registró mayor abstención en las legislativas en comparación con la consulta popular aunque no superó la obtenida en las presidenciales. Esto plantearía la hipótesis de que, al poner a consideración del pueblo temas que han llegado a polarizar el debate, en donde asuntos trascendentales se someten a decisión con preguntas dicotómicas, la respuesta ha sido la tradicional, la de abstenerse a participar y dejar que otros tomen la decisión.

Una pregunta que surge es por qué en 2014 y 2015 hubo un cierto silencio en materia de consultas en el sector extractivo. Una explicación tiene que ver con las trabas que comenzó a interponer el exprocurador Alejandro Ordóñez, cuando “advirtió” a los concejales y funcionarios que su apoyo a las consultas podría llevarlos a ser investigados y sancionados por extralimitación de sus competencias. Al parecer, esa estrategia consiguió bloquear por momentos la convocatoria a consultas, pero, gracias a la nueva Ley Estatutaria de Participación de 2015, fue posible revivirlas y reactivarlas, lo que provocó la nueva oleada de consultas realizadas en 2017, teniendo en cuenta los tiempos de trámite que debieron surtir en el 2016 para llegar a materializarse en el siguiente año.

Luego, aparecieron estrategias por parte del Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda para frenar las consultas con el argumento de no tener los recursos económicos para financiarlas; en este aspecto se desencadenó una batalla jurídica sobre quién debía ser el responsable de asumir los costos, ya que el Gobierno arguyó que las consultas departamentales y locales debían ser financiadas por la respectiva entidad territorial. Este planteamiento de entrada era insostenible, ya que eludía claramente la responsabilidad del Estado de garantizar el derecho a la participación.

Ante esto, algunos municipios manifestaron a la Registraduría que asumirían los gastos logísticos directamente o le girarían el dinero, pero obtuvieron una negativa como respuesta, por falta de claridad jurídica sobre el tema. De un lado el Gobierno nacional dijo que, debido a la incertidumbre de cara al debate sobre el alcance de las competencias de los municipios en el uso de los recursos del subsuelo, no se podría viabilizar. Por otra parte, la Registraduría argumentó que ya había llegado a un acuerdo con el Ministerio de Hacienda para que el dinero saliera del presupuesto nacional, pero esto tomó su tiempo en suceder y finalmente se materializó tan solo para un caso (el de Fusagasugá).

Lo cierto es que la gran mayoría de consultas que estaban listas y con fechas por definir no pudieron llevarse a cabo. También las empresas afectadas –secundadas por el Gobierno– demandaron ante los tribunales y las altas Cortes los resultados de las consultas para presionar su desconocimiento y poner en duda su validez y legitimidad. Ante este escenario la ciudadanía comenzó a promover consultas populares autónomas o legítimas como en San Lorenzo (Nariño) y se ha invitado a otras comunidades a seguir este camino para mostrarlo como un hecho político y como mandato del pueblo que debe ser acatado por sus respectivos mandatarios.

Otro caso para destacar es la consulta anticorrupción, la primera de carácter nacional realizada hasta la fecha, que se ocupó de un tema de creciente proporciones e interés en el país. Fue una consulta de iniciativa ciudadana que entregó 4'236.682 firmas de apoyo a la Registraduría para que le diera trámite. Se admitieron 3'092.138 firmas como apoyos válidos, cifra que superó el 5 % establecido en la Ley 1757. La consulta anticorrupción incluyó siete preguntas sobre las cuales se tendrían que pronunciar a favor por lo menos la mitad más uno de los votos válidos y superar el umbral del 33 % de participantes en la votación.

Pese a que respondieron 11'674.951 votantes a este llamado de la consulta popular contra la corrupción, no se alcanzó el umbral de 12'140.342 votos, tal como se constata en la Resolución 2587 del 30 de agosto de 2018, emanada del Consejo Nacional Electoral. Si bien con este resultado la consulta no fue vinculante, sí fue un hecho significativo por varios aspectos: además de ser la primera consulta popular de carácter nacional que llega a término, logró movilizar a un número importante de electores, incluso por encima de la votación que eligió al presidente Duque ese mismo año. Este hecho es relevante, además, porque la votación no estuvo atada a la maquinaria electoral que suele movilizarse para las elecciones de autoridades públicas del orden nacional o territorial, ni contó con reposición de votos para los promotores de la consulta. De alguna manera, se expresó una voluntad popular más libre y sin ataduras, a tal punto que el presidente propuso presentar cada una de las preguntas como proyectos de ley para que fueran tramitadas en el Congreso de la República, como forma de respaldar y responder a la trascendencia del tema. Sin embargo, ninguno de los proyectos radicados ha logrado ser aprobado.

## **Plebiscito**

El 2 de octubre de 2016 se estrenó este mecanismo de participación para refrendar el acuerdo de paz entre la guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno nacional. El presidente

Santos, después de cuatro años de negociación, decidió que el pueblo colombiano se pronunciara frente al mismo y determinara si le daba el respaldo a lo negociado para pasar la página del conflicto armado con una guerrilla que llevaba más de cincuenta años en armas. Para él, era necesario que la ciudadanía diera la última palabra sobre el resultado final de las conversaciones de paz; para otros, no era necesario ya que constitucionalmente no estaba obligado a hacerlo.

Al tomar esta decisión, en 2015, voceros del Gobierno nacional y algunos congresistas promovieron la propuesta de emplear la figura del plebiscito. Por ello, el Gobierno radicó un proyecto de ley estatutaria que habilitaba al presidente para convocarlo como mecanismo de refrendación del acuerdo, proyecto que fue aprobado por el Congreso en diciembre con el apoyo de catorce de los quince partidos (Duque, 2016). En julio, la Corte Constitucional declaró exequible la Ley 1806 de 2016 que regulaba los términos del plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final.

El Gobierno nacional expidió el Decreto 1391 de 2016, mediante el cual convocó a la ciudadanía el 2 de octubre al plebiscito por la paz, para que se pronunciara sobre el Acuerdo de La Habana. Según dicha ley, el umbral de aprobación era del 13 %, esto es 4'536.992 de votos. Paso seguido se activó la campaña por el Sí, encabezada por el presidente Santos y los partidos de la coalición que respaldaron la paz; por el No, la campaña fue liderada por el Centro Democrático, en cabeza del senador Álvaro Uribe y algunas iglesias cristianas. Hubo también promotores del abstencionismo, encabezados por el Movimiento Libertario cuyo argumento era que “tanto el Sí como el No son votos no útiles porque ninguno soluciona el problema”; para ellos la solución estaba en la legalización de las drogas, ya que es el combustible de la violencia. Hubo también una campaña por redes sociales impulsada por la agencia de publicidad TXT, denominada “Somos del No sé”, que le apuntaba, según su vocera, a “combatir la apatía frente a la votación del plebiscito” (Botero, 2016).

La pregunta que se sometió a las urnas fue la siguiente: “¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?”. Ganó el No por una muy estrecha diferencia. Obtuvo 6'431.376 votos (50,2 %), mientras el Sí recogió 6'377.482 (49,8 %). Apenas 53.894 votos de diferencia marcaron esta victoria. Esta diferencia, paradójicamente fue triplicada por los votos nulos, 170.946. El resultado reflejó la polarización del país y chocó con las expectativas del Gobierno, las víctimas del conflicto y la ciudadanía que le apostaba con vehemencia a la paz. Sin duda el 2 de octubre marcó un hecho trascendental en la historia reciente del país.

La participación fue del 37,4 %, es decir 13'066.047 de 34'899.945 personas habilitadas para votar. El umbral fue superado con amplitud, aunque la abstención fue muy elevada (62,6 %). Esta cifra se alejó de la tendencia histórica de abstención respecto a elecciones presidenciales, que arroja un promedio de 46,7 % entre 2002 y 2018, y a las de Congreso, con un 55,9 % (cuadro 7.16). Sorprende que el plebiscito marcó la abstención más alta de los últimos 17 años, superando la máxima registrada en las elecciones presidenciales de 2014, primera vuelta, que llegó a 60,0 %. Para Rivera (2017) ese nivel de abstención se derivó de la combinación de un abstencionismo voluntario apático y otro voluntario consciente.

Aunque el Sí ganó en un número mayor de departamentos, el No lo hizo en departamentos con mayor población. En particular, los partidarios del Acuerdo ganaron en las costas atlántica y pacífica, pero la abstención fue muy alta, por encima del promedio, situación que terminó explicando el fracaso (cuadro 7.17).

**CUADRO 7.16**  
**CIFRAS DE ABSTENCIÓN EN ELECCIONES PRESIDENCIALES Y LEGISLATIVAS, 2002-2018**

ABSTENCIÓN ELECCIONES CONGRESO				ABSTENCIÓN ELECCIONES PRESIDENCIALES			
CORPORACIÓN	AÑO	ABSTENCIÓN	%	AÑO	ABSTENCIÓN	%	
Senado	2002	13'701.280	57,0	2002	12'958.577	53,5	
Cámara	2002	13'550.956	56,4	2006	14'689.963	54,9	
Senado	2006	15'801.763	59,4	2010	Primera vuelta	15'202.259	50,7
Cámara	2006	15'931.988	59,9		Segunda vuelta	16'686.355	55,6
Senado	2010	16'652.310	55,7	2014	Primera vuelta	19'752.804	60,0
Cámara	2010	16'670.422	55,8		Segunda vuelta	17'156.944	52,0
Senado	2014	18'525.489	56,4	2018	Primera vuelta	17'147.230	46,6
Cámara	2014	18'516.215	56,4		Segunda vuelta	17'272.772	47,0
Senado	2018	18'675.133	51,1				
Cámara	2018	18'620.330	51,0				

FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil ([www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)).

**CUADRO 7.17**  
**RESULTADOS DEL PLEBISCITO POR DEPARTAMENTOS**

DEPARTAMENTO	GANÓ EL SÍ (% DE VOTOS)	DEPARTAMENTO	GANÓ EL NO (% DE VOTOS)
Amazonas	56,6	Antioquia	62,0
Atlántico	60,5	Arauca	51,3
Bogotá D.C	56,0	Caldas	57,0
Bolívar	60,2	Caquetá	53,0
Boyacá	50,0	Casanare	71,1
Cauca	67,3	Cundinamarca	56,5
Cesar	50,6	Huila	60,7
Chocó	79,7	Meta	63,5
Consulados	54,1	Norte de Santander	63,9
Córdoba	60,7	Quindío	60,1
Guainía	55,5	Risaralda	55,6
Guaviare	52,8	Santander	55,6
La guajira	61,1	Tolima	59,7
Magdalena	60,5		
Nariño	64,8		
Putumayo	65,5		
San Andrés	55,0		
Sucre	61,8		
Valle	52,4		
Vaupés	78,0		
Vichada	50,6		

FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil ([www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)).

Como se observa en el cuadro 7.18, la abstención fue especialmente alta en los departamentos de la costa caribe, región que se suponía favorable al plebiscito, con un potencial electoral de cuatro millones de personas, gracias a que los partidos que tenían las mayorías en esos departamentos hacían parte de la Unidad Nacional. La baja participación se debió en buena parte al paso del Huracán Matthew, el cual hizo activar alertas por riesgos en municipios que sufrieron inundaciones y desastres. Tal fue la situación que varios gobernadores y algunos alcaldes solicitaron al presidente de la República y

**CUADRO 7.18**  
**PARTICIPACIÓN EN EL PLEBISCITO POR DEPARTAMENTOS**

DEPARTAMENTO	PARTICIPACIÓN	%	DEPARTAMENTO	PARTICIPACIÓN	%
Amazonas	11.714	26,1	Huila	311.476	39,1
Antioquia	1'742.139	38,3	La Guajira	109.217	19,3
Arauca	61.088	34,5	Magdalena	222.121	24,4
Atlántico	430.989	24,1	Meta	307.243	45,4
Bogotá D.C.	2'570.359	46,3	Nariño	399.043	36,7
Bolívar	350.488	23,3	Norte de Santander	451.080	40,3
Boyacá	387.666	41,7	Putumayo	70.090	32,9
Caldas	325.680	41,8	Quindío	188.424	41,3
Caquetá	85.490	30,4	Risaralda	314.673	41,3
Casanare	128.914	48,9	San Andrés	9.676	20,2
Cauca	361.577	38,9	Santander	714.669	43,6
Cesar	243.022	32,5	Sucre	227.394	34,3
Chocó	97.649	32,8	Tolima	416.428	39,9
Córdoba	378.979	31,6	Valle	1'228.878	36,1
Cundinamarca	791.553	44,8	Vaupés	4.962	23,7
Guainía	6.105	24,0	Vichada	12.371	26,2
Guaviare	21.894	38,7			

FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil ([www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)).

al CNE extender el horario electoral para dar oportunidad a las personas que no habían podido ir a las urnas.

Los datos arrojados por la encuesta de participación ciudadana indican que el 42,3 % de los consultados votaron en el plebiscito, de los cuales el 43,3 % son adultos jóvenes (entre 25 y 44 años) y el 30,9 % adultos (entre 45-64 años). Los jóvenes (18-24 años) y adultos mayores tuvieron la participación más baja, con 13,0 % y 12,8 %, respectivamente. Esto podría dar luces sobre el modesto logro en el propósito de captar la atención e interesar a los primeros votantes, lo cual refleja las debilidades del sistema educativo para formar ciudadanos críticos y con sentido político frente a los asuntos del país.

Duque (2016) afirmó que los opositores en cabeza del expresidente Uribe y sus aliados actuaron de manera desleal en los procesos electorales, recurriendo a la circulación de información tergiversada o falsa. En su campaña en contra del plebiscito usaron frases como: “el Estado se rindió ante las FARC”, “el país se entregó al castro-chavismo”, “la guerrilla se igualó con las Fuerzas Armadas”, “el Acuerdo destruye el agro”, “crea un tribunal de las FARC, que permite el lavado de activos”, “promueve la ideología de género”, etc. Este planteamiento fue confirmado por el mismo gerente de campaña del No, Juan Carlos Vélez, al declarar públicamente que la estrategia no fue realmente contrarrestar los argumentos del Gobierno sino más bien centrarse en las emociones negativas. Apelaron a la indignación y “descubrieron el poder viral de las redes sociales” (Ramírez, 2016). Así lo afirmó Vélez:

La profundización de esta campaña fue mandar el mensaje dirigido para ‘sacar la piedra de los electores’, por estrato y ubicación geográfica. En emisoras de estratos medios y altos nos basamos en la no impunidad, la elegibilidad y la reforma tributaria, mientras en las emisoras de estratos bajos nos enfocamos en subsidios.

Por esta polémica revelación, el senador Uribe Vélez fue denunciado por engaño a los electores, pero dos años después, en julio de 2018, la Corte Suprema de Justicia se abstuvo de abrirle un proceso penal en contra, tras desvirtuar que haya podido incurrir en fraude al elector durante la campaña.

Un factor no menos importante que explica la derrota del Sí es la falta de pedagogía sobre los Acuerdos y el escaso tiempo que hubo para la campaña (un mes). El Gobierno se confió del apoyo ciudadano y no previó el daño que estaban generando los promotores del No. Además, las redes sociales alcanzaron un poder no imaginado y adquirieron un

papel protagónico en la desinformación. Un estudio realizado por Ríos, Pérez y Morillo (2018) encontró que las redes sociales estaban posibilitando la construcción de agendas propias y diversas de grupos contrahegemónicos (en este caso, en contra de la agenda de paz del gobierno Santos). Para los autores, los promotores del Sí no lograron generar mensajes suficientemente atractivos y acertados para contrarrestar los difundidos por el NO, y coinciden en afirmar el exceso de confianza por parte del Gobierno.

Los resultados del plebiscito suscitaron un fuerte debate en el país, pues el presidente decidió llamar a los opositores a dialogar, escuchar sus reparos sobre lo negociado y concertar posibles alternativas. El resto de la historia la conoce el país.

## Cabildos abiertos

La información disponible sobre el uso de este mecanismo es aún más precaria puesto que no existía la obligación de sistematizar de manera periódica la realización y resultados de los cabildos. Esta situación cambió a partir de 2017 con la Ley 1757, la cual incluyó este requisito, señalando además que esos registros deben ser enviados al Consejo Nacional de Participación y al CNE. Lo que se presenta a continuación es una muestra de lo que se encontró en la Registraduría y en medios de comunicación con el objetivo de dar cuenta sobre la variedad de temas para los cuales los cabildos han sido utilizados.

El cabildo abierto fue un mecanismo importante y muy usado en la época colonial y la republicana, que permitió a la población organizarse y manifestar su descontento a las autoridades coloniales. Fueron, por ejemplo, emblemáticos los cabildos abiertos de la Independencia de 1810 y de la Constitución de 1886 para refrendar sus bases en las municipalidades. Por tanto, forman parte de una tradición histórica que logró incorporar el interés general en los procesos políticos administrativos de la época.

La Constitución de 1991 lo incluyó como mecanismo de participación y le dio fuerza de ley puesto que en la época colonial y republicana no la había tenido. Fue reglamentado en el artículo 9 de la Ley 134 de 1994: el cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. La Ley 1757 de 2015 incluyó algunas modificaciones para precisar y dar mejores reglas de juego a este mecanismo (cuadro 7.19).

A pesar de tener pocos registros sobre la celebración de cabildos abiertos, este mecanismo es altamente usado a nivel municipal, ya que abre un espacio en el seno del Concejo Municipal (o en las Juntas Administradoras Locales) para acercar a la

**CUADRO 7.19**  
**CAMBIOS EN LOS REQUISITOS DEL CABILDO ABIERTO**

REQUISITO	LEY 134 DE 1994	LEY 1757 DE 2015
Número de sesiones por periodo ordinario	Al menos dos	Este mínimo se elimina.
Mínimo de firmas para la solicitud	Cinco por mil del censo electoral	Cinco por mil del censo electoral
Participación en cabildo		Adiciona la obligación del alcalde o gobernador de asistir si es convocado. Se deberá presentar con las firmas el formulario de peticiones al mandatario el cual deberá contener únicamente asuntos de su competencia y deberá ser remitido a él/ella por el presidente de la corporación con cinco días de antelación
Prelación	Se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados	Adiciona que debe celebrarse a más tardar un mes después de la radicación de la petición
Difusión	Amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto del cabildo. Publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación idóneo	Antes de la fecha de vencimiento para la fecha de inscripción de los participantes ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación de amplia circulación y cuando fuere posible, a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, con diferencia no menor de diez (10) días entre una y otra.
Asistencia	Quienes quieran. Además del vocero, tendrán voz quienes se inscriban a más tardar tres (3) días antes de la realización del cabildo, presentando para ello un resumen escrito de su futura intervención.	Además del vocero podrán intervenir, por la misma duración a la que tienen derecho por reglamento los miembros de la corporación, quienes se inscriban a más tardar tres días antes de la realización del cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su intervención. El gobernador o alcalde respectivo, dará respuesta a sus inquietudes. Surtido este trámite, los miembros de la corporación podrán hacer uso de la palabra en los términos del reglamento. Se incluye la opción de usar medios tecnológicos para transmisión en directo

**CUADRO 7.19  
CONTINUACIÓN**

REQUISITO	LEY 134 DE 1994	LEY 1757 DE 2015
Citación a funcionarios		Adiciona la posibilidad de citar a funcionarios con cinco días de anticipación para que respondan sobre los hechos relacionados. Si no atienden será causal de mala conducta.
Respuesta obligatoria	En la semana siguiente, en audiencia pública a la cual serán invitados los voceros, el presidente de la corporación dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas	Una semana después se realizará una sesión a la cual serán invitados todos los que participaron, se expondrán las respuestas razonadas a los planteamientos y solicitudes. Si las respuestas dadas por los funcionarios incluyen compromisos decisarios, estos serán obligatorios y las autoridades deberán proceder a su ejecución, previo cumplimiento de las normas constitucionales y legales.
Registro		La Secretaría General de cada corporación pública deberá llevar un registro de cada cabildo abierto, los temas que se abordaron, los participantes, las memorias del evento y la respuesta de la corporación respectiva. Copia de este registro se enviará al Consejo Nacional de Participación y al Consejo Nacional Electoral.

FUENTE: elaboración propia.

ciudadanía a sus respectivos representantes para plantear por su iniciativa discusiones y formular peticiones o propuestas que consideran relevantes. Los cabildos son una forma de articular el control social ciudadano con el control político (DAFP s.f.) y por ello la Ley 1757 de 2015 incluye la obligación del alcalde o gobernador de asistir a las sesiones, cuando sea el caso. Adicionalmente, con las modificaciones hechas por la ley estatutaria de participación, además de desarrollarse un escenario de diálogo y deliberación, y a pesar de que no es un espacio de decisión, es obligación dar respuesta a las inquietudes o planteamientos esgrimidos, y, si son acordados compromisos decisarios, debe ser mandatorio adoptarlas. Esto permite generar procesos de aprendizaje de doble vía y dar un rol a la ciudadanía, pues son los habitantes quienes lideran el

espacio, proponen los temas y por ende, tienen mayor uso de la palabra. Son un mecanismo con potencial para la construcción colectiva y una participación más efectiva.

El cuadro 7.20 presenta una muestra de los cabildos realizados entre 2013 y 2018. Los temas de interés han sido: ordenamiento territorial; servicios públicos; obras públicas; impuestos; salud; medio ambiente; minería; políticas públicas; desarrollo local; patrimonio público; y presupuesto participativo. De estos, los más reiterados tienen relación con el ordenamiento del territorio y los servicios públicos.

Según la encuesta de participación ciudadana el 10,0 % de quienes la respondieron han participado alguna vez en un cabildo abierto. De esa proporción, el 73,9 % eran adultos. Por nivel socioeconómico, el 65,4 % de los que participaron se ubicaron en el nivel bajo y tan solo el 1,9 % en el estrato alto.

Después del golpe sufrido por la mitad del país a causa de los resultados del plebiscito y ante la incertidumbre sobre cómo proceder, el exmagistrado de la Corte Constitucional, Eduardo Cifuentes afirmó que los puntos negociados se mantenían jurídicamente vigentes, pero se requería el respaldo político para otorgarles mayor legitimidad. Para ello, Cifuentes planteó que el pueblo podría decidir sobre su futuro, proponiendo la realización de cabildos abiertos en todos los municipios del país como vía para esa refrendación. Para él, incluso tendrían mayor fuerza que el mismo plebiscito y, además, sería una oportunidad para que en esos escenarios se hiciera una pedagogía de lo acordado, una de las debilidades identificadas que influyó para el triunfo del No.

Realmente se busca que a través del país se reafirme la adhesión de los colombianos al acuerdo de paz y que también unos del Sí y otros del No concurran y ellos mismos puedan introducir los ajustes que sean del caso. Se trata realmente de un mecanismo de participación que está en la base y no se trata de mesas de notables que están arriba. Este es un momento más de democracia participativa, no democracia representativa. (Caracol Radio, 2016)

Al respecto, Uprimny (2016) argumentó que podrían ser un mecanismo de refrendación, pero de un acuerdo ya ajustado. Además, destacó el poder que tendrían para articular la movilización social del momento y, bien llevados, es decir con información genuina y en un espacio con reglas de juego claras, donde primara el respeto por la diferencia, aportarían a la reducción de la polarización en la que el país se encontraba y que impidió discusiones razonadas durante la campaña. Para él, el potencial de los

**CUADRO 7.20  
CABILDOS ABIERTOS REGISTRADOS, 2013-2018**

AÑO	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	NOMBRE DE LA INICIATIVA	TEMA
2018	Simijaca	Cundinamarca	Modificación del Plan de Reordenamiento territorial del municipio de Simijaca para incorporar al perímetro urbano el predio con matrícula inmobiliaria 172-87253 y promover el desarrollo de vivienda de interés social prioritario.	Ordenamiento Territorial
2018	Chía	Cundinamarca	Cabildo abierto para presupuesto participativo.	Presupuesto participativo
2018	Montelíbano	Córdoba	Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio de Montelíbano.	Ordenamiento territorial
2018	Salamina	Caldas	Por el cual se adopta la normatividad sustantiva aplicable a los ingresos tributarios en el municipio de Salamina-Caldas y se introducen disposiciones en materia procedural, tributaria y sancionatoria	Impuestos
2018	Jamundí	Valle del Cauca	En protesta por los malos servicios públicos y sus exagerados costos.	Servicios públicos
2018	Finlandia	Quindío	Proyecto de ampliación de andenes plaza municipal.	Espacio público
2018	Girardot	Cundinamarca	Cabildo abierto de la salud.	Salud
2018	Togüí	Boyacá	Ampliación del perímetro urbano estipulado en el proyecto de Acuerdo N°011 de 2017.	Ordenamiento territorial
2018	Fómeque	Cundinamarca	Cambio de uso del suelo a predio con el objeto de que en dicho predio se pueda desarrollar un proyecto de vivienda de interés social y de interés prioritario para la comunidad que actualmente requiere vivienda.	Ordenamiento territorial
2017	Bogotá	Bogotá	“La no venta de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, ETB”.	Servicios públicos
2017	Armenia	Quindío	Contribución de la valorización, ejecución de plan de obras y demás aspectos subyacentes que estén directamente relacionados con ello, obligando a autoridades públicas a participar en el mismo.	Obras públicas

**CUADRO 7.20  
CONTINUACIÓN**

AÑO	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	NOMBRE DE LA INICIATIVA	TEMA
2017	Duitama	Boyacá	Mejorar las condiciones de seguridad, controlar el comercio del microtráfico de estupefacientes y su uso entre la comunidad estudiantil, optimizar las condiciones de movilidad con el trazado de nuevas vías, mejorar la malla vial con nueva placa asfáltica, construir sardineles y cercado de lotes baldíos, aumentar pasos peatonales, incrementar los espacios públicos para la cultura y el deporte, mejorar los servicios públicos con la ampliación y cambio de las redes.	Seguridad, espacio público, infraestructura, servicios públicos
2017	Yumbo	Valle del Cauca	Generar un plan de acción frente al problema ambiental y del agua.	Ambiente
2017	-	Quindío	Defender y proteger el Patrimonio Público de Esaquín S.A. E.S.P. (hoy E.P.Q. S.A. E.S.P.) para los quindianos.	Patrimonio público
2016	Barranquilla	Atlántico	Formular el Plan de Desarrollo distrital 2016-2019 “Barranquilla Capital de Vida”.	Desarrollo
2014	Onzaga	Santander	Aclarar temas concernientes al agua para el acueducto regional del Oriente.	Servicios públicos
2013	Clemencia	Bolívar	Saneamiento Básico.	Servicios públicos
2013	Soacha	Cundinamarca	Derecho a la Vivienda.	Vivienda
2013	Simití	Bolívar	Salud, educación, medio ambiente y servicios públicos.	Servicios públicos
2013	Honda	Tolima	Políticas Públicas de la Infancia y la Adolescencia.	Política pública
2013	Padilla	Cauca	Servicio prestado por la Compañía Eléctrica de Occidente.	Servicios públicos
2013	Localidad de Usme	Bogotá D.C	Desarrollo general de la localidad de Usme.	Desarrollo
2013	Norosí	Bolívar	Salud, educación, servicios públicos domiciliarios, ejecución de rubro de regalías, vías y vivienda.	Servicios públicos

**CUADRO 7.20  
CONTINUACIÓN**

AÑO	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	NOMBRE DE LA INICIATIVA	TEMA
2013	Mahates	Bolívar	Agua potable, organización Villa Betulia, servicio de salud pública (promoción y prevención).	Servicios públicos
2013	La Florida	Nariño	Construcción acueducto de la vereda Pucara y reubicación escuela de la vereda Yunguilla.	Servicios públicos
2013	Cali	Valle del Cauca	Reposición redes de alcantarillado y malla vial comuna 11.	Servicios públicos
2013	Abejorral	Antioquia	Esquema Regional y Provincial del Oriente Antioqueño.	Ordenamiento territorial
2013	Caldas	Boyacá	-	-
2013	Quipama	Boyacá	-	-
2013	Chaparral	Tolima	Impuesto predial en el municipio de Chaparral.	Impuestos
2013	Tinjaca	Boyacá	-	-
2013	San Pablo de Borbur	Boyacá	-	-
2013	Coper	Boyacá	-	-
2013	Maripi	Boyacá	-	-
2013	Colón	Nariño	Pavimentación y alcantarillado, barrio La Buena Esperanza.	Obras públicas
2013	Saboyá	Boyacá	-	-
2013	Pijao	Quindío	Procesos megamineros en Pijao.	Minería
2013	Pasca	Cundinamarca	Medio ambiente.	Medio ambiente
2013	Coromoro	Santander	La salud en el municipio de Coromoro.	Salud
2013	La Victoria	Boyacá	-	-
2013	Sativanorte	Boyacá	-	-
2013	Cantagallo	Bolívar	Temas de empleo y generación de ingresos, tales como desarrollo agropecuario, pesquero, medio ambiente, saneamiento básico y calidad de la educación.	Servicios públicos

**CUADRO 7.20  
CONTINUACIÓN**

AÑO	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	NOMBRE DE LA INICIATIVA	TEMA
2013	Montenegro	Quindío	Servicios públicos.	Servicios públicos
2013	Riohacha	La Guajira	Prestación del servicio público de energía eléctrica en Riohacha.	Servicios públicos
2013	Ibagué	Tolima	Documento Conpes 3570 y POT.	Ordenamiento territorial
2013	Tunungua	Boyacá	-	-
2013	Armenia	Quindío	Servicios públicos en el municipio de Armenia, Quindío.	Servicios públicos
2013	Fonseca	La Guajira	Servicios públicos (acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado y aseo público).	Servicios públicos
2013	Chaparral	Tolima	Políticas Públicas de la Infancia y la Adolescencia.	Política pública
2013	Flandes	Tolima	Impuesto predial.	Impuestos
2013	Chipata	Santander	Alumbrado público.	Servicios públicos
2013	La Paz	Santander	Planes y programas de obras públicas.	Obras públicas
-	Oiba	Santander	Mantenimiento y sostenimiento de la red vial.	Obras públicas
-	Palmar	Santander	Salud.	Salud
2013	San Benito	Santander	Funcionamiento trituradora de piedra.	Patrimonio público

FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil ([www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)) y prensa

**CUADRO 7.21  
PARTICIPACIÓN EN CABILDOS ABIERTOS SEGÚN EDAD %**

GRUPO DE EDAD	PORCENTAJE QUE HA PARTICIPADO
Jóvenes (18 a 24 años)	13,4
Adultos jóvenes (25 a 44 años)	36,0
Adultos (45 a 64 años)	38,0
Adultos mayores (mayor 65 años)	12,6

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana, 2018.

cabildos residía en que, además de establecer puentes entre la movilización por la paz y los pronunciamientos formales, al estipular la obligación del pronunciamiento formal de las instituciones locales (concejos o asambleas y, si es el caso, de los alcaldes o gobernadores), abrirían el espacio para los que se abstuvieron de participar en las urnas y -lo más importante- ampliaría el margen de negociación hacia la base, para que no quedara exclusivamente en manos de una cúpula entre el Gobierno, los actores políticos contradictores y las Farc, y que desde abajo se produjeran insumos para los reajustes. Además, serían el medio para tener una visión más amplia sobre los sentires de la sociedad colombiana frente al Acuerdo.

Hubo avances de esta propuesta mediante el registro de comité procabildo en Bogotá, Nariño y Bojayá. Se planteó que lo urgente era hacerlo en los territorios donde el Acuerdo hubiera establecido proyectos de priorización como Magdalena Medio, Cauca, Chocó y en ciudades como Medellín y Cali. A pesar de que surgió una discusión sobre si se podía o no aplicar esta fórmula, puesto que el cabildo está definido para un alcance municipal o departamental (artículo 22 Ley 1757 de 2015), muchas voces argumentaron que a pesar de que era un tema nacional, la paz era un asunto de interés de toda la ciudadanía y afectaba lo local. Al final, la propuesta no trascendió y la alternativa que prosperó fue la negociación entre la alta cúpula y la refrendación en el Congreso de la República.

## **UNA REFLEXIÓN FINAL: EL VASO MEDIO LLENO O MEDIO VACÍO**

Después de este recorrido sobre los mecanismos de participación directa se puede hacer un balance desde la perspectiva del vaso medio lleno o medio vacío. Por un lado, es

**CUADRO 7.22****BALANCE DEL USO DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA PARA LOS PERIODOS  
1991-2012 Y 2013-2018**

MECANISMO DE PARTICIPACIÓN	1991-2012		2013-2018	
	No.	%	No.	%
<b>1. Revocatorias</b>				
Iniciativas	130	100	182	100
No cumplieron con el trámite completo	98	75	144	79
Llegaron a la votación	32	25	37	20
Alcanzaron el umbral	0	0	1	0,5
<b>2. Iniciativas normativas</b>				
Proyectos de ley	6	100	8	100
No cumplieron con los trámites	4	66	7	88
Llegaron al Congreso u órgano correspondiente	2	33	0	0
En trámite	0	0	1	12
<b>3. Referendos</b>				
Iniciativas identificadas	88	100	25	100
Llegaron a la votación	52	59	0	0
Alcanzaron el umbral	49	56	0	0
<b>4. Consultas populares</b>				
Iniciativas identificadas	35	100	12	100
Llegaron a la votación	35	100	12	100
Alcanzaron el umbral	21	57	12	100
<b>5. Plebiscito</b>				
Iniciativas	-	-	1	100
Llegaron a la votación	-	-	1	100
Alcanzaron el umbral	-	-	0	0

FUENTE: elaboración propia.

possible afirmar que, después de casi treinta años de haber sido proclamada la Constitución Política, que incorporó como eje estructurador la democracia participativa, aún son mínimos los casos exitosos en donde la voz ciudadana ha podido pronunciarse y decidir sobre los asuntos de interés público a través de los mecanismos de participación directa. Esta es la lectura del vaso medio vacío.

A pesar de que el espíritu de la ley estatutaria de participación se orientó hacia la búsqueda de formas más accesibles para que estos mecanismos tuvieran mayor impacto, es claro que su radio de acción es aún limitado. El cuadro 7.22 compila las iniciativas examinadas en este capítulo para tener un balance más claro sobre su uso y poner en evidencia los escasos resultados logrados.

El cuadro 7.22 muestra efectivamente que hubo un incremento importante en la promoción de iniciativas para el segundo periodo, si se compara con el primero, habida cuenta de que son períodos de diferente duración. Sin embargo, en términos de eficacia no existe un cambio evidente, lo que permite conjeturar que las trabas procedimentales siguen presentándose como una de las primeras barreras para usar estos mecanismos. No obstante, se observa la eficacia de las consultas populares en el segundo periodo, hecho que no puede pasar por alto.

En términos generales, los procedimientos no son conocidos, no logran culminar, hay desistimiento por agotamiento en el curso del trámite, o hace falta usar algunos procedimientos que no están claros en la norma. Además, gran porcentaje de las iniciativas ciudadanas de mecanismos como revocatorias, iniciativas legislativas y referendos, han sido lideradas y/o promovidas por actores políticos que, en vez de atender a una necesidad genuina, obedecen a una estrategia de oposición política o de posicionamiento electoral. Además, el déficit de cultura democrática sigue siendo uno de los males estructurales más profundos del sistema político colombiano. Los altos niveles de abstencionismo también son un arma de doble filo, pues la ciudadanía termina dejando la decisión en manos de otros que no ejercen su derecho de manera independiente y crítica, y quienes están del otro lado representándolos terminan limitando la toma de decisiones por falta de respaldo popular.

Las consultas populares y las revocatorias del mandato fueron los mecanismos más usados en los últimos años hasta que fueron entorpecidos por el Gobierno nacional, por lo que al final surge la pregunta de si hay un temor de los dirigentes políticos por las manifestaciones de una democracia participativa ampliada, o, más bien, tal y como lo plantea Altman (citado por Barrero, Rivera y Acuña, 2018), estos mecanismos establecen un juego de suma cero, en donde la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo,

sin posibilidad de concesiones respecto a los problemas presentados. Además, existe un claro riesgo de tiranía de la mayoría sobre la minoría, amén de que generalmente la decisión colectiva tiende a ser manipulada por las élites.

Hay que señalar además que, más allá de la intención de la Constitución de 1991 de plantear la democracia representativa y la participativa como dos caras de una misma moneda, la primera continúa primando en el destino final de las iniciativas ciudadanas, mientras que la segunda, en lo que concierne a los mecanismos de democracia directa, continúa siendo una vía muy débil para hacer contrapeso a los sectores hegemónicos en el poder.

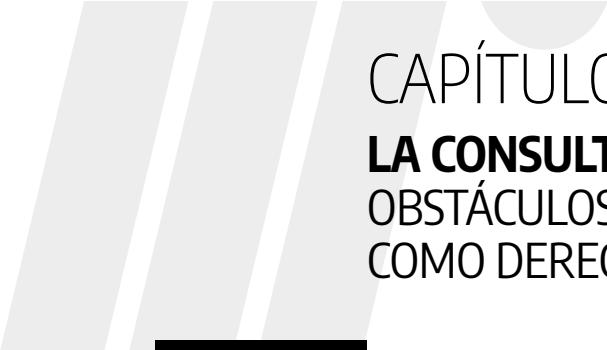
A pesar de haber tenido lugar un proceso de diálogo de paz y la firma de un Acuerdo, las amenazas a promotores y voceros ha continuado, lo cual indudablemente afecta el desarrollo de las iniciativas de participación a través de estos mecanismos. El país aún enfrenta grandes desafíos en términos de estructuras de oportunidad favorables para que estos mecanismos operen de manera natural dentro de un sistema democrático.

No obstante, la lectura del vaso medio lleno permite plantear avances importantes que, aunque para el periodo completo puedan parecer muy poco, son en realidad pasos sustanciales en la ruta de la participación. Analizando otras experiencias, la democracia directa suiza fue moldeada durante más de siglo y medio en un proceso de aprendizaje continuo; en tanto que tres décadas en el caso colombiano parecen ser hasta ahora el inicio de una curva de aprendizaje en la que apenas ha habido dos intentos de reformas al marco regulatorio para ir ajustando las reglas a los desafíos de su implementación.

En ese sentido, es dable plantear que el éxito y la eficacia de los mecanismos de participación ciudadana directa varían de acuerdo con la fortaleza de la organización comunitaria y al carácter de los contextos territoriales. Fue posible constatar, en efecto, que varios municipios que desarrollaron iniciativas en esa dirección mejoraron capacidades y fortalecieron la cohesión social, lo cual permitió afianzar prácticas democráticas y obtener mejores resultados en la participación electoral (municipios creados por referendo y los que hicieron consultas populares). Buena parte de los casos exitosos han sido iniciativas de largo aliento, con procesos de varios años que permitieron la consolidación organizativa y redundaron en mayores capacidades individuales y colectivas para surtir los procesos. Las lecciones aprendidas han sido fundamentales para el avance de esas iniciativas.

Por último, es importante resaltar que las iniciativas identificadas que prosperaron y fueron exitosas en los últimos diez años han tenido como eje central o antecedente el tema ambiental: como ejemplos importantes vale la pena destacar la iniciativa norma-

tiva de un proyecto de acuerdo municipal para excluir la actividad minera del páramo de Santurbán en Cerrito, Santander (2009); diez consultas populares sobre proyectos extractivos (2014-2018) y la única revocatoria del mandato en Tasco (2018), que tuvo como origen un proceso organizativo de acueductos comunitarios que defendían el páramo de Pisba. Los temas de la paz y la sostenibilidad ambiental han sido los de mayor interés y preocupación para la intervención directa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Son, en últimas, temas que remiten a un debate nacional sobre el nuevo país que quieren construir los colombianos en términos de convivencia, régimen político y modelo de desarrollo.



# CAPÍTULO 8

## LA CONSULTA PREVIA: OBSTÁCULOS PARA SU MATERIALIZACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL

Uno de los asuntos de mayor controversia en Colombia, como ocurre en otros países de América Latina, en el campo de la participación ciudadana es la aplicación de la Consulta Previa, Libre e Informada en los términos señalados por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este se apoya en dos postulados: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan.

Aunque Colombia es uno de los países con mayor número de consultas realizadas entre los países de la región, la aplicación de ese mecanismo no ha estado exenta de problemas de diversa naturaleza. Parece, en efecto, como si el asunto estuviera en el peor de los mundos: aunque la Corte Constitucional ha expedido una buena cantidad de sentencias relacionadas con la necesidad y los términos de su aplicación, la mayoría de los actores han hecho explícita su inconformidad con la manera como hasta la fecha se ha venido aplicando: para algunos sectores políticos que hacen eco a la voz del mundo empresarial, la consulta previa se ha convertido en un obstáculo para la implementación de megaproyectos de diversa naturaleza (de infraestructura, comunicaciones, energía, explotación de recursos naturales, etc.). Para los pueblos indígenas y otras comunidades étnicas, el alcance de la consulta y los protocolos empleados para su aplicación no respetan su cultura ni sus cosmovisiones. Los expertos en el tema también han señalado las imperfecciones del modelo existente en Colombia. En otras palabras, nadie está conforme y, sin embargo, el mecanismo debe ser aplicado pues se trata de un derecho adquirido por los grupos étnicos. ¿Qué ocurrió para que llegásemos a ese punto? ¿Cuál ha sido la trayectoria de este mecanismo y cómo se han ido acumulando problemas y críticas a su funcionamiento?

## EL MARCO NORMATIVO DE LA CONSULTA PREVIA

La Constitución colombiana reconoce la diversidad étnica y cultural del país y el derecho de las comunidades étnicas a la defensa y protección de su territorio y su cultura. La Ley 21 de 1991 acogió el Convenio 169 de la OIT y de esa forma incorporó a la legislación colombiana el mecanismo de consulta previa, libre e informada de las comunidades étnicas<sup>1</sup>. Leyes posteriores, como la Ley 70 de 1993, sobre titulación colectiva de tierras a las comunidades negras, y la Ley 99 de 1993 (Ley Ambiental) ratificaron la importancia y el uso de la consulta previa como mecanismo afirmativo en favor de los grupos étnicos.

La consulta previa es concebida como el derecho fundamental<sup>3</sup> de los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos a ser consultados cuando se vayan a tomar medidas legislativas y administrativas, o a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios que puedan afectar su integridad cultural, social y económica. Es, por tanto, deber del Estado implementarla, lo que significa incluirla en las decisiones que les afectan. Además, por medio de ella se protegen los derechos humanos de los pueblos étnicos ya que se considera el derecho a la consulta como un medio para la garantía de los demás derechos en la perspectiva de cumplir con el fin último de “preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y asegurar su subsistencia como grupo social” (Sentencia SU 039 de 1997).

La consulta es asumida como un mecanismo de participación, ya que por medio de ella los grupos étnicos deciden sobre su destino; en otras palabras, “no hay participación



<sup>1</sup> El consentimiento previo, libre e informado en el Convenio 169 es restrictivo y excepcional (solo cuando se necesite reubicar a la comunidad). La Corte Constitucional en las sentencias T-769 de 2009 y T-129 de 2011, hizo referencia al alcance de la consulta previa como ‘consentimiento’ previo, libre e informado, para casos de proyectos económicos y de desarrollo que pretendieran llevarse a cabo en territorios de grupos y comunidades étnicas y que pudieran causar serios impactos sociales, económicos y culturales sobre las comunidades y sus territorios.

<sup>2</sup> No sobra señalar, como lo plantea Viana (2016), que “ni el Convenio ni la Consulta previa constituyeron una alternativa integral y sólida a la lógica integracionista y asimilacionista. El texto de ese instrumento no resultó ser el orden jurídico internacional reivindicado por los pueblos. Al menos en principio, no parece apto para proteger su derecho a la autodeterminación, para garantizar el derecho de los pueblos al territorio ni para decidir sobre los recursos del suelo y el subsuelo. Después de largas negociaciones en el seno de la OIT se optó por un mecanismo procesal frágil, y se reconoció que solo en casos específicos sería procedente el ejercicio del derecho al consentimiento previo, libre e informado sin que quedaran claros sus efectos” (pp. 19-20).

<sup>3</sup> Elevado a este estatus de fundamental por la Corte Constitucional.

**CUADRO 8.1****ESPECIFICACIONES SOBRE LA CONSULTA PREVIA PARA MEDIDAS LEGISLATIVAS**

ASPECTOS DE LA CONSULTA	DESCRIPCIÓN
Circunstancias	Cuando la medida sea susceptible de generar afectación directa.
Momento	Se debe dar con anterioridad a la radicación del proyecto de ley en el Congreso de la República.
Participantes	Los pueblos étnicos y organizaciones legítimamente representativas.
Procedimiento	Debe existir un proceso preconsultivo, es decir un diálogo anterior a la consulta misma. Allí se definen los detalles procedimentales subsiguientes.
Principios	Debe ser libre, el Gobierno debe proveer información y debe realizarse de buena fe.

FUENTE: elaboración propia a partir de Rodríguez y Orduz (2012).

sin consulta, ni consulta sin participación” (García, 2012, citado por Rodríguez, 2017, p. 11). Con el desarrollo de la consulta se busca que los pueblos aseguren sus concepciones y visiones de desarrollo propio, y de esta forma se garantice su pervivencia e identidad cultural y la no afectación a sus formas de vida, costumbres, cosmovisiones, creencias espirituales y ocupación del territorio/territorialidad.

La consulta previa no constituye un derecho a voto. La Corte Constitucional ha señalado que el objeto principal es el de llegar a acuerdos y en caso de no lograrlo la decisión estará en manos del Gobierno, pero deberá estar desprovista de arbitrariedad y autoritarismo, es decir deberá tomarse de manera ponderada. Además, en la Sentencia T-129 de 2011 planteó que en un proceso de consulta no es suficiente con solo escuchar a las comunidades para dar cumplimiento a este requisito; para ella se debe tener en cuenta sus opiniones e influenciar directamente la decisión sobre el proyecto que se quiera ejecutar en sus territorios. Por esto se habla de una participación activa y eficaz. La Corte ha señalado que activa no equivale a la simple notificación a los pueblos interesados o a la celebración de reuniones informativas, debe involucrar un proceso continuo de diálogo entre iguales; y eficaz indica que su punto de vista debe tener incidencia en la decisión que adopten las autoridades concernidas.

La Corte ha especificado los casos en donde los pueblos deben dar su “consentimiento libre, previo e informado”<sup>4</sup>: medidas en donde exista la potencialidad de desfigurar o desaparecer sus modos de vida y representen un alto impacto social, cultural y ambiental que conlleve a poner en riesgo la existencia de la comunidad. Por ejemplo, que impliquen un traslado o desplazamiento o el vertimiento o almacenamiento de desechos tóxicos en territorio indígena o afrocolombiano (Rodríguez y Orduz, 2012)

La consulta previa es de carácter obligatorio, pero la ley no especificó un procedimiento, unos requisitos o unos términos de referencia para adelantar estas actividades<sup>5</sup>. El Decreto 1320 de 1998 reglamenta la consulta para la explotación de recursos naturales en territorios étnicos, y fue expedido con el fin de

[...] analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede oca-  
sionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos  
naturales dentro de su territorio [...] y las medidas propuestas para proteger su  
integridad. (art. 1)

Establece el procedimiento para la realización de la consulta previa a la expedición de la licencia ambiental y el respectivo plan de manejo en ese caso (explotación de re-  
cursos naturales).

El procedimiento es bastante expedito pues se supone que se agota en una reunión en la que se presenta el proyecto y las partes analizan las propuestas en la perspectiva de lograr un consenso. De no darse, es la autoridad ambiental la que toma la decisión final. Algunos otros aspectos que han sido objeto de crítica y que ha compilado Grueso (s.f.) son: a) no incluye indicadores ni procedimientos sobre posibles impactos culturales; b) los tiempos previstos en los procedimientos; c) los mecanismos de información a la comunidad; d) el hecho de que el Decreto establece que si los representantes de las comunidades se niegan a participar u omiten dar respuesta dentro de los términos previs-  
tos, el interesado elaborará el estudio ambiental prescindiendo de tal participación; e) la definición sobre territorio conlleva a que solo se aplica para resguardos y no al territorio ancestral o tradicional.



<sup>4</sup> Inspirada por el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Saramaka vs. Suriname y en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>5</sup> La Sentencia SU 039 de 1997 avanzó en señalar los parámetros bajo los cuales se debe realizar y dio orientaciones para la protección y garantía de este derecho fundamental.

La Corte Constitucional se ha pronunciado frente a este Decreto y ha planteado que es inconstitucional pues no cumple con los estándares de la consulta previa; pese a esto, sigue vigente pues este alto tribunal solo puede declarar la inexequibilidad de leyes, no de normas de menor rango como los decretos (Orduz, 2014). Posteriormente, la Directiva 01 de 2010, de la Presidencia de la República, definió el protocolo que deben seguir las instituciones del Estado para la aplicación del mecanismo, estableció las situaciones que requieren consulta, las etapas y la responsabilidad de quien promueva la medida de financiarla. El Decreto 2613 de 2013 adoptó el protocolo de coordinación interinstitucional para la consulta previa donde, entre otras cosas, establece el momento en que deben ser certificados los pueblos étnicos. Para los Proyectos de Interés Nacional Estratégico (Pines) la verificación se realiza después de que se ha tomado la decisión de ejecutarlo. Cabe mencionar que estas normas no fueron consultadas con los pueblos étnicos por lo que no son avaladas ni aceptadas por ellos.

Según el Comité Permanente de Análisis, Investigación, Redacción y Conformación de la Guía de Consulta Previa, de la Dirección General de Asuntos Indígenas y la Dirección General de Comunidades Negras del Ministerio del Interior, la consulta previa es un valioso instrumento para respetar y garantizar derechos individuales y colectivos como el derecho al territorio, a la identidad, a la autonomía, a la participación y a sus planes de vida. Adicionalmente, su aplicación implica el reconocimiento del derecho de los pueblos al autogobierno y la cultura propia (Rodríguez, 2017). Así, la materialización de la consulta previa se considera como el espacio y la oportunidad de encuentro entre el Estado y los pueblos étnicos para encontrar sincronías entre las apuestas de los distintos gobiernos sobre el desarrollo económico y las del desarrollo propio de dichas comunidades.

Después de expedirse las primeras normas en el país –Ley de 1991 y Decreto de 1998– quedaron en evidencia grandes vacíos frente al contenido y alcance de la consulta previa. Esta situación se ha ido superando a través de una serie de providencias emitidas por la Corte Constitucional que, aunque en su recorrido ha proferido sentencias contradictorias, al final ha dado claridad sobre la garantía del derecho a la consulta y de los demás derechos de los pueblos indígenas y étnicos<sup>6</sup>. Así, al comienzo, la Corte introdujo



<sup>6</sup> Dentro de las sentencias más destacadas de la Corte Constitucional se encuentran la T-769 de 2009 y T-129 de 2011, donde se compilan varias decisiones relativas a casos de extracción de recursos en territorios indígenas; y otras decisiones en: T-428 de 1992, SU-039 de 1997, T-652 de 1998, T-634 de 1999, SU-383 de 2003, T-955 de 2003, T-737 de 2005, T-880 de 2006, T-154 de 2009 y T-769 de 2009.

el reconocimiento de los derechos colectivos –como sujeto colectivo y no como sumatoria de individuos– a estos pueblos: a la integridad cultural y étnica, a tener gobiernos propios, justicia propia, normas y procedimientos judiciales propios, entre otros. Esta jurisprudencia ha sido el resultado del uso de la tutela por parte de los pueblos indígenas, único mecanismo reconocido dentro del ordenamiento jurídico para exigir la protección inmediata de sus derechos.

Viana (2016) asegura que, además de la vía jurídica, los colectivos indígenas y negros han hecho llamados reiterados al reconocimiento de su subjetividad política; la conjunción de esas dos estrategias ha tenido como consecuencia un logro importante desde el punto de vista del avance hacia la superación de la visión reduccionista –de los gobiernos y de la misma Corte– de la consulta como un mero procedimiento débil, a asumirla como un mecanismo para la defensa de la autodeterminación de los pueblos y sus apuestas de desarrollo propio.

Según el Convenio 169, los pueblos indígenas tienen derecho a los recursos naturales existentes en sus tierras y deben tener prioridad en su utilización, administración y conservación. El párrafo del artículo 330 de la Constitución colombiana especifica que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas debe hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades, y que en las decisiones que se adopten en relación con dicha explotación, el Gobierno deberá propiciar la participación de los representantes de las respectivas comunidades. La Sentencia SU 123 de 2018 hizo referencia a que la exploración y explotación de los recursos naturales en el subsuelo debe hacerse en sintonía con las normas que protegen la diversidad cultural y el medio ambiente, velando por la preservación de la integridad de las comunidades nativas y su existencia digna. A su vez deben ser armonizadas con el desarrollo económico del país, la protección de las riquezas naturales y la multiculturalidad del Estado-nación.

La Corte Constitucional ha especificado los objetivos de la consulta en la explotación de recursos naturales (Sentencia SU-039 de 1997): i) conocimiento pleno sobre los proyectos para explotar los recursos en sus territorios; los mecanismos y procedimientos para ponerlos en ejecución; ii) información e ilustración sobre la manera como la ejecución de los referidos proyectos puede conllevar una afectación o menoscabo a los elementos que son la base de su cohesión social, cultural, económica y política y, por ende, el sustrato para su subsistencia como grupo humano con características singulares; iii) oportunidad para que los pueblos indígenas libremente y sin interferencias extrañas puedan valorar conscientemente las ventajas y desventajas del proyecto sobre

la comunidad y sus miembros, ser oída en relación con las inquietudes y pretensiones que presente, en lo que concierne a la defensa de sus intereses y, pronunciarse sobre la viabilidad del mismo. Se busca con lo anterior, que la comunidad tenga una participación activa y efectiva en la toma de la decisión que deba adoptar la autoridad, la cual en la medida de lo posible debe ser acordada o concertada (Rodríguez, 2017, p. 15).

Además, señaló que para todas las regulaciones que afecten los territorios ancestrales indígenas, como es el caso de la extracción de recursos naturales, se presume que la consulta previa es obligatoria (Sentencia C-317 de 2012, Corte Constitucional). DeJusticia al realizar un análisis del alcance legal y jurisprudencial de la consulta previa, libre e informada en su intervención para la revisión del proceso de tutela T-6832.445 AC, sobre el caso de la Línea Negra en la Sierra Nevada de Santa Marta, plantea, con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que los proyectos extractivos de gran escala tienen impactos en los territorios y los ecosistemas considerados de afectación directa intensa. Esta situación genera serios riesgos frente a la existencia física y cultural de los pueblos indígenas; por consiguiente, es un estándar excepcional que requiere que el consentimiento previo, libre e informado sea obligatorio.

## LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA EN COLOMBIA

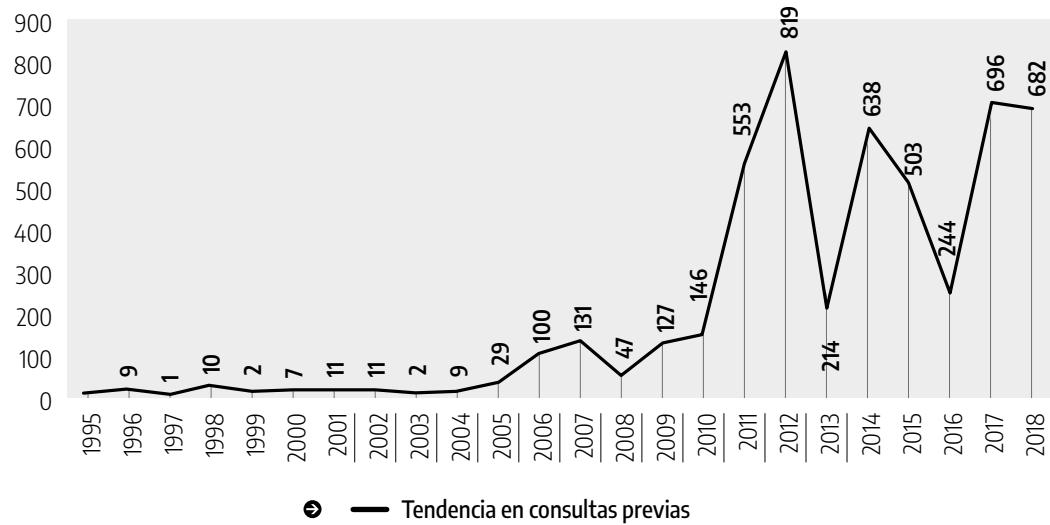
Esta sección presenta información sistematizada sobre las consultas previas realizadas en Colombia desde su reconocimiento en nuestro marco jurídico, con base en la información suministrada por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior. Se aclara que la base de datos con fecha hasta junio de 2019 tiene 799 registros sin fecha de un total de 5944. En todo caso, este ejercicio se plantea con el propósito de mostrar cómo ha sido su puesta en marcha bajo una mirada de la evolución en el tiempo, ubicación en territorios y los tipos de proyectos en los que ha predominado la protocolización.

Colombia ha sido considerada como el país que más consultas previas ha efectuado desde que se ratificó el Convenio 169 de la OIT. Según Rodríguez (2017), los procesos de consulta iniciaron en 1994 con un caso de hidrocarburos que involucró al pueblo indígena Sikuaní. La información del Ministerio del Interior da cuenta de la primera consulta protocolizada en 1995 con el Resguardo Indígena Balsillas Limón del municipio de Ortega, en el departamento del Tolima. La consulta estuvo relacionada con un proyecto del sector eléctrico.

El gráfico 8.1 muestra que entre 1995 y 2018 se han llevado a cabo 5001 consultas previas en el territorio nacional, incluyendo todos los tipos de proyectos (hidrocarburos, minería, energía eléctrica, infraestructura, ambiental y telecomunicaciones), medidas administrativas y órdenes judiciales.

Como se puede observar, un primer aumento en el número de consultas protocolizadas tuvo lugar entre el 2005 y el 2007, el cual, comparado con los registros de los diez años anteriores, es relevante. Tomando los picos más altos, en 1998 y el 2007, el incremento fue de un 589 %. Una de las razones que pudo haber motivado dicho aumento fue la intervención de la Corte Constitucional mediante pronunciamientos relacionados con la garantía y la aplicación de este derecho para los pueblos y comunidades étnicas. Dicha jurisprudencia fue un elemento clave para que los pueblos y las entidades públicas pudieran realizar el proceso de consulta de una forma más clara durante la década del 2000<sup>7</sup>. Un segundo factor por considerar es su relación con el incremento histórico de

**GRÁFICO 8.1**  
**CONSULTAS PREVIAS REALIZADAS, 1995-2018**



FUENTE: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.



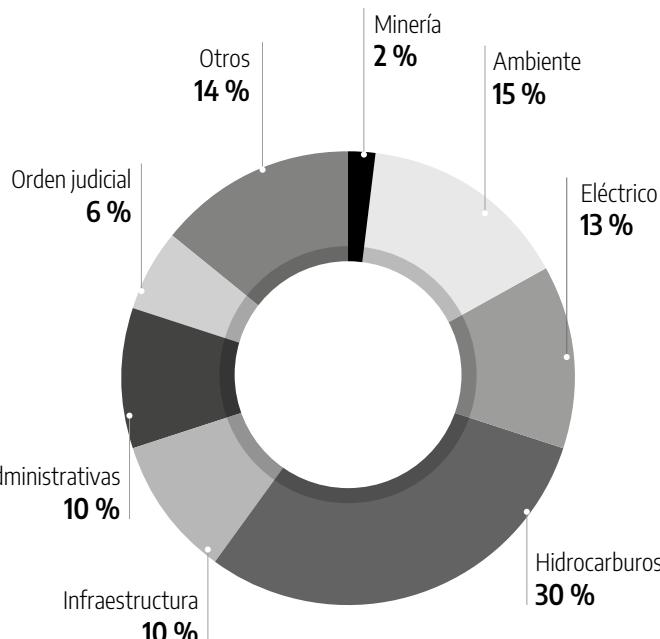
<sup>7</sup> Entre el año 2001 y 2009 la Corte Constitucional emitió siete sentencias relacionadas a la aplicación de la consulta previa. Estas fueron: Sentencia C-16 de 2001, Sentencia C-891 de 2002, Sentencia SU-383 de 2003, Sentencia T-880 de 2006, Sentencia C-030 de 2008, Sentencia C-461 de 2008, Sentencia C-175 de 2009.

precios de los recursos naturales entre el año 2006 y 2014. Por ello, el sector de hidrocarburos es el que mayor cantidad de consultas previas generó en todo el periodo, con un total de 1657 (30 %) (gráfico 8.2). Un análisis más detallado sobre este aspecto será presentado más adelante.

Otros sectores en los que se han realizado consultas son, en su orden, ambiente, con 821 consultas, proyectos de energía eléctrica, con 711, e infraestructura, con 559. Los proyectos de minería produjeron 97 consultas protocolizadas, cifra baja que contrasta con la apuesta de los últimos gobiernos de impulsar ese sector de la economía, caracterizado por altos niveles de conflictividad, impactos ambientales y sociales negativos y mala imagen del sector.

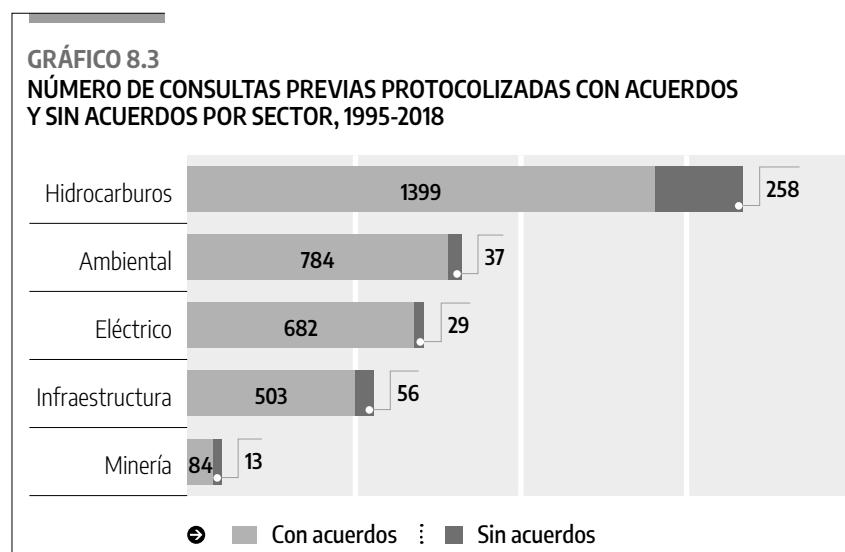
Del conjunto de consultas realizadas entre 1995 y 2018, el 91 % han alcanzado acuerdos entre las partes, lo que corresponde a 4554 procesos que de alguna manera

**GRÁFICO 8.2**  
**CONSULTAS PREVIAS POR SECTORES, 1995-2018**



FUENTE: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.

han terminado en una decisión<sup>8</sup> (gráfico 8.3). La base de datos del Ministerio del Interior muestra que los sectores en los que no se ha llegado a acuerdos están concentrados en minería (departamentos de Córdoba, Nariño, Risaralda y Sucre) e hidrocarburos. En este último caso, de 258 consultas, 116 (45 %) corresponden al departamento de La Guajira con proyectos de perforación a cargo de Chevron Petroleum Company, sísmica de Ecopetrol (RC9, Silvestre 2D), Plan de Manejo Ambiental de HOCOL S.A. y un contrato de exploración y sísmica 3d, Bloque Tiburón de Colpan Oil y Gas S.A.



FUENTE: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.

## Consultas previas protocolizadas por sectores

### Sector ambiental

Las consultas para el sector ambiental se han desarrollado en todo el territorio nacional pues, por su misma naturaleza, se trata de asuntos que tocan indistintamente su ubicación (mapa 8.1). De las 821 llevadas a cabo el 95 % alcanzaron acuerdos, tan solo nueve

➔

<sup>8</sup> Vale la pena recordar que no se hace revisión alguna a los procedimientos, los pasos y el contexto en el que se desarrollaron todos los procesos de consulta previa mencionados.

**MAPA 8.1****LOCALIZACIÓN DE CONSULTAS PREVIAS  
POR DEPARTAMENTO. SECTOR AMBIENTAL,  
1995-2018**

FUENTE: elaboración propia con base en Ministerio del Interior (2019).

**CUADRO 8.2****NÚMERO DE CONSULTAS PREVIAS POR  
DEPARTAMENTO. SECTOR AMBIENTAL,  
1995-2018**

DEPARTAMENTO	NÚMERO DE CONSULTAS	%
Amazonas	11	1,3
Antioquia	104	12,7
Arauca	6	0,7
Atlántico	4	0,5
Bolívar	39	4,8

DEPARTAMENTO	NÚMERO DE CONSULTAS	%
Boyacá	1	0,1
Caldas	1	0,1
Caquetá	4	0,5
Casanare	5	0,6
Cauca	22	2,7
Cesar	6	0,7
Chocó	23	2,8
Córdoba	36	4,4
Cundinamarca	4	0,5
Guainía	62	7,6
Guaviare	10	1,2
Huila	18	2,2
La Guajira	298	36,3
Magdalena	10	1,2
Meta	3	0,4
Nariño	52	6,3
Norte de Santander	4	0,5
Putumayo	25	3,0
Quindío	10	1,2
Risaralda	8	1,0
San Andrés y Providencia	2	0,2
Santander	5	0,6
Sucre	16	1,9
Tolima	6	0,7
Valle del cauca	24	2,9
Vaupés	1	0,1
Vichada	1	0,1
<b>Total</b>	<b>821</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: elaboración propia con base en Ministerio del Interior (2019).

registran no haberlos alcanzado y todas ellas en el departamento de La Guajira. El cuadro 8.2 muestra que entre los departamentos de La Guajira (36,6 %) y Antioquia (12,7 %) se concentra la mitad de las consultas para todo el periodo.

En La Guajira las consultas tuvieron que ver con declaratorias de áreas naturales protegidas, el diseño y construcción del relleno sanitario regional de Riohacha, reservorios de agua potable, planes de gestión integrales de residuos sólidos, construcción y operación del sistema de tratamiento de aguas residuales, planes de ordenación de manejo de cuenca y el plan de manejo del Parque Tayrona.

De las 298 consultas en el departamento, nueve quedaron sin acuerdos, relacionadas con reservorio Cabo de la Vela, plan de gestión integral de residuos sólidos, declaración de parque nacional natural de Bahía Portete, formulación del plan de ordenación y manejo de las cuencas del NSS ancho y otros directos al Caribe, y los instrumentos de planeación y manejo de los parques nacionales naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona. Se registra la modificación del cauce parcial del arroyo Bruno por el Cerrejón protocolizado con acuerdos.

### **Sector eléctrico**

En este sector se realizaron en total 711 consultas, de las cuales 21 (3 %) no lograron acuerdos, entre ellas la del proyecto de área de influencia del plan de manejo ambiental de la central hidroeléctrica de la Salvajina en el Cauca con un Consejo Comunitario en 2015, proyectos de energía eólica en La Guajira en los años 2011, 2014 y 2018, y el proyecto STR 06 sobre refuerzo eléctrico en ese departamento (mapa 8.2 y cuadro 8.3).

La Guajira concentra casi la mitad de las consultas realizadas (42,3 %). Le sigue el Cauca (21,5 %) y el Amazonas (10 %). Esta georreferenciación tendrá cambios en los próximos años pues, según información de la UPME, en 2018 estarían entrando 27 proyectos nuevos donde el departamento del Cesar tendrá un aporte considerable. Para 2021 se planea tener cuatro proyectos de hidroeléctricas en Antioquia y Chocó (Revista Ambiental Catorce6, s.f.).

### **Sector infraestructura**

Los proyectos de infraestructura se encuentran ubicados en 23 de los 32 departamentos con un total de 559 consultas (mapa 8.3 y cuadro 8.4). En este caso, se observa una mayor distribución de las consultas entre los territorios. Sobresalen Chocó, Guainía y Bolívar con 11 %, seguidos por Valle del Cauca y Putumayo. De ese total, 56 (10 %) proyectos no lograron acuerdos, 18 en Bolívar en los que predominan los relacionados con

la construcción de la doble calzada Cartagena-Barranquilla, obras de protección y conexión vial a isla Barú y la construcción de embarcaciones fluviales.

### Sector minero

Para proyectos mineros se contabilizaron 97 consultas para todo el periodo. Los departamentos de Córdoba, Nariño y Chocó concentran la mitad de ellas (52,6 %) (mapa 8.4 y cuadro 8.5). Del total realizadas, 13

**MAPA 8.2**  
**LOCALIZACIÓN DE CONSULTAS PREVIAS**  
**POR DEPARTAMENTO. SECTOR ELÉCTRICO,**  
**1995-2018**



**FUENTE:** elaboración propia con base en Ministerio del Interior (2019).

### CUADRO 8.3

#### NÚMERO DE CONSULTAS PREVIAS POR DEPARTAMENTO. SECTOR ELÉCTRICO, 1995-2018

DEPARTAMENTO	NÚMERO DE CONSULTAS	%
Amazonas	71	10,0
Antioquia	6	0,8
Bolívar	2	0,3
Caquetá	12	1,7
Casanare	1	0,1
Cauca	153	21,5
Cesar	10	1,4
Chocó	30	4,2
Córdoba	25	3,5
Guainía	22	3,1
Guaviare	1	0,1
Huila	13	1,8
La Guajira	301	42,3
Nariño	7	1,0
Putumayo	5	0,7
Risaralda	1	0,1
San Andrés y Providencia	2	0,3
Sucre	3	0,4
Tolima	20	2,8
Valle del Cauca	16	2,3
Vaupés	10	1,4
<b>Total</b>	<b>711</b>	<b>100,0</b>

**FUENTE:** elaboración propia con base en Ministerio del Interior (2019).

(13 %) no llegaron a acuerdos, ubicadas en Córdoba (dos consultas) con el proyecto de CerroMatoso; Nariño (siete) con un título minero de la empresa Mineral Resources Pacific S.A.S, una planta de beneficio de oro en el municipio de Santacruz y una cantera de propiedad de un particular; Risaralda (una) con títulos mineros de la empresa Seafield S.A.S. y Sucre (tres) con un título minero de un particular.

## **MAPA 8.3** LOCALIZACIÓN DE CONSULTAS PREVIAS POR DEPARTAMENTO. **SECTOR INFRAESTRUCTURA, 1995-2018**



**FUENTE:** elaboración propia con base en Ministerio del Interior (2019)

## CUADRO 8.4 NÚMERO DE CONSULTAS PREVIAS POR DEPARTAMENTO. SECTOR INFRAESTRUCTURA, 1995-2018

DEPARTAMENTO	NÚMERO DE CONSULTAS	%
Amazonas	16	2,9
Antioquia	7	1,3
Arauca	1	0,2
Bolívar	65	11,6
Boyacá	1	0,2
Caldas	8	1,4
Caquetá	1	0,2
Cauca	26	4,7
Cesar	7	1,3
Chocó	66	11,8
Guainía	66	11,8
Huila	2	0,4
La Guajira	36	6,4
Magdalena	6	1,1
Meta	29	5,2
Nariño	24	4,3
Putumayo	44	7,9
Risaralda	2	0,4
San Andrés y providencia	3	0,5
Sucre	7	1,3
Tolima	62	11,1
Valle del cauca	48	8,6
Vaupés	30	5,4
Vichada	2	0,4
<b>Total</b>	<b>559</b>	<b>100,0</b>

**FUENTE:** elaboración propia con base en Ministerio del Interior (2019).

MAPA 8.4

CONSULTAS PREVIAS POR DEPARTAMENTO.  
MINERÍA, 1995-2018

FUENTE: elaboración propia con base en Ministerio del Interior (2019).

CUADRO 8.5

NÚMERO DE CONSULTAS PREVIAS POR  
DEPARTAMENTO. MINERÍA, 1995-2018

DEPARTAMENTO	NÚMERO DE CONSULTAS	%
Antioquia	4	4,1
Cauca	3	3,1
Cesar	3	3,1
Chocó	13	13,4
Córdoba	24	24,7
Guanía	2	2,1
Huila	1	1,0
La Guajira	6	6,2
Nariño	14	14,4
Putumayo	2	2,1
Risaralda	2	2,1
Sucre	5	5,2
Tolima	3	3,1
Valle del Cauca	8	8,2
Vaupés	7	7,2
<b>Subtotal</b>	<b>97</b>	<b>100,0</b>

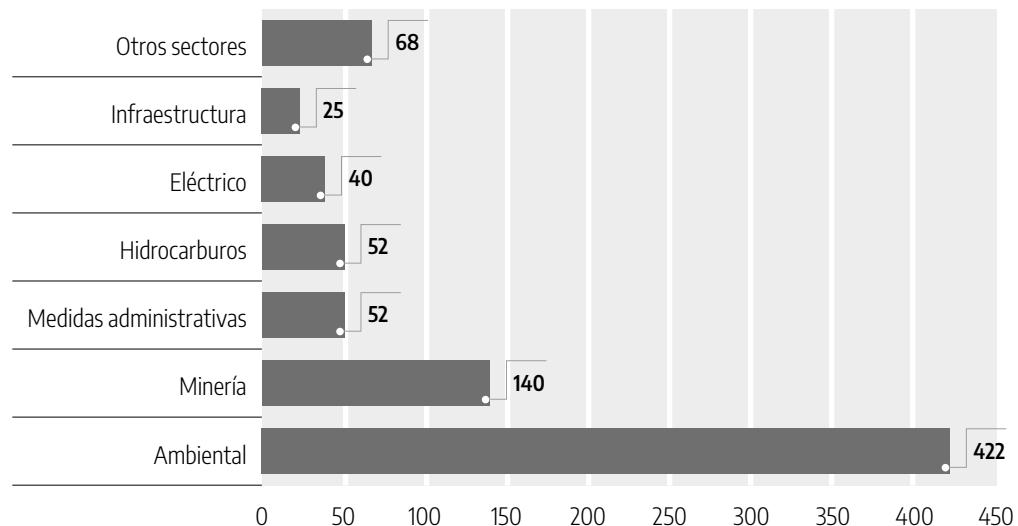
FUENTE: elaboración propia con base en Ministerio del Interior (2019).

### Consultas previas en desarrollo

Tal y como se mencionó al inicio de esta sección, la base de datos presenta 799 casos de consultas previas sin fecha. Al revisar en detalle la información el estado de esos procesos en su mayoría aparece como activo, lo que indica que son las consultas que están en desarrollo, por lo que en su totalidad aparecen sin acuerdo.

De las 799, un poco más de la mitad tienen que ver con el sector ambiental (52 %); le siguen minería (17,5 %), hidrocarburos y medidas administrativas (6,5 %, cada uno) y sector eléctrico (5 %); el resto se distribuye en los demás sectores (gráfico 8.4).

**GRÁFICO 8.4**  
**CONSULTAS PREVIAS EN PROCESO**



FUENTE: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.

La gran mayoría de las consultas en el sector ambiental se están llevando a cabo sobre planes de ordenación y manejo de cuencas (Pomcas). Solo en el departamento de Córdoba se registran 169 consultas, seguido de La Guajira, con 109. Sobre minería, en La Guajira se reportan 123 consultas, todas relacionadas con el proyecto de expansión de Carbones Cerrejón; las demás se ubican en Bolívar (dos), Cesar (una), Chocó (una), Córdoba (una), Nariño (seis), Sucre (tres) y Valle del Cauca.

En materia de hidrocarburos, las consultas tienen que ver con el Estudio de Impacto Ambiental de la empresa HOCOL en La Guajira y un gasoducto en Córdoba, entre otros. Los proyectos sobre áreas de perforación del Bloque COATI y QUETZAL en el Putumayo figuran con estatus de desistimiento. Y las medidas administrativas en su mayoría tienen que ver con la constitución de zonas de reserva campesina en Bolívar, Sucre y Cauca.

### **Las consultas previas y el superciclo de los *commodities***

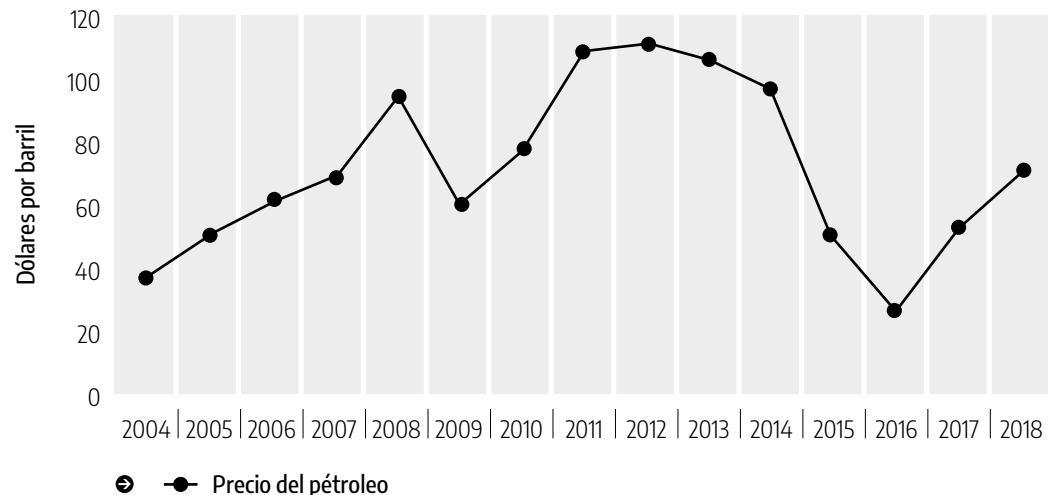
El modelo económico extractivista adoptado por los últimos gobiernos ha repercutido notoriamente en la realización de consultas previas pues su evolución ha tenido

estrecha relación con esta apuesta que se ha enfocado a aprovechar al máximo la coyuntura internacional de alza de precios de las materias primas. Para mirar la incidencia del super ciclo con el comportamiento de las consultas previas se presenta la comparación de sus tendencias con el histórico de precios del petróleo, lo que permite identificar una similitud entre ambas.

En este punto también salta a la vista que tanto los grupos étnicos como la Corte Constitucional han logrado reivindicar la relación entre la consulta y el derecho al territorio, lo que ha significado que el desarrollo de este tipo de proyectos deba obligatoriamente surtir los procesos de consulta. Viana (2016) afirma que los pueblos comenzaron su lucha por el reconocimiento como derecho -el de la consulta- y que con las victorias alcanzadas han ascendido de escalón, guiando ahora la discusión sobre el derecho a decidir sobre el territorio y sus riquezas. No obstante, en esta segunda fase han encontrado mayores dificultades y aun en la actualidad este precepto no se aplica en la práctica.

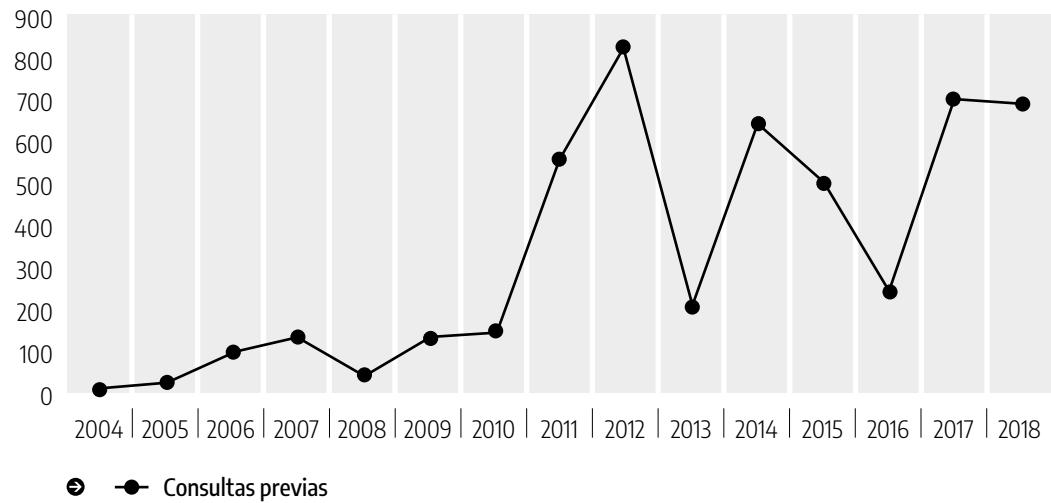
Como se vio en el apartado anterior, el sector de hidrocarburos es el que mayor cantidad de consultas previas ha generado para todo el periodo, con un total de 1657 (33,1 %). Al observar los gráficos anteriores queda claro que, cuando los precios suben, el Gobierno ha promovido y acelerado la implementación de proyectos de exploración y

**GRÁFICO 8.5**  
**PRECIO DEL PETRÓLEO, 2004-2018**



FUENTE: elaboración propia con datos de la OPEP

**GRÁFICO 8.6**  
**CONSULTAS PREVIAS PARA TODOS LOS SECTORES, 2004-2018**



FUENTE: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.

explotación de hidrocarburos, en muchas ocasiones coincidiendo con zonas donde hay presencia de comunidades y pueblos étnicos, lo que ha requerido desarrollar y protocolizar las consultas en los territorios.

En 2012 y 2014 se registraron picos en materia de consultas sobre la exploración y explotación de hidrocarburos, que coincidieron con los años en los que los precios del petróleo experimentaban su mayor valoración. En particular, 2012 ha sido el año con mayor número de consultas protocolizadas en la historia del mecanismo, un total de 819, de las cuales un poco más de la mitad 447 (54,6 %) tuvieron relación con el sector de hidrocarburos, la gran mayoría en proyectos de sísmica y perforación. Las medidas administrativas ocuparon el segundo lugar con 244; las restantes correspondieron a sectores como ambiental, infraestructura, minería y eléctrico. En ese año las consultas para vializar proyectos de hidrocarburos se realizaron en once departamentos, y solamente en La Guajira se protocolizaron 269 (60 %) y en el Vichada 88 (19,7 %) (mapa 8.5 y cuadro 8.6).

En ese periodo (2004-2018) fueron protocolizadas 4938 consultas. De esas el sector de hidrocarburos es el que más aporta con 1645. El sector ambiental ocupa el segundo lugar. Otras 820 corresponden en gran medida a los procesos de formulación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas Hídricas (POMCA) de diferentes ríos

**MAPA 8.5****CCONSULTAS PREVIAS POR DEPARTAMENTO.  
HIDROCARBUROS, 2012**

**FUENTE:** elaboración propia con base en Ministerio del Interior (2019).

**CUADRO 8.6****NÚMERO DE CONSULTAS PREVIAS POR  
DEPARTAMENTO. HIDROCARBUROS,  
2012**

DEPARTAMENTO	NÚMERO DE CONSULTAS	%
Arauca	1	0,2
Bolívar	2	0,4
Caldas	5	1,1
Caquetá	13	2,9
Córdoba	1	0,2
La Guajira	269	60,2
Meta	33	7,4
Putumayo	19	4,2
Sucre	15	3,3
Tolima	1	0,2
Vichada	88	19,7
<b>Total</b>	<b>447</b>	<b>100,0</b>

**FUENTE:** elaboración propia con base en Ministerio del Interior (2019).

y acuíferos, Planes de Manejo de áreas protegidas, construcción de rellenos sanitarios y declaratorias de parque naturales. En tercer lugar se encuentra el sector eléctrico, en el que fueron realizadas 707 consultas. Los picos importantes se presentan en los años 2011 y 2017; las primeras corresponden a diferentes proyectos de generación de energía eléctrica como construcción de subestaciones, interconexiones y construcción de plantas en departamentos como Amazonas y Cauca. En 2017, la mayoría de las consultas fueron originadas por un proyecto de la empresa Elecnorte en La Guajira e interconexiones eléctricas de 500 kV para reforzar la transmisión de energía a la costa Caribe.

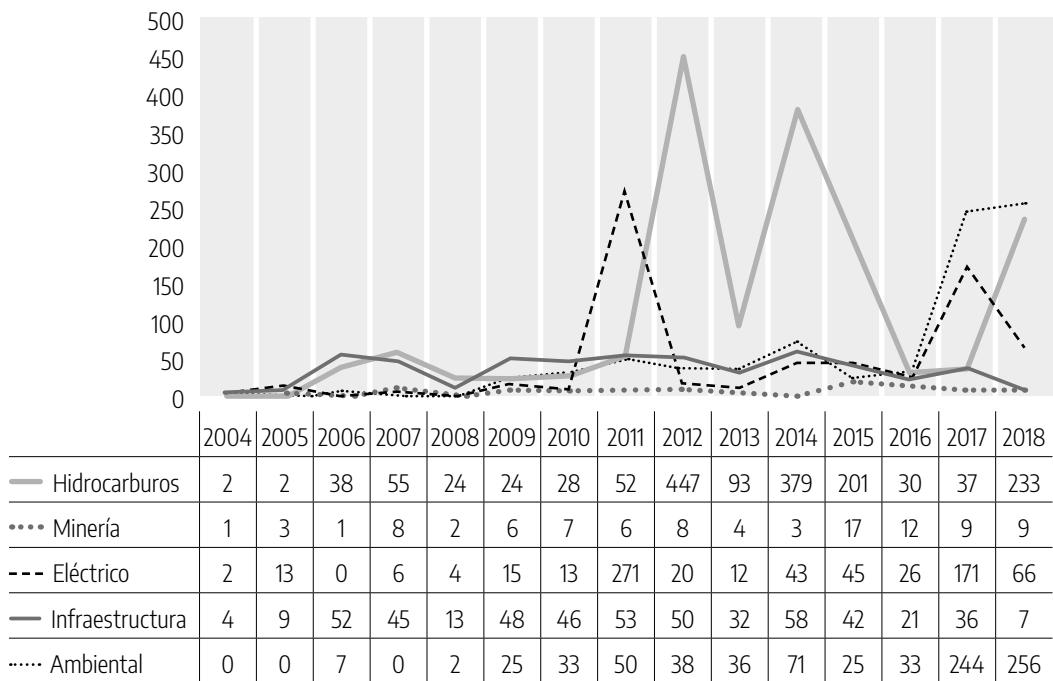
En cuarto lugar se ubica el sector de infraestructura, en el que fueron protocolizadas 516 consultas con una tendencia parcialmente estable, en la que los años 2006, 2011 y 2014 muestran sus mayores registros. En el primero de ellos las consultas tuvieron relación con el proyecto del Distrito de Riego Triángulo del Tolima; en el 2011, con proyectos de vivienda de interés social en Valle del Cauca, un proyecto portuario

multipropósito en Bolívar, y un proyecto hotelero en Barú; finalmente, en el 2014 por proyectos de construcción vial 4G como la Ruta del Sol sector 3, Buenaventura-Loboguerrero, la vía Cartagena-Barranquilla, la vía marginal del sur y la transversal Medellín-Quibdó (gráfico 8.7).

Los proyectos de infraestructura han generado un mayor número de consultas que los de minería, ya que estos últimos solo reportaron 96, cifra bastante menor que en los otros sectores. Sus picos relevantes aparecen en los años 2011 y 2014, en los que se destacan consultas relacionadas con la expansión del proyecto minero de Cerromatoso, en Córdoba.

Entre 2004 y 2018, los tres departamentos con mayor número de consultas previas realizadas fueron La Guajira, Chocó y Cauca (gráfico 8.8). Estas cifras concuerdan con la concentración de población indígena en el país: La Guajira registra 394.683 personas,

**GRÁFICO 8.7**  
**CONSULTAS PREVIAS EN CUATRO SECTORES, 2004-2018**



FUENTE: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.

seguido por Cauca con 308.455 y, en tercer lugar, Nariño, con 206.455. El Chocó ocupa el sexto lugar en población y Putumayo el octavo (DANE, 2018). Sobresale el número de consultas efectuadas en La Guajira, la mayoría de las cuales han tenido relación con proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos, algunos proyectos de energía eléctrica eólica y la extracción de carbón por el proyecto del Cerrejón. Cabe recordar que el Chocó cuenta con la mayor población afro del país.

Nuevamente La Guajira posee el mayor número de consultas realizadas en el sector ambiental (gráfico 8.9), y han tenido relación con la declaratoria de Área Natural Protegida en la cuenca baja del río Ranchería, con el diseño y construcción del relleno sanitario regional de Riohacha, y la actualización del Pomca del río Tapias y Camarones, entre otros. En segunda instancia se encuentra el departamento de Antioquia, donde las consultas se han efectuado para el Plan de Manejo Ambiental del sistema acuífero Bajo Cauca antioqueño, la formulación del Plan De Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas para la cuenca del río Sucio Alto y del río León, entre otros más.

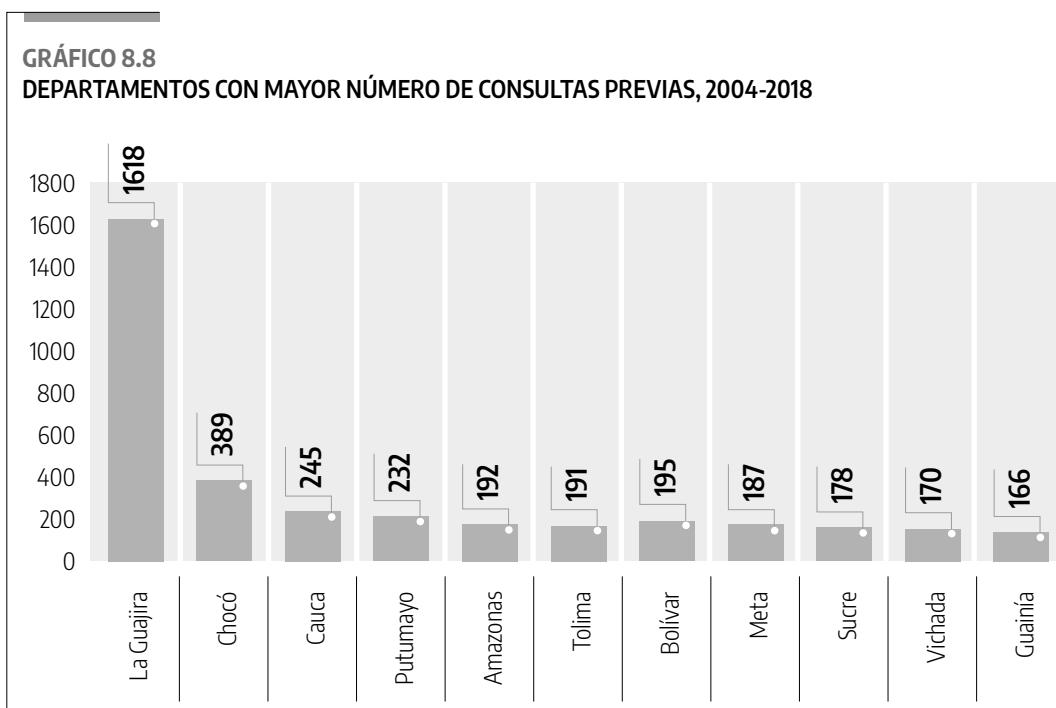
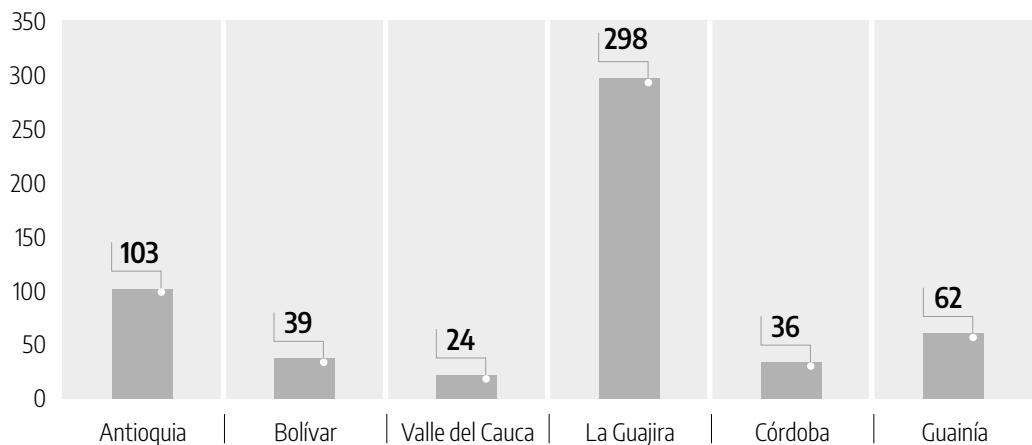


GRÁFICO 8.9

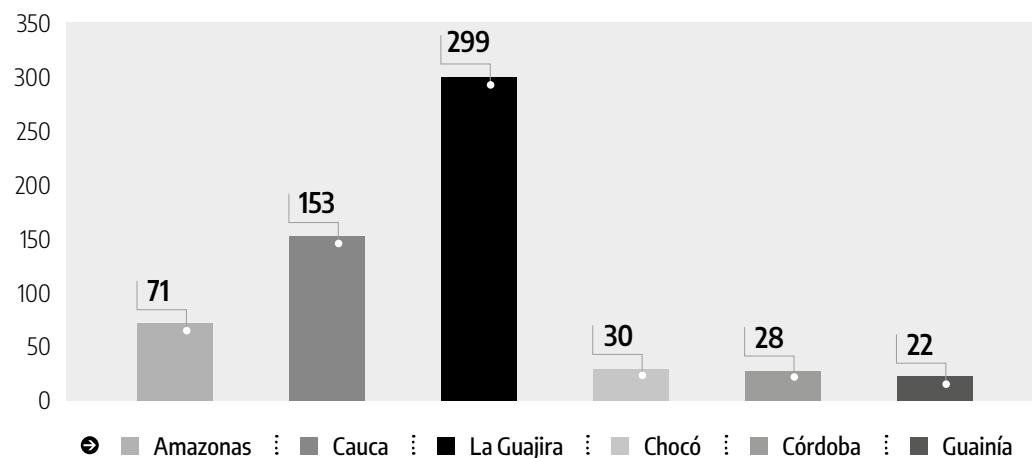
DEPARTAMENTOS CON MAYOR NÚMERO DE CONSULTAS PREVIAS PROTOCOLIZADAS  
EN EL SECTOR AMBIENTAL, 2004-2018



FUENTE: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.

En tercer lugar, el departamento de la Guainía ha experimentado consultas en torno al Ordenamiento Forestal del Resguardo Río Atapabo e Inírida, y numerosos procesos para el aprovechamiento forestal cerca de cuerpos hídricos como el Caño Vitina, la Laguna Morocoto, Flor de Inírida y Chiqui Chiqui. Vale la pena mencionar que en el Valle del Cauca hay 55 consultas que no poseen una fecha determinada y que muestran tener un proceso activo, todas estas con relación a la formulación del Pomca de la Unidad Ambiental Costera complejo Málaga-Buenaventura y el Plan de Ordenamiento Forestal de la Cuenca del río Dagua y el río Calima.

Finalmente, en el sector eléctrico, el departamento de La Guajira nuevamente figura como el de mayor cantidad de consultas protocolizadas, casi triplicando al departamento del Cauca, y quintuplicando al de Amazonas. De manera curiosa, un gran número de proyectos que han suscitado consultas previas en La Guajira han sido los que tienen la intención de generar energía eólica, en segunda medida algunas líneas de transmisión e interconexiones y el proyecto de la empresa Elecnorte SAS ESP. Por su parte, en el Cauca están relacionadas con la construcción de subestaciones eléctricas, interconexiones y el Plan de Manejo Ambiental de la central eléctrica la Salvajina (gráfico 8.10).

**GRÁFICO 8.10****DEPARTAMENTOS CON MAYOR NÚMERO DE CONSULTAS PREVIAS PROTOCOLIZADAS EN EL SECTOR ELÉCTRICO, 2004-2018**

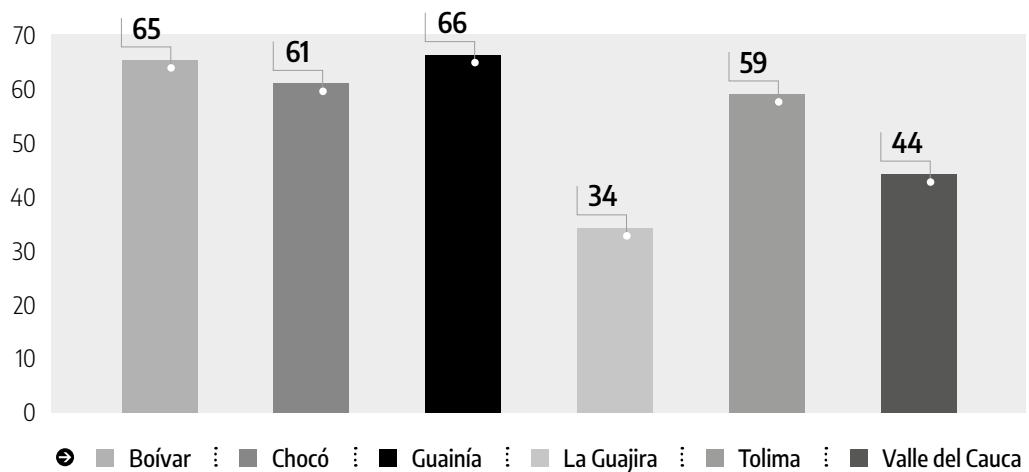
FUENTE: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.

En materia de infraestructura, Guainía y Bolívar son los departamentos donde han tenido lugar el mayor número de consulta, seguidos por el Chocó y Tolima (gráfico 8.11). En Bolívar las consultas predominantes tuvieron que ver con la construcción de la doble calzada de Cartagena a Barranquilla, la construcción y operación de un puerto y muelle marítimo de gran calado por la Sociedad Portuaria Puerto Bahía, el proyecto hotelero Playa Blanca Barú, la conexión vial de la isla de Barú, y otros proyectos portuarios. En Guainía, tuvieron lugar por la construcción de acueductos, alcantarillado, aulas escolares y obras contra la erosión; en el Chocó por la vía Quibdó-Medellín y la vía Grupo 35 Animas (Tadó-Playas de Oro-Mumbu-Animas-Istmina).

En el sector de hidrocarburos (gráfico 8.12), La Guajira lleva la delantera con muchísima ventaja en consultas previas para proyectos de exploración, sísmica y perforación. En segunda instancia, aparece el departamento del Putumayo, seguido del Meta. Ecopetrol (282), Hocol (274) y Chevron (119) son de las empresas que más han ejecutado consultas en La Guajira; Gran Tierra Energy (79) en Putumayo; y Tecpetrol (48) y Maurel & Prom (29) en el Meta.

GRÁFICO 8.11

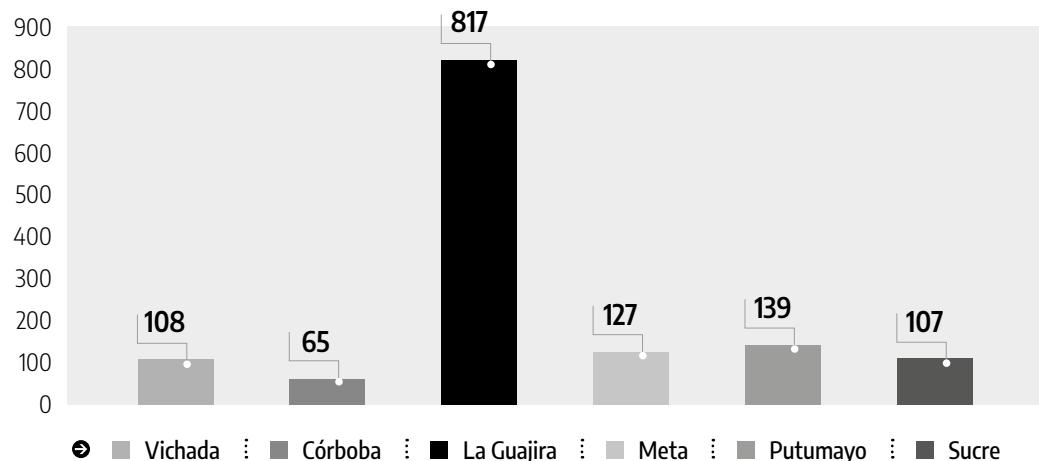
DEPARTAMENTOS CON MAYOR NÚMERO DE CONSULTAS PREVIAS PROTOCOLIZADAS  
EN EL SECTOR INFRAESTRUCTURA, 2004-2018



FUENTE: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.

GRÁFICO 8.12

DEPARTAMENTOS CON MAYOR NÚMERO DE CONSULTAS PREVIAS PROTOCOLIZADAS  
EN EL SECTOR HIDROCARBUROS, 2004-2018

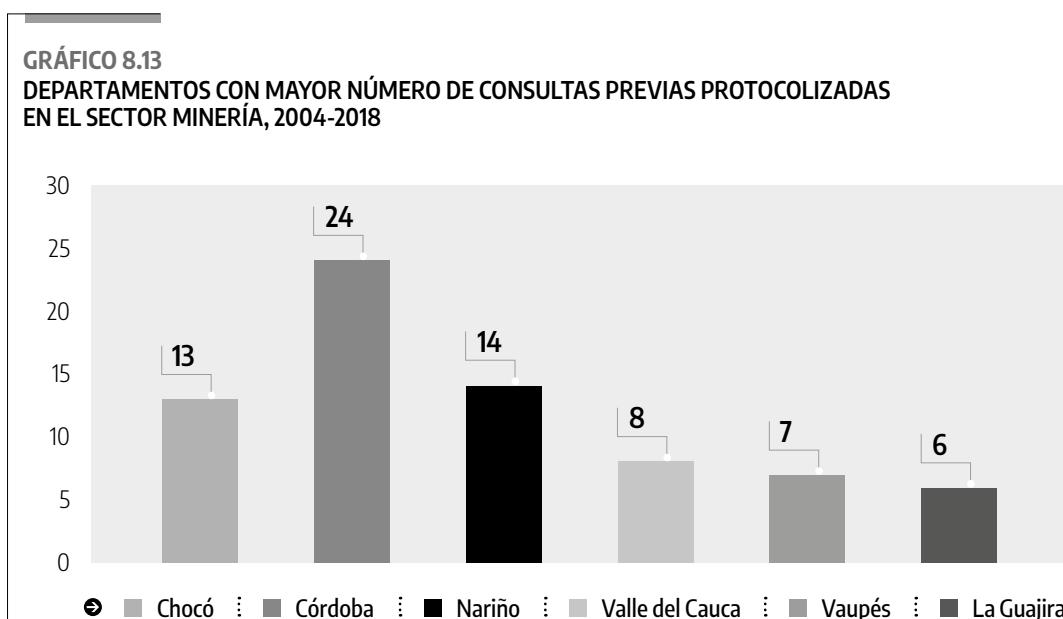


FUENTE: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.

En cuanto a minería, Córdoba ha presentado el mayor número de consultas debido al proyecto de extracción de ferroníquel, Cerromatoso, y algunos proyectos de extracción de carbón (gráfico 8.13). En segunda instancia, está el departamento de Nariño, con proyectos de explotación de gravas, materiales de construcción y minerales no metálicos; en tercera medida el Chocó, donde las consultas han tenido relación con proyectos de extracción de materiales de construcción y minerales metálicos. Vale la pena mencionar que La Guajira solo figura con seis consultas realizadas en el periodo; sin embargo, existen 123 consultas relacionadas con el Proyecto de Expansión minera P-500 de Cerrejón, que no registran una fecha específica de realización y que al parecer se encuentran en estado de suspensión.

## LOS ACTORES DE LA CONSULTA Y LOS OBSTÁCULOS A SU GARANTÍA COMO DERECHO

Cabe recordar que es el Estado quien debe generar las medidas para desarrollar los procesos de consulta previa, de manera que garantice una participación activa y eficaz de



FUENTE: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.

los pueblos indígenas y otras comunidades étnicas para la protección de su integridad física, económica, cultural y social. Según el Convenio 169 de la OIT, el Gobierno nacional debe acordar con los pueblos –con anterioridad y según las costumbres de cada etnia– todos los detalles para el proceso: procedimientos, tiempos, espacios, información, etc. Como ejercicio de participación democrática, la consulta previa debe realizarse teniendo en cuenta la interculturalidad, la lengua y sus formas propias de gobierno (Rodríguez, 2017). También debe el Estado verificar que las organizaciones y autoridades con quien los vaya a realizar sean representativas y estén habilitadas para hablar en nombre de las comunidades. Debe, por consiguiente, tener en cuenta sus especificidades pues cada pueblo las define según criterios propios (la institución puede ser del nivel nacional, regional o local, o una red).

Este punto es fundamental. La consulta previa debe ser implementada por medio de las autoridades representativas de los pueblos y con las organizaciones que sus comunidades deleguen para representarlas, pues al final son ellas las que deben señalar los impactos sociales y culturales que un proyecto o decisión pueda ocasionar. Para los pueblos indígenas uno de los escenarios principales donde se llevan a cabo las discusiones y se define el alcance de la consulta ha sido la Mesa Permanente de Concertación.

Para los afrocolombianos la situación ha sido distinta, pues han tenido serias dificultades para concertar dentro de sus comunidades criterios apropiados para escoger a sus representantes tanto en espacios de interlocución con el Gobierno como con los representantes de la población afro en el legislativo (Mina, 2015). Esta circunstancia, sumada a los errores cometidos por el Gobierno nacional, que ha tomado decisiones sobre cómo elegirlos, ha significado que los espacios de representación sufren permanentemente vaivenes, quiebres entre sus delegados y crisis de legitimidad internos.

La Consultiva de Alto Nivel fue creada en 1993 e integrada por 30 representantes, pero varios de ellos se perpetuaron en dicho espacio, se convirtieron en aliados del Gobierno y terminaron por favorecer intereses propios y no los de las comunidades. Por esto, estas últimas interpusieron una demanda ante el Consejo de Estado el cual profirió sentencia que declaró ilegítima a la Consultiva y ordenó convocar a elecciones.

Luego, el Ministerio del Interior expidió la Resolución 121 de 2012, que definió los términos de la convocatoria; no obstante, fue nuevamente demandada por un ciudadano arguyendo que el Ministerio vulneró sus derechos fundamentales a la consulta previa, a la participación y a la igualdad, al convocar solo a los raizales y a los consejos comunitarios de propiedades colectivas para elegir un grupo de delegados ante el Gobierno. Esta decisión

[...] supuso la exclusión y discriminación de la población afrocolombiana que reside en zonas urbanas, que está en situación de desplazamiento y de las comunidades negras que están organizadas en consejos comunitarios y otras formas organizativas válidas, pero que no cuentan con un territorio adjudicado por razones imputables al Estado. (EspecialesSemana.com, s.f.).

La Corte falló mediante la Sentencia T-576 de 2014, dejando sin efectos la Resolución. Ordenó al Ministerio del Interior convocar a las comunidades a un proceso de consulta previa para conformar del espacio nacional de consulta y definir las medidas administrativas y legislativas del orden nacional que puedan afectar sus modos de vida. Aclaró que uno de los parámetros que debía guiar la convocatoria estaba relacionado con la inclusión de todas aquellas comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras que se consideren con derecho a participar en dicho proceso, sean rurales o urbanas, y con independencia de la forma organizativa que hayan adoptado, siempre que, en ejercicio de su autonomía, designen a un delegado que las represente en ese escenario.

Finalmente se expidió el Decreto 1372 de 2018 que reguló el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras, cuyo propósito es servir de instancia de diálogo e interlocución con el Gobierno nacional para adelantar la consulta previa en medidas legislativas y administrativas. Igualmente plantea adelantar la etapa de protocolización, y adoptar un protocolo de consulta partiendo de cuatro fases: preconsulta, consulta, protocolización y seguimiento, cada una de las cuales tiene un marco normativo definido sobre qué hacer y hasta dónde llega cada uno de los actores involucrados.

Según la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), se estima que actualmente viven 102 pueblos indígenas en territorio colombiano, de los cuales 18 se encuentran en peligro de extinción (citado por Sierra-Camargo, 2017). Asimismo, el Censo Nacional de Población y Vivienda del DANE (2018), registró que se autorreconocen 1'905.617 personas como indígenas en Colombia, lo que equivale al 4,4 % de la población total del país, e identificó 115 pueblos indígenas nativos<sup>9</sup>. Ante la inexistencia de cifras actualizadas sobre la población afrocolombiana, negra o mulata, el pueblo rom, los palenqueros y raizales, los datos del Censo de 2005 señalan la cifra de 4'273.722 personas afrocolombianas, 30.565 raizales, 7470 palenqueros y 4857 rom. La actualización de esta información



<sup>9</sup> Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario no fueron censados. Estos son Jurumi y Passe y Yuri.

será crucial pues uno de los obstáculos identificados es el desconocimiento por parte del Estado de la existencia de comunidades étnicas en áreas donde se pretende desarrollar proyectos, tal y como se verá más adelante.

Un aspecto importante por mencionar es que, en general, los grupos étnicos viven en Colombia en precarias condiciones socioeconómicas, muy por debajo de las del resto de la población del país, y su ubicación geográfica los hace particularmente vulnerables a las dinámicas del conflicto armado interno y las economías ilegales. Además, sus territorios son especialmente ricos en recursos naturales, situación que los pone en mayor riesgo frente a actores armados ilegales, y genera tensiones, tanto internas como con el Estado de cara a las decisiones sobre sus territorios y al modelo de desarrollo.

A pesar de que Colombia lidera el número de consultas realizadas, este derecho ha sido vulnerado de manera reiterada. Por un lado, el Estado ha brillado por su ausencia, trasladando esa obligación a las empresas, y al final el ejercicio de este derecho fundamental quedó reducido a procesos transaccionales comerciales (Viana, 2016). Este factor ha llevado a serias divisiones en las comunidades, pues algunos líderes y autoridades fueron cooptados por empresas, en su mayoría de proyectos minero-energéticos. Por las condiciones en que viven, en muchos casos aceptan pagos o acuerdos a cambio de dar su aprobación a los proyectos; así, terminan avalándolos sin analizar las afectaciones no solo ambientales, sino también culturales y sociales.

Además, el carácter no vinculante de la consulta ha sido controversial, pues, tal y como afirma Sierra-Camargo (2017), en la práctica las compañías han terminado asumiendo este proceso como un requisito de procedimiento que deben surtir para llevar a cabo sus proyectos –independientemente de lo que esté en juego– y como una forma de legitimarlos y legalizarlos, incluidas las consecuencias ambientales y sociales que se derivan de su implementación. Por ello, plantea que se le ha dado un uso ambivalente a la consulta dentro de una lógica liberal que responde a los estándares de eficiencia y racionalidad económica dominantes en el mundo global, causando precisamente los efectos contrarios a lo inicialmente pretendido por el marco regulatorio.

Un caso que siguió con detalle la opinión pública fue el del Parque Natural Yaigojé Apaporis ubicado en la Amazonía colombiana (en los departamentos de Amazonas y Putumayo), en donde se realizaba un proyecto minero a cargo de la empresa canadiense Cosigo Frontier Mining. Las actividades quedaron suspendidas por la expedición de una Resolución de 2009 que declaró la constitución del Parque Nacional, por lo que quedó oficialmente como un área protegida y de inmediato impidió adelantar actividades de extracción de recursos naturales. Sin embargo, un grupo de indígenas (makuna, tanimuka,

tuyuca, cabiyari, letuama, yauna, yujup-maku) presentó una acción de tutela bajo el argumento de que no se había realizado la debida consulta previa. Tiempo después la Corte Constitucional comenzó el estudio del caso y en 2014 un líder indígena –demandante en la acción de tutela– confesó en una audiencia pública en el Parque que la minera canadiense lo había inducido y apoyado en el proceso legal con el propósito de tumbar la resolución y poder continuar con la extracción.

Posteriormente, en un siguiente momento, cuando los gobiernos empezaron a gestionar los mecanismos para la garantía del derecho, su eficacia se esfumaba por la improvisación estatal. La inmadurez institucional, primero, y la corrupción, después, impidieron al Estado durante largo tiempo cumplir sus obligaciones. En la práctica se ha visto al Gobierno con un rol reducido al de notario de los acuerdos.

Una falla ampliamente conocida, que ha afectado los derechos de los grupos étnicos, generado inseguridad jurídica para los inversionistas y exacerbado la conflictividad en los territorios, tiene que ver con el desconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas y étnicos en los territorios. La ausencia de información georreferenciada ha causado serias dificultades, ya que el Ministerio del Interior ha declarado y certificado la no presencia de comunidades en las áreas de influencia de proyectos, por lo que se han ejecutado varios de ellos que no fueron consultados. Esto ocurrió en numerosos casos de explotación forestal, exploración y explotación de petróleo y minerales e hidroeléctricas<sup>10</sup>.

El caso emblemático de un proyecto inconsulto fue el de la represa Urrá en Córdoba con el pueblo étnico del Alto del Sinú; en 1998 la Corte le ordenó a la empresa Multipropósitos Urrá indemnizar económicamente a este pueblo, para garantizar su supervivencia física, y acompañarlo en los cambios culturales, sociales y económicos que implicaría su nueva realidad. A pesar de este fallo el daño ya estaba causado y los indígenas afirman que hoy en día el pueblo está dividido, que el dinero que recibieron transformó sus formas de vida, la población se redujo y otra parte tuvo que salir desplazada por el conflicto (EspecialesSemana.com, s.f.).

Rodríguez (2017) ha identificado otra dificultad en la definición del área de influencia del proyecto, pues una es la visión que tienen las autoridades y las empresas, y otra la de las comunidades y pueblos. En este último caso, esa visión tiende a ser más amplia porque corresponde a sus cosmovisiones y a la relación ancestral con el territorio. Además, no existe en la norma claridad sobre el concepto del área de influencia directa.



<sup>10</sup> Sentencias T-380 de 1993, SU-039 de 1997, T-652 de 1998, T-769 de 2009, T-693 de 2011, T-298 de 2017, entre otras.

Otra problemática que se advierte es que, en el momento de materializar las consultas, operan alianzas entre actores (Gobierno/empresas), en especial para proyectos de extracción de recursos naturales. Esto les imprime de entrada una connotación opuesta a su verdadera intención, ya que se convierten en una confrontación y disputa entre poderes. De un lado, Gobierno y empresa, en la búsqueda de la explotación, y de otro, la comunidad o pueblo, que busca su protección integral y la defensa de su visión sobre el territorio y el desarrollo. El Gobierno ha insinuado que la consulta previa se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo, concepto compartido por sectores empresariales que ven en ella un requisito incómodo que genera costos de transacción que retrasan sus inversiones<sup>11</sup>.

También se han presentado presiones externas por parte de actores armados ilegales que imposibilitan el diálogo genuino y ocasionan desplazamientos forzados, amenazas y asesinatos. La construcción de represas en la Sierra Nevada de Santa Marta es un caso que refleja la presión que ejerció el conflicto armado con los pueblos Wiwa, Kankuamo, Arhuaco y Kogui. En particular, en la represa de El Cercado en el Río Rancharí, la comunidad Wiwa y otras organizaciones consideraron que se había desconocido a la autoridad indígena sobre la administración de los territorios tradicionales, por lo que pusieron una acción de tutela por violación a la consulta previa.

La Corte finalmente la negó pues consideró que los pueblos no actuaron con immediatez ni usaron los mecanismos administrativos existentes para oponerse al licenciamiento ambiental. Ante esto, los pueblos indígenas argumentaron que tuvieron que enfrentar en simultáneo el recrudecimiento del conflicto armado en la región y el avance del proyecto de la represa, por lo que mermó su capacidad política y organizativa para reaccionar ante el avance de la obra y frente a las amenazas y riesgos que vislumbraban con este escenario del conflicto (Granados *et al.*, 2012).

De otra parte, la información que se brinda a las comunidades interesadas es precaria, con un lenguaje distinto al de su saber ancestral; también las comunidades y pueblos han denunciado asimetrías entre las partes. Sobre la información ambiental, Rodríguez



<sup>11</sup> Germán Vargas Lleras, ex vicepresidente del gobierno de Juan Manuel Santos y candidato a la Presidencia de la República en las elecciones de 2018, planteó a este respecto en su propuesta programática: “Reglamentar la consulta previa mediante una ley estatutaria, de manera excepcional, y no como regla general, con términos ciertos y predecibles, estableciendo mecanismos de cierre”. Su argumento para esta propuesta es que la consulta previa se ha convertido en una barrera para la realización de proyectos estratégicos de infraestructura y comunicaciones, vivienda y explotación de recursos naturales, sectores claves, a su juicio, para el crecimiento económico y para las finanzas del país.

(2017) afirma que, por ley, los Estudios de Impacto Ambiental deben ser elaborados por la empresa y contar con la participación de las comunidades; en la mayoría de los casos las comunidades étnicas deciden autónomamente no hacerlo bajo el argumento de que les restaría fuerza para realizar su evaluación al momento de la consulta previa.

Así, la legislación colombiana se ha quedado corta y su aplicación ha dejado un saldo negativo: con definiciones conceptuales reducidas que han generado confusiones y más bien han abierto la puerta para encontrar excusas, dilatar los procesos o no llevarlos a cabo. Esta conjunción de factores ha desencadenado mayor conflictividad en los territorios.

Según el GDIAM (2016), en el caso de la consulta previa sobre proyectos mineros se han perpetuado una serie de condiciones que incrementan la probabilidad del conflicto, entre las cuales señala:

[...] la falta de claridad sobre la propiedad del territorio, las medidas que deben tomarse cuando se reconoce un título minero y la empresa planea desarrollar su actividad en un territorio étnico, las reglas que se aplican en cuanto a las medidas que deben consultarse y las responsabilidades, deberes y derechos específicos de cada uno de los diferentes agentes que intervienen (ministerios, organismos de control, empresas); y la ausencia tanto de lineamientos sobre cómo se pueden implementar las normas de manera no discriminatoria, como de una metodología del proceso que establezca claramente los alcances, tiempos, los mecanismos de consulta y de seguimiento a los compromisos y la representación efectiva y genuina de las comunidades que participan. (p. 42)

Y afirma luego:

Desde el punto de vista administrativo, se han evidenciado: la falta de capacitación y fortaleza de las unidades administrativas encargadas de acompañar y adelantar los procesos de certificación de existencia de comunidades y de consulta previa; la total insuficiencia e incertidumbre para la financiación de los procedimientos y del equipo humano responsable; la imposibilidad de la administración para otorgar oportunamente sus conceptos y decisiones; y la absoluta carencia de un sistema de información apto para el cumplimiento de dichas funciones [...]. Estas falencias se han visto reforzadas por la existencia de ‘intermediarios’ que afirman representar a alguna de las partes interesa-

das, pero que realmente solo persiguen sus propios intereses económicos y/o políticos y terminan dificultando más los acuerdos y deslegitimando los procesos, lo que obstaculiza aún más su implementación. (p. 42)

Por su parte, las comunidades interesadas, aunque con diferentes puntos de vista, también han manifestado su inconformidad con la aplicación del mecanismo: alegan que no se respetan sus tiempos ni sus costumbres; que la consulta no pasa de ser una formalidad; que la decisión termina en manos de terceros y que la búsqueda de consentimiento no deja de ser mera retórica. La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA) (citado por Rodríguez, 2017, p. 174) han planteado otras barreras:

- No hay capacidad del Estado para garantizar el derecho a la consulta previa: no tienen personal debidamente capacitado en el asunto ni recursos económicos suficientes.
- No hay un marco legislativo ni un procedimiento construido participativamente con grupos étnicos que garantice el derecho a la consulta previa de medidas legislativas y administrativas.
- Hay diferencias entre las partes sobre lo que es la consulta previa y el consentimiento previo, libre e informado.
- Las consultas se surten atendiendo a los tiempos del Gobierno o de los interesados (empresas, universidad, Gobierno), sin tener en cuenta los usos y costumbres de los grupos étnicos.
- En ciertos casos no se toma en cuenta la presencia de grupos étnicos y no se titula la tierra, para evitar el deber de consultar con la población implicada.
- En ocasiones, los procedimientos obvian los procesos internos de toma de decisiones de los grupos étnicos.
- La implementación actual que hace el Estado colombiano de la consulta previa no garantiza el consentimiento previo, libre e informado.

En suma, nadie está conforme con su aplicación ni existe un acuerdo sobre cuál sería la mejor salida para recuperar el espíritu que inspiró la creación de este mecanismo de participación. Además, la lectura que se hace desde el Gobierno y las empresas dista bastante del enfoque de las propias comunidades étnicas, cuyos puntos de vista también son diversos, aunque coincidentes en la defensa del mecanismo como un derecho que

debe hacer parte del entramado institucional de la participación para la garantía de sus derechos y protección de su integridad.

## LAS RECIENTES PROPUESTAS SOBRE REGLAMENTACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA

En 2017, el Gobierno nacional preparó un proyecto de ley para reglamentar la consulta previa y enfrentar los problemas mencionados<sup>12</sup>. Es una extensa propuesta de 124 artículos, cuyo objeto es establecer “el procedimiento administrativo especial de consulta previa y [...] crear la Unidad de Consulta Previa, en adelante UCP, como dependencia en el Ministerio del Interior, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, encargada de adelantar este procedimiento”<sup>13</sup>.

La propuesta se acoge a los principios de buena fe, preservación de la integridad cultural, razonabilidad y proporcionalidad<sup>14</sup>, garantía de una amplia participación y equidad, como base para la aplicación del mecanismo, y define los actores cuando se trata de un proyecto, obra o actividad (POA), o cuando la consulta se refiere a un proyecto de ley o de acto administrativo del nivel nacional o regional. En el primer caso, se trata de las partes interesadas (Gobierno, interesados en el POA y comunidades étnicas afectadas), mientras que en el segundo son las mesas o plataformas representativas de las distintas comunidades y pueblos étnicos, y los representantes del Gobierno.

Un elemento destacado del proyecto de ley es que recupera para el Estado la responsabilidad y el liderazgo en la conducción de las consultas previas. Según el artículo 22,

[...] corresponde a la UCP la dirección del proceso de consulta previa, dentro de la cual se encuentra la coordinación interinstitucional de las entidades públi-



<sup>12</sup> No existe sin embargo un acuerdo sobre si lo que requiere el país es una ley o un decreto expedido por el ejecutivo y consensuado con los interesados, para agilizar la reglamentación y crear un escenario más propicio para lograr el objetivo de este mecanismo.

<sup>13</sup> Esta Unidad se inspira en la propuesta hecha por el Grupo de Diálogo Minero (GDIAM) de crear una Agencia de Diálogo Intercultural encargada de entablar la relación entre el Gobierno y las comunidades étnicas en diversos aspectos de la vida de estas últimas. Dentro de sus funciones, la Agencia tendría a su cargo la realización de las consultas previas.

<sup>14</sup> “La actuación del Estado y de los interesados en los proyectos, obras y actividades debe obedecer a un principio de razón suficiente, estar exenta de arbitrariedad y causar la menor afectación posible de los bienes jurídicos en tensión” (art. 14 del proyecto de ley).

cas o privadas que tengan un interés en la realización de una consulta previa, dependiendo del objeto y materia del POA, ley o acto administrativo.

La Unidad deberá

[...] acordar con las instituciones, los pueblos y las comunidades [...] las acciones de planeación, organización, ejecución, control y evaluación del proceso consultivo. Igualmente, articulará las decisiones, según las competencias de cada entidad, a fin de definir y ejecutar la distribución eficaz de los recursos, dirigir el procedimiento, así como realizar, con autoridad el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos suscritos entre los interesados en la consulta y las comunidades concernidas.

El articulado acogiendo la jurisprudencia nacional e internacional incluye las circunstancias en las cuales la consulta deberá convertirse en consentimiento previo, libre e informado: i) cuando sea necesario verter o almacenar desechos tóxicos dentro del territorio de la comunidad; ii) cuando sea necesario reubicar a toda la comunidad por fuera del territorio que ocupa; iii) cuando sea necesario reubicar a una parte de la comunidad que ocupe un territorio, siempre que no sea posible reubicarlos en iguales o mejores condiciones, en predios o áreas colindantes con el territorio de la comunidad; iv) cuando el POA suponga potenciales afectaciones de tal magnitud que pongan en riesgo la supervivencia física o cultural de la comunidad (art. 29).

Propone además la creación de la Unidad de Consulta Previa como una dependencia del Ministerio del Interior dotada de autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica y con una planta de personal adecuada a las necesidades del servicio.

[Será] la autoridad única administrativa en materia de consulta previa. Su objeto principal será dirigir, coordinar y ejecutar, bajo las orientaciones del ministro del Interior, el procedimiento administrativo de consulta previa, para dar cumplimiento a lo establecido en esta materia en el Convenio 169 de la OIT de 1989. (art. 32)

El proyecto plantea igualmente la creación del “Fondo para la Financiación de las Consulta Previas, como una cuenta especial, sin personería jurídica, sin planta de personal ni estructura administrativa, de destinación específica, administrado por la UCP, con independencia patrimonial, administrativa y contable” (art. 36).

El proyecto incluye los procedimientos para la realización de la consulta previa para los POA. Estos contemplan la verificación y certificación de la presencia de pueblos y/o comunidades en el territorio afectado, la delimitación y caracterización de este último, la solicitud y la formulación y revisión del plan de la consulta, el auto de inicio, la pre-consulta, el taller de Identificación y análisis de impactos y la formulación de medidas de manejo; la formulación y protocolización de acuerdos, el seguimiento a los acuerdos y el cierre de la consulta. Uno de los aspectos más criticados por las comunidades es el de los plazos para la realización de la consulta. La propuesta del Gobierno es que las partes lleguen a un acuerdo al respecto, pero si no es posible luego de dos meses de iniciado el proceso, la Unidad de Consulta Previa definirá un plazo no mayor a seis meses, prorrogable, en casos excepcionales, por otros tres.

Los procesos de consulta implican información y conocimiento de las partes, especialmente de las comunidades étnicas. Por eso, el proyecto de ley avala la posibilidad de que los interesados en el POA contraten a entidades académicas para que asesoren a las comunidades en los temas objeto de consulta. Igualmente, enfatiza la importancia de la información para que los acuerdos a los que se llegue tengan una base suficiente de esta sobre el POA o el proyecto de ley consultado. Incluye también referencias a situaciones de renuencia de las comunidades a participar en el proceso de consulta y a la toma de una decisión cuando no se llega a un acuerdo.

En cuanto a las consultas de proyectos de ley o de actos administrativos del orden nacional y regional, la propuesta define un plazo de cuatro meses para su realización, prorrogables por dos meses más. El procedimiento en este caso incluye la radicación del proyecto, la preconsulta, la etapa de unificación de la propuesta indígena, la discusión técnica entre las comunidades étnicas y el Gobierno, y la protocolización.

Los gastos relacionados con la realización de la consulta en todas sus etapas deben ser sufragados por el interesado. Dice al respecto el artículo 116 del proyecto de ley: “El interesado en que se adelante una consulta previa deberá pagar a la UCP una tasa por los servicios de coordinación interinstitucional, por la dirección del procedimiento administrativo, por el seguimiento al cumplimiento al resultado de la consulta y por el uso y acceso a la información del RUNE. Los recursos del cobro de esta tasa entrarán al Fondo para la Financiación de la Consulta Previa y serán utilizados para sufragar los servicios”. Si el Congreso de la República y otras entidades del Estado deben hacer una consulta, esta correrá a cargo de su presupuesto.

El gobierno del presidente Santos inició algunos contactos con comunidades étnicas para consultar este proyecto, pero no logró culminar el proceso<sup>15</sup>. Desde agosto del 2018 con el nuevo gobierno se traspapeló esta propuesta y quedó en los escritorios del Ministerio. Al parecer se quiere hacer borrón y cuenta nueva, pues se rumora que el gobierno del presidente Duque tiene lista otra propuesta. Mientras tanto, siguen en cola más de 10.000 consultas represadas, lo que de por sí constituye un enorme cuello de botella para el Ministerio y, sobre todo, para las comunidades indígenas potencialmente afectadas por los proyectos correspondientes.

De otro lado, en 2018 se conoció otra propuesta de ley estatutaria para regular el derecho a la consulta previa que radicó en el Congreso de la República el partido Cambio Radical concebida desde la visión del exvicepresidente Vargas Lleras, líder del partido, de que las comunidades y pueblos étnicos han impedido el desarrollo de proyectos de infraestructura y ha habido abusos de este mecanismo de participación. Como lo expresó (Vargas Lleras, 2018), el proyecto se basaba en “la regla de oro de la prevalencia del interés general sobre el particular” –al referirse a que la población indígena no supera el 3,5 % del total y que se oponen al desarrollo–. A su juicio, la normativa colombiana y la jurisprudencia, excesivamente garantista, convirtieron a la consulta en la “regla general y no excepcional”, circunstancias que hacían necesaria construir dicha propuesta para ponerla en cintura.

Según Vargas, el proyecto de Ley 134 de 2018 define quiénes son los pueblos protegidos y cómo pueden hacer uso de la consulta; fija efectos vinculantes, tiempos precisos para evitar dilaciones –y al final de cuentas asumirlo como un trámite–, establece los costos, se implementa una plataforma de información, titulada: Registro Único de Pueblos (RUP) y pone fin a “los autodenominados pueblos ‘ancestrales’ y ‘dinámicos’ que se desplazan de proyecto en proyecto a lo largo de toda la geografía nacional en busca de lucro”. Incorpora, además, el test de proporcionalidad para cuando han sido “renuentes” o han abandonado el proceso, dirimir el conflicto y pasar a la toma de la decisión en manos del Gobierno, el cual finalmente permitiría garantizar -a como diera lugar- la ejecución de los proyectos. Martínez (2018) plantea que este proyecto reproduce el racismo y la exclusión política al considerar a las comunidades como entes pasivos beneficiarios de la acción estatal y la buena fe de las empresas y además desconoce el carácter de sujeto colectivo y sus subjetividades políticas.



<sup>15</sup> Al parecer hubo un acuerdo con los pueblos indígenas, pero no fue posible lograrlo con los representantes de las comunidades negras, básicamente en razón de la dificultad para que estas últimas se pusieran de acuerdo sobre las instancias que las representan.

Rodríguez (2018) analizó dicha propuesta y planteó que aunque tenía algunas buenas ideas al seguir la jurisprudencia, tenía otras que justo iban en contravía: sobre los tiempos, daba un plazo máximo de un año, lo cual desconoce particularidades y condiciones donde se ubican los procesos (desplazamientos y transporte); limitaba las consultas a territorios que estuvieran titulados, habitados y explotados; y, al final, incluía casos en los que no es requerida consulta como la renovación de obras de infraestructura ya existentes o para proyectos de interés estratégico sin considerar si afectan directamente a las comunidades.

En pocas palabras, este proyecto es regresivo. Desdibuja por completo los avances y logros obtenidos por los pueblos y comunidades a través de la jurisprudencia en relación con el alcance y la materialización de la participación en las decisiones para garantizar su integridad y pervivencia, los estigmatiza cuando Vargas los tilda de opositores al desarrollo, los acusa de promover movilizaciones y protestas –¡como si no fueran un derecho fundamental!– generando un efecto perverso en la detonación de nuevos conflictos.

La ONIC, la bancada indígena y el partido FARC solicitaron al partido Cambio Radical retirar el proyecto pues la propuesta no había sido consultada con los pueblos indígenas ni con las comunidades negras, raizales, palenqueras y rom. La ONIC argumentó que se estarían violando los principios de buena fe, legalidad e igualdad ante la Ley, promoviendo la exclusión, estigmatización y revictimización de sus pueblos y contribuyendo a nuevas formas de empobrecimiento (ONIC, 2018). Por su parte los congresistas pidieron a la mesa directiva de la Comisión Primera abstenerse de continuar el trámite legislativo hasta que no se garantizara el derecho. Finalmente, el proyecto fue archivado.

En resumen, no se ve una salida a la situación actual que, como se dijo, no satisface por diferentes motivos a ninguna de las partes. Es un limbo no solo normativo sino político que flaco favor le hace a la garantía de un derecho que no solamente beneficia a las comunidades étnicas, sino que contribuye a la democratización de las decisiones públicas.

## **EL HITO JURISPRUDENCIAL PARA LA UNIFICACIÓN DE CRITERIOS EN LA CONSULTA PREVIA: LA SENTENCIA SU 123 DE 2018**

Esta sentencia fue proferida por la demanda interpuesta por el gobernador del Resguardo Indígena Awá “La Cabaña”, comunidad que está en riesgo de extinción, ubicada en el municipio de Puerto Asís, departamento del Putumayo. En la acción de tutela solicita que se le protejan los derechos fundamentales a la consulta previa, a otras formas de participación democrática, a la igualdad y a la integridad étnica y cultural de la Nación, dado que desde

1998 se inició y amplió un proyecto de exploración y explotación de hidrocarburos que actualmente tiene el Consorcio Colombia Energy, sin haber concertado con su comunidad.

Señala que la actividad adelantada en las áreas de interés Quinde, Cohembí y Quillasinga debió consultarse con la comunidad indígena, dada la afectación directa que genera en su modo de vivir. En otras instancias como el Tribunal Superior de Mocoa y la Corte Suprema de Justicia se había negado el amparo de estos derechos al argumentar que el pueblo indígena se encontraba por fuera del área de influencia del proyecto, por lo que no se estaba afectando su modo de vida; además, las actividades habían iniciado con anterioridad a su reconocimiento legal como parcialidad indígena<sup>16</sup>.

Al estudiar la tutela, la Corte debía resolver si la certificación emitida por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio en la que indicaba que en el área de influencia directa del proyecto no existía presencia de comunidades étnicas, ciertamente eximía del deber de adelantar la consulta previa. En caso de encontrar que efectivamente hubo vulneración al derecho, este alto tribunal debía dar luces sobre cómo remediar esta situación. Por tratarse de una sentencia de unificación, la Corte sistematizó y concretó los conceptos, principios y reglas alrededor de este derecho fundamental, hecho muy significativo pues servirá de guía para las acciones que en adelante se desarrolle por parte de los actores (Sentencia SU 123 de 2018 de la Corte Constitucional) (en anexo 8.1 se presenta una descripción detallada de los criterios sistematizados):

- La naturaleza y fundamento normativo del derecho fundamental a la consulta previa.
- Los principios que orientan la forma de realización de las consultas.
- La procedencia de la consulta previa y el concepto de afectación directa.
- Afectaciones referidas a la intervención en los territorios indígenas.
- Impactos directos en la salud, el ambiente y la estructura social, espiritual y económica de los grupos étnicos.
- La relación entre consulta previa y justicia ambiental.
- La relación entre la intensidad de la afectación, el principio de proporcionalidad y la relación entre la consulta previa y los casos de necesidad de consentimiento libre e informado del grupo étnico.
- La debida diligencia y las responsabilidades diferenciadas del Estado y de los particulares en materia de consulta previa.



<sup>16</sup> La Resolución 156 de 2010 de la Dirección de Consulta Previa reconoció a la colectividad "La Cabaña" como Parcialidad Indígena.

- El valor de la certificación expedida por el Ministerio del Interior sobre presencia de pueblos indígenas.
- La operatividad de la consulta previa en el tiempo.
- El remedio judicial apropiado en caso de violación de ese derecho fundamental.

En el análisis del caso específico, la Corte encontró que la explotación de hidrocarburos y sus impactos han recaído sobre el río Lorenzo (la comunidad se encuentra ubicada a 400 metros del proyecto, al otro lado del río), sitio de vital importancia para la supervivencia y el desarrollo de las prácticas cotidianas del pueblo awá, de sus espacios tradicionales y cotidianos en donde adelanta sus actividades sociales, económicas y espirituales. Así, confirmó que sí existió una afectación directa, verificó que la actividad petrolera en la zona causó impactos ambientales negativos que estaban perjudicando a dicha comunidad y a su estructura cultural y, en consecuencia, decidió conceder el amparo a los derechos fundamentales, a la consulta previa y al ambiente sano.

Aquí la Corte sentó un importante precedente al zanjar la discusión sobre la falta de claridad de la noción de afectación directa. Para ella, que el proyecto no opere exactamente dentro del territorio en el que habita la comunidad no implica que la contaminación provocada por la actividad petrolera no repercuta directamente en su modo de vida. Las afectaciones identificadas dan cuenta de que se menoscabó “el ecosistema del que derivan su subsistencia; su modo de vida e identidad cultural, sus valores y tradiciones sociales, culturales y espirituales, cosmovisiones y la relación inescindible distintiva con los recursos naturales, la preservación de sus modos de producción y la economía tradicional, el acceso y locomoción a zonas aledañas que utiliza la comunidad, el traspaso de historias, tradiciones y otras manifestaciones culturales de generación en generación, y el empleo y la producción de sus medicinas tradicionales y la conservación de sus plantas y animales esenciales”. Por tanto, existía y existe la obligación de realizar la consulta previa con la comunidad awá La Cabaña.

Otro punto que tuvo que revisar fue la expedición de la certificación de la no existencia de comunidades étnicas en el área del proyecto (acto administrativo No. 633 de 2012) por parte del Ministerio del Interior<sup>17</sup>. El informe técnico de la visita, sobre



<sup>17</sup> Es la autoridad encargada de expedir certificaciones desde el punto de vista cartográfico, geográfico o espacial, acerca de la presencia de grupos étnicos en áreas donde se pretenda desarrollar proyectos, obras o actividades que tengan influencia directa sobre estos grupos (Decreto 2893 de 2011).

el cual se basó dicho acto administrativo, sí indicó que la comunidad se encontraba por fuera del polígono del proyecto, a un kilómetro del lindero del área del proyecto. Además, afirmó que los campos Quinde, Cohembí y Quillasinga no se traslapaban con ningún resguardo o título colectivo de comunidades étnicas. La Corte Suprema de Justicia en segunda instancia apoyaba el argumento de que las autoridades administrativas certificaron que la comunidad indígena accionante estaba fuera del área de influencia del proyecto, lo que implicaba que no se afecta el modo de vida de la parcialidad indígena.

Este es un asunto no menor, puesto que la misma Corte Constitucional planteó que una demarcación adecuada de los territorios étnicos con una institucionalidad robusta que pueda certificar que la consulta fue debidamente realizada o no es requerida, es la mejor forma de compatibilizar este derecho con la importancia de brindar la seguridad jurídica para dar confianza legítima a los inversionistas.

Al respecto identificó dos debilidades por parte de la institucionalidad: 1) Debilidad administrativa y financiera y precaria independencia técnica de la Dirección de Consulta Previa, lo cual ha conducido a que esa dirección haya certificado equivocadamente que no existían grupos étnicos en territorios en donde efectivamente había presencia de esos grupos, con lo cual no fue realizada una consulta previa que era requerida constitucionalmente; 2) bajo la normatividad vigente, el Decreto 1320 de 1998, la certificación se refiere a la verificación de comunidades en el área de influencia directa del proyecto. El área de influencia que se basa en estudios técnicos no establece toda la afectación directa ni la comprende, pues no tiene ese propósito. La Corte aclaró que no es suficiente con verificar la presencia en dicha área, el criterio que debe adoptarse es el de *afectación directa*; la certificación debe establecer si en el área de interés del proyecto se registra o no la presencia de una comunidad étnica.

Con base en lo anterior, la Corte estableció que para eliminar la inseguridad jurídica, la Dirección de Consulta Previa debe interpretar su competencia de acuerdo a los principios constitucionales del derecho a la consulta y por ende, no debe limitarse a señalar la presencia o ausencia de dichos pueblos dentro del territorio correspondiente al área de afectación del proyecto, sino que debe incorporar dentro de los certificados que expida un estudio particular y expreso sobre la posible *afectación directa* que pueda causar el proyecto, obra o actividad a las comunidades étnicas con independencia de la limitación del área de influencia.

Respecto al caso específico del pueblo awá, la Corte encontró que la certificación careció de idoneidad para demostrar la afectación directa de esos grupos étnicos. En

consecuencia, estableció que la consulta es obligatoria pues, aunque la certificación declaró la ausencia de la colectividad, se verificó la afectación.

Otro asunto que abordó fue la *debida diligencia*. Según la Declaración de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos –principios Ruggie–, las empresas deben respetar los derechos humanos, actuando con la debida diligencia para no vulnerarlos o contribuir a su vulneración. El principio 17 señala que las empresas deben proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos, a fin de identificar, prevenir, mitigar y responder a las consecuencias negativas de sus actividades<sup>18</sup>.

Según la Corte, con el estándar de debida diligencia de las empresas en relación con el respeto de los derechos de los Pueblos Indígenas es posible determinar si se vulneró el derecho a la consulta previa de una comunidad, para posteriormente valorar la posibilidad de ordenar el remedio judicial que corresponda. Estos parámetros sirven también para adecuar las actuaciones tanto de las autoridades públicas como de los particulares a los principios de buena fe y confianza legítima y dar estabilidad a los actores para cumplir con los mandatos de la consulta previa.

Partiendo de que la consulta previa debe realizarse en toda la operación del proyecto, a juicio de la Sala las autoridades y la empresa tenían la obligación de adelantarla, por lo que se debió entablar el diálogo con el pueblo indígena desde el diseño del plan hasta su ejecución. Este debe actualizarse en cada fase y cuando se renueven o extiendan permisos de extracción o cuando se presenten modificaciones jurídicas o fácticas sustanciales al proyecto.

Para el caso del pueblo awá La Cabaña se presentaron momentos en los que se debía hacer acuerdos con la comunidad y no se hicieron. Esto sucedió de forma continuada y repetida por parte del Ministerio del Interior, Ministerio de Ambiente y el Consorcio Colombia Energy. Específicamente se debió consultar en los siguientes momentos: i) en la expedición de la Resolución que otorgó la licencia ambiental del proyecto; ii) en la emisión de la Resolución proferida por el Ministerio de Minas y Energía que autorizó el inicio de la explotación de los Campos Quinde, Quillacingga-Curiquina-Piñuña, y Cohembí; iii) en el inicio de actividades producto de los cambios sustanciales o adiciones del permiso de labores y iv) en el decreto que realizaba modificaciones a anteriores resoluciones como la de la licencia ambiental.



<sup>18</sup> Igualmente, el Comité de DESC, la CIDH, el Relator Especial para los Derechos Humanos y libertades de los pueblos indígenas también han hecho alusiones a la debida diligencia frente a los derechos de los pueblos indígenas.

La empresa desconoció el deber de debida diligencia en el *reconocimiento* ya que conocía la localización de la comunidad y no identificó de antemano la existencia del pueblo awá, pese a las potenciales afectaciones derivadas de sus actividades; así mismo, el deber de diligencia sobre las tierras, territorios y *recursos naturales*, pues presentó la falta de identificación del territorio como argumento para no garantizar el derecho al territorio y a la consulta previa; y también el deber de diligencia en *consultar*, ya que desconoció el hecho de que es necesario consultar en los diferentes momentos en que se presentan modificaciones sustanciales al desarrollo de un proyecto. Por estas razones, la Corte planteó que se puso en tela de juicio el principio de buena fe, por lo que no se cumplió con los parámetros de la debida diligencia que le correspondían.

Posteriormente analizó si procedía o no la suspensión de las actividades de explotación y explotación petrolera. En este punto es importante destacar que la Corte tuvo las siguientes consideraciones para tomar la decisión: el gobernador de la comunidad señaló explícitamente que su interés no era detener la explotación de hidrocarburos; la empresa adujo que un número importante de trabajadores podría ver afectado su empleo en caso de que esa explotación fuera suspendida; según informe de Ecopetrol S.A. este campo petrolero da al Estado colombiano y al departamento de Putumayo recursos financieros importantes para la satisfacción de los derechos de la comunidad; y según la accionada no es evidente que la suspensión de la explotación petrolera sea necesaria para restaurar los derechos de este grupo étnico.

En esta revisión la Corte aclaró que no podía ignorar que la empresa no obró con la debida diligencia frente a los derechos de la comunidad indígena awá “La Cabaña”, la cual, además, ha sufrido intensos perjuicios ambientales y culturales debido a la presencia de estos pozos petroleros; y hace parte de un pueblo indígena en peligro de extinción. Para el tribunal, esos factores sugerían que la explotación debía ser suspendida. Sin embargo, dio prevalencia a la voluntad de los representantes de la comunidad y no la suspendió, aunque la determinación final se dará en marco del acuerdo que lleve la consulta previa, proceso que no puede pasar de más de seis meses con la opción de otros seis prorrogables.

Además, exhortó al Gobierno nacional, Ministerio del Interior y al Congreso de la República a ajustar la regulación para incorporar los nuevos términos sobre los cuales se deben expedir los certificados, de tal manera que haga efectivo el derecho a la consulta previa según los lineamientos de Convenio 169 de la OIT; además, deben realizar ajustes para que la institución encargada pueda otorgarlos y puede ejercer adecuadamente su

función. Finalmente aseguró que el desconocimiento del derecho a la consulta previa implica un deber de reparar, por lo que las autoridades deben identificar los daños causados y las medidas de restauración y recomposición para mitigarlos.

## **LA CONSULTA PREVIA COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN: GRANDES PASOS, DIVERSOS DESAFÍOS**

Después de este rápido paneo sobre la evolución del derecho a la consulta previa en el país se puede concluir que, desde como mecanismo de participación de los grupos étnicos, la Corte Constitucional ha promovido una serie de disposiciones para darle el soporte y el alcance necesario para la garantía y cumplimiento de este derecho fundamental y para el funcionamiento del principio democrático. Son notables los avances que ha dado la Corte –irónicamente gracias a las tutelas interpuestas por quienes han visto vulnerado su derecho– para avanzar en la consolidación de un entorno habilitante que permita el ejercicio de este derecho por parte de los sujetos colectivos.

Al entrar a detallar los demás actores involucrados, el balance es menos alentador. El Gobierno nacional, al expedir normas, ha hecho una interpretación restringida del derecho como forma de participación y sus debilidades institucionales han influido de manera importante en su vulneración, al ser omitido su ejercicio o durante su desarrollo. La falta de coordinación interinstitucional ha sido determinante en las violaciones a los pueblos y comunidades, mientras que cada sector elude responsabilidades transfiriéndolas a los otros; al final, no hay una entidad rectora que se encargue de liderar, concentrar y acompañar todo el proceso en los territorios, que comience por velar por el respeto y la protección de dichos pueblos.

Este hecho tiene que ver con la paradoja de la inclusión/exclusión planteada por Roger Merino, según la cual los Estados reconocen a los pueblos y las comunidades étnicas como “minorías” dentro de un ideal de una mayoría dominante que se rige por el pensamiento liberal y moderno. Ha sido imposible que los Estados entiendan bajo la mirada occidental a estos grupos como naciones con un propio modelo de desarrollo y con los mismos derechos sobre el territorio que reclaman otros sujetos (Sierra, 2017).

Por su parte, los particulares han aprovechado estas debilidades para evadir su responsabilidad o han incumplido los principios de buena fe en los casos en que se realizan. Esto ha incidido en buena parte en la fragmentación social de los grupos étnicos y

establecimiento de líderes paralelos. Esta situación es muy perjudicial, pues la falta de cohesión de las comunidades repercute de manera importante en su pervivencia física y cultural y como grupo humano.

Desde la perspectiva democrática y deliberativa, existe un problema estructural que viene desde su concepción internacional y que es común al análisis desarrollado a lo largo de este libro sobre los obstáculos a una participación eficaz. La norma sobre consulta previa le imprime un alcance de participación limitada a los grupos étnicos y parte de un modelo de desarrollo económico dominante; a pesar de que se plantee en su concepción la necesidad de que sus opiniones influyan en la decisión, cuando no hay acuerdo es el Gobierno nacional quien en últimas toma la decisión -bajo unas condiciones específicas para que no sea arbitraria.

Como ha quedado en evidencia, el Gobierno no es un actor unitario ni neutral, y el propósito de la consulta es convencer a los grupos étnicos –“sí o sí”– para adelantar proyectos en sus territorios. Así lo plantea Santamaría (2016):

[...] la consagración normativa de la consulta previa, en lugar de fomentar el intercambio cultural de un diálogo deliberativo de este tipo, le advierte a los Estados que el problema entre tomar la decisión y ejecutarla se encuentra en convencer a los pueblos originarios. (p. 242)

Un pequeño paso dado, es el del consentimiento previo, libre e informado vinculante; pero, como se vio, aplica solo para casos específicos. El enfoque democrático plantea que llegar a un consenso implica continuar dialogando hasta alcanzarlo, de modo que en el resultado exista efectivamente una situación gana-gana entre los actores bajo reglas de juego que no impongan el modelo económico hegemónico sino una conciliación con los modelos propios de los pueblos étnicos.

En la práctica el diálogo genuino entre pares no se ha conseguido. La regla general de estos procesos ha sido el de espacios con bajo nivel de diálogo, en el que ha primado la desconfianza y confrontación, recurriendo más bien se ha recurrido al uso de recursos ajenos a la racionalidad y a al principio dialógico para conseguir el consentimiento de los pueblos. El diálogo entre iguales implica acciones afirmativas para quienes están en evidente desventaja y en situación de discriminación en aras de equilibrar las relaciones de poder. Poco se ha hecho para que esta asimetría sea superada y se cuente con interlocutores habilitados para que intervengan en estos escenarios.

No obstante, se destaca el empoderamiento y las capacidades de los grupos étnicos para reivindicar sus derechos, pues han logrado que se dé una interpretación más comprensiva a su derecho a ser consultados previamente, consiguiendo grandes victorias –sin desconocer los daños causados– en términos del reconocimiento de las vulneraciones y la necesidad de la reparación. En todo el mundo los pueblos indígenas se están organizando para promover su desarrollo político, económico, social y cultural con el objetivo de terminar con todas las formas de discriminación y Colombia no es la excepción.

El balance que queda en Colombia es preocupante. El modelo económico extractivo ha dominado sobre los modelos de desarrollo propio de las comunidades; en la segunda sección de este capítulo se pudo comprobar que durante el súper ciclo de las materias primas hubo un incremento importante de las consultas, y del total registradas, los sectores de hidrocarburos y minería tuvieron proporcionalmente más desacuerdos. Vale recordar que internacionalmente se ha reconocido el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, lo que implica que éstos toman decisiones frente a su desarrollo económico, social y cultural, y pueden disponer libremente de sus riquezas y los recursos naturales de sus territorios según sus usos y costumbres.

La consulta previa se ha reducido a un simple requisito –de otros tantos administrativos– que es preciso cumplir para ejecutar un proyecto, considerándola como un asunto que no trasciende en el tiempo ni en el territorio. Se ha dejado de lado que la participación de las comunidades y pueblos debe ser multidimensional y continua, no solo para escuchar sus opiniones y preocupaciones, sino que también existen momentos para rendir cuentas, hacer seguimiento, tener discusiones frente a los cambios y/o situaciones inesperadas del contexto y del territorio, y presentar otras propuestas.

Tal y como lo afirma DeJusticia (2018), los territorios son complejos, pues en ellos coexisten múltiples autoridades territoriales, figuras de ordenamiento, ecosistemas estratégicos y grupos étnicamente diferenciados entre otros. Por esto, el abordaje de la consulta previa debe serlo también; incluso, debe superar el enfoque del “uso eficiente” de los recursos, trascender desde el proyecto, obra o actividad a un escenario donde se discuta el diseño de modelos de desarrollo nacional y regionales que incorporen sus visiones y se acuerde uno multicultural.

Llama a la reflexión más profunda las palabras de un líder indígena: “Antes que ver a nuestros sagrados mayores profanados (la tierra...) preferimos nuestra propia muerte, el suicidio colectivo del pueblo u'wa. Si en la lucha por lo nuestro hemos de dar un último paso, será ese” (EspecialesSemana.com, s.f.). Ir en esa dirección será indispensable

si se quiere avanzar hacia la noción de gestión de territorio que conjugue la perspectiva “occidental” con la territorialidad de los pueblos étnicos. Así lo plantea Viana (2016): “hacer que se oiga su voz en los procesos de consulta previa les permitirá insistir en otros modelos de desarrollo y formas de relación con la naturaleza. La puja entre derechos y desarrollo es un camino incierto por recorrer” (p. 14).



# CAPÍTULO 9

## LOS ACTORES Y LAS DINÁMICAS DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

### LOS ACTORES DE LA PARTICIPACIÓN

En este capítulo interesa examinar la acción que desarrollan los actores en el marco de los espacios institucionales de participación. Se analizará quiénes son los actores que participan, cuáles son sus motivaciones, sus identidades, los recursos con los que cuentan; qué tipo de articulaciones establecen con otros actores, la caracterización de los liderazgos, el papel de las mujeres en los espacios institucionales y la emergencia de nuevos actores<sup>1</sup>.

Como se señaló en el capítulo 1 de este estudio, en las dinámicas de participación los sujetos que intervienen asignan un sentido a las acciones que emprenden con el propósito, entre otras cosas, de mejorar sus condiciones de vida. En otras palabras, la agencia de los sujetos que intervienen en procesos participativos es una acción con sentido sustentada en intereses colectivos específicos y en busca de resultados concretos relacionados con la realización de dichos intereses. De acuerdo con Sen (1985, citado por Leiva, 2015), la agencia tiene relación con la libertad, es decir, la capacidad que tiene una persona de actuar libremente y lograr los resultados o valores que son centrales para su existencia. Un elemento clave es la capacidad de desarrollar una acción que le permita moldear su realidad y su entorno, y conseguir las metas deseadas.



<sup>1</sup> El análisis se basa fundamentalmente en la información obtenida a través de la encuesta sobre participación ciudadana, realizada por Foro Nacional por Colombia. No obstante, en algunos apartados será utilizada la información obtenida mediante las entrevistas, los estudios de caso y los grupos focales, la cual aporta elementos complementarios de carácter cualitativo.

Al respecto, Esteban Leiva (2015), citando a Crocker y Robeyns, indica cuatro elementos que constituyen la definición de agenda: 1) autodeterminación: es el agente el que orienta su acción y actúa de manera activa y libre; 2) orientación por razón y deliberación: se actúa sobre la base de propósitos y metas. La razón está presente, así como el poder de deliberación, de crítica y de decisión; 3) acción: es fundamental que el sujeto actúe como parte de todo el proceso; y 4) Impacto sobre el mundo: apunta a que la acción debe generar una transformación en el mundo, y tener algún grado de efectividad en la producción de cambio; busca expandir aún más la libertad (p. 15). Desde esa perspectiva la agencia puede ser individual o colectiva y su ejercicio se produce en ámbitos sociales, económicos o políticos. La agencia está relacionada con la capacidad (poder) de actuar en la búsqueda de cambios, “cuyos logros se juzgan en términos de valores, propósitos, objetivos, o metas asumidas” (p. 16). Interesa, entonces, determinar cuáles son las características de estos actores, los sentidos de su acción, los motivos que los llevan a actuar, las relaciones y articulaciones que establecen y su capacidad de producir cambios en su entorno.

## **Quiénes participan**

Los espacios institucionales de participación existentes en Colombia están regidos por un conjunto de normas que establecen quiénes intervienen, cuáles son las reglas y el alcance de su acción y cuáles los resultados esperados. Como se señaló en el capítulo 3, existen en Colombia 130 espacios institucionales, creados entre 1986 y 2018, de los cuales el 58,5 % son sectoriales, el 28,5 % son poblacionales y el 13 % son espacios de gestión pública relacionados con la formulación, ejecución y seguimiento de políticas públicas. En estas instancias –de carácter nacional, departamental, municipal y local– intervienen representantes de distintos sectores de acuerdo a las disposiciones que las regulan.

¿Quiénes hacen uso de esos espacios? ¿Cuáles son algunos de sus rasgos y qué idea de participación inspira su intervención en –o su ausencia de– dichos espacios? Un primer ejercicio realizado con la información brindada por la encuesta fue clasificar a las personas según su grado de vinculación con actividades participativas<sup>2</sup>. Fueron clasificadas en cuatro categorías: líderes, activistas, interesados en los asuntos públicos y no interesados. La primera constatación importante es que del universo de personas en-



<sup>2</sup> La clasificación se obtuvo mediante una auto-identificación de la persona encuestada con alguna de las categorías señaladas.

cuestadas solo el 8 % manifiestan ser líderes (4,4 %) y activistas (3,6 %), es decir personas que trabajan activamente en temas de carácter público. Aunque no se puede esperar que toda la gente entre en esta categoría, hay que reconocer que esta cifra es aún baja y puede indicar escaso interés de un importante segmento de la población en involucrarse en escenarios institucionales de construcción de lo público.

Examinando algunas características de las tres primeras categorías (líderes, activistas y personas interesadas) se advierte la diferencia notoria entre Bogotá y el resto de municipios (cuadro 9.1). Se ha dicho, por ejemplo, que en Bogotá el voto de opinión tiene una fuerza notable en los procesos electorales, lo que resulta compatible con el porcentaje de personas que tienen vínculos con los asuntos públicos (83 %), muy superior a lo que ocurre en los demás municipios del país, en especial en las ciudades grandes e intermedias, donde estas categorías cubren apenas un poco menos de la mitad de la población. Sin embargo, la proporción de líderes y activistas en la capital del país es inferior al promedio (6,5 %) y menor que en otros municipios, especialmente en los más pequeños, donde una de cada nueve personas se consideran parte de esas categorías.

No existen diferencias significativas entre hombres y mujeres en cuanto a su auto-identificación en las cuatro categorías, pero sí en la distribución por edades. En efecto, los adultos jóvenes son los que más están interesados en los asuntos públicos (67,4 % en las tres categorías) en comparación con las demás cohortes de edad, mientras que los jóvenes son los que muestran menor compromiso a ese respecto. De otra parte, si se examina el nivel educativo, queda claro que, a mayor nivel educativo, mayor involucramiento en la vida pública. Son los sectores que han alcanzado educación universitaria los más proclives a involucrarse en los asuntos públicos: entre activistas y líderes representan el 11,1 % de ese segmento, mientras los interesados llegan a ser las dos terceras partes, muy por encima del promedio y, en particular, de la población que solamente alcanzó la educación básica primaria. Esto coincide con el estrato de las personas. Las que pertenecen a estratos altos están mucho más relacionadas con los asuntos públicos que las de estrato bajo. Sumadas las tres categorías, las primeras representan el 70,6 %, mientras que las segundas solo el 61,8 %, aunque la diferencia no es comparable con la existente según nivel educativo. No sobra señalar, sin embargo, que en la población con educación universitaria la auto-definición como líderes es bastante baja (0,2 %) en comparación con los demás grupos y muy por debajo del promedio.

Un dato relevante para el análisis de los actores de la participación es su pertenencia a organizaciones sociales. Estas constituyen el nicho de construcción de identidades colectivas, de representación y reivindicación de intereses y de unidad de esfuerzos para

**CUADRO 9.1**

**TIPO DE CIUDADANO SEGÚN TAMAÑO DEL MUNICIPIO, GÉNERO Y EDAD (% HORIZONTALES)**

CARACTERÍSTICAS	LÍDER	ACTIVISTA	PERSONA INTERESADA	NO INTERESADA
<b>TAMAÑO DE MUNICIPIO</b>				
Bogotá	3,4	3,1	76,5	17,0
Ciudad grande	5,1	3,2	49,7	42,0
Ciudad intermedia	2,9	3,8	47,6	45,6
Municipio mediano	2,9	4,8	54,4	37,9
Municipio pequeño	7,7	3,6	50,2	38,5
<b>GÉNERO</b>				
Hombre	4,2	4,1	56,6	35,1
Mujer	4,8	3,2	54,5	37,7
Otro	0,0	0,0	58,9	41,1
<b>EDAD</b>				
Jóvenes	3,0	3,3	54,0	39,8
Adultos Jóvenes	4,5	3,9	58,9	32,6
Adultos	5,0	3,4	52,7	39,0
Adultos mayores	4,4	3,5	52,9	39,1
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>				
Básica primaria	3,7	2,1	45,9	48,3
Educación media	4,6	3,2	53,6	38,6
Técnico o tecnólogo	3,3	4,0	57,3	35,4
Universitaria	5,9	5,2	65,6	23,3
<b>ESTRATO</b>				
Estrato bajo	5,1	2,7	54,0	38,2
Estrato medio	4,4	4,9	55,3	35,4
Estrato alto	0,2	4,6	65,8	29,4
<b>Total</b>	<b>4,4</b>	<b>3,6</b>	<b>55,5</b>	<b>36,5</b>

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

alcanzar objetivos comunes. Según los datos de la encuesta sobre participación, solo una de cada cinco personas hacen parte de por lo menos una organización, lo que significa que cerca del 80 % no pertenecen a ninguna forma organizativa. Las organizaciones más mencionadas son las Juntas de Acción Comunal (7,5 %), seguidas en orden de importancia por las organizaciones religiosas (6,3 %), las asociaciones deportivas y recreativas y las organizaciones poblacionales, cada una con 4,4 %, y las organizaciones culturales (4,2 %) (cuadro 9.2)<sup>3</sup>.

**CUADRO 9.2**  
**PERTENENCIA A ORGANIZACIONES SOCIALES**

TIPO DE ORGANIZACIÓN	PERTENENCIA %	
	SÍ	NO
Organizaciones de derechos humanos	2.5	97.5
Juntas de Acción Comunal	7.5	92.5
Organizaciones religiosas	6.3	93.7
Sindicatos, agremiaciones	1.9	98.1
Cooperativas	2.6	97.4
Agrupaciones benéficas o voluntarias	3.8	96.2
Asociaciones deportivas o recreativas	4.4	95.6
Organizaciones profesionales	2.3	97.7
Organizaciones ambientales	3.6	96.4
Organizaciones culturales	4.2	95.8
Organizaciones poblacionales	4.4	95.6
Organizaciones de víctimas	2.2	97.8
Otra organización	0.8	99.2

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018



<sup>3</sup> La información entregada por la cuarta medición de capital social en 2017, de Contrial, aunque presenta porcentajes distintos y señala un orden de jerarquía algo diferente, coincide con la encuesta de participación de Foro en la identificación del tipo de organización a la cual se adscriben la mayor parte de los colombianos: organizaciones religiosas, culturales y deportivas y Juntas de Acción Comunal. Puede consultarse en Contrial (2018).

Son los adultos los que se adscriben más a organizaciones (cuadro 9.3). Hacen parte en mayor proporción de las Juntas de Acción Comunal, las organizaciones religiosas y las poblacionales, especialmente en el caso de los adultos mayores. Los jóvenes presentan otro perfil organizativo: se adscriben más a organizaciones deportivas y recreativas, grupos poblacionales, organizaciones culturales y, en menor proporción, a las Juntas de Acción Comunal y otras organizaciones benéficas o voluntarias.

Hombres y mujeres también presentan un perfil diferente en términos de la jerarquía de las organizaciones a las cuales pertenecen: mientras las mujeres dan prioridad, en su orden, a organizaciones religiosas, Juntas de Acción Comunal, grupos de mujeres y organizaciones culturales, los hombres se interesan más por las Juntas de Acción Comunal, las organizaciones deportivas y recreativas, y las organizaciones religiosas. Sin

**CUADRO 9.3**  
**PERTENENCIA A ORGANIZACIONES SOCIALES POR EDAD Y GÉNERO**

ORGANIZACIONES	EDAD				SEXO	
	JOVEN	ADULTO JOVEN	ADULTO	ADULTO MAYOR	MUJER	HOMBRE
Organizaciones de derechos humanos	3.1	2.1	2.9	1.7	2.6	2.4
Juntas de Acción Comunal	4.0	7.5	8.8	9.7	7.1	8.1
Organizaciones religiosas	2.8	5.6	7.6	10.5	7.4	5.1
Sindicatos, agremiaciones	0.1	2.0	2.5	2.2	1.3	2.4
Cooperativas	1.7	2.7	3.0	2.7	2.6	2.7
Agrupaciones benéficas o voluntarias	4.1	3.6	3.8	3.8	3.9	3.7
Asociaciones deportivas o recreativas	7.7	3.5	4.3	3.0	3.0	5.9
Organizaciones profesionales	2.6	3.3	1.6	0.2	1.6	3.1
Organizaciones ambientales	3.6	3.8	3.6	2.9	3.0	4.3
Organizaciones culturales	4.4	3.8	4.5	4.2	4.6	3.8
Organizaciones poblacionales	6.0	3.6	3.8	6.7	5.0	3.8
Organizaciones de víctimas	2.0	2.7	1.9	1.4	1.7	2.7
Otra organización	0.0	0.3	1.0	2.8	0.6	0.9

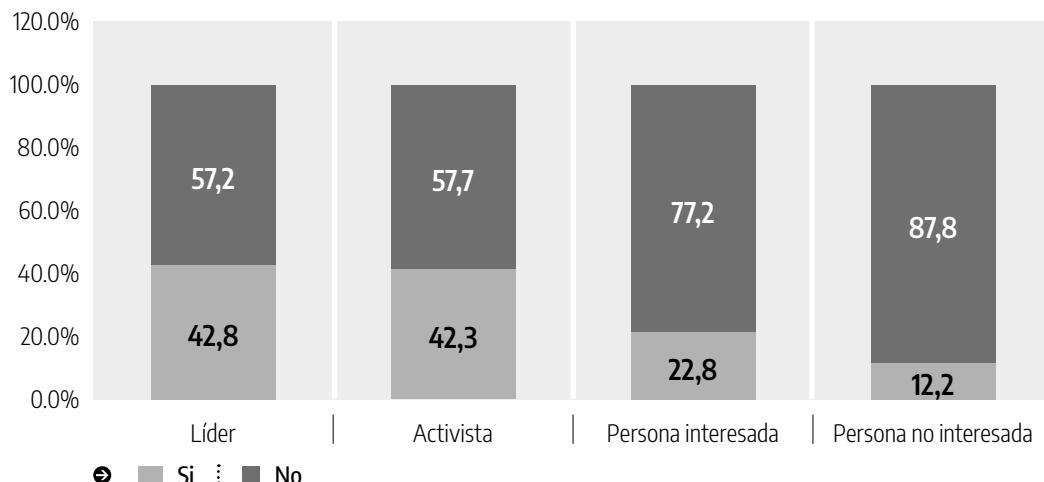
FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

embargo, no existen diferencias significativas cuando se compara la proporción de hombres y mujeres dentro de cada una de estas organizaciones, lo que ratifica la tendencia dominante de las Juntas de Acción Comunal y de las organizaciones religiosas como nichos asociativos más atractivos para las colombianas y los colombianos.

Como era de esperarse, la adscripción a grupos y organizaciones es bien diferente cuando se examina el tipo de ciudadano. Los líderes y activistas muestran mayores niveles de vinculación a organizaciones (42,8 % y 42,3 %, respectivamente) que los interesados (22,8 %) y los desinteresados (12,2 %) (gráfico 9.1). No es en realidad un alto nivel de pertenencia el que muestran los líderes y activistas (menos del cincuenta por ciento), sobre todo teniendo en cuenta su rol en la sociedad como animadores de la participación, pero sí están por encima del promedio general (20,5 %). Esto podría sugerir que el activismo en ocasiones se desenvuelve más desde lógicas individuales que desde objetivos trazados por las organizaciones, lo que puede restar fuerza a la acción participativa y a sus resultados, por ejemplo, en términos de incidencia o de vigilancia de la gestión pública.

El perfil de las organizaciones a las cuales pertenecen estas distintas categorías de ciudadanos no difiere mucho de lo ya dicho: son las Juntas de Acción Comunal las más frecuentes en el caso de los líderes (31,6 %) y de los activistas (17,8 %). Las organizaciones

**GRÁFICO 9.1**  
**TIPO DE CIUDADANO POR PERTENENCIA A ORGANIZACIONES SOCIALES (%)**



FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia, 2018.

religiosas también tienen un peso importante, aunque menor al de las JAC (16,6 %, en el caso de los líderes, y 11,1 % en el de los activistas). Los grupos de derechos humanos, por su parte, aparecen como organizaciones de cierta importancia para los activistas (13,8 %).

La comprobación del bajo nivel de pertenencia de la ciudadanía al mundo de las organizaciones sociales pone en evidencia el desinterés de algunos sectores con respecto a apuestas y acciones colectivas. Pueden ser varias las razones que explican ese resultado: falta de tiempo; experiencias no muy positivas de acción cooperativa; burocratización de las organizaciones; cooptación de algunas de ellas y/o de sus líderes por parte de partidos o movimientos políticos; bajo nivel de identificación de las personas con los propósitos de determinados grupos; o baja representatividad de estos últimos en relación con los intereses de algunos segmentos de la población<sup>4</sup>. Cualquiera que sea la razón, lo que esta tendencia revela es la debilidad del tejido social, así como la dificultad para construir contrapoderes ciudadanos capaces de entablar una relación horizontal con las autoridades públicas en procesos de deliberación y de toma de decisiones.

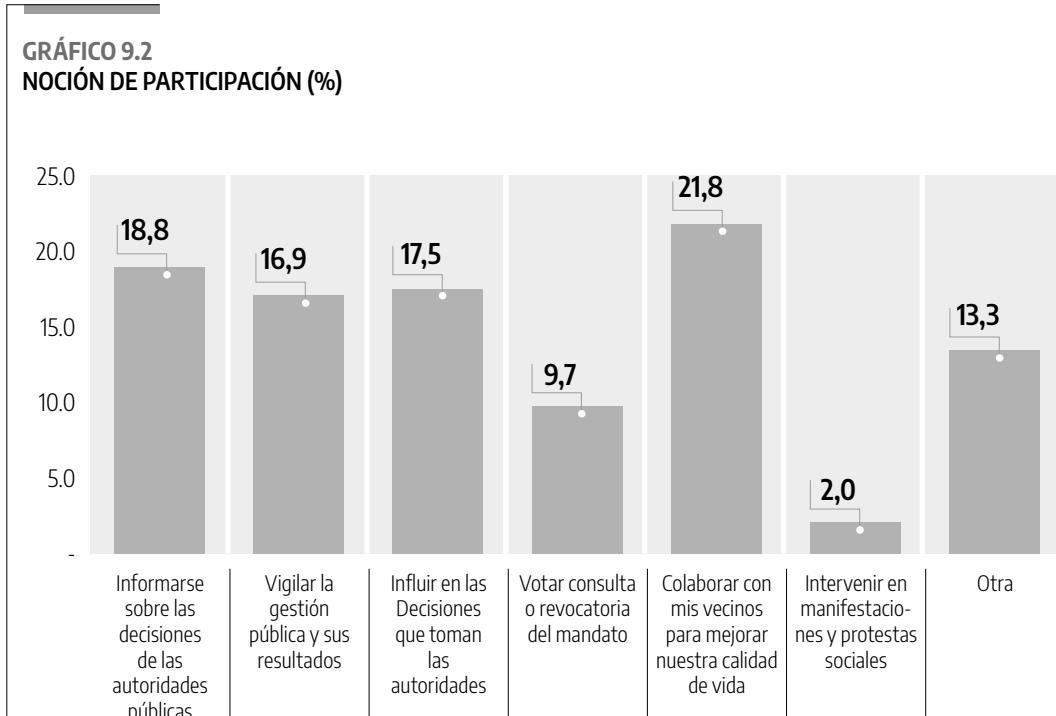
A partir de estos datos, se puede indicar que el perfil de las personas proclives a participar es el de adultos jóvenes que viven en Bogotá y en municipios medianos y pequeños, de ambos sexos, con educación universitaria, que viven en barrios de estratos medios y altos y que se identifican como líderes y activistas y, en algunos casos, como interesados en los asuntos públicos. Tomando como referencia el análisis realizado por Velásquez y González (2003) sobre esta materia, puede decirse que han tenido lugar unos pocos cambios en el perfil de los interesados en participar, en particular en lo que se refiere a la edad (ahora participan más los adultos jóvenes que hace quince años) y al sexo (hoy se ha equiparado el peso de hombres y mujeres, cuando antes la balanza se inclinaba del lado de las segundas). En los restantes aspectos el perfil es parecido: se confirma, por ejemplo, el alto nivel educativo como factor de compromiso, lo que ratifica la importancia del conocimiento y de la información para el ejercicio de la participación, especialmente en su dimensión deliberativa. Ese es un componente de racionalidad que cualifica la participación y contribuye a que las experiencias de diálogo y de formulación



<sup>4</sup> Los datos de la encuesta del DANE sobre cultura política (2017) indican que la posibilidad de organizarse con otros ciudadanos y trabajar por una causa común no es tarea fácil: en las cabeceras el 50,6 % de los encuestados así lo señalan, tendencia más aguda en la región central del país. Los obstáculos pueden originarse en los individuos o provenir del contexto, pero, en cualquier caso, el fenómeno no deja de ser relevante como barrera que se interpone en el propósito de incentivar y fortalecer la participación ciudadana.

de propuestas desde la ciudadanía sean más sustantivas y pertinentes y no dependan únicamente de la intuición o de convicciones ideológicas.

La decisión que toman las personas de hacer uso –o no– de los dispositivos institucionales de participación está relacionada con la manera como conciben la participación, sus beneficios e –incluso– los costos que ella puede generar por el hecho de que se trata de acciones colectivas. Por eso, un asunto que interesa examinar es la noción de participación que orienta el compromiso público de la ciudadanía. Según los datos de la encuesta, son varias las lecturas que circulan con un peso parecido entre diferentes segmentos de la población: la que aparece con mayor frecuencia es la de colaborar con los vecinos para mejorar la calidad de vida (gráfico 9.2), seguida por la idea de que participar es informarse de las decisiones que toman las autoridades públicas e influir en ellas. Lo que prima entonces es la idea de solidaridad, cooperación, articulación horizontal en microespacios sociales, antes que la de incidir en políticas públicas o, en general, actuar en el escenario público. Es una idea que invita a trabajar en universos pequeños, no en



FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia, 2018.

macroespacios públicos, estos últimos caracterizados por su heterogeneidad, la deliberación compleja y las dificultades para construir consensos entre grupos con intereses diversos, incluso opuestos.

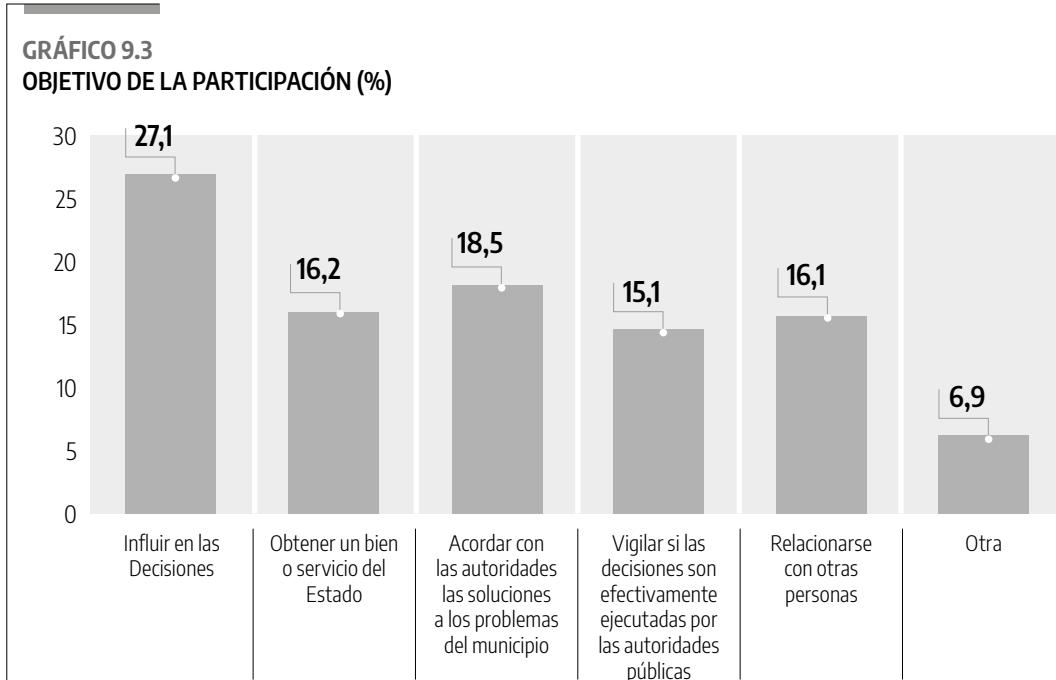
Resulta interesante constatar el bajo peso que tiene en el imaginario de participación de la ciudadanía la idea de movilización y protesta social. Tan solo el 2 % de las personas equiparan la participación con ese tipo de acciones, lo que podría interpretarse como un rechazo a aquello que implique tensiones y potenciales conflictos, o simplemente como una manera de señalar que la protesta no puede ser catalogada como participación y que esta se ubica exclusivamente en el terreno de los dispositivos institucionales. Allí no hay diferencias significativas entre grupos de edad, sexo, nivel educativo o estrato. Es una idea compartida por distintos segmentos de la población.

En esa misma reflexión cabría la referencia a los mecanismos de participación directa, específicamente a la consulta popular y la revocatoria del mandato. En particular, esta última tiene por definición un cierto carácter contencioso, pues se trata de enfrentar a un alcalde o un gobernador que se presume que no ha cumplido con su programa de gobierno y que debería ser apartado de su cargo. La escasa mención a esa noción (solo fue mencionada por una de cada diez personas) puede tener como trasfondo la idea de que revocar el mandato es un acto “de pelea” con las autoridades públicas, lo que se opone abiertamente a un concepto de participación como una acción positiva, constructiva, alejada de tensiones y conflictos<sup>5</sup>.

A los encuestados se les preguntó además cuál era en su opinión el principal objetivo de la participación. La primera opción escogida fue “influir en las decisiones” relacionadas con la gestión pública (27,1 %) (gráfico 9.3). Esa respuesta se destaca en comparación con las restantes, las cuales lograron porcentajes no muy diferentes: una de cada seis personas se inclinó más por el objetivo de concertar con las autoridades públicas la solución de los problemas del municipio, lo que muestra, junto con la opinión anterior, que en el imaginario ciudadano el ejercicio de la participación incluye un componente de relación con el Estado, algo que no necesariamente era evidente hace un tiempo, cuando para muchas personas y organizaciones no estaba contemplada la opción de colaborar



<sup>5</sup> En el capítulo anterior fueron analizados los mecanismos de participación ciudadana directa. Allí se señaló que en no pocas ocasiones dichos mecanismos, en particular el de revocatoria del mandato, son utilizados por los opositores políticos a las autoridades electas. Así, la revocatoria, más que un hecho de vigilancia ciudadana sobre la propuesta programática de un alcalde o gobernador se convierte en un instrumento de oposición política.



FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia, 2018.

y/o llegar a acuerdos con las autoridades gubernamentales. Estas eran solamente objetos de demandas y reivindicaciones. En esta misma línea, cabe destacar el objetivo de realizar control social para cuidar los recursos públicos, que son de todos (15,1 %), aunque las personas también dan un valor parecido a objetivos de inclusión (obtener un bien o un servicio público) y de articulación social (relacionarse con otras personas).

Lo que resulta relevante en estos resultados es que la opinión ciudadana se mueve entre dos polos: la participación como forma de cooperación y generación de redes de acción colectiva para la solución solidaria de problemas compartidos, de un lado, y la relación –en el escenario público– con las autoridades de gobierno para incidir en sus decisiones, concertar acuerdos sobre cómo resolver problemas o controlar el desempeño de los funcionarios para asegurar el cuidado de los recursos públicos, de otro. Es la diferencia que Cunill (1991) establece entre la participación ciudadana, que opera en el escenario público, y la participación social y comunitaria, que pertenecen más al mundo de lo privado colectivo.

No hay diferencias notorias a este respecto en la opinión de hombres y mujeres, aunque sí de parte de quienes se autoidentifican como “otro” en términos de género (cuadro 9.4). En ese caso, pesa bastante, a diferencia de la tendencia dominante, el objetivo de articulación (relacionarse con otros) (39 %) y el de obtener un bien o servicio del Estado (26,6 %), lo cual puede ser entendido como la apuesta por la unidad y la cooperación para hacerse visible como grupo y defender sus derechos.

En el caso de los adultos, especialmente de los adultos mayores, el objetivo de relacionamiento con otras personas es prioritario (21,2 %) y contrasta abiertamente con el de los jóvenes, más inclinados a influir en las decisiones (29,0 %). Es una respuesta previsible, pues la experiencia del vínculo de esta cohorte de población con lo público ha mostrado la importancia del uso de espacios de deliberación y participación para conocer a otras personas y compensar momentos de soledad. Esta es una variable que siempre está presente en las estrategias adelantadas por la comunidad de tercera edad.

**CUADRO 9.4  
OBJETIVO DE LA PARTICIPACIÓN SEGÚN EDAD Y GÉNERO (% VERTICALES)**

OBJETIVO DE LA PARTICIPACIÓN/EDAD Y GÉNERO	EDAD				SEXO		
	JÓVENES	ADULTOS JÓVENES	ADULTOS	ADULTOS MAYORES	MUJER	HOMBRE	OTRO
Influir en las decisiones	29,0	29,6	25,8	18,4	27,3	26,9	24,2
Acordar soluciones con las autoridades	20,0	19,0	18,8	14,0	19,0	18,2	10,3
Obtener un bien o servicio del Estado	21,1	13,8	15,6	19,2	16,4	15,9	26,6
Vigilar la ejecución de las decisiones por parte de las autoridades	13,7	16,9	13,4	15,1	14,0	16,4	15,1
Relacionarse con otras personas	10,1	14,7	19,8	21,2	16,2	16,0	39,0
Otra	6,2	5,9	6,5	12,1	7,1	6,6	0,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

Según la información arrojada por la encuesta sobre participación, un 15,8 % de las personas ha formado parte en algún momento de alguno de los espacios institucionales de participación ciudadana creados por la norma, mientras que el 84,2 % no lo ha hecho. ¿Cuáles son las razones por las cuales participar activamente no es atractivo para la mayoría de ciudadanos?

La encuesta ofrece algunas pistas para entender ese fenómeno; factores como la falta de tiempo (24,1 %), los déficits de información (22,6 %), el desconocimiento de los temas (11,0 %) y la poca colaboración de la gente (7,0 %) son relevantes. En la encuesta realizada por Foro en 2002, estos factores aparecieron en el mismo orden, lo que indica que son de carácter estructural y continúan siendo barreras para que la ciudadanía se involucre en experiencias participativas. La participación implica, por ejemplo, dedicar un tiempo importante de la vida personal a reuniones, encuentros, actividades, movilizaciones, etc., lo que para algunas personas supone dejar de lado algunas obligaciones en el trabajo o en la familia, sacrificio que no necesariamente están dispuestas a aceptar. En cuanto a la falta de información y conocimiento, es un déficit aún no subsanado por los individuos ni por los gobiernos. Estos últimos tienen la responsabilidad de promover la participación y brindar los medios para ejercer ese derecho, entre ellos una información suficiente, oportuna, veraz y, sobre todo, accesible a sus potenciales usuarios, al tenor de lo señalado por la Ley 1712 sobre transparencia y acceso a la información pública<sup>6</sup>.

Pueden existir otras razones que no sobra señalar a manera de hipótesis: de un lado, la ciudadanía ha comprobado que la participación a través de espacios institucionales no consigue en la mayoría de los casos resolver sus problemas, lo que la ha llevado a buscar otras alternativas de relación con las autoridades gubernamentales, así como medios más efectivos para visibilizar sus problemas, canalizar propuestas y obtener respuesta del Estado a sus demandas. Uno de esos medios es la movilización y la protesta. Como se analizará en otro capítulo, estas nuevas formas de participación vía movilización son una opción a la que cada vez más recurren diferentes grupos, organizaciones y comunidades a lo largo y ancho del país. Otra razón tiene que ver con los niveles de desconfianza de ciertos sectores sociales en relación con la actuación de las autoridades públicas, especialmente porque consideran que en esos escenarios de participación estas últimas buscan legitimar sus decisiones y convierten a la ciudadanía en un medio para



<sup>6</sup> Más adelante se ampliará este análisis sobre las variables de conocimientos, tiempos y recursos para el ejercicio de la participación.

propósitos de acumulación política y electoral (participación instrumental), antes que garantizar que la participación opere como un ingrediente infaltable de la gestión pública.

Estas razones se ven reforzadas por la valoración que la ciudadanía hace de la democracia como un sistema que podría ser reemplazado por –o coexistir con– proyectos autoritarios en los cuales no tiene cabida. Al respecto, la encuesta indagó a los entrevistados sobre la preferencia por gobiernos democráticos o autoritarios; las respuestas, aunque muestran un mayor peso de la democracia como sistema deseado (59,6 %), dejan ver sin embargo que un 7 % de personas aceptarían, dadas ciertas circunstancias, un gobierno más autoritario que democrático, y a una de cada siete le daría lo mismo un gobierno autoritario que uno democrático (cuadro 9.5).

Al cruzar esta opinión con el tipo de ciudadano, es posible observar tendencias que cabe destacar: aunque en todas las categorías la democracia es la opción preferida, sin embargo, el peso de esa opinión es bien diferente entre quienes tienen algún vínculo con la participación, como líderes, activistas o personas interesadas, (rango entre 58,3 % y 67,3 %) y las personas que se autodefinen como desinteresadas por la cosa pública (47,8 %). Llama la atención que son los líderes quienes aceptarían más fácilmente un gobierno autoritario (¿les vendría bien?) en comparación con las demás categorías, así como el hecho de que la ciudadanía desinteresada muestre una cierta indiferencia por

**CUADRO 9.5**  
**PREFERENCIA POR REGÍMENES POLÍTICOS SEGÚN TIPO DE CIUDADANO (%)**

PREFERENCIA	LÍDER	ACTIVISTA	PERSONA INTERESADA	PERSONA NO INTERESADA	TOTAL
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	58,3	62,7	67,3	47,8	59,6
En algunas circunstancias un gobierno autoritario es preferible a uno democrático	16,5	10,8	7,7	4,9	7,2
Me da lo mismo un gobierno democrático que uno autoritario	10,3	12,8	12,2	18,9	14,6
Ninguno	14,9	13,7	12,8	28,4	18,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

las características del régimen. En últimas les daría lo mismo uno u otro régimen, o ninguno (47,3 %). Al fin de cuentas, su desinterés significa que ese tema no hace parte de sus preocupaciones<sup>7</sup>.

## Los espacios de participación y los agentes participativos

En el capítulo 3 se planteó el nivel de conocimiento que los encuestados tienen sobre la existencia de los espacios de participación. Se constató un nivel relativamente bajo de conocimiento sobre estos dispositivos, siendo lo más conocidos las Veedurías Ciudadanas (17,7 %), los Consejos Territoriales de Planeación (15,2 %), las Asambleas de Juventud (14,1 %) y el Consejo Nacional de Adulto Mayor (13,6 %)<sup>8</sup>.

Una segunda pregunta de la encuesta se refirió al nivel de participación efectiva de la ciudadanía en los espacios que conocían. El cuadro 7 muestra los resultados obtenidos. Los espacios más frecuentados son en su orden los Comités de Participación Comunitaria en Salud, con 31,6 %; los Consejos de Cultura y Artes (30,7 %); las Mesas de Víctimas (25,5 %); las Asambleas de Juventud (23,3 %), las Juntas de Educación (22,1 %) y los Consejos de Política Social (21,7 %) (cuadro 9.6 y gráfico 9.4). Es una estructura diferente a la que revela la información sobre el conocimiento de instancias institucionales. Ni los Consejos de Planeación ni las veedurías ciudadanas aparecen en los primeros rangos entre las menciones hechas por la ciudadanía, sino más bien espacios referidos a problemas concretos de la población, generalmente ligados a políticas sociales que se resuelven en los municipios (salud, educación, cultura) o a grupos poblacionales específicos (juventud, víctimas del conflicto).

Esta estructura de escenarios de participación efectiva también contrasta con lo ocurrido en el periodo 1986-2002 (Velásquez y González, 2003). En primer lugar, aunque siguen teniendo una cierta vigencia algunos de los escenarios creados en los años ochenta y noventa, como los Consejos municipales de desarrollo rural, las audiencias públicas y las veedurías ciudadanas, la atención se ha dirigido principalmente a espacios



<sup>7</sup> Los datos del Latinobarómetro para Colombia en el año 2016 respecto a la pregunta sobre la democracia como forma de gobierno indican que el 56,8 % la prefieren. A su vez, muestran que no existen diferencias significativas entre hombres y mujeres respecto de la satisfacción con la democracia: 33,6 % y 29,2 %, respectivamente) (Observatorio de la Democracia, Universidad de los Andes y USAID, 2016, pp. 146-147).

<sup>8</sup> La Encuesta de Cultura Política de 2017, realizada por el DANE, señala que el 11,8 % de las personas de 18 años y más conocían por lo menos un espacio de participación ciudadana en el último año.

**CUADRO 9.6**

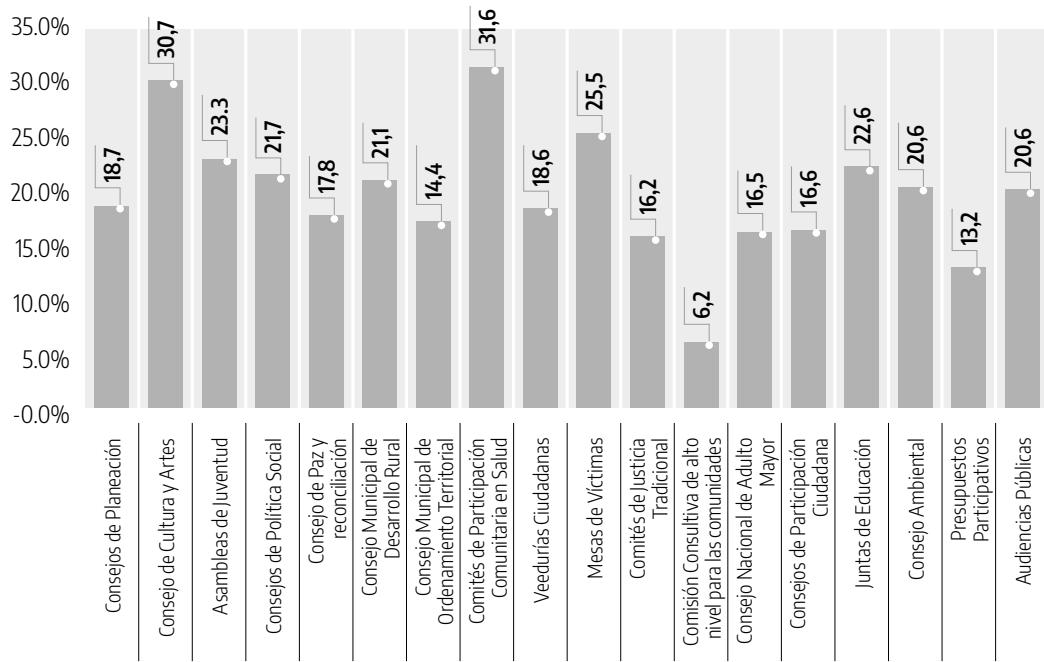
**COLOMBIA: PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN, 2018 (%)**

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN	PERTENENCIA %	
	SÍ	NO
Consejo Nacional, Departamental, Municipal de Planeación	18,7	81,3
Consejo Nacional, Departamental, Municipal de Cultura y Artes	30,7	69,3
Asambleas de Juventudes	23,3	76,7
Consejo Nacional, Departamental, Municipal de Política Social	21,7	78,3
Consejo Nacional, Departamental, Municipal de Paz y Reconciliación	17,8	82,2
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	21,1	78,9
Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial	17,4	82,6
Comités de Participación Comunitaria en Salud (Copacos)	31,6	68,4
Veedurías Ciudadanas	18,6	81,4
Mesas Nacionales, Departamentales y Municipales de Víctimas	25,5	74,5
Comités Departamentales, Municipales de Justicia Transicional	16,2	83,8
Comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras/Indígenas/Rom o Gitano	6,2	93,8
Consejo Nacional del Adulto Mayor	16,5	83,5
Consejo Nacional, Departamentales y Municipales de Participación	16,6	83,4
Junta Nacional, Departamental y Municipal de Educación	22,6	77,4
Consejo Nacional, Departamental y Municipal Ambiental	20,6	79,4
Presupuestos participativos	13,2	86,8
Audiencias Públicas	20,6	79,4

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018

creados en los últimos quince años, por ejemplo, los Consejos de Paz y Reconciliación, las Mesas de víctimas, los Comités de Justicia Transicional, la Comisión consultiva de alto nivel para las comunidades étnicas, etc. (ver capítulo 3). Son espacios relacionados con el conflicto armado y con sectores poblacionales que, por la importancia de los asuntos a su cargo, invitan a una mayor participación de la población. En segundo lugar, en este

**GRÁFICO 9.4**  
**PARTICIPACIÓN EN ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN (%)**



FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

periodo fueron adquiriendo mayor importancia los dispositivos poblacionales, lo cual da cuenta de la emergencia y la relevancia en la escena pública de nuevos actores que buscan el reconocimiento de sus derechos, la visibilidad y la intervención en lo público. Por ello, cuentan con mayor participación y visibilidad los espacios de víctimas, adultos mayores, jóvenes, etc.

Un tercer elemento de interés que surge de la comparación de las encuestas realizadas en 2002 y en 2018 es que después de quince años, aunque la jerarquía de escenarios cambia un poco, existe mayor proporción de ciudadanos y ciudadanas que intervienen en aquellos escenarios dominantes hace tres lustros (cuadro 9.7).

Son aumentos de participación significativos. Se destaca el incremento registrado en los comités de participación comunitaria en salud y en los consejos municipales de

**CUADRO 9.7**

**INTERVENCIÓN CIUDADANA EN ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN, 1986-2002; 2003-2018 (%)**

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN	1986-2002	2003-2017
Consejos Territoriales de Planeación	10,2	18,7
Comités de Participación Comunitaria en Salud	12,7	31,6
Veedurías Ciudadanas	14,0	18,6
Juntas de Educación	13,4	22,6
Consejos Municipales de Desarrollo Rural	6,8	21,1

FUENTE: Velásquez y González (2003) para el periodo 1986-2002, y Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018

desarrollo rural. En el primer caso, se trata de un derecho que hace parte de las preocupaciones de la ciudadanía<sup>9</sup> y constituye reivindicación central de los sectores más vulnerables. En cuanto a los Consejos de Desarrollo Rural, es un fenómeno interesante dado que el tema rural en el país ha estado relegado a lugares marginales dentro de las políticas gubernamentales en las últimas dos décadas. Es probable que el Acuerdo Final pactado entre el Gobierno nacional y las FARC, que definió como uno de los temas centrales la Reforma Rural Integral, haya contribuido a dar cierta relevancia a este instrumento de participación.

También se destaca el avance de la participación en los Consejos de Planeación, especialmente en los municipales y departamentales, aunque no de manera tan contundente como en los dos casos anteriores. Aunque es un espacio de obligatoria creación y convocatoria por parte de los alcaldes y los gobernadores, y tiene responsabilidades permanentes en todo el ciclo de la planeación territorial, ha tenido un desgaste por el alcance limitado de su acción (conceptos no vinculantes, intermitencia en su trabajo, escasos recursos públicos para su operación, etc.), lo que a la larga lo convierte en un espacio poco atractivo para el ciudadano del común, amén de exigir un cierto conocimiento y experticia de sus integrantes. Algo parecido puede estar ocurriendo con las veedurías ciudadanas, que exigen cada vez más el manejo de conocimientos e información



<sup>9</sup> Eso explica que el sector salud siga siendo el principal tema de las acciones de tutela interpuestas por la ciudadanía desde que la Constitución colombiana creó esa figura.

especializada y que, además, comportan dificultades en términos de seguridad de las personas veedoras. El clima de conflicto político, los enormes niveles de corrupción y las dificultades del ejercicio en materia de información y conocimiento de las problemáticas pueden haber contribuido a que su ritmo de crecimiento sea más lento.

El análisis de la participación en los espacios institucionales según el tamaño del municipio ofrece resultados de interés (cuadro 9.8). Tomando como base seis de los escenarios mencionados, se observa que los niveles de participación son mayores en las ciudades intermedias, exceptuando el caso de las veedurías ciudadanas, mientras que Bogotá se ubica generalmente por debajo del promedio en cinco de los seis escenarios, siendo solamente el de las veedurías ciudadanas (25,4 %), de fuerte tradición en la capital, el que se destaca por los altos niveles relativos de participación. No sobra señalar al respecto que Bogotá es la única ciudad que cuenta con una entidad, la Veeduría Distrital, que promueve el ejercicio de control social por parte de la ciudadanía. Las ciudades grandes y los municipios medianos muestran los niveles más bajos de participación.

Los adultos participan más que los jóvenes, tal y como se muestra en el cuadro 9.9. Estos solamente se involucran más, como era de esperarse, en los Consejos de Cultura, en los de Juventud y en las audiencias públicas. Los restantes espacios están copados por personas mayores de 25 años. Dentro de este segmento, los adultos jóvenes (personas entre los 25 y los 44 años) participan en una proporción mayor que otros grupos de edad en espacios como los Consejos de Planeación, los de Paz y Reconciliación, los Comités

**CUADRO 9.8**  
**INTERVENCIÓN CIUDADANA EN ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN POR TAMAÑO DE MUNICIPIO, 2018 (%)**

TAMAÑO DE MUNICIPIO	CONSEJO DE CULTURA	VÍCTIMAS	ASAMBLEAS DE JUVENTUD	JUNTAS DE EDUCACIÓN	CONSEJO DE POLÍTICA SOCIAL	VEEDURÍAS CIUDADANAS
Bogotá	21,7	24,7	24,8	9,4	10,4	25,4
Ciudad Grande	32,6	23,8	13,0	13,5	27,2	13,1
Ciudad Intermedia	38,8	31,4	30,0	31,3	33,6	22,7
Mpio Mediano	20,6	18,3	21,6	22,1	26,0	8,6
Mpio Pequeño	32,7	23,4	21,3	28,5	22,2	15,7
<b>Total</b>	<b>30,7</b>	<b>25,5</b>	<b>23,3</b>	<b>22,6</b>	<b>21,7</b>	<b>18,6</b>

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

**CUADRO 9.9**

**INTERVENCIÓN EN ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN POR EDAD, 2018 (%)**

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN	JÓVENES	ADULTOS JÓVENES	ADULTOS	ADULTOS MAYORES
Consejos de Planeación	12,6	19,7	21,7	19,3
Consejo de Cultura y Artes	31,5	33,0	31,2	7,7
Asambleas de Juventud	42,4	20,5	15,2	0,8
Consejos de Política Social	14,9	21,6	27,2	22,8
Consejo de Paz y Reconciliación	5,8	24,0	23,2	1,6
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	26,0	18,6	13,5	46,7
Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial	12,2	13,6	30,7	11,1
Comités de Participación Comunitaria en Salud	27,9	34,3	33,8	21,4
Veedurías Ciudadanas	17,4	17,5	18,1	26,4
Mesas de Víctimas	25,3	24,5	24,3	32,2
Comités de Justicia Transicional	22,8	14,3	17,4	4,1
Comisión Consultiva de alto nivel para las comunidades negras, indígenas, rom o gitano	7,1	2,7	14,3	0,0
Consejo Nacional de Adulto Mayor	14,1	13,3	15,6	28,3
Consejos de Participación Ciudadana	17,6	20,0	6,9	33,4
Junta de Educación	13,7	25,4	27,2	9,9
Consejo Ambiental	10,6	19,2	13,2	16,9
Presupuestos Participativos	7,1	13,2	15,2	24,4
Audiencias Públicas	31,7	16,9	24,4	4,7

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

de Participación Comunitaria en Salud y las Juntas Municipales de Educación. Estos espacios son compartidos con personas adultas (entre 45 y 64 años), pero esta cohorte de edad también muestra mayores niveles de participación en los Consejos de Política Social, en los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial y en los Consejos Ambientales. Por su parte, los adultos mayores tienen mayor presencia en los Consejos de

Planeación, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, las Veedurías Ciudadanas, las Mesas de Víctimas, los Consejos de Adulto Mayor y los presupuestos participativos. Hay, pues, una “división del trabajo por edad” que se corresponde con intereses, experiencia, niveles de conocimiento y temas afines a cada uno de los grupos.

La información sobre participación por género no muestra diferencias muy significativas entre hombres y mujeres (cuadro 9.10), aunque las mujeres sobresalen en doce

**CUADRO 9.10**  
**INTERVENCIÓN EN ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN POR GÉNERO, 2018 (%)**

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN/GÉNERO	HOMBRE	MUJER
Consejos de Planeación	21,2	16,1
Consejo de Cultura y Artes	29,8	31,1
Asambleas de Juventud	23,8	22,9
Consejos de Política Social	22,7	20,4
Consejo de Paz y Reconciliación	19,1	16,6
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	16,0	25,9
Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial	11,3	22,4
Comités de Participación Comunitaria en Salud	28,6	33,2
Veedurías Ciudadanas	17,1	20,6
Mesas de Víctimas	18,5	31,4
Comités de Justicia Transicional	14,1	17,7
Comisión Consultiva de alto nivel para las comunidades negras, indígenas, rom o gitano	3,5	8,7
Consejo Nacional de Adulto Mayor	12,4	19,6
Consejos de Participación Ciudadana	22,1	10,7
Junta de Educación	21,4	23,6
Consejo Ambiental	22,9	18,5
Presupuestos Participativos	12,3	14,1
Audiencias Públicas	19,4	22,1

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018

de los dieciocho espacios incluidos en el cuadro. En los siete espacios donde la diferencia en participación entre hombres y mujeres es estadísticamente significativa, la tendencia muestra mayor presencia de las mujeres en cinco de ellos: Consejos Municipales de Desarrollo Rural (diferencia de 9,9 puntos porcentuales), Consejos de Ordenamiento Territorial (11,1 puntos), Comités de Participación Comunitaria en Salud (4,4 puntos), Mesas de Víctimas (12,9 puntos) y Consejos de Adulto Mayor (7,2 puntos). Los hombres solo tienen preponderancia en los Consejos de Planeación (diferencia de 5,1 puntos) y en las Consejos de Participación Ciudadana (11,4 puntos). En estos siete escenarios se constata una suerte de división sexual del trabajo participativo: los hombres se ubican de modo dominante en escenarios que implican visión holística del territorio o del país, mientras que las mujeres atienden espacios relacionados con temas sociales o de desarrollo rural, mejoramiento de las condiciones de vida propia y de sus comunidades. El tema de víctimas es relevante. Es el que muestra la mayor diferencia de participación entre mujeres y hombres, seguramente porque las primeras son las sobrevivientes del conflicto armado y las que han tenido que desplazarse con su familia para evitar ser asesinadas o desaparecidas.

Como ocurre con el nivel de conocimiento de los espacios participativos, la participación efectiva es mayor entre quienes ostentan un nivel educativo más alto. Son las personas con estudios universitarios los que se involucran más en los espacios institucionales: en catorce de los espacios examinados se observa esa tendencia. Se destacan los Consejos de Cultura (41,2 %), los Consejos Ambientales (35,4 %), las Asambleas de Juventud (33,4 %), la Junta Nacional de Educación (33,2 %) y las Audiencias Públicas (30,6 %). Es un indicador de cualificación de la participación que no puede dejarse de lado: las personas con alto nivel educativo tienen mejores estructuras de conocimiento, acceden más fácilmente a información y pueden desarrollar mejores habilidades para la deliberación, la argumentación y la negociación, lo que mejora la capacidad de interlocución con las autoridades públicas. Ese atributo sería de gran potencia si los espacios tuvieran un mayor alcance, pero, como se argumentó en el capítulo 3, la mayor parte de los escenarios creados, sobre todo en los últimos quince años, son consultivos o de iniciativa ciudadana, no de concertación y decisión, lo que les resta poder de incidencia y lleva a una subutilización del potencial educativo que seguramente poseen sus integrantes.

Por último, la información de la encuesta indica que son las personas de estrato más bajo las que participan en mayor proporción en los espacios examinados. En diez de los dispositivos contemplados en la encuesta intervienen personas de estrato bajo en mayor proporción: Mesas de Víctimas (29,1 %), Consejos Municipales de Desarrollo Rural (24,2 %), Consejos de Política Social y Audiencias Públicas (23,0 %) y Veedurías Ciudadanas

(22,5 %), entre los más importantes. Las personas de estrato medio intervienen en mayor proporción en los Consejos de Cultura (39,7 %), la Junta Nacional de Educación (27,8 %) y las Asambleas de Juventud (24,7 %), entre otros. Aquí también puede hablarse de una “división social del trabajo participativo”, con perfiles definidos: los estratos bajos muestran un alto nivel de involucramiento en los escenarios de participación, con preferencia en aquellos que les permiten reivindicar e incidir en políticas de satisfacción de derechos y necesidades y de vigilancia de la gestión; los de estrato medio se comprometen más en temas educativos y culturales, mientras que los sectores de estrato alto se vinculan con menor fuerza al mundo de la participación y solo destacan en unos pocos escenarios. La participación en los últimos quince años parece ser una cuestión de estratos medios hacia abajo.

Si se compara la participación en los distintos espacios según se trate de líderes, activistas y personas interesadas o no interesadas, se observa una diferencia muy notoria entre la conducta de los líderes y los activistas y la de las dos restantes categorías (cuadro 9.11). Las mayores diferencias se encuentran, en su orden, en las Juntas de Educación, los Consejos de Política Social, los de Paz y Reconciliación, los Consejos de Juventud, los Consejos Ambientales, los Comités Territoriales de Justicia Transicional y los Comités de Participación Comunitaria en Salud. En esos espacios, la diferencia entre los líderes y las personas interesadas es mayor a cincuenta puntos porcentuales, y con las personas no interesadas, mayor a 57 puntos. En las Mesas de Víctimas, la Comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras, Indígenas, ROM o Gitano, y en Audiencias Públicas es más significativa la participación de los activistas. Es un resultado que no riñe con el rol que juegan cada uno de esos segmentos de la población y ratifica la idea ya señalada por Velásquez y González (2003) de que la participación en Colombia se nutre de un núcleo de personas (una élite de la participación) que mueven los espacios institucionales y que, como se verá en otro capítulo, también lideran la movilización y la protesta social. Solo en casos excepcionales la participación convoca masivamente a la población, especialmente cuando se trata de eventos cuyo objetivo logra motivar al conjunto de la población.

Con esta información, es posible definir un perfil de quienes se involucran en los espacios de participación: se trata de una población adulta, nutrida de manera importante por mujeres, personas con estudios universitarios, procedentes de estratos medios y bajos, que viven más que todo en ciudades intermedias del país. Este perfil varía levemente con respecto al dominante hace quince años, especialmente porque en ese entonces la participación tenía lugar más intensamente en municipios pequeños y la mujer tenía

**CUADRO 9.11  
ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN SEGÚN TIPO DE CIUDADANO, 2018 (%)**

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN	LÍDER	ACTIVISTA	PERSONA INTERESADA	PERSONA NO INTERESADA
Consejo Nacional, Departamental o Municipal de Planeación	63	55	15	9
Consejo Nacional, Departamental o Municipal de Cultura y Artes	61	61	31	16
Asambleas de Juventud	78	43	22	12
Consejo Nacional, Departamental o Municipal de Política Social	71	44	14	10
Consejo Nacional, Departamental, Municipal de Paz y Reconciliación	71	44	14	10
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	69	13	19	13
Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial	55	24	16	3
Comités de Participación Comunitaria en Salud (Copacos)	78	74	27	18
Veedurías Ciudadanas	62	44	16	12
Mesas Nacionales, Departamentales y Municipales de Víctimas	45	60	22	22
Comités Departamentales, Municipales de Justicia Transicional	65	42	11	8
Comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras/Indígenas/Rom o Gitano	14	62	1	12
Consejo Nacional de Adulto mayor	40	34	14	15
Consejo Nacional, Departamentales y Municipales de Participación	72	30	10	8
Junta Nacional, Departamental y Municipal de Educación	81	30	20	8
Consejo Nacional, Departamental, Municipal Ambiental	70	34	17	11
Presupuestos Participativos	54	19	17	4
Audiencias Públicas	51	68	20	8

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

menos acceso a las instancias institucionales (Velásquez y González, 2003). Hoy la participación tiende a desarrollarse en ciudades intermedias y con un rol más activo de las mujeres, especialmente en tareas de representación en espacios participativos. También hay una leve diferencia en el origen por estrato. Hace quince años, eran las personas de estrato medio las que más participaban. Ahora es claro que son los estratos bajos los que buscan en estos espacios solución a problemas sentidos de su vida diaria y a vigilar que los funcionarios públicos cumplan con esa tarea a través de las políticas públicas. Son sectores que reconocen la importancia de vincularse a esos escenarios para visibilizar su condición de desigualdad y tratar de hallar solución concreta a sus demandas.

En este universo de la participación cada vez más se nota la intervención de sectores que no eran tan visibles hace un tiempo y que están jugando un rol más activo, así no sean grupos mayoritarios en esos espacios. Por ejemplo, los jóvenes, aunque aún no muestran un alto nivel de participación, se están involucrando mucho más en los asuntos públicos, no solo en espacios diseñados para ellos, sino también en otros que no están necesariamente en conexión con sus problemáticas particulares, tales como los temas rurales, de justicia y control social, entre otros. Es también el caso de las mujeres que cada vez ganan en protagonismo y se insertan en diferentes escenarios para generar propuestas, realizar acciones de control social y contribuir a la gestión pública. Las víctimas también se interesan por participar, no solo por la urgencia de resolver sus múltiples problemas, sino para velar por la garantía de sus derechos.

La información de la encuesta se ve corroborada por los estudios documentados para esta investigación sobre experiencias participativas en diferentes temas y en distintas regiones del país, especialmente en lo que respecta a la emergencia de nuevos actores de la participación, que asoman con timidez en el escenario público, pero que no por ello dejan de ser un hecho importante en los años recientes. Es el caso de los jóvenes, las mujeres, las víctimas, los veedores y los adultos mayores. Las Mesas ambientales en Antioquia, el sistema de planeación territorial en el Meta, las consultas populares sobre la explotación de recursos naturales en varios municipios del país, la deliberación en torno a nuevas normas sobre participación ciudadana son ejemplos vivos de la aparición de nuevos actores que disputan el escenario público a quienes tradicionalmente habían copado el espacio participativo. De igual forma, las comunidades étnicas (especialmente los afrocolombianos y los indígenas) han tenido un rol protagónico en la experiencia de control social y, en general, son reconocidos como sectores líderes, no solo a través de los espacios institucionales sino, como se verá luego, en la conducción de luchas por la tierra, por la defensa de su identidad, su cultura y su territorio.

En materia de organizaciones sociales, además de las tradicionales Juntas de Acción Comunal o de las organizaciones campesinas, gremiales y sindicales, otras creadas en campos como el arte, la cultura, el medio ambiente y la defensa del territorio se han hecho sentir no solo a través de su acción, sino también mediante la construcción de narrativas culturales y políticas que han puesto de presente sus derechos, sus demandas y un conjunto de apuestas por un país más democrático, participativo y en paz, y han trabajado por ser reconocidas como sujetos políticos. Es la nueva sangre de la participación, que refleja la diversidad que hace un tiempo no era visible y que hoy reivindica hacia el resto del país su identidad en términos de diferencia más que de homogeneidad.

## REPRESENTATIVIDAD Y LIDERAZGO

### Acceso y representatividad

En Colombia, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las normas, participación en escenarios institucionales se hace por vía de representación; es decir, los distintos sectores, organizaciones o grupos que tengan el interés de ser parte de dichos escenarios deben designar o elegir, de manera democrática, a una persona para que encarne los intereses de esa organización, grupo o sector. Estos delegan en dicho agente el poder de representar sus intereses, asociados con identidades sociales, territoriales, sectoriales o políticas. Un elemento clave de la representación es la confianza que el grupo le otorga al representante, el cual debe reunir las características que validen su rol y legitimen su actuación.

Desafortunadamente, en la mayoría de los casos los sectores interesados en copiar los espacios de participación no hacen uso de procedimientos democráticos para designar a sus representantes, lo que puede llevar a que estos no trabajen por los intereses de los grupos en las diversas instancias donde tienen cabida. De otro lado, algunas personas se autodesignan para intervenir en esos espacios sin tener en cuenta los intereses de los sectores que supuestamente representan. Los datos de la encuesta dejan ver esa situación. Solo un 18,5 % de las personas encuestadas que intervienen en las instancias de participación señalan que fueron postulados por un grupo, sector u organización; el 7,9 % fueron propuestos por un funcionario y el 56,1 % admiten que se postularon ellos mismos. Este último dato es contundente por cuanto la designación

no se atiene a procesos ni a procedimientos democráticos; incluso en algunas ocasiones los sectores no tienen ni el conocimiento ni el interés de verse representados en dichos escenarios.

La autodesignación resta a los representantes enormes posibilidades de visibilizar los problemas que aquejan a su supuesta base social y construir propuestas sobre posibles soluciones. Pero, además, es una forma de eludir el uso de reglas de juego democráticas, lo que puede conducir a una situación en la que la representación de intereses pierde vigencia en la acción participativa, terminando esta última presa de intereses particulares –los del representante-. Lo colectivo queda relegado a un segundo plano, así como la posibilidad de agenciar una apuesta de gestión democrática.

Esta tendencia es generalizada: ocurre en Bogotá y en pequeños y medianos municipios. En las ciudades intermedias y grandes el peso de ese fenómeno es menor (48,8 % y 47,4 %, respectivamente), pero sigue siendo la modalidad de acceso a los espacios de participación más utilizada. Los hombres suelen llegar más frecuentemente que las mujeres a los escenarios de representación mediante procesos de postulación por parte de sus comunidades u organizaciones (21,7 % y 15,0 %, respectivamente), lo que seguramente está ligado al hecho de que la mayoría de organizaciones están conformadas por personal masculino, por lo menos en los cargos de dirección, lo que influye en la designación para cargos de representación en instancias participativas. Esto ocurre bien sea porque no se valora el trabajo de las mujeres, o porque se considera que la voz masculina tiene mayor chance de ser escuchada en esos escenarios, o también debido a que las mujeres siguen asumiendo roles secundarios y pueden sentir que no poseen las capacidades para desempeñar este tipo de roles<sup>10</sup> (cuadro 9.12).

Llama la atención el comportamiento muy parecido de los jóvenes y los adultos mayores en materia de autopostulación a cargos de representación. En ambos casos los porcentajes son sensiblemente más altos que en los otros grupos de edad (69 % y 67,1 %, respectivamente). Incluso, la postulación vía organizaciones es más fuerte en los adultos mayores que en los jóvenes, lo que significa un margen de discrecionalidad mucho mayor en estos últimos y, en consecuencia, un debilitamiento de los lazos colectivos en los procesos participativos en los que intervienen. La pregunta es si las nuevas generaciones



<sup>10</sup> Esto, por supuesto, tiende a cambiar, así sea lentamente, especialmente en organizaciones más jóvenes y menos tradicionales, en las que el patriarcalismo comienza no solo a ser fuertemente criticado, sino también superado en los hechos.

**CUADRO 9.12**

**CÓMO LLEGÓ A SER PARTE DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN POR EDAD Y GÉNERO (%)**

CÓMO LLEGÓ A SER PARTE DE LOS ESPACIOS	EDAD			SEXO		TOTAL	
	JÓVENES	ADULTOS JÓVENES	ADULTOS	ADULTOS MAYORES	MUJER		
Fui postulado	10,0	17,0	26,1	20,0	15,0	21,7	18,5
Un funcionario me postuló	3,4	10,7	8,7	5,0	8,6	7,2	7,9
Yo elegí participar	69,0	55,3	43,2	67,1	57,8	54,7	56,1
Otro	17,6	17,0	22,1	7,9	18,6	16,4	17,5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

han asimilado reglas de corte democrático en sus procesos participativos o si las lógicas son otras, menos atenidas a formas conocidas de representación democrática<sup>11</sup>.

Esta información deja un resultado claro: la representación de intereses colectivos, ligada seguramente al debilitamiento del tejido social en ciertos sectores de la población, lleva a que los dispositivos de representación democrática pierdan fuerza y a que la acción participativa dependa más de la discrecionalidad, la voluntad o el interés de los individuos, antes que de criterios de orden colectivo.

¿Cómo percibe la ciudadanía esta nueva tendencia hacia la individualización de la representación de intereses en los escenarios de participación? Según la información de la encuesta, una de cada cinco personas se siente totalmente representada por quienes hacen parte de los espacios de participación, pero una de cada tres se siente mal representado o el asunto le es indiferente. El resto de la población percibe que esa representación defiende solo parcialmente sus intereses. En otras palabras, cerca de un 66 % de los encuestados respondieron sentirse total o parcialmente representados, lo



<sup>11</sup> Otro dato llamativo se refiere al comportamiento de los estratos en este aspecto. Aunque el peso de la autopostulación es similar entre representantes de estrato bajo, medio y alto, con cifras cercanas al promedio, el estrato alto es el que menos emplea mecanismos de postulación por organizaciones o sectores mediante elección democrática: 18,7 % en el estrato bajo; 20,9 % en el estrato medio; y solo 8,5 % en el alto.

que denota un nivel aceptable de confianza entre la base social y sus delegados en los espacios de participación.

Sin embargo, al comparar estas cifras con los resultados arrojados por la encuesta aplicada en 2002, se constata que la representatividad de las personas que integran los espacios de participación se ha reducido. En efecto, en 2002, el 77,6 % de las personas se sentían parcial o totalmente representadas en los escenarios participativos. Esa proporción, quince años más tarde se redujo en 11,5 puntos, llegando solo a 66,1 %. Si se parte del supuesto de que los espacios de participación fueron concebidos con instancia de canalización de intereses colectivos, queda claro que en los últimos quince años ha habido un retroceso en esa materia, que significa no solo menos representatividad de quienes integran los escenarios de participación ciudadana, sino un rol más débil de las organizaciones, comunidades y sectores que se involucran en los asuntos públicos. En otras palabras, el debilitamiento del tejido social, ya analizado en otras páginas de este estudio, se refleja en una individualización creciente de la representación, lo que puede llevar a que el funcionamiento de la institucionalidad participativa produzca resultados más volátiles, fuertemente dependientes de las apuestas individuales de quienes se integran a ella.

El sentimiento de estar representados es mayor en las grandes ciudades (73,5 %) y en los municipios pequeños (71,2 %). Allí pueden jugar dos factores diferenciales para uno y otro caso: en las ciudades grandes, es posible que haya un tejido social más fuerte y unas reglas de juego que permitan un mayor control de la representación por parte de las organizaciones. En los municipios pequeños, la explicación puede estar en el hecho de que hay un mayor conocimiento de las personas que hacen parte de los espacios de participación, y puede existir una relación de mayor cercanía, que genera confianza, mayor interacción y un control más estrecho de la actuación de los representantes (cuadro 9.13).

Los adultos mayores, más que los otros grupos de edad, y las mujeres, más que los hombres, se sienten representados por sus líderes en los espacios de participación. Sin embargo, el comportamiento sigue el mismo patrón visto para el conjunto de la población: una representatividad menoscabada, aunque todavía percibida por una leve mayoría (cuadro 9.14).

La percepción de representatividad está directamente relacionada con el tipo de ciudadano. Los activistas y las personas interesadas en los asuntos públicos se sienten representados por sus líderes, lo que no ocurre con las personas desinteresadas (cuadro 9.15). Solo uno de cada diez de estas últimas ve que los espacios de participación son representativos de sus intereses y uno de cada tres definitivamente no se siente representado. Estas cifras no solo ponen de presente la brecha de participación que existe

**CUADRO 9.13**

**INTERVENCIÓN CIUDADANA EN ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN POR TAMAÑO DE MUNICIPIO, 2018 (%)**

TAMAÑO DE MUNICIPIO	TOTALMENTE REPRESENTADO	PARCIALMENTE REPRESENTADO	ME ES INDIFFERENTE	NO ME SIENTO REPRESENTADO	TOTAL
Bogotá	19,8	41,4	17,2	21,6	100,0
Ciudad grande	19,9	53,6	9,4	17,1	100,0
Ciudad intermedia	14,8	46,1	8,8	30,3	100,0
Municipio mediano	30,8	38,9	11,7	18,6	100,0
Municipio pequeño	16,8	54,4	14,8	14,0	100,0
<b>Total</b>	<b>18,3</b>	<b>47,8</b>	<b>12,1</b>	<b>21,8</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

**CUADRO 9.14**

**NIVEL DE REPRESENTATIVIDAD POR EDAD Y GÉNERO (%)**

NIVEL DE REPRESENTATIVIDAD	EDAD				GÉNERO		
	JÓVENES	ADULTOS JÓVENES	ADULTOS	ADULTOS MAYORES	MUJER	HOMBRE	OTRO
Totalmente representado	19,9	11,2	20,8	33,2	21,3	15,1	38,1
Parcialmente representado	47,8	51,7	44,3	43,8	47,1	48,3	61,9
Me es indiferente	11,7	14,2	11,8	6,5	10,8	13,5	0,0
No me siento representado	20,6	22,9	23,1	16,5	20,7	23,1	0,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

entre estas categorías de ciudadanos, sino que ratifican lo ya dicho sobre la falta de representatividad de las instituciones participativas para un segmento no despreciable de la ciudadanía.

**CUADRO 9.15**  
**PERCEPCIÓN DE REPRESENTATIVIDAD POR TIPO DE CIUDADANO (%)**

PERCEPCIÓN DE REPRESENTATIVIDAD	LÍDER	ACTIVISTA	PERSONA INTERESADA	PERSONA NO INTERESADA	TOTAL
Totalmente representado	22,1	12,8	21,3	9,8	18,3
Parcialmente representado	40,3	62,8	49,6	40,7	47,8
Me es indiferente	15,5	8,9	10,0	18,1	12,1
No me siento representado	22,1	15,5	19,1	31,4	21,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

## Viejos y nuevos liderazgos

Un aspecto relevante de la representatividad de las instituciones participativas es el de la renovación de los liderazgos y la forma como la ciudadanía percibe ese fenómeno. Velásquez y González (2003) señalaron en su estudio que una de las tensiones más recurrentes en el uso de los espacios de participación en ese momento era la puja entre viejos y nuevos líderes por mantener el control de la representación en las instancias de participación ciudadana. Nuevas ciudadanías comenzaban a tener visibilidad (mujeres, jóvenes, grupos ligados al arte y la cultura, etc.) y disputaban a los líderes tradicionales, en particular a los dirigentes de las Juntas de Acción Comunal, el control que estos últimos habían mantenido durante décadas sobre el favor de las comunidades y el manejo de las relaciones con el Estado. ¿Qué rumbo tomó esa tensión y qué tanto la participación ha permitido no solo el surgimiento, sino también el empoderamiento de esas nuevas ciudadanías?

Lo que se ha señalado en otros capítulos de este estudio es que la diversidad de identidades e intereses se ha ido multiplicando en las dos últimas décadas en Colombia. ¿Cómo percibe ese fenómeno la ciudadanía en general y qué tanto lo atribuye al desarrollo de las experiencias participativas? En la encuesta se preguntó el nivel de acuerdo (escala de 1 a 7) con la siguiente frase: “El funcionamiento de los espacios de participación ciudadana ha permitido que aparezcan en el municipio nuevos líderes que sustituyan a los viejos líderes”. La mayoría de las respuestas se ubican en la zona intermedia de la

tabla (49,3 %). Una de cada tres está de acuerdo con la afirmación y muy pocas personas manifestaron estar en desacuerdo parcial o total (8,0 %). En otras palabras, se tiende a aceptar que los liderazgos que han ido apareciendo en el país están reemplazando a la generación anterior de líderes y que la tensión existente hace quince años parece resolverse en favor de la nueva dirigencia social.

Bogotá es la ciudad en la que se considera que existe mayor renovación del liderazgo: el 44,0 % de los bogotanos se ubican en los dos niveles superiores de la escala (cuadro 9.16). La capital y las grandes ciudades se mueven mucho en términos de organización social y de emergencia de nuevos dirigentes. Son sociedades más diversas y con dinámicas que vuelven compleja su existencia y desarrollo. A medida que se reduce el tamaño del municipio, la idea de renovación pierde peso e importancia en la percepción ciudadana. En los municipios pequeños hay menos diversificación social y mayor estabilidad desde el punto de vista de los grupos sociales y de sus formas organizativas y de liderazgo, lo que explica que, si bien existe el sentimiento de que hay renovación, no es una percepción tan generalizada como en las ciudades: solo un poco más del 30 % de la población se ubica en la parte superior de la escala formulada.

**CUADRO 9.16  
NUEVOS LIDERAZGOS EN EL MUNICIPIO POR TERRITORIOS (%)**

TIPO DE MUNICIPIO	TOTALMENTE EN DESACUERDO	2	3	4	5	6	TOTALMENTE DE ACUERDO	NO SABE/NO RESPONDE	TOTAL
Bogotá	1,8	6,8	5,6	16,6	20,8	21,4	22,8	4,1	100,0
Ciudad grande	0,2	5,7	11,8	19,1	20,7	19,9	20,4	2,3	100,0
Ciudad intermedia	2,3	6,3	10,5	17,5	20,2	21,4	17,3	4,7	100,0
Municipio mediano	1,8	6,9	9,2	14,4	23,4	16,0	22,3	5,8	100,0
Municipio pequeño	2,9	4,7	13,8	16,3	27,4	15,9	15,4	3,7	100,0
<b>Total</b>	<b>2,0</b>	<b>6,0</b>	<b>10,2</b>	<b>17,0</b>	<b>22,2</b>	<b>19,5</b>	<b>19,0</b>	<b>4,1</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

Las diferencias entre los grupos de edad son leves, pero significativas, sobre todo por el contraste entre la opinión de los adultos mayores, que aceptan en menor proporción que los espacios de participación estén favoreciendo la aparición de nuevos líderes, y las del resto de la población, especialmente los adultos jóvenes, que ven más claramente ese cambio (cuadro 9.17). Esas diferencias no aparecen entre hombres y mujeres. Su opinión es muy parecida, aunque, si hubiese que establecer alguna diferencia, sería que las mujeres tienen a percibir más esta renovación de los liderazgos sociales en los espacios de participación. La diferencia es más notoria entre hombres y mujeres, de un lado, y quienes se identificaron como de “otro” género, pues estos últimos señalan en mayor proporción el cambio, lo que puede estar sustentado en el hecho de que en los últimos años la población LGBTI ha venido adquiriendo mayor protagonismo y se ha insertado en diversos escenarios de participación en la defensa de sus derechos. El estrato también incide en la opinión: las personas de estrato alto y medio perciben más la sustitución de liderazgos.

**CUADRO 9.17**  
**NUEVOS LIDERAZGOS POR EDAD Y GÉNERO (% HORIZONTALES)**

TIPO DE MUNICIPIO	TOTALMENTE EN DESACUERDO	2	3	4	5	6	TOTALMENTE DE ACUERDO	NO SABE	TOTAL
Jóvenes	1,6	6,9	11,4	21,0	18,8	18,4	18,7	3,2	100,0
Adultos jóvenes	1,7	6,3	9,1	15,6	22,7	19,4	20,9	4,3	100,0
Adultos	1,7	5,0	10,2	17,2	23,8	20,3	18,4	3,4	100,0
Adultos mayores	4,5	5,9	12,5	15,6	21,8	19,5	13,7	6,4	100,0
Mujer	2,2	5,9	9,1	16,3	20,8	21,9	18,9	4,9	100,0
Hombre	1,8	6,1	11,4	17,8	23,5	17,1	19,1	3,2	100,0
Otra	0,0	0,0	0,0	16,5	47,2	9,4	11,0	15,7	100,0
<b>Total</b>	<b>2,0</b>	<b>6,0</b>	<b>10,2</b>	<b>17,0</b>	<b>22,3</b>	<b>19,5</b>	<b>19,0</b>	<b>4,1</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

Las tensiones entre viejos y nuevos liderazgos, si bien tienden a resolverse en favor de estos últimos, no han desaparecido del todo. En varias instancias de participación y en el seno de las organizaciones sociales es notoria la permanencia de liderazgos tradicionales que se aferran a sus espacios de poder y despliegan estrategias para no perder dichas posiciones. Se trata en general de liderazgos autoritarios, verticales, ligados en muchas ocasiones a redes de clientela y en los que subyace el interés individual por encima del colectivo<sup>12</sup>. En los estudios de caso realizados para esta investigación se observa el intento de permanencia de la dirigencia más tradicional en las dinámicas organizativas y de participación. Es el caso, por ejemplo, de Cali, donde algunos líderes de varias instancias de participación se resisten al cambio de representación con el argumento de que poseen amplia experiencia y los conocimientos adquiridos, con los que no cuentan los líderes alternativos. Es probable que esa misma tendencia tenga lugar en otras zonas del país. El estudio sobre Medellín deja ver una tendencia en la misma dirección. Señala Carvajal (2019) que en esa ciudad “se presentan tensiones importantes entre los liderazgos tradicionales que dificultan la efectividad de los espacios de encuentro, la concertación y el avance en agendas ciudadanas”.

Esta última afirmación tiene gran importancia, pues el efecto de la permanencia de dirigentes tradicionales en los espacios de participación y las tensiones generadas con la nueva generación de dirigentes puede en ocasiones crear barreras al buen funcionamiento de las instituciones participativas: menos fluidez en su operación diaria, dificultades para la deliberación y la construcción de acuerdos en torno a apuestas colectivas. En últimas, son un obstáculo para la construcción de lo público.

## Polimembresía y polifuncionalidad

El fenómeno de encuentro y tensión entre viejos y nuevos liderazgos, y la existencia de múltiples espacios de participación han contribuido a que una buena parte de instancias sean copadas por los mismos líderes. Velásquez y González denominaron este fenómeno como la polimembresía, muy visible en la primera fase de la participación (años ochenta y noventa) en Colombia. ¿Cambió esa tendencia en los últimos quince años o se sigue reproduciendo con las mismas características de antaño?



<sup>12</sup> Según Isaza y Fernández (2018), los que apelan a estos procesos son aquellos que van en busca de prebendas y/o intereses particulares.

Todo parece indicar que ese fenómeno sigue jugando un rol clave en la conformación de los espacios de participación. Así lo señalan los hechos y así lo percibe el común de las personas. En las entrevistas realizadas en el marco de este estudio, la respuesta tiende a ser positiva, sobre todo en el caso de los liderazgos más tradicionales, ligados a prácticas del pasado. Como lo señala Restrepo (2018) en su estudio sobre las Mesas Ambientales de Antioquia, uno de los casos documentados para esta investigación, es fácil constatar el fenómeno de la polimembresía en cabeza de líderes sociales que ocupan al mismo tiempo varias instancias de participación. Para Restrepo, esta situación es más pronunciada en los municipios pequeños, donde es frecuente que un mismo líder o lideresa participe en varias instancias. Esto puede significar dos cosas, no excluyentes entre sí: o que hay pocos líderes en una localidad o territorio específico, por razones de tradición, debilidad del tejido social o factores de inseguridad, o que algunos liderazgos siguen siendo muy fuertes, tienen ascendiente sobre la población y tienen el interés y la capacidad para atender varios frentes de participación a la vez. En municipios más grandes o en ciudades, la diversidad social y la frecuente aparición de nuevos liderazgos contribuyen a que ese fenómeno pierda fuerza. Pero no ha desaparecido del todo, como lo registran los estudios sobre la participación en las cuatro grandes ciudades, realizados para esta investigación.

Los líderes lo declaran. En efecto, en la encuesta se preguntó a quienes han participado alguna vez en una instancia de participación si habían pertenecido a la vez a más de una de ellas. La respuesta no deja de sorprender: uno de cada cuatro lo hicieron (26.7 %). Esta costumbre es más arraigada en personas que habitan en municipios medianos (38.6%), más en adultos de 45 a 64 años (31,9 %) que en jóvenes (21,2 %), y en personas de estrato alto (33,6 %). No hay diferencias notorias entre hombres y mujeres, pero sí con otro género, cuyos integrantes señalan que no practican ni han practicado esa conducta (cuadro 9.18).

Como lo señalan Velásquez y González (2003), el fenómeno de la polimembresía propició la creación de una élite que copa varios espacios y antepone en el ejercicio de representación sus objetivos particulares a los intereses colectivos. De igual forma, constituye una barrera difícil de franquear por otros actores que quieren entrar en la escena y generar innovaciones en las prácticas ligadas a la construcción de lo público. Esta élite de la participación sigue presente en las dinámicas participativas y todo parece indicar que seguirá copando los espacios mientras no se generen nuevos liderazgos y nuevas formas (culturales y políticas) de asumir la representación de los intereses colectivos.

Otro fenómeno, similar al de la polimembresía, es la polifuncionalidad, es decir, la representación alternada de un mismo líder en sectores diferentes. Por ejemplo, un miembro del Consejo Municipal de Planeación de un territorio alterna su representación

**CUADRO 9.18  
POLIMEMBRESÍA POR TAMAÑO DE MUNICIPIO, EDAD Y GÉNERO (%)**

	TIPO DE MUNICIPIO					EDAD				<b>TOTAL</b>
	BOGOTÁ	CIUDAD GRANDE	CIUDAD INTERMEDIA	MUNICIPIO MEDIANO	MUNICIPIO PEQUEÑO	JOVEN	ADULTO JUVENIL	ADULTO	ADULTO MAYOR	
Sí	29,2	24,2	25,4	38,6	24,1	21,2	26,3	31,9	25,6	26,7
No	70,8	75,8	74,6	61,4	75,9	78,8	73,7	68,1	74,4	73,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

en diferentes períodos. En un primer momento, representa a un sector social (las mujeres, las juntas de acción comunal o a las ONG) y, en el siguiente, cambia de identidad y agencia los intereses de otro sector social o económico. Así, un agente participativo hace parte del Consejo por más de un periodo, pero con identidades diferentes.

Esa pregunta también fue formulada a las personas que en la encuesta declararon haber participado alguna vez, o estar participando, en alguna instancia. Los resultados son muy dicientes al respecto: el 73,1 % de las personas afirmaron haber utilizado esta práctica. Se trata entonces de un comportamiento generalizado. Esto es particularmente usual en las ciudades grandes (exceptuando a Bogotá, que está un poco por debajo del promedio) y en pequeños municipios; entre los mayores de 45 años, y entre las mujeres (78,4 %) más que entre los hombres (66,9 %). Las personas de bajo nivel educativo (90,4 %) y los desempleados (100 %) acuden igualmente a esta práctica (cuadro 9.19).

Las prácticas de polimembresía y polifuncionalidad, basadas en el mismo supuesto de monopolio de la representación, tienen un estrecho vínculo con el análisis realizado en la sección anterior sobre la individualización de la representación en los espacios de participación. Una representación colectiva, a diferencia de la individual, está más sujeta al monitoreo y la evaluación por parte de los miembros de la organización o la comunidad representada, lo que no ocurre en los procesos de corte individual. Además, producen efectos negativos en la participación: de un lado, perpetúan la hegemonía de ciertos dirigentes, quienes terminan siendo discretionales en sus decisiones y abandonan su base social en términos de contacto, consulta, deliberación y representación

**CUADRO 9.19**  
**POLIFUNCIONALIDAD POR TAMAÑO DE MUNICIPIO, EDAD Y GÉNERO (% VERTICALES)**

	TIPO DE MUNICIPIO					EDAD				TOTAL
	BOGOTÁ	CIUDAD GRANDE	CIUDAD INTERMEDIA	MUNICIPIO MEDIANO	MUNICIPIO PEQUEÑO	JOVEN	ADULTO JOVEN	ADULTO	ADULTO MAYOR	
Sí	72,3	87,9	68,6	56,5	79,8	63,5	69,5	79,6	80,7	73,1
No	27,7	12,1	31,4	43,5	20,2	36,5	30,5	20,4	19,3	26,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

de intereses; de allí a la adopción de conductas tradicionales de orden burocrático y clientelista no hay más que un paso, como lo señalaron Velásquez y González (2003). De otro, reducen las posibilidades de renovación de los liderazgos, algo bastante productivo desde el punto de vista de la innovación, de la competencia democrática y de la incorporación de prácticas refrescantes en el ejercicio de la participación. Ambos efectos llevan una consecuencia social: el debilitamiento del tejido social y del ejercicio de una ciudadanía activa e inclusiva.

## CAPACIDADES Y RECURSOS

El ejercicio de la participación requiere habilidades, conocimientos, capacidades y recursos. Para participar no solo es necesario querer involucrarse en los asuntos públicos y tomar la decisión de hacerlo, sino saber participar y tener claro para qué. Los agentes participativos deben reunir una serie de requisitos que los habilitan para cumplir a cabalidad sus responsabilidades. El solo diseño institucional de la participación en Colombia no basta; requiere de parte de los actores un conocimiento sobre las normas, las políticas y los programas y proyectos que se están adelantando en los territorios y en el país. Ello significa que hacer parte de un espacio de participación de manera responsable y atendiendo la representación de los intereses del grupo u organización exige un mínimo de competencias, habilidades y recursos.

Garantizar que ello suceda es una de las responsabilidades de las entidades estatales, nacionales y territoriales, en la promoción de la participación ciudadana. El artículo 103 de la Constitución Nacional lo establece claramente: “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”. La Ley Estatutaria 1757 de 2015 incluye un conjunto de disposiciones en la misma dirección.

Como se indicó en los capítulos 4 y 5, los gobiernos han generado, en mayor o menor medida, herramientas y procedimientos para promover la participación y habilitar a diferentes actores para su intervención en la construcción de lo público: escuelas de formación, elaboración de manuales y de “cajas de herramientas” para el adecuado ejercicio de la participación; foros y seminarios, capacitaciones cortas, aprestamiento para el ejercicio de la veeduría ciudadana, encuentros de experiencias, campañas de información y sensibilización, entre otras cosas. Un alto funcionario del Ministerio del Interior, entrevistado para este estudio, afirmó:

Algo que hemos visto es que, por ejemplo, aquellos actores que trabajan en temas de política han estado muy interesados en participar de las escuelas de formación política que nosotros desarrollamos; y eso también se ha dado, no solo desde quienes tienen participación directa sino desde la ciudadanía en general por el inconformismo hacia la toma de decisiones aislada de la gente o de los sentires de quienes viven a diario los problemas. (Entrevista al viceministro para la Participación y la Igualdad de Derechos del Ministerio del Interior, julio de 2018)

En Medellín, una de las apuestas del alcalde Alonso Salazar fue la formación ciudadana:

La formación ciudadana para instancias formales de participación, grupos poblacionales focalizados y ciudadanías emergentes, se convirtió en este periodo de tiempo en un tema protagonista, ante la necesidad de cualificar viejos y nuevos liderazgos. Se intentó desde este énfasis, afectar positivamente la labor pública y el papel de actores como las JAL, la cualificación de “las capacidades organizativas y colectivas de las organizaciones comunales y sociales, y

[siguió] siendo un reto la formación de nuevos liderazgos y el mejoramiento de la práctica de participación comunitaria". (Alcaldía de Medellín, 2008, citado por Carvajal, 2018, p. 11).

Las acciones de mejoramiento de capacidades no han estado exclusivamente en manos del Gobierno nacional. Otros actores como las ONG, las iglesias, organizaciones religiosas, gremios y entidades privadas, el sector académico y cooperación internacional, entre otros, han desplegado esfuerzos para contribuir a la cualificación de los agentes participativos y al fortalecimiento de sus formas organizativas en distintas zonas del país. Por su parte, las organizaciones sociales han tomado conciencia de la necesidad de preparar y formar a sus miembros con el fin de que desempeñen los roles que les corresponden de manera pertinente y eficaz<sup>13</sup>. Es la forma de contribuir al fortalecimiento de lo público y del sistema democrático, como lo señala Carvajal (2018), a propósito de Medellín:

Existe un acumulado de casi dos décadas de esfuerzos de líderes, organizaciones sociales y comunitarias y ciudadanos en general por construir o transformar desde sus distintas acciones colectivas y organizativas, una ciudad diferente, utilizando la participación como medio o estrategia para la planeación del desarrollo, la gestión y transformación local, el diagnóstico y reconocimiento de sus necesidades y potencialidades, la incidencia en la gestión pública municipal, la construcción de confianza entre sus pares y con el mismo Estado municipal y la democratización de las relaciones sociales y la vida en comunidad. (p. 31)

A esto se suma la llegada a la administración municipal de gobiernos progresistas simpatizantes de la participación, lo que evidencia que entre los años 2004 y 2011, hay un aumento importante de la oferta participativa desde la

 <sup>13</sup> El interés por el mejoramiento de capacidades no es, sin embargo, generalizado. En el universo de la participación es posible encontrar también dirigentes que no se preocupan por perfeccionar su desempeño, muchos de ellos inmersos en prácticas clientelistas y burocráticas en las que los conocimientos y las competencias para la participación no son prioritarios. Por el contrario, su trabajo está más ligado a las formas tradicionales de acción de las organizaciones políticas cuyo principal propósito es la acumulación electoral en cabeza de la dirigencia política antes que la promoción de una ciudadanía activa y solidaria.

institucionalidad pública y desde organizaciones pertenecientes al mismo sector social y de fundaciones. Se crea normativa específica que sirve de apalancamiento para el aumento y cualificación de los procesos existentes y se modifica la arquitectura institucional, incluso en algunos casos, con oferta diferencial para grupos poblaciones y sectores como las mujeres, los jóvenes, la población LGBTI, el sector ambiental, el cultural y el educativo (p. 32).

La iniciativa ciudadana ha sido importante para lograr que los gobiernos respondan a su obligación de fortalecer a los actores de la participación. Villamarín, Leal y Palacios (2018), refiriéndose a la experiencia de planeación participativa en el departamento del Meta, señalan: “la experiencia ha demostrado que –en la mayoría de los casos– hay un grupo base de consejeros y consejeras comprometidos e interesados en contribuir a la construcción de una cultura de la planeación participativa en su territorio, y este grupo busca por todos los medios mover la institucionalidad y crear condiciones para que el Estado cumpla con su responsabilidad de promover y facilitar la participación en las decisiones públicas y brindar el apoyo logístico necesario para el cumplimiento de las funciones de los CTP”.

El efecto de este esfuerzo para fortalecer las capacidades de los participantes se mide en la calidad de los procesos y de los resultados. Los procesos, sin duda, mejoran: la deliberación es más rica en contenidos y en argumentos; la negociación con las autoridades públicas tiene mejores bases; el conocimiento y la información que manejan los integrantes de los espacios de participación contribuyen a la formulación de mejores propuestas; la “astucia ciudadana” (Hilmer, 2010) gana terreno, pues los actores sociales conocen mejor la estructura del Estado, las fórmulas presupuestales, los planes de desarrollo, las bases de la gestión pública y, sobre todo, sus derechos como ciudadanos. Los productos también ganan en calidad: las decisiones son más pertinentes y legítimas; aumenta la confianza entre los diferentes actores; los problemas tienen a encontrar mejores soluciones; los recursos públicos son utilizados de modo más eficiente y la acción estatal produce mejores resultados en términos de la solución de problemas y de la oferta de más y menores bienes y servicios públicos.

Un buen ejemplo de esta combinación virtuosa de proceso y producto es la experiencia de formulación participativa de la Ley 1757 de 2015 y de los lineamientos para la formulación del proyecto de ley de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales. En ambos procesos, si algo se destaca es la intervención de personas calificadas y con capacidades para la argumentación, el diseño de propuestas, la

concertación y la defensa de sus posturas ante los demás actores (sociales, del ejecutivo y del Congreso). Como lo señalan Velásquez y González (2019):

Hay que destacar que la deliberación fue un escenario clave para ‘poner las cartas sobre la mesa’ por parte de quienes intervinieron y construir los desacuerdos –no solo los acuerdos– que se derivaban de las posiciones de cada una de ellas. Eso significó una relación transparente entre los actores que permitió avances en el diálogo y la concertación en medio de las naturales diferencias de puntos de vista. Lo que demuestran los resultados de esta experiencia es que efectivamente las OSC tuvieron una influencia en el contenido final de la ley y que ésta puede considerarse como un ejercicio de gobernanza participativa en términos de diálogo entre actores y construcción colectiva de un bien público. (p. 31)

¿Cómo ven los colombianos a sus representantes en los espacios de participación en términos de conocimientos y capacidades para desempeñar su tarea? La encuesta sobre participación arroja algunos resultados al respecto. La valoración es, en general positiva. Más del 70 % de las personas creen que sus representantes tienen la calificación necesaria para desempeñar su tarea. De ellos, el 56,6 % creen que algunos la poseen. Quienes más confían en las capacidades de sus líderes son personas jóvenes, que viven en las grandes ciudades, pero también en los municipios más pequeños, que tienen estudios postsecundarios y pertenecen a los estratos altos de la población. No existen diferencias significativas en términos de género. Hombre y mujeres piensan parecido a ese respecto, no así quienes se identificaron de otro género, los cuales también confían en los conocimientos y capacidades de sus representantes (cuadros 9.20 y 9.21)<sup>14</sup>.

Estos resultados pueden ser vistos también desde la mirada del “vaso medio vacío”, es decir, como un déficit de capacidades y conocimientos de los representantes de la ciudadanía en los espacios institucionales. Que solamente el 15,6 % de las personas acepten que la mayoría de sus representantes cuentan con las capacidades necesarias para desarrollar su función sustenta esta lectura, así como el alto porcentaje de quienes creen



<sup>14</sup> No sobra señalar que dos de cada siete personas declararon en la encuesta que sus representantes no tenían las cualidades y los conocimientos necesarios para representarlas en los espacios de participación, o bien no sabían si sus representantes contaban con ese activo. Es una cifra no despreciable que lleva a pensar que en esa tarea falta un trecho aún por recorrer.

**CUADRO 9.20**

**VALORACIÓN DE LAS CUALIDADES Y CONOCIMIENTOS DE LOS AGENTES PARTICIPATIVOS POR EDAD Y GÉNERO (%)**

TIENEN CAPACIDADES Y CONOCIMIENTOS	EDAD				GÉNERO			TOTAL
	JÓVENES	ADULTOS JÓVENES	ADULTOS	ADULTOS MAYORES	MUJER	HOMBRE	OTRO	
Sí, la mayoría	15,8	15,7	16,7	11,8	13,3	17,6	28,2	15,6
Sí, algunos	61,4	56,9	52,5	59,1	58,8	54,6	48,9	56,6
No, ninguno	11,2	12,6	16,2	15,5	14,2	13,3	9,1	13,7
No sabe/No responde	11,6	14,8	14,6	13,6	13,7	14,5	13,8	14,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

**CUADRO 9.21**

**VALORACIÓN DE LAS CUALIDADES Y CONOCIMIENTOS DE LOS AGENTES PARTICIPATIVOS POR NIVEL EDUCATIVO (%)**

CUALIDADES Y CONOCIMIENTOS DE LOS AGENTES PARTICIPATIVOS	NIVEL EDUCATIVO			
	BÁSICA PRIMARIA	MEDIA	TÉCNICO O TECNÓLOGO	UNIVERSITARIO
Sí, la mayoría	15,9	14,6	16,0	17,0
Sí, algunos	54,8	54,4	59,8	58,9
No, ninguno	13,3	16,1	11,8	11,5
No sabe/No responde	16,0	14,9	12,4	12,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

que no poseen esas cualidades o simplemente no lo saben. Esto podría ser motivo de preocupación, si se tiene en cuenta que la situación es así percibida luego de treinta años de instalada la participación como componente de la gestión pública. Esto puede ser particularmente cierto en las ciudades intermedias y en los municipios medianos, donde

el porcentaje de confianza en las capacidades de los líderes es menor que el promedio (68,1 % y 69,6 %, respectivamente). Ello probablemente se debe a una baja valoración otorgada a la participación ciudadana en el seno de la gestión pública, lo que se traduce en baja iniciativa de los gobiernos para promover la participación; escasez de recursos económicos y humanos invertidos en ese campo; o cierto temor de las autoridades públicas a fortalecer a las organizaciones y a sus líderes, en tanto puedan convertirse en un polo fuerte de la relación y generen demandas contrarias a su apuesta política.

En el diagnóstico sobre participación ciudadana, realizado por Foro Nacional por Colombia en siete municipios, en el marco del Programa Fortaleciendo, aparece claramente este tipo de debilidades, ligadas al desinterés de los alcaldes y de sus equipos de gobierno en impulsar la participación, pero también a la poca experticia, la baja capacidad y la pasividad de los líderes sociales. Si bien en los planes de desarrollo de los municipios analizados quedaron incluidos algunos programas y proyectos de impulso a la participación, estos no se tradujeron en acciones concretas que lograran posicionar la participación ciudadana como un factor relevante de la vida local. Tampoco existían en esos municipios entidades públicas o privadas encargadas de promover la participación, ni articulaciones entre las diferentes dependencias del gobierno local para incentivar la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, y mucho menos para capacitarlos y brindarles conocimiento e información.

Aunque en esos municipios existen ciertos liderazgos interesados en interactuar con las autoridades municipales y hacer parte de los pocos espacios de participación existentes (ver capítulo 5), su acción se ve frenada por rasgos estructurales de la vida local que les impiden proyectarse con mayor fuerza en la escena pública, por ejemplo, los problemas de convivencia y el conflicto armado que han afectado de modo severo a varios de estos municipios; o las condiciones de pobreza y falta de oportunidades; o bien la larga tradición de gestión pública de corte autoritario que las élites políticas han impuesto durante décadas en esas localidades. No es solamente una cuestión de voluntad individual o colectiva de los líderes y sus organizaciones, sino de un entramado de condiciones del entorno que interponen barreras al ejercicio de la participación y menoscaban la posibilidad de que mejoren su capacidad y sus posibilidades de interlocución con las autoridades públicas.

Ese fue precisamente uno de los hallazgos del estudio sobre la incidencia de actores armados ilegales en la gestión municipal en Colombia, realizado por Foro y publicado hace diez años (Velásquez, 2009). En varios de los dieciocho municipios estudiados, por ejemplo, Cabrera (Cundinamarca), Sotará (Cauca), Ocaña y Salazar de las Palmas (Norte

de Santander), Puerto López (Meta) y Magangué (Bolívar), el modelo de gestión característico era el de control político vertical, un esquema en el que las autoridades públicas orientan la gestión en función de sus intereses particulares y monopolizan la toma de decisiones excluyendo de ellas a otros actores locales. Esa élite política controla los hilos de poder y establece los cauces por los cuales se desarrolla la gestión. Así, “las lógicas políticas que han caracterizado en particular a los municipios estudiados, [están] fuertemente atravesadas por imaginarios de carácter autoritario y por sistemas de relación piramidales entre los actores políticos y entre éstos y la población” (p. 334).

Este modelo no contempla la participación como un ingrediente de la gestión o, si lo hace, la instrumentaliza para fines específicos de acumulación político-electoral y de legitimación del propio esquema de gobierno. Pueden existir espacios de participación, diseñados al tenor de lo dispuesto por las normas nacionales, pero no cumplen su rol de incidencia en las decisiones públicas. No se trata de involucrar a la ciudadanía en las decisiones públicas, sino de incorporarlas en la lógica de reproducción del sistema de gestión. En esas circunstancias, lo que menos interesa a las autoridades de gobierno es empoderar a la ciudadanía mediante procesos de capacitación, entrega de información, incorporación en espacios de deliberación, etc. Por el contrario, buscan subordinación y funcionalidad de las instancias y de sus integrantes al proyecto político dominante.

Lo anterior sugiere la estrecha relación entre posibilidades de fortalecimiento de capacidades de la dirigencia social para el ejercicio de la participación y los rasgos del modelo de gestión dominante. En las ciudades grandes el modelo de gestión ha evolucionado de formas autoritarias hacia una apertura –tímida en algunos casos, más robusta en otros– a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Ello abre la puerta a programas de mejoramiento de capacidades, de entrega de información y de generación de mejores condiciones para el ejercicio de la participación. Otra cosa ocurre en modelos tradicionales, caracterizados por el control de las decisiones por parte de los actores políticos en el Gobierno. Son modelos excluyentes, que no contemplan la participación ciudadana como componente de la gestión y que, en caso de acceder a la puesta en marcha de algunas instituciones participativas, tratan de convertirlas en elementos funcionales a su modelo de gestión. Allí, las posibilidades de una oferta estatal de programas para mejorar cualitativamente la acción ciudadana son prácticamente nulas, lo que obliga a la dirigencia social a buscar otras vías para su fortalecimiento.

Aparte de las capacidades, un segundo aspecto de este análisis concierne a los recursos con los que cuentan los agentes participativos para ejercer su función. Estos recursos pueden ser de información, organizativos, de tiempo y financieros. Una primera

condición esencial para participar es contar con la información adecuada sobre los asuntos que son objeto del proceso, lo que requiere una oferta de información suficiente, oportuna, confiable y accesible de parte de las entidades del Estado, en cualquiera de sus niveles. En esta materia, existe un avance importante en los últimos quince años, si se compara la situación actual con lo que ocurría hasta finales del siglo pasado. Ese avance se refleja en el número creciente de sistemas de información pública diseñados y puestos al servicio de los usuarios por las entidades nacionales y por gran parte de las administraciones municipales y departamentales, especialmente en la ciudades grandes e intermedias. Es un hecho que cada vez más las agencias del Estado se preocupan por acopiar, sistematizar y divulgar información que la ciudadanía puede emplear para múltiples propósitos, incluido el ejercicio de la participación. Además, la información constituye también un soporte vital para el funcionamiento de dichas entidades. Para citar algunos ejemplos de entidades del orden nacional: el Departamento Nacional de Planeación cuenta por lo menos con cuarenta y un sistemas de información (DNP, s.f.), entre los cuales se encuentra el Archivo Nacional de Datos (ANDA); Ciudadanos Visibles, el Sisbén (Sistema de Identificación de Beneficiarios); el Observatorio de Familia; el Sistema General de Regalías; el sistema de Rendición de cuentas y Sinergia (Sistema de Evaluación de Gestión y Resultados).

El Ministerio de Educación tiene el Observatorio laboral para la educación superior, el Spadies (causas, variables y riesgos determinantes de la deserción estudiantil); Simat (Sistema Integrado de Matrículas); y el SNIES (sistema que recopila y organiza información relevante sobre educación superior). Por su parte, el Ministerio de Salud tiene el Sivigila (Sistema de Vigilancia en Salud); el Registro de personas con discapacidad; el Registro individual de prestadores de servicios (REPS); el Registro Único de Afiliados (RUAF). Función Pública ha creado el Sistema de seguimiento institucional de las entidades del orden nacional y territorial; el SIGEP (empleo público); el SUIT (instrumento de apoyo para la implementación de la política de racionalización de trámites que administra Función Pública. El sector ambiental también ofrece información a través de más de diecisésis sistemas de información. Y sigue una larga lista en los diferentes sectores de la gestión pública.

La dificultad radica en que estos sistemas son poco accesibles al ciudadano, bien sea por falta de su divulgación, bien porque el acceso es dispendioso o porque pueden estar diseñados con un alto nivel de especialización técnica, lejos del alcance de la ciudadanía. Por ello, uno de los asuntos nodales en este campo es el de las estrategias utilizadas por las entidades que producen y manejan la oferta de información para la apropiación y uso de los sistemas por parte de la ciudadanía. Todo parece indicar que su conocimiento y

manejo se restringe a un ámbito de personas especializadas, investigadores o académicos. Lo mismo puede aseverarse de los sistemas ofrecidos por las alcaldías y gobernaciones. Hay sin duda desde hace varios años la intención acompañada del esfuerzo por incrementar la oferta de información, pero no necesariamente las estrategias adecuadas para que baje a quienes deberían hacer uso de ella.

La Ley 1712 de 2014, de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional, representa un paso importante en términos de publicidad de la información y de ratificación del derecho ciudadano a conocer lo que el Estado y los privados que cumplen funciones públicas hacen y producen. La ley, en efecto, indica en su artículo 4 que es un derecho fundamental de los ciudadanos acceder a la información, exceptuando aquellos casos en que la Ley o la Constitución así lo dispongan. Este derecho implica divulgar la información y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que significa que las autoridades tienen la obligación de producirla y trasladarla de la mejor manera a los ciudadanos. La ley ha sido reglamentada mediante decretos y resoluciones<sup>15</sup> y complementada por políticas del Gobierno nacional, como el documento Conpes 3920 sobre explotación de datos, y el 3654 sobre rendición de cuentas de las entidades del Estado, este último aprobado dos años antes de la expedición de la ley.

Con todo, la ley y las decisiones de política pública no parecen haber sido suficientes para que la ciudadanía cuente a tiempo con la información necesaria para mejorar el ejercicio de la participación en los asuntos que le interesan. La encuesta de participación de 2018 así lo señala: el 59,0 % de las personas encuestadas manifestaron que el obstáculo más importante para participar es el acceso a la información (cuadro 9.22), cifra menor que la registrada por la encuesta de 2002, pero aún la mayor entre las barreras identificadas. No contar con ella impide a los agentes participativos realizar de manera eficaz y calificada su labor y les genera múltiples problemas para cumplir con sus roles, en particular el conocimiento de los problemas y sus soluciones, la elaboración de propuestas para incidir en las decisiones finales de política pública, la valoración de los planes, programas y proyectos y la implementación de acciones de seguimiento y evaluación<sup>16</sup>.



<sup>15</sup> También se cuenta con el Conpes 3920 sobre explotación de datos; Decreto Reglamentario 1081 de 2015 (reglamentar la Ley 1712 de 2014 en lo relativo a la gestión de la información pública) y Resolución 3564 de 2015 reglamentación de aspectos de la Ley 1712 de 2014).

<sup>16</sup> Las dificultades de acceso a la información fueron vividas por el equipo que adelantó este estudio. En efecto, con el fin de conocer la labor realizada por las entidades nacionales en materia de fomento de la participación ciudadana, investigamos las páginas web de las entidades más vinculadas a

**CUADRO 9.22**

**OBSTÁCULOS PARA LA PARTICIPACIÓN, 2002 Y 2018 (% CON RESPECTO AL TOTAL DE ENCUESTADOS)**

OBSTÁCULOS	2002	2018
La falta de información	68,0	59,0
La desconfianza de la gente hacia los demás	36,9	25,2
El desconocimiento de los derechos por parte de la gente	35,1	31,4
La falta de voluntad de los políticos	31,1	18,9
La falta de conciencia de la gente	30,0	22,2
La falta de tiempo	28,9	44,0
El conflicto armado	24,4	10,2
La inexistencia de mecanismos adecuados	13,2	S.I.
La falta de recursos	S.I.	8,6
La legislación muy rígida y exigente	3,2	4,2
Otro	0,8	3,5

S.I.: sin información

FUENTE: Velásquez y González (2003) y Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

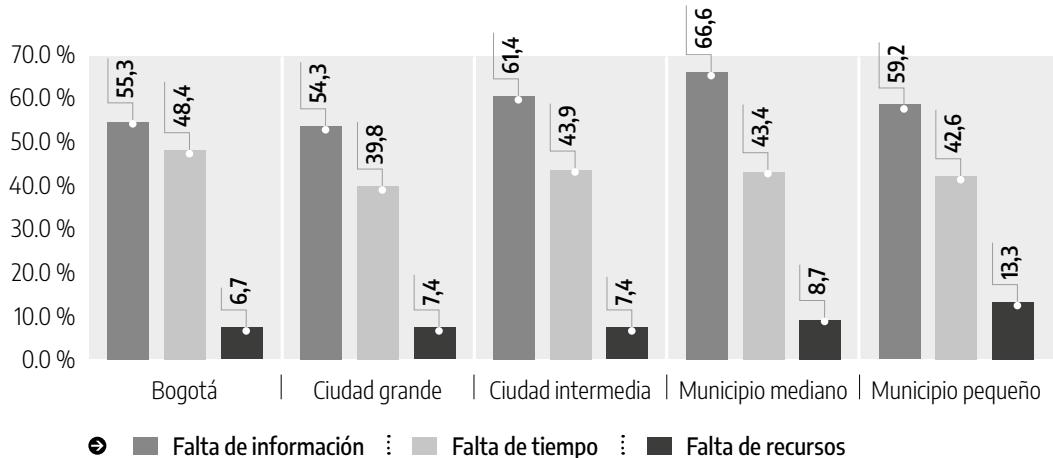
La ausencia de información es más notoria en las ciudades intermedias (61,4 %) y los municipios de tamaño medio (66,6 %), entre los jóvenes (61,1 %), entre los pueblos indígenas (77,5 %) y las comunidades afrocolombianos (63,6 %), y en el estrato bajo de la población (62,3 %) (gráficos 9.5, 9.6 y 9.7).

Los problemas de la información no se originan exclusivamente en la oferta. También tienen raíz en la demanda ciudadana. El uso de la información supone el reconocimiento por parte de la ciudadanía y de sus representantes en los espacios de participación de que ese es un insumo necesario para relacionarse de forma adecuada con las autoridades públicas y para formular iniciativas de política pertinentes. Esa cultura de la



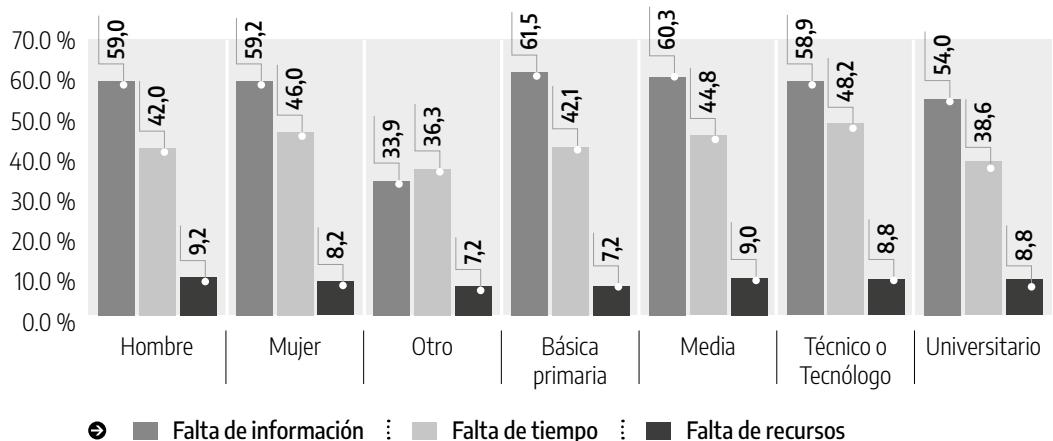
procesos de participación, en las que no fue posible encontrar información suficiente y de calidad. Solicitamos, entonces, a través de cartas a las entidades que nos fuera remitida la información. Recibimos respuesta de varias de las entidades consultadas, pero muy pocas brindaron la información y la documentación esperada. Fue necesario acudir en algunos casos a derechos de petición.

**GRÁFICO 9.5**  
**OBSTÁCULOS DE LA PARTICIPACIÓN POR TAMAÑO DEL MUNICIPIO (%)**



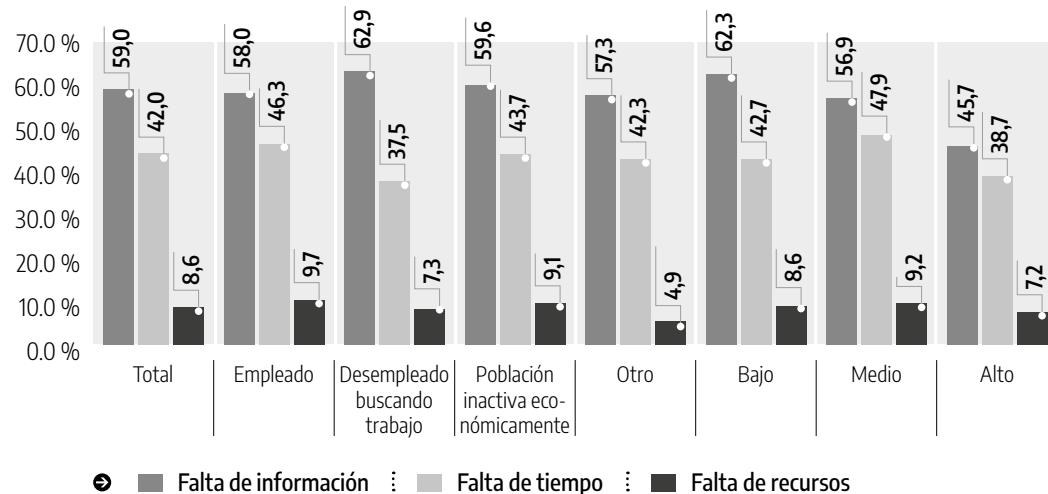
FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

**GRÁFICO 9.6**  
**OBSTÁCULOS A LA PARTICIPACIÓN POR GÉNERO Y NIVEL EDUCATIVO (%)**



FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

**GRÁFICO 9.7**  
**OBSTÁCULOS A LA PARTICIPACIÓN POR OCUPACIÓN Y ESTRATO (%)**



FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

información no está necesariamente arraigada en todos los segmentos de la población. Aunque las redes sociales, los medios de comunicación y la misma oferta ha ayudado a que la gente tome contacto con datos que le pueden ser útiles para su desempeño en el escenario público (ver lo señalado en el capítulo 6 al respecto), aún estamos lejos de que el ciudadano común y corriente entienda la importancia de este elemento para valorar las decisiones públicas e intervenir en su elaboración. Eso también ocurre entre la dirigencia social, en muchos casos refractaria a definir sus propuestas de política con base en un conocimiento informado de los problemas.

Se espera de los agentes participativos y de la ciudadanía que cultiven la idea de que la información juega un rol determinante en la participación y, en consecuencia, que exijan garantías para ejercer el derecho a la información y hagan uso de instrumentos y mecanismos para obtenerla, cosa que hasta ahora no es una conducta generalizada. Hay sectores ciudadanos y de líderes que aún desestiman el valor de la información técnica y consideran que, dado que las comunidades son las que conocen sus propios problemas, no requieren de ella para realizar los diagnósticos y las posibles propuestas de solución. Por supuesto, hay excepciones que pueden ser calificadas como un paso

adelante en el largo camino hacia una participación informada. Los ejercicios que han realizado, por ejemplo, los consejeros de planeación, los veedores ciudadanos, las víctimas, entre otros, en su función de emitir un concepto sobre los planes de desarrollo, de realizar seguimiento a proyectos u obras y de contribuir a la formulación de la política de víctimas, les ha permitido identificar y valorar la importancia de la información para mejorar sus diagnósticos y contribuir de manera calificada a la toma de decisiones. Además, hay que señalar el uso creciente del derecho de petición como instrumento para el acceso a la información.

Otro de los obstáculos para el ejercicio de la participación arrojados como resultado de las dos encuestas es la falta de tiempo de dedicación a las labores participativas. El 44,0 % de las personas encuestadas en 2018 aluden a ese factor. Lo relevante, además, es que en la encuesta de 2002, esta barrera ocupaba el quinto lugar en la jerarquía de obstáculos, con un porcentaje inferior al 30 %. En 2018, se incrementó esa cifra en más de 15 puntos y llegó a ocupar el segundo lugar, desplazando a otros factores, por ejemplo, la desconfianza hacia los demás y el desconocimiento de derechos por parte de la gente.

Sobra señalar que la participación exige tiempo para asistir a reuniones y eventos, para intervenir en procesos de formación y cualificación, para informar y comunicarse con las organizaciones y grupos, para la búsqueda y procesamiento de información y para llevar a cabo otras actividades concernientes a este rol (creación de redes y plataformas, consulta a bases sociales, relación con otros actores, etc.). En un país en el que una proporción importante de la población no ha resuelto del todo sus problemas de subsistencia e ingresos, el factor tiempo gana preponderancia como barrera para participar en la vida pública. Por eso, el segmento de la población económicamente activa, que agrupa a personas hasta la edad adulta, vinculadas al mercado de trabajo, percibe cada vez más que cuenta con poco tiempo para vincularse a los asuntos comunitarios. Esto explica, además, que los adultos mayores, algunos de los cuales gozan de jubilación o están retirados de la actividad laboral, se refieran en menor proporción (41,9 %) a la falta de tiempo como barrera para su participación, a diferencia de las demás cohortes de edad<sup>17</sup>.

El tema de los recursos económicos para la participación también constituye un problema para muchas de las personas que desean involucrarse en la vida pública. El 8,6 % de las personas encuestadas lo mencionaron como uno de los tres principales

→

<sup>17</sup> Este dato coincide parcialmente con el resultado de la encuesta aplicada en 2002, en la que los adultos mayores y los desempleados declaraban ser los grupos con más tiempo para participar.

obstáculos a la participación, cifra que se incrementa en el caso de los pequeños municipios (13,6 %) y de la población joven (11,2 %). En el capítulo 4 se analizó en detalle el tema desde el punto de vista de la oferta estatal de apoyo a la participación. Allí se reconoció que aunque ha aumentado el volumen de dineros para financiar las actividades de promoción y ejercicio de la participación en varios campos, sigue siendo un monto pequeño comparado con la magnitud de la tarea. Y ello repercute evidentemente en la acción participativa, pues esa es la fuente principal de su financiación<sup>18</sup>. En las entrevistas y grupos focales realizados a líderes y lideresas sobresale ese punto como queja ciudadana con respecto a la acción del Estado. Los dineros para el soporte de la acción participativa son escasos, lo que significa un flaco apoyo a la actividad por parte del Estado.

En las entidades territoriales, los pocos recursos se enfocan generalmente a ejercicios de formación, difusión de información y fortalecimiento de las organizaciones sociales. De todas formas, son actividades poco sistemáticas, sobre todo en municipios pequeños y medianos, y dirigidas a unos pocos sectores comunitarios. A ello se suma el hecho de que no existe una noción clara, a nivel nacional y territorial, sobre lo que significa la participación, por lo que, en algunas ocasiones, los recursos son asignados a actividades que no tienen relación con la promoción de la participación<sup>19</sup>. Una funcionaria de la Contraloría Nacional entrevistada para este estudio anotaba:

Aún no hay claridad desde las instituciones sobre cuáles actividades son más importantes; en muchos casos se destinan gran cantidad de recursos a las fiestas del pueblo y eso es ‘participación’; y aunque la Ley trata de acotar los escenarios, su implementación ha sido complicada, además porque no hay una normatividad asociada a este tema. Las instituciones aun no tienen claridad frente al tema, y empiezan a combinar asuntos de participación con gestión o mercadeo. Por más que la ley aclare, se siguen viendo rezagos en lo procedural. (Entrevista, día, mes y año)



<sup>18</sup> No sobra recordar que la Ley 1757 define muy bien cuáles son las fuentes y la destinación de los recursos para la participación.

<sup>19</sup> Basta mirar, por ejemplo, la asignación de los recursos del Fondo de participación para ver el alcance de esa práctica: recursos para compra de vehículos de congresistas o para construir el edificio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, o para proyectos que nada tienen que ver con el apoyo a la participación ciudadana.

Si el Estado no financia la participación a través de proyectos de promoción y apoyo de experiencias, la ciudadanía y sus representantes en las instancias de participación no lo pueden hacer pues no disponen de recursos para ese efecto. Difícilmente se les puede exigir que aporten dinero de su bolsillo, más aún teniendo en cuenta que no es su obligación hacerlo y que la labor que desempeñan es *ad honorem*. En la práctica, sin embargo, se ha comprobado que en algunas ocasiones han tenido que aportar recursos propios para el transporte, la papelería y las fotocopias, lo que en últimas significa otorgar un subsidio al Estado.

Desde que fue instituida la participación ciudadana y la ciudadanía se comenzó a involucrar en los espacios respectivos, el argumento de los líderes es recurrente: es preciso contar con algunos fondos para poder solventar las responsabilidades que atañen al ejercicio de la participación. El reclamo es constante en relación con los gastos de transporte, papelería y otros elementos que se requieren para la labor. Incluso, se ha hablado de servicios de salud y seguros de vida gratuitos, así como de otros incentivos, por ejemplo, honorarios por asistir a las reuniones de las instancias de participación. Ello ha sido objeto de controversia por cuanto se argumenta, del lado del Estado, que ellos no son catalogados como servidores públicos, por lo que su labor es adelantada *ad honorem*, y no se les debe asignar honorarios. Los dirigentes sociales, por su parte, indican que si bien no son servidores públicos, sí están contribuyendo a mejorar la gestión pública a través de la construcción de políticas, la formulación y ejecución de programas y proyectos, el control social, etc.

Señalan, además, que los miembros de las Juntas Administradoras Locales de los Distritos de Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y Bogotá reciben honorarios por el trabajo que desempeñan. Por tal motivo, los miembros de las Juntas Administradoras de las ciudades y municipios que no son distritos deberían recibir el mismo trato, en aras de la igualdad. A ese respecto, en 2015, el Congreso de la República aprobó el proyecto de Ley 54 de 2015 del Senado y 267 de 2016, de la Cámara, que modificaba el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012. Este proyecto de Ley disponía el pago de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales de los municipios con una población mayor a los 100.000 habitantes y mantenía la potestad de las alcaldías para decidir al respecto. El presidente de la República objetó la ley con el argumento que se estaría vulnerando la autonomía de los alcaldes; por su parte, la Corte Constitucional declaró inexequible parte del artículo segundo de esta ley, señalando que no se le podía endilgar a los municipios esta obligación por cuanto la labor que desempeñan los ediles era *ad honorem* y

que los alcaldes serían los únicos que tendrían la competencia de otorgar honorarios a los miembros de las Juntas.

Una de las formas de reconocer la labor de los agentes participativos está en la definición y puesta en marcha de incentivos, tanto económicos como simbólicos. Probablemente, los que más se conocen son los que el Estado otorga a los y las votantes en la elección de las autoridades públicas y en el uso de los mecanismos de participación directa: prelación en el momento de ingreso a las entidades de educación superior en caso de empate en los resultados de los exámenes; descuento del 10 % del costo de la matrícula en instituciones oficiales de educación superior; rebaja del 10 % en el valor del costo del pasaporte durante los cuatro años siguientes a la votación, por una sola vez; rebaja en un mes del tiempo de prestación del servicio militar obligatorio si son soldados bachilleres o auxiliares bachilleres, y dos meses si son soldados campesinos o soldados regulares; beneficios en la adjudicación de becas educativas, predios rurales y subsidios de vivienda ofrecidos por el Estado en casos de igualdad de condiciones estrictamente establecidas en un concurso abierto.

El Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia, catalogado como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio del Interior, tiene como objetivo promover y financiar con recursos algunas acciones de promoción, impulso, elaboración y ejecución de programas, proyectos, campañas, estudios o investigaciones sobre participación ciudadana y procesos de formación y fortalecimiento del tejido social. El Fondo ha establecido un conjunto de requerimientos, procedimientos y formatos para que las organizaciones sociales puedan participar en las convocatorias del Ministerio. Como se señaló en el capítulo 4, el Fondo ha sido robustecido económicamente en los últimos años. El viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos así lo indicó:

[...] en el 2013 se manejaba un presupuesto de 1.700 millones de pesos, ahorita se está hablando de 10.475 mil millones en el Fondo; pero aún sigue siendo insuficiente a pesar de que ha sido un incremento muy grande en solamente cuatro años; y ha sido insuficiente porque, a raíz del Acuerdo Final la participación muchas veces se ha quedado corta en cuanto a su promoción por parte de la institucionalidad. No obstante, ese incremento ha ayudado a hacer escuelas de formación (pedagogía ciudadana), a que trabajemos el tema de mujeres desde un enfoque de equidad de género, la paridad, la igualdad; también

están las escuelas de formación política que hacemos con jóvenes afectados por el conflicto armado, o de jóvenes que están comenzando a participar en partidos políticos. (Entrevista al viceministro para la participación e igualdad de derechos del Ministerio del Interior, julio de 2018)

La Ley 1757 de 2015 en su artículo 99 establece la posibilidad de crear los Fondos departamentales, municipales y distritales para la participación ciudadana, adscritos a las Secretarías de participación que se designen para este fin. Los Fondos no tienen personería jurídica ni planta de personal propia y los recursos deben ser destinados a financiar planes, programas y proyectos de participación en los respectivos territorios. Estos Fondos son de suma importancia dado que apoyan proyectos de promoción y visibilización de la participación en los territorios.

La misma ley creó un conjunto de incentivos simbólicos para el ejercicio de la participación. Estos son el Premio Nacional a la Participación Ciudadana, otorgado a la experiencia de participación (pública o privada) más relevante en el país; el Premio Nacional al Fomento Estatal de la Participación Ciudadana, otorgado anualmente al alcalde y gobernador que más se destaque en apoyar la participación ciudadana y los ejercicios de presupuesto participativo; el Premio Nacional al Fomento Empresarial de la Participación Ciudadana; la institucionalización de la semana de la participación, que debe ser celebrada en febrero de cada año; además, los municipios que promuevan la participación ciudadana y los ejercicios de presupuesto participativo pueden obtener un puntaje adicional en el análisis de desempeño integral, que elabora el DNP.

No existe en la actualidad una valoración de la incidencia de estos incentivos para la promoción de la participación dado que son muy recientes y no se han aplicado en su totalidad en todo el territorio nacional. No obstante, se espera que contribuyan a que en los territorios la ciudadanía y las entidades públicas y privadas se interesen más en apoyar con recursos la práctica de la participación ciudadana.

## LAS MOTIVACIONES PARA LA PARTICIPACIÓN

Abordar el estudio de la participación ciudadana implica remitirse al concepto de acción colectiva. Charles Tilly (1978) la define como las acciones que desarrolla un grupo de personas que tienen intereses comunes y despliegan un conjunto de actividades de movilización para alcanzar sus objetivos. Por su parte, Sidney Tarrow (1994) en su análisis

de los movimientos sociales afirma que la acción colectiva es la unión de fuerzas, con intereses comunes que desatan una serie de repertorios de acción que los enfrentan a las élites, autoridades y sus antagonistas sociales, en un contexto específico, y que pretenden propiciar cambios. El elemento central de esta definición es la acción contenciosa; estas formas contenciosas “tienen poder porque desafían a sus oponentes, despiertan solidaridad y cobran significado en el seno de determinados grupos de población, situaciones y culturas políticas” (p. 20)<sup>20</sup>.

Mancur Olson, uno de los exponentes de la teoría de la elección racional, pone el acento en la identificación de las razones que llevan al sujeto a involucrarse en acciones colectivas, centradas en la obtención de beneficios y el cálculo de costos. El elemento clave es el cálculo racional que despliega el sujeto racional para la obtención de los beneficios individuales. Como bien lo indican Aguiar y De Francisco (2007),

La teoría de la elección racional explica la acción colectiva como producto agregado de acciones individuales. A su vez, la acción se explica en función de las decisiones que toma el individuo, de las consecuencias de esas decisiones y de un supuesto sobre las motivaciones de dicho individuo, a saber, que trataría de maximizar su beneficio, sea lo que sea ese beneficio suyo. (p. 3)

A reglón seguido, estos autores plantean que la teoría de la elección racional explica solo un motivo: la maximización del beneficio del individuo, y no trata de entender otros motivos que pueden estar presente en la acción colectiva.

Las distintas aproximaciones de la acción colectiva se ubican en uno de tres niveles: micro, meso y macro. Para el interés de este apartado nos enfocaremos en el nivel micro, que alude a los intereses y las motivaciones que llevan a un individuo a involucrarse en acciones colectivas<sup>21</sup>. Interesa examinar las motivaciones que conducen a un sujeto a darle una orientación concreta a sus acciones. Siguiendo a Aguiar, pueden ser analizadas



<sup>20</sup> En el mundo de la participación, sin embargo, no todas las acciones colectivas son contenciosas. En el capítulo 1 de este estudio se hizo referencia a las movilizaciones expresivas, no necesariamente contenciosas, que buscan visibilizar en el espacio público identidades denegadas por la sociedad y suscorrespondientes intereses y apuestas identitarias.

<sup>21</sup> El nivel meso pone el acento en los fenómenos grupales; las formas en que se movilizan las organizaciones y sus repertorios de acción. El nivel macro se ubica en el examen de la acción colectiva, en un contexto social, político, económico y cultural específico en el que se desenvuelve un movimiento y la estructura de oportunidad política que posibilita dicho movimiento. Al respecto, ver García, Montes Néstor (2013, p. 3).

dos clases de motivaciones: las macromotivaciones y las micromotivaciones. En el primer caso, la acción de los individuos es de carácter cooperativo, al tenor de las normas sociales aprendidas y aplicadas en el transcurso de la vida. Hay en esta motivación una orientación solidaria según la cual es necesario que todos los individuos contribuyan al bien común porque socialmente es bueno hacerlo. La conducta individual en este caso está regida por las normas de cooperación, sin que necesariamente se pretenda un beneficio específico. Por su parte, las micromotivaciones se entienden como aquellos motivos que llevan al individuo a actuar colectivamente buscando beneficios o compensaciones de distinta naturaleza. La motivación se inserta en el cálculo racional de actuar para buscar y obtener recompensas para sí mismo (micromotivaciones egoístas) o para su círculo más próximo (micromotivaciones altruistas).

Velásquez y González (2003) proponen, con base en el esquema de Aguiar, una clasificación de las motivaciones en cuatro categorías: utilitarias; corporativas; altruistas y solidarias. Las definen de la siguiente forma:

La combinación de micromotivaciones y macromotivaciones puede dar lugar a cuatro tipos de conductas: en primer lugar, conductas utilitarias, es decir, aquellas en las cuales los individuos en el momento de participar anteponen su beneficio particular, entendido como la búsqueda de utilidad personal, al interés colectivo. En este caso, las normas de cooperación social ejercen una influencia débil o nula sobre los participantes, mientras que las motivaciones egoístas ocupan un lugar privilegiado en la decisión de actuar. A este tipo de conducta se le puede denominar egoísta. En segundo lugar, conductas corporativas; estas deben ser entendidas como comportamientos en los cuales prevalece el interés particular de un grupo u organización por encima del interés individual, pero también del interés común. Está presente en estas conductas una motivación solidaria y altruista con respecto al grupo del cual el individuo hace parte, cuya fuerza es mayor que cualquier otra motivación.

En tercer lugar, las conductas guiadas por la racionalidad altruista, en las que los individuos hacen un cálculo en términos de la gratificación personal en función del logro de beneficios colectivos. A diferencia de las conductas utilitarias, éstas buscan lograr beneficios colectivos pero estos últimos hacen parte de un cálculo racional que mide la acción en términos de la gratificación de sentirse bien ayudando a otros.

Por último, están las conductas solidarias, orientadas por normas sociales de cooperación y que se caracterizan por el afán de los individuos de favorecer el bien común por encima de consideraciones personales o de grupo y de la búsqueda de compensaciones. Adquieren en este caso un papel importante las normas de cooperación social enfocadas –en el caso de la participación ciudadana– hacia el fortalecimiento de la esfera pública. (pp. 237-238)

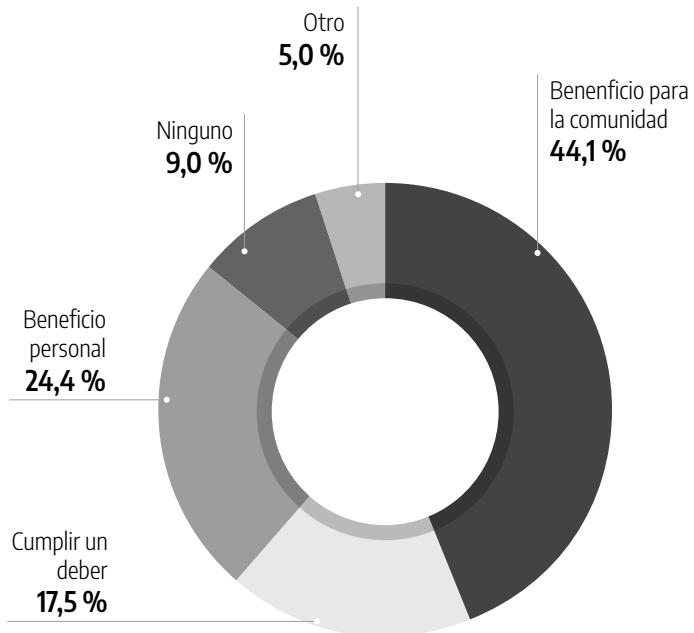
En el análisis de las motivaciones de los agentes participativos es importante llamar la atención sobre la posible distancia que puede existir entre las versiones discursivas de los sujetos de la participación y las prácticas concretas. Normalmente, las personas al responder sobre sus conductas quieren dar una imagen que no se ajusta necesariamente a lo que piensan y hacen. Proyectan una imagen más próxima al deber ser que a los comportamientos que despliegan en los escenarios de participación. Esa distancia es un elemento del análisis que metodológicamente debe ser tenido en cuenta en el momento de interpretar testimonios y respuestas. No significa ello que los discursos sean irreales. Por el contrario, son parte de la construcción de las prácticas, y así deben ser interpretados. Como dicen Velásquez y González (2003), “el discurso no solo refleja una manera de ver el mundo, sino que orienta la comprensión de este último y define campos de acción específicos, a tono con él. El discurso es, en ese sentido, un productor de orden social” (p. 238).

La encuesta sobre participación ciudadana provee una información de gran valor para el análisis de las motivaciones que llevan a las personas a intervenir en los distintos espacios o a usar los mecanismos creados por la ley. Un poco menos de la mitad de las personas que han utilizado alguno de los dispositivos de participación (44,1 %) declaran haberlo hecho buscando el bienestar de su comunidad, es decir, una motivación altruista. El perfil de quienes actúan con esa orientación es el de personas adultas mayores, que tienen un nivel medio de educación, pertenecen a estratos bajos<sup>22</sup> y viven en municipios pequeños y medianos. Es un perfil de tipo “tradicional”, en el sentido de que son poblaciones para las cuales el sentido de pertenencia a su comunidad está arraigado y actúan no tanto en función de búsquedas particulares, sino de ayuda a ese colectivo. Allí estaría la fuente de satisfacción, el beneficio esperado. También los pueblos indígenas y otros grupos étnicos (excepto los grupos afrocolombianos) se ubican en esta categoría con porcentajes por encima del promedio.



<sup>22</sup> La diferencia por estrato es significativa: la mitad de las personas de estrato bajo seleccionaron esta alternativa; del estrato medio, el 38 %, y del estrato alto, solamente el 30 %.

**GRÁFICO 9.8**  
**RAZONES PARA PARTICIPAR**



FUENTE: cálculos propios a partir de información de la RNEC y prensa.

La segunda motivación está más relacionada con el cumplimiento de un deber ciudadano. Una cuarta parte de quienes han hecho uso de algún dispositivo de participación han actuado con ese criterio. Se participa porque es bueno hacerlo, porque, además de ser un derecho, la participación es también una responsabilidad pública de los individuos. Este grupo se mueve entonces por un afán solidario, en el que no se persigue una gratificación, sino el cumplimiento de una obligación social. No hacerlo implicaría tener que soportar la sanción social<sup>23</sup>. El perfil de este segmento es un poco diferente al del primer grupo: se trata principalmente de hombres entre los 25 y los 44 años, que han



<sup>23</sup> Para Jon Elster (1992), la norma es “la propensión a sentir vergüenza y a prever sanciones aplicadas por los demás al pensamiento de comportarse de cierta manera prohibida” (p. 122) y, esta norma se convierte en social en el momento en que es compartida con otros y es parcialmente sostenida por la aprobación y la desaprobación de esas personas.

cursado estudios universitarios, viven en municipios medianos y pertenecen a estratos altos de la población. Este es un perfil moderno<sup>24</sup>, que se atiene menos a tradiciones y más a búsquedas de innovaciones y de progreso, con base en una racionalidad lograda a través de la educación y de un sentido del deber derivado de la interiorización de normas sociales de cooperación.

Un tercer grupo de participantes ha buscado más el beneficio personal (17,5 %). El perfil en este caso es más difuso, pero se refiere más que todo a mujeres que residen en grandes ciudades, de edad avanzada, con un bajo nivel educativo y que pertenecen a estratos bajos de la población. Es una población que seguramente experimenta carencias por su condición social y que espera que a través de la participación ciudadana pueda acceder a bienes y servicios públicos que suplan sus necesidades. Para estas personas, la participación es un medio para mejorar sus condiciones de vida, lo que seguramente no han podido obtener por otros medios.

Este perfil motivacional de la participación es diferente al encontrado en la encuesta de 2002, como se muestra en el cuadro 9.23. Se redujo de manera importante la motivación solidaria, es decir, aquella basada en la convicción de que es bueno participar porque así lo dispone la sociedad, y aumentaron las motivaciones altruistas y egoístas, ambas en una proporción similar. En otras palabras, ha perdido terreno el ideal democrático de cumplir con el deber ciudadano de vincularse a los asuntos públicos y se ha venido imponiendo la búsqueda de alguna clase de beneficio, sea comunitario o personal. Las normas sociales de cooperación no parecen tener actualmente la influencia que tuvieron hace tres lustros y, a cambio, la gente parece adquirir un sentido práctico, relacionado con la búsqueda de un beneficio. Se ha ido perdiendo un componente importante de la cultura ciudadana (el cumplimiento de la norma) y ha sido reemplazado poco a poco por otro tipo de motivaciones pragmáticas. Este resultado encaja muy bien en los diagnósticos que ha promovido el grupo Visionarios<sup>25</sup> y su ideólogo, Antanas Mockus, en el sentido de una desarticulación entre ley, moral y cultura, y una crisis normativa (la anomia, en el más estricto sentido durkheimiano<sup>26</sup>) que Mockus (1999) dibuja con la figura de “coger el atajo” para llegar más rápido a un destino, así ello signifique apartarse de la norma.



<sup>24</sup> Por moderno entendemos un tipo de comportamiento en el que la racionalidad se convierte en un componente clave que permite abandonar tradiciones e insertarse en lógicas de progreso en los diversos campos de la vida social.

<sup>25</sup> Ver [www.corpovisionarios.org](http://www.corpovisionarios.org)

<sup>26</sup> Ver el conocido análisis de la anomia social en la conocida obra de Durkheim, *El suicidio* (1974).

**CUADRO 9.23**

**OBSTÁCULOS PARA LA PARTICIPACIÓN, 2002 Y 2018 (% CON RESPECTO AL TOTAL DE ENCUESTADOS)**

MOTIVACIÓN	2002	2018
Cumplir con un deber ciudadano	43,1	24,4
Tener la satisfacción de ayudar a obtener un beneficio para la comunidad	39,1	44,1
Resolver un problema personal o de mi familia	12,7	17,5
Otra	5,1	5,0
Ninguna	0,0	9,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Velásquez y González (2003) y Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

Los datos arrojados por la encuesta sobre participación ciudadana se ven corroborados por varios de los estudios de caso realizados en el marco de esta investigación. En Cali, por ejemplo, según los datos del programa Cali Cómo Vamos, en el periodo 2008-2016 se detectaron dos tipos de motivaciones de las personas vinculadas a experiencias de participación: en los años 2008, 2011 y 2013, la mitad de las personas comprometidas en dichas experiencias declararon estar animadas por un objetivo de ayuda a sus comunidades, por la satisfacción generada por la cooperación comunitaria<sup>27</sup>. En los restantes años, fue dominante otro estímulo: el cumplimiento del deber ciudadano que, entre otras cosas, se ve obstaculizado por la falta de garantías para ejercerlo (Foro Nacional por Colombia, Capítulo Suroccidente, 2019).

Tendencias parecidas pueden ser observadas en la experiencia de las mesas ambientales de Antioquia. Allí, las distintas organizaciones sociales, ambientales, comunitarias y cívicas trabajan en defensa del territorio y del ambiente con el fin de contrarrestar la contaminación, la deforestación, aumentar la conciencia ambiental y generar procesos educativos para transformar los comportamientos ciudadanos adversos al cuidado y protección de los recursos naturales.



<sup>27</sup> El informe sobre Cali cita el caso de un veedor de la ciudad quien confesó que él participaba por la satisfacción personal que le produce defender los derechos de los usuarios del sistema de salud, a quienes no se les entrega los medicamentos a tiempo o cuando no tienen acceso a ellos debido a obstáculos administrativos (Foro Nacional por Colombia, Capítulo Suroccidente, 2019, p. 37).

En los últimos años –señala el estudio realizado por la Corporación Conciudadanía– las organizaciones sociales, comunitarias, cívicas, los ciudadanos, han usado la mesa ambiental, las redes de mesas y sus actividades como herramienta o canal para la incidencia en los instrumentos de la gestión pública local (municipal), regional (CAR) y departamental a través de agendas con propuestas. (Restrepo y Osorio, 2018, p. 31)

La pretensión de fondo es obtener beneficios colectivos, pero también se busca posicionar las apuestas de las organizaciones. Claro ejemplo de ello son las entidades educativas que buscan visibilizar sus proyectos ambientales escolares y, de esta forma, contribuir en mejorar el medio ambiente que tiene un efecto inmediato en las comunidades. Restrepo y Osorio resumen así la base motivacional que sustenta el trabajo de las mesas:

Las motivaciones de los líderes y personas para participar en las mesas ambientales son por lo general altruistas y por convicción, motivadas por intereses relacionados con el patrimonio natural, la riqueza colectiva, el amor al territorio, la casa común, expresan todos intereses colectivos. Bajo estos intereses los actores locales se encuentran y acuerdan acciones conjuntas. Los elementos descritos en el contexto de interés de las mesas ambientales así lo evidencian, en especial lo relacionado con las áreas protegidas, la defensa del agua y las cuencas, las especies amenazadas y en riesgo de extinción, entre otros (Restrepo y Osorio, 2018, p. 35).

En la experiencia de control social desarrollada en varios municipios del norte del Cauca (Isaza y Fernández, 2019) las motivaciones altruistas también operaron como motores de la participación. Los actores de ese proceso señalaron que su trabajo ha estado orientado de forma permanente a la garantía de los derechos de las comunidades y el mejoramiento de su calidad de vida en perspectiva de bien común. No ha sido otra la motivación que los ha animado a trabajar en tareas de monitoreo de la gestión pública en sus municipios. También circulan intereses más particulares de formación y cualificación de los líderes, pero siempre en la óptica de desempeñar mejor su labor de vigilancia ciudadana: “A los líderes sociales que participan en el proceso los mueve el interés por el conocimiento de la gestión pública y la promoción de la transparencia de sus gobiernos locales” (Isaza y Fernández, 2019, p. 27).

Antonio Navarro Wolff, quien fue alcalde de Pasto y gobernador de Nariño e impulsó los presupuestos participativos en ambos casos, señaló cómo la propia experiencia de participación ha llevado a la gente a sentirse parte de las decisiones y a trabajar mancomunadamente por el bien comunitario:

La gente ha comenzado a observar que hacer parte de las decisiones permite ejercer una mayor vigilancia. En el caso de los presupuestos participativos de Nariño, la gente se interesó en participar porque vio que podía decidir en qué se invertían los recursos públicos, y es algo que hoy en día se sigue practicando. (Entrevista a Antonio Navarro Wolf, julio de 2018)

En la misma línea se ubican otros testimonios, esta vez de funcionarios de entidades nacionales, encargados de promover la participación, quienes destacan el interés cada vez mayor de las comunidades de calificarse para prestar un servicio a la comunidad y a los grupos que lideran, a través de su trabajo de incidencia en la gestión pública. Un funcionario de la Defensoría del Pueblo, entrevistado para este estudio, afirmó:

Desde la Defensoría se han identificado tres aspectos cruciales: el interés por hacer seguimiento a la rendición de cuentas, el control social por medio de las veedurías ciudadanas y la voluntad por formarse en temas de cómo aplicar la Ley y utilizar los espacios de derechos, así como en temas de conocimiento de conflictos sociales en los territorios y sus soluciones desde el uso de los mecanismos de participación. (Entrevista a funcionario de la Defensoría Nacional del Pueblo, junio de 2018)

En el mismo sentido se pronunció un funcionario de la Secretaría de Transparencia, adscrita a la Presidencia de la República:

A partir de los casos específicos en los que la Secretaría ha participado, se ha notado que la gente una vez que conoce los mecanismos y las formas que permiten incidir en los asuntos públicos, se motiva en el entendido que son un conjunto de personas que se organizan para transformar situaciones específicas. (Entrevista a funcionario de la Secretaría de Transparencia, agosto de 2018)

Estos ejemplos dejan ver un elemento en común: que las personas que se comprometen con procesos de participación han ganado un nivel de conciencia sobre el para qué de la participación, lo que se convierte en un motor de su acción. Ese para qué combina varios elementos: algunos de carácter más utilitario (adquirir más conocimientos, ser reconocido por las comunidades o por las organizaciones de las que hacen parte, etc.), pero también –y de modo dominante– otros más ligados a un sentido de bien común que inspira su acción (mejorar las condiciones de vida, exigir derechos). El sentido otorgado al ejercicio de la participación (identificación de los problemas, construcción de consensos, formulación de iniciativas, incidencia en la toma de decisiones) va más allá de ella misma, y se relaciona con racionalidades colectivas que tienen tanto de solidaridad como de altruismo.

Esta racionalidad colectiva, basada en orientaciones de la acción ligadas a principios de cooperación y de ayuda a los demás, se corresponde con la noción de participación que más circula entre los ciudadanos en general. Como se señaló al inicio de este capítulo, la colaboración con los vecinos para mejorar las condiciones de vida es el concepto que la gente más liga al significado de participar. Esto contrasta abiertamente con el débil nexo entre participación y protesta, o con la relación entre participación y el uso de los mecanismos de democracia directa (consultas, revocatoria del mandato, etc.).

El perfil de quienes piensan así es muy parecido al de las personas que tienen motivaciones altruistas, arriba señalado. Son mayores de 45 años, que se identifican como género diferente a hombre y mujer, con bajo nivel educativo y que pertenecen a estratos bajos de la población. Residen en grandes ciudades o pertenecen a pueblos indígenas. Y, en contraste, es un perfil bien diferente al de quienes piensan que la participación es influir en las decisiones de las autoridades públicas. En este caso, son jóvenes que residen en municipios medianos y en ciudades intermedias, con educación universitaria, y pertenecientes a estratos altos de la población. Son dos universos de personas bien distintos que encajan en la caracterización hecha en páginas anteriores sobre sectores “tradicionales” y “modernos”. Esas dos categorías tienen visiones diferentes sobre lo que es el significado de la participación y sus motivaciones.

Otro resultado arrojado por la encuesta corrobora la orientación altruista de las personas en su relación con sus semejantes. Se les preguntó en la encuesta si estarían dispuestos a colaborar con los vecinos para solucionar los problemas del barrio o el municipio. El 70,7 % respondieron que sí. Es clave este dato por cuanto refleja el sentido de colaboración para mejorar conjuntamente la calidad de vida en el territorio. Esta disposición es bastante generalizada, aunque hay pequeñas diferencias: es más visible en municipios

pequeños y medianos que en las ciudades, y más en los estratos bajos que en los altos. No hay diferencias reales entre hombres y mujeres, ni entre jóvenes y adultos (cuadro 9.24).

## LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

En el capítulo 1 se planteó que la participación está abierta a la posibilidad de que una amplia gama de actores diversos pueda intervenir en los escenarios públicos. Las mujeres son parte de esos actores; ellas han venido insertándose en diferentes espacios con el propósito de hacer visibles sus problemáticas, avanzar en la exigibilidad de sus derechos, incrementar el reconocimiento de la diversidad, afirmar su identidad como sujetos políticos y demostrar su capacidad de incidencia en las decisiones públicas.

En el análisis de los resultados de la encuesta realizada para este estudio llama la atención el hecho de que en varios de los asuntos tratados no existen diferencias significativas en las percepciones de hombres y las mujeres, ni en sus prácticas en los escenarios de participación. Ello no significa que las mujeres permanezcan al margen de los procesos de participación. Por el contrario, la información proveniente de la encuesta y de otras fuentes indica a las claras que las mujeres se están involucrando cada vez más en los escenarios públicos. A través de sus organizaciones y movimientos han construido y llevado a la práctica apuestas que apuntan a ganar visibilidad y reconocimiento, y a avanzar en la lucha por la igualdad en todos los ámbitos de la vida pública y privada, para lo cual se han acercado con fuerza a los espacios institucionales de participación.

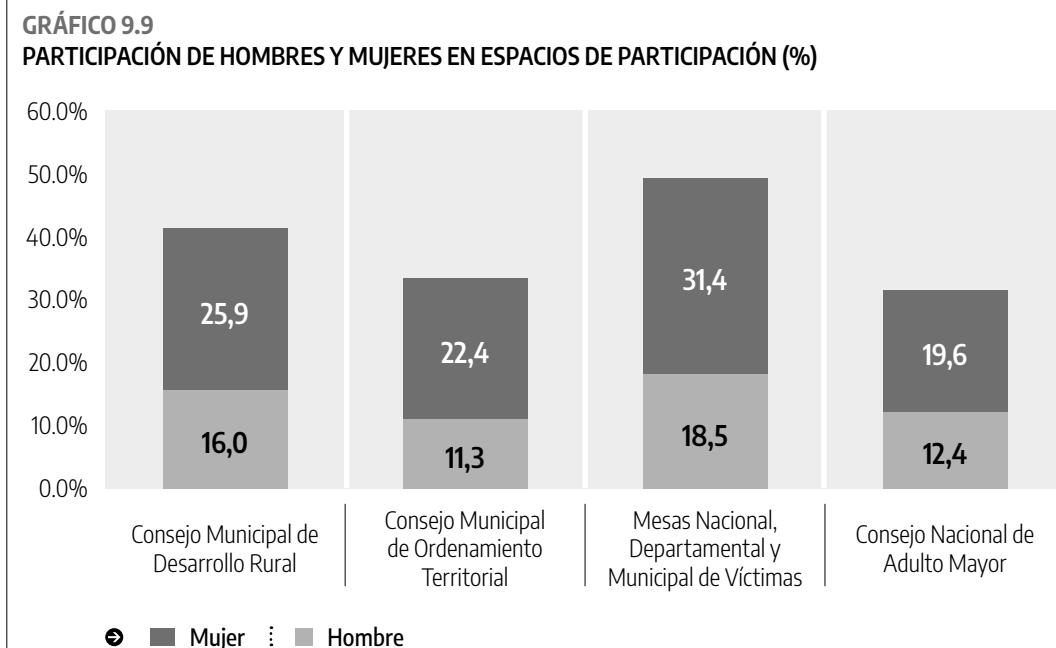
**CUADRO 9.24**  
**DISPOSICIÓN A COLABORAR CON VECINOS PARA SOLUCIONAR PROBLEMAS DEL BARRIO O MUNICIPIO POR EDAD Y ESTRATO (%)**

DISPOSICIÓN A COLABORAR CON LOS VECINOS	EDAD				ESTRATO			TOTAL
	JÓVENES	ADULTOS JÓVENES	ADULTOS	ADULTOS MAYORES	BAJO	MEDIO	ALTO	
Sí	72,8	70,2	70,2	70,6	73,4	67,3	65,3	70,7
No	27,2	29,8	29,8	29,4	26,6	32,7	34,7	29,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia 2018.

En la indagación sobre los dieciocho espacios de participación realizada a través de la encuesta las mujeres intervienen en once de ellos en porcentajes levemente superiores a los de los hombres, y en cuatro las diferencias son altamente significativas: los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los Consejos Consultivos de Ordenamiento territorial, las Mesas Nacional, Departamentales y Municipales de Víctimas y el Consejo Nacional de Adulto Mayor (gráfico 9.8). No son instancias de importancia menor. En los Consejos de Desarrollo Rural los representantes de la sociedad acuerdan con las autoridades municipales los proyectos de inversión para las zonas rurales, tanto en áreas productivas como de bienestar social. Los Consejos de Ordenamiento Territorial tienen que ver con la formulación y el seguimiento a los planes de ordenamiento territorial, mientras que las Mesas de Víctimas son el lugar en el que las organizaciones de las víctimas acuerdan las propuestas que van a dirigir a las autoridades a través de los Comités de Justicia Transicional.

Además, el protagonismo de las mujeres en las Mesas de Víctimas tiene su razón de ser: las mujeres han sido las sobrevivientes de un conflicto en el que murieron sus esposos,



FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia, 2018.

padres e hijos, a consecuencia de lo cual ellas tuvieron que desplazarse para proteger a sus hijos y sus vidas. Las Mesas de Víctimas les han permitido tener voz e iniciativa para obtener la reparación debida. En lo que respecta a los Consejos de Adultos Mayores, se sabe que la esperanza de vida de las mujeres es más alta que la de los hombres, lo que explica su mayor representación en estos espacios.

¿Cómo percibe la ciudadanía el desempeño de esas mujeres en esos y otros escenarios de participación? ¿Es mejor que el de los hombres? Dos de cada tres personas opinan que en esos espacios las mujeres tienen un mejor desempeño que los hombres. Es un dato de gran relevancia, pues hace quince años, la participación de las mujeres no era siquiera equiparable en cantidad y calidad a la de los hombres (Velásquez y González, 2003). Que hoy copen mayoritariamente algunos escenarios de participación y que su trabajo sea reconocido por la ciudadanía como de buen desempeño refleja un cambio de gran calado en términos del desempeño de los sujetos de la participación. Ese reconocimiento es sin duda un elemento positivo de valoración del rol que las mujeres están jugando en los escenarios públicos no solo desde la perspectiva del reconocimiento de sus derechos, que es de vital importancia, sino de la contribución al logro de objetivos sociales como la igualdad, la superación de matrices de pensamiento y acción patriarcales y el mejoramiento de las condiciones de vida de hombres y mujeres.

En las experiencias de participación en varias regiones del país analizadas para este estudio es constante la referencia al rol de las mujeres en diferentes escenarios de incidencia en políticas públicas. El movimiento popular de mujeres en Medellín, por ejemplo, se ha venido consolidando cada vez más, no solo en la tarea de fortalecerse como movimiento, sino en su intervención en varios espacios de participación en la ciudad, como la formulación de políticas públicas, el diseño de la arquitectura institucional y la reivindicación en torno a los servicios públicos domiciliarios.

Otro ejemplo es el Consejo Local de Mujeres en Barranquilla que ha venido trabajando durante la última década en la ciudad. Uno de sus más importantes logros, como lo han hecho las mujeres en otras regiones del país, ha sido la formulación de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el año 2013, construida de manera participativa en todas sus fases: diagnóstico, diseño de propuestas y formulación final de la política. Uno de los temas centrales de esta última es la violencia contra la mujer. En la rendición de cuentas de la Alcaldía Distrital de Barranquilla, en 2019, los funcionarios encargados afirmaron que las tareas de sensibilización en prevención de violencia, acompañamiento, atención a mujeres víctimas de violencia en la ciudad, restitución de derechos y asesoría para emprendimientos económicos fueron altamente positivas. De

igual forma, se ha apoyado y fortalecido a la Red de Mujeres gestoras de paz, campo en el que ellas han tenido una tarea ardua y en la que le apuestan por la construcción de paz en todo el territorio nacional.

Una tercera experiencia relevante para reconocer el rol de las mujeres en procesos de participación es la de control social a la gestión pública en los municipios del Cauca: no solo las mujeres son mayoría (68 %) sino que son valoradas como lideresas interesadas en trabajar por el bienestar de sus comunidades y como agentes promotores de la participación ciudadana en diferentes espacios, no solo aquellos relacionados con control social. Su actividad en el escenario público es muy activa e incluso han incursionado en la esfera política con aspiraciones a cargos de elección popular.

En el ámbito de la planeación del desarrollo las mujeres también ocupan un lugar destacado. En los Consejos de Planeación del departamento del Meta existe una representación importante de las mujeres, las cuales han trabajado para visibilizar e incorporar en el trabajo de los consejos la perspectiva de género, lo que condujo posteriormente a la aprobación de la política pública de mujer. También han ocupado cargos directivos en los diferentes Consejos, tarea que hace dos décadas recaía principalmente en los hombres.

## **LAS NUEVAS CIUDADANÍAS Y LA PARTICIPACIÓN**

Las dinámicas participativas han hecho posible la expresión de diferentes voces ciudadanas que pugnan por ser reconocidas e incluidas en las definiciones colectivas. La participación permite que “otros” y “otras” emerjan a la luz pública, promuevan sus apuestas y demandas, y se conviertan en actores con influencia en el devenir de su entorno. En otras palabras, en los espacios de participación irrumpen con mayor o menor fuerza, según el caso, nuevas ciudadanías que buscan insertarse en espacios públicos con el propósito de eliminar cualquier asomo de discriminación y asegurar la unidad en medio de las diferencias. Es esa una de las marcas de las democracias modernas, como lo afirman Santos y Avritzer (2002): la democracia es una nueva gramática para la convivencia entre diferentes.

En el apartado anterior se hizo referencia específica a las mujeres como nuevas protagonistas de la participación en Colombia. Han ganado un reconocimiento como lideresas empeñadas en la defensa de los derechos de poblaciones vulnerables, en la reivindicación de la perspectiva de género y en la construcción de paz (véase su

influencia en la redacción final del Acuerdo Final con las FARC). Los jóvenes también han incursionado de manera progresiva en diferentes espacios de participación, los relacionados con sus intereses, en los que tienen asiento por derecho propio (los Consejos y las Asambleas de Juventud), y en otros como los Consejos de Desarrollo Rural, los Consejos de Cultura y Artes, las Audiencias públicas y los Consejos de Participación. Han sido, además, protagonistas en experiencias como el presupuesto participativo joven, en Medellín, en espacios de discusión sobre asuntos ambientales y en los desarrollos recientes de las consultas populares en el sector extractivo. Temas como la educación, la salud, el empleo, el ambiente sano, la paz y la convivencia han sido medulares en su acción, no solo a través de la institucionalidad participativa sino, como se verá en el capítulo 11, en las dinámicas de movilización y protesta social. Los jóvenes han sido, desde luego, portavoces de sus intereses, pero también –y cada vez más– han apoyado causas de otros sectores de la población.

El otro sector que gana fuerza en el universo de la institucionalidad participativa es el de las Víctimas del conflicto armado. Dado el complejo contexto de conflicto en Colombia, que lleva más de 50 años afectando de manera diferencial varias regiones del país, las Víctimas se erigen como un sector de la sociedad que, luego de la aprobación de la Ley 387 de 1997 y, en particular, de la Ley 1448 de 2011, ganó mucha fuerza y presencia en el escenario público. En materia de participación, como se indicó en el capítulo 3, existen varios espacios en los que las Víctimas por derecho propio tienen asiento y desde donde han planteado, al tenor de lo señalado en la norma, sus demandas de atención y reparación individual y colectiva, de restitución de sus derechos y de recuperación de su dignidad como personas.

No sobra recordar que una de cada cuatro personas encuestadas en 2018 declaró haber pertenecido a las mesas nacionales, departamentales o municipales de víctimas y el 16,2 % a los Comités Departamentales o Municipales de Justicia Transicional. Estas cifras dan cuenta de la intervención significativa de la población víctima en estos espacios de participación y de su fuerza como sector social, manifestada, por ejemplo, en el papel que jugó en las negociaciones entre las FARC y el Gobierno nacional en La Habana y en el hecho de que las víctimas están en el centro del Acuerdo Final.

## CAPÍTULO 10

# **LAS EXPERIENCIAS DE PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN COLOMBIA, 2003-2018**

El análisis de la participación ciudadana en el periodo 1986-2002 mostró los cambios producidos en la administración pública en Colombia a raíz de la reforma municipal de 1986 y de la expedición de la Constitución de 1991, y lo que ello significó en cuanto a las formas de aproximación de la ciudadanía a lo público (Velásquez y González, 2003). En efecto, una nueva cultura organizacional del sector público empezó a configurarse, con variaciones en la planeación local desde su enfoque y procedimientos, una mayor apertura a la generación de espacios de encuentro y concertación, nuevas actitudes de los servidores públicos en relación con el rol de la ciudadanía en el espacio público y mayor acercamiento y reforzamiento de lazos entre las administraciones públicas y la ciudadanía, entre los más importantes.

En estas nuevas condiciones empezaron a desarrollarse los ejercicios de planeación participativa en varias zonas del país, perfilándose como escenarios dinámicos en los que intervenían diversos actores con anhelos, intereses y sueños concretos en la apuesta por el desarrollo de los territorios. En 1997, el Consejo Nacional de Planeación cumplió un papel esencial en la elaboración del concepto y en las tareas de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, a partir de la estrategia denominada “Trocha ciudadana”. Esta consistió en propiciar una intervención más activa de las comunidades en la formulación del plan nacional de desarrollo y de los planes territoriales mediante la construcción de propuestas “desde abajo” para su formulación.

Se pretendía que los planes no fueran elaborados “desde arriba” por parte de las autoridades gubernamentales, sino construidos a partir de las aspiraciones y deseos de la comunidad. La planeación desde abajo se concebía “como un proceso social en que distintos sectores sociales, políticos, económicos y culturales elaboran un conjunto de

iniciativas que apuntan a definir los derroteros del desarrollo en un territorio concreto” (Velásquez y González, 2003, p. 278). Las propuestas construidas participativamente se entregaban a los candidatos y candidatas y al gobernante elegido para ser tenidas en cuenta en la formulación de los planes de desarrollo. Las trochas ciudadanas también fueron diseñadas para crear y fortalecer el sistema nacional de planeación, desde la óptica de articulación y coordinación de organizaciones sociales y de las iniciativas construidas por la ciudadanía a partir de la visión de sus territorios.

Esta modalidad desató un dinamismo ciudadano sin precedentes que garantizó la presencia de diversos sectores en la definición de las problemáticas de los territorios y en la construcción de propuestas colectivas que serían insumos para la elaboración de los planes de desarrollo. Era el modo de contribuir al fortalecimiento de la gobernanza democrática, teniendo a la participación como un ingrediente de la gestión pública y de la definición de trayectorias de desarrollo a más largo plazo. Luego, las experiencias de presupuesto participativo, desarrolladas progresivamente a lo largo del periodo de análisis de este estudio, complementaron el ejercicio de la planeación participativa y le dieron un alcance mayor, sobre todo cuando ambos procesos fueron articulados. La participación ciudadana en la asignación de recursos a programas y proyectos consignados en el plan de desarrollo significó sin duda un paso adelante en el desarrollo de prácticas participativas.

En este capítulo se examinará hasta qué punto estos ejercicios de planeación y presupuesto participativo siguen teniendo vigencia, cuál ha sido su trayectoria en los últimos quince años y cuál su aporte al fortalecimiento de una cultura democrática en el país. Un punto para resaltar es la capacidad que tienen estos ejercicios de convocar al conjunto de la sociedad a generar propuestas sobre el presente y futuro de un territorio. Es una puerta abierta para que la ciudadanía se involucre y contribuya a la decisión sobre la mejor apuesta de desarrollo de un territorio y del país. Desde la óptica de la democracia, son escenarios potentes que propician el encuentro entre diferentes actores, con identidades, intereses, discursos y proyectos diversos, para dialogar, deliberar y construir de manera colectiva dicha apuesta. En esa línea, interesa analizar qué tanto estos ejercicios de planeación territorial y presupuesto participativo han contribuido a una mayor democratización, en qué medida se ha fortalecido la movilización ciudadana alrededor de la planeación, cómo han operado estos espacios en términos de los roles de los actores, sus relaciones y sus resultados, y cuáles han sido los efectos de estas dinámicas participativas en el fortalecimiento del tejido social, en la interrelación entre las

autoridades públicas y la ciudadanía, y en el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades.

Para tal efecto, serán propuestos, en primer lugar, algunos elementos de enfoque sobre la planeación y los presupuestos participativos. Luego, se presentará el marco normativo de estos dos dispositivos, lo que dará pie posteriormente al análisis sobre la evolución que ha tenido el sistema nacional de planeación y algunos sistemas territoriales. El cuarto apartado abarca el estudio de algunas experiencias de los consejos de planeación, nacionales, departamentales y municipales en clave de su desempeño de acuerdo con las funciones asignadas. El quinto punto presenta el trayecto seguido por la presupuestación participativa mediante ejercicios desarrollados en departamentos y municipios del país, intentando examinar su contribución a la democratización de la gestión pública, a la innovación en prácticas gubernamentales y sociales, al conocimiento, uso y definición de recursos públicos y al fortalecimiento de espacios de concertación e incidencia en la toma de decisiones. El capítulo cierra con algunas conclusiones sobre los dos espacios de participación examinados.

## ELEMENTOS DE ENFOQUE

En América Latina, iniciando la década de 1980, la forma como se concebía la planeación empezó a experimentar un cambio de fondo. De una visión meramente técnica y especializada se pasó a otra en la que la planeación era entendida sobre todo como un proceso social y político en el que diferentes actores, con sus respectivos intereses y recursos, coordinaban esfuerzos para construir acuerdos en torno al presente y el futuro de su territorio y del país, en todo el ciclo de la planeación. Esta ya no era asunto exclusivo de los planificadores como conductores del proceso (sujetos), ni la comunidad era vista como receptora y beneficiaria pasiva de esa acción y de sus resultados (objeto), sino más bien un proceso en el que distintos actores (políticos, sociales, económicos, agentes del Estado, expertos, incluidos los planificadores, academia, etc.) intervienen para intercambiar sus puntos de vista sobre el desarrollo de un territorio concreto y llegar a acuerdos acerca de metas comunes y de los medios para alcanzarlas.

La planeación participativa se convierte entonces en una herramienta que permite a esos actores identificar de manera colaborativa las condiciones de su entorno, construir una comprensión colectiva sobre los problemas que lo aquejan y escoger las mejores

alternativas de acción para superarlos y potenciar las dinámicas positivas. Como dicen Velásquez y González (2003), la planeación participativa es, a la vez, proceso y escenario:

[...] como proceso, comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario, la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas. Es, en consecuencia, un proceso y un escenario eminentemente político que enlaza medios y fines, presente y futuro, problemas y soluciones, potencialidades y realizaciones, conocimiento y acción. (Velásquez y González, 2003, p. 66)

La planeación es, entonces, un proceso continuo de lectura y análisis de la realidad social, económica, cultural, política y espacial que ayuda a la identificación de acciones y decisiones para elevar las condiciones de vida de las comunidades. Combina lo urgente con lo estratégico y, en la medida en que propicia el encuentro entre actores para construir trayectorias de beneficio colectivo, es un proceso esencialmente político<sup>1</sup>.

La planeación participativa no elude las dimensiones técnicas del proceso. Las reconoce y les otorga sentido a la luz de referentes axiológicos específicos. En consecuencia, combina ingredientes técnicos y sociopolíticos. Los primeros son necesarios para construir una lectura del entorno fundamentada en la realidad (identificación de problemas y potencialidades) y diseñar acciones pertinentes en términos de los objetivos del cambio, en particular aquellos relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida. Los segundos crean los límites dentro de los cuales se construyen los acuerdos colectivos a partir de identidades, discursos, intereses y proyectos diversos. (Velásquez y González, 2006, p. 24)



<sup>1</sup> Los actores no llegan en igualdad de condiciones a ese encuentro. Existen asimetrías que pueden significar barreras importantes para el proceso y sus resultados. Son asimetrías de información, de conocimiento, de capacidades y de recursos, así como de poder. En tal sentido, la garantía de resultados óptimos en términos de construcción de acuerdos y de relaciones democráticas reside en la reducción al máximo de tales asimetrías, de manera que los actores puedan intercambiar ideas y negociar intereses en las condiciones más igualitarias posibles.

En los procesos de planeación, el encuentro y la deliberación con otros actores no significa que cada quien pierde su rol y su identidad. Por el contrario, cada uno cumple un papel específico: las autoridades públicas, además de formular sus propuestas derivadas del programa de gobierno, deben asegurar las condiciones para el ejercicio de la participación y reconocer como interlocutoras a las diferentes voces que intervienen; a su vez, se presupone que los demás actores son conscientes de su papel como interlocutores del Gobierno y como fuentes de iniciativa. Lo que unas y otros comparten es el procedimiento deliberativo y la obligación de llegar a consensos a través de reglas de juego democráticas.

En lo que respecta al presupuesto participativo (PP), este es, desde el punto de vista técnico, un ejercicio de planeación referido a la asignación de recursos para programas y proyectos de desarrollo. Pero, más allá de esta dimensión técnica, es, como la planeación, un proceso de carácter social y político en el que intervienen actores públicos y privados, por lo que su implementación integra dimensiones políticas, económicas, institucionales y sociales del entorno para la definición de prioridades. En ese ámbito de encuentro, la ciudadanía en su diversidad entabla una relación con los representantes gubernamentales para la asignación de recursos y el posterior seguimiento a su ejecución.

Siguiendo a Avritzer y Navarro, el concepto de PP está en el centro del debate planteado en las ciencias sociales sobre las conexiones entre democracia representativa y democracia participativa y con los diversos -y en algunas ocasiones divergentes- planteamientos relacionados con el desarrollo institucional. En efecto, el presupuesto participativo es un instrumento que se articula a partir de cuatro elementos que permiten balancear esa interacción (Avritzer y Navarro 2003). En primer lugar, es una forma de delegación de poder: las autoridades públicas ceden a los actores ciudadanos cierto poder para que a través de la deliberación y la construcción de acuerdos asignen recursos a programas y proyectos que consideran prioritarios.

El segundo elemento es la creación y funcionamiento de espacios de participación con claros referentes territoriales (cabildos, consejos, mesas, comités, asambleas, etc.), en los que las autoridades elegidas mediante el voto ciudadano y los diferentes actores sociales llegan a acuerdos sobre el manejo de recursos públicos. La capacidad y la autonomía que tienen los sujetos participativos en la construcción de las reglas de juego (autorregulación soberana) es el tercer elemento. Por último, la capacidad y potestad de los actores sociales de identificar las problemáticas, prioridades de actuación y asignación de recursos públicos en la mira de posibilitar la inclusión social. La conjunción de estos

cuatro elementos convierte al PP en una herramienta de gobernanza democrática<sup>2</sup>, cuyo propósito final es promover el desarrollo local y elevar la calidad de vida de la población. Velásquez y González (2011) lo resumen así:

[El PP] tiene como horizonte el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de un territorio específico, un espacio de deliberación y concertación en el que participan diversos sectores sociales, gremiales, académicos, culturales y representantes de los gobiernos locales para la definición de programas o proyectos y la asignación de los correspondientes recursos para el desarrollo local. (p. 68)

Desde hace varios años el PP ha sido calificado como una práctica innovadora de la gestión democrática de los territorios, tanto así que se ha multiplicado en varios países y regiones, y ha cobrado interés como objeto de estudio por parte de académicos, gobiernos, organizaciones sociales e incluso entidades internacionales.

## EL MARCO NORMATIVO

El principal referente de la planeación participativa es la Constitución Política, que establece la obligación de los mandatarios elegidos (presidente, gobernadores y Alcaldes) de formular los planes de desarrollo (nacional, departamental y municipal) como guía para la gestión durante su mandato. El artículo 339 señala:

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las



<sup>2</sup> “La gobernanza democrática se funda a la vez en la eficacia y la legitimidad del Gobierno a través de la cimentación de procesos democráticos de participación en la formulación de políticas públicas y en el logro de metas de gestión. La gobernabilidad mantiene una relación estrecha con la democracia en cuanto propende por la edificación colectiva de los intereses públicos y del bienestar promoviendo el ejercicio de los derechos y responsabilidades ciudadanas, el reforzamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil -vía diversos mecanismos de concertación y participación, la definición e implantación de unas instituciones y normas determinadas, la lucha por la equidad, el manejo del conflicto, el respeto a la autoridad del Estado, etc.” (Velásquez y González, 2011, p. 69).

metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que se-rán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inver-sión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada en-tre ellas y el Gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.

Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

Adicionalmente, la Constitución crea los Consejos de Planeación como espacios de participación ciudadana para la formulación y seguimiento de los planes de desarollo en los diferentes niveles de la administración pública, así como el Sistema Nacional de Planeación. El artículo 340 establece:

Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, co-munitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el presidente de la Repùblica de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su periodo será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.

El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

Ese mandato constitucional fue desarrollado por la Ley 152 de 1994, conocida como Ley Orgánica de Planeación, que define los principios rectores de la planeación, esta-blece los contenidos, pautas, procedimientos y plazos para la elaboración de los planes

nacionales y territoriales, señala las autoridades y las instancias de planeación, determina su conformación y funciones, y define pautas generales para la ejecución y la evaluación de los planes.

La ley define la participación como un componente esencial de la planeación en el país. Reglamenta los Consejos de Planeación en los órdenes nacional, departamental y municipal o distrital, en términos de su composición, funciones y procedimientos. En las entidades territoriales, la reglamentación está a cargo de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales o Distritales. En los territorios indígenas operan los Consejos Consultivos de Planificación conformados por representantes de las autoridades indígenas y por otros representantes de la comunidad.

En los Consejos de Planeación deberá haber representación de sectores sociales, ecológicos, económicos, culturales, educativos y comunitarios del país o del territorio correspondiente. En el Consejo Nacional de Planeación se incluye la participación de autoridades públicas de los departamentos y municipios. En los Consejos Departamentales intervienen representantes de las autoridades municipales. Los decretos 2284 de 1994 y 2250 de 2002 establecen el procedimiento para la selección del departamento y el municipio que harán parte del Consejo Nacional de Planeación. Es una tarea en cabeza del presidente de la República, a partir de una terna presentada por las respectivas agremiaciones.

De otro lado, la Sentencia C-015 de 1996, de la Corte Constitucional, indica que el concepto que emite el Consejo Nacional de Planeación es “requisito indispensable, de obligatoria observancia, para la validez de la Ley mediante la cual se adopte el Plan Nacional de Desarrollo”. Esta sentencia es clara en indicar que la participación ciudadana no solo debe estar presente en la elaboración del Plan de Desarrollo, sino que también debe ser contemplada, dentro de ciertos límites, en la ejecución, fiscalización y evaluación de los planes de desarrollo. En esa misma línea, la Sentencia C-540 del 1 de julio de 2003, de la Corte Constitucional, establece que los Consejos territoriales de planeación tienen la función de realizar seguimiento y evaluación a la ejecución y resultados de los planes de desarrollo. Así, la labor de los Consejos es permanente en todo el ciclo de la planeación. Para ejercerla, deben recibir apoyo de las entidades del Gobierno, según sea el caso, en términos de recursos de infraestructura, información, apoyo logístico y financiero.

Por último, el Decreto 028 de 2008 define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones. Los Consejos de Planeación tienen la tarea de efectuar seguimiento, cada semestre, a las metas definidas y elaborar un concepto con recomendaciones a la administración

territorial correspondiente con los ajustes necesarios en caso de incumplimiento de los compromisos.

En materia de presupuesto participativo, la normatividad existente es escasa dado que este ejercicio es relativamente reciente en el país y sus experiencias han sido el producto del interés de algunos mandatarios y comunidades en municipios y departamentos de varias regiones del país. La Ley 1551 de 2012, que reformó algunos aspectos de la ley de régimen municipal (Ley 136 de 1994), señala en el parágrafo 3 del artículo 40, sobre Comunas y Corregimientos, que el respectivo Concejo Municipal o Distrital, en la mira de fortalecer la inversión social en las comunas, localidades o corregimientos, podrá constituir un presupuesto participativo para que la ciudadanía pueda intervenir en la deliberación y decisión sobre la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal. Para ello, la administración municipal o distrital respectiva deberá garantizar los recursos necesarios para “la operación y puesta en marcha del programa de planeación y presupuesto participativo en cada una de las Comunas y Corregimientos del municipio y distrito dentro del plan plurianual de inversiones. Se creará dentro del Presupuesto Municipal un componente denominado Presupuesto Participativo que hará parte del Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio o Distrito”.

Posteriormente, la Ley Estatutaria 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, incluyó en el Capítulo III, sobre los Acuerdos Participativos (artículos 90 a 93), los elementos centrales de su definición, objeto, finalidad y seguimiento. Según esa ley, el presupuesto participativo es un “mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil”. En tal sentido, los gobiernos de las entidades territoriales, en cumplimiento de la Constitución, pueden promover estrategias y espacios de participación relacionados con la programación, vigilancia y control de la gestión de los recursos públicos<sup>3</sup>. El objeto de esa acción es asegurar la efectiva intervención de la ciudadanía en la programación participativa del presupuesto en concordancia con los planes de desarrollo territoriales, así como la fiscalización de la gestión (artículo 91), según las necesidades y aspiraciones de los grupos participantes.



<sup>3</sup> En el artículo 100, la ley es explícita en señalar que los diferentes gobiernos territoriales podrán realizar ejercicios de presupuesto participativo sobre la base de un porcentaje de los ingresos municipales, definido por dichas autoridades en consonancia con los objetivos y metas de los respectivos planes de desarrollo.

En materia de seguimiento a los acuerdos participativos, las instancias del PP no solo sustentan los acuerdos y compromisos, sino que velan por su inclusión en el presupuesto institucional y, por ende, en el seguimiento en la ejecución de estos recursos (artículo 93). También indica la norma que tanto las Asambleas Departamentales como los Consejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales deberán incluir los acuerdos participativos antes de la discusión de los presupuestos plurianuales.

## EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN

La Constitución Nacional en su artículo 340 creó el Sistema Nacional de Planeación, el cual está constituido por el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación. Es una instancia de articulación de los Consejos. Con la promulgación de la Ley 152 de 1994 se esperaba que el Sistema fuera reglamentado; sin embargo, ello no ocurrió. La ley no incluyó ninguna referencia a aspectos relacionados con los objetivos, los actores, la estructura, los instrumentos y la forma de actuación del Sistema, lo que lo dejó sin respaldo jurídico ni capacidad institucional para promover los ejercicios participativos en los diferentes territorios.

A pesar de ser un mandato constitucional, ni el Gobierno ni el Congreso han mostrado interés en reglamentar el Sistema. Fueron más bien los miembros del Consejo Nacional y los Consejos Territoriales quienes tomaron la iniciativa de definir el carácter del Sistema, sus objetivos, los actores que lo conforman, su estructura, los procedimientos, los instrumentos y sus resultados. En 1995, en su primer Congreso, los Consejos de Planeación empezaron a trabajar en esa dirección. Retomaron el artículo 340 de la Carta Política y añadieron el propósito de construir un proyecto colectivo de nación multiétnica y pluricultural.

Una investigación realizada por Foro Nacional por Colombia sobre la planeación participativa y el Sistema Nacional de Planeación en Colombia (Velásquez y González, 2011) examinó las consecuencias de la ausencia de una reglamentación del Sistema. Sin ella, el sistema no es formalmente reconocido por parte de las entidades del Gobierno y de la misma sociedad; esto le impide tener un interlocutor válido a nivel gubernamental y acceder a los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; además, deja de ser un referente de la acción de los Consejos de Planeación y un mecanismo de articulación que permita fortalecer su acción y su presencia en el debate público.

A pesar del esfuerzo de los consejeros de planeación para definir una estructura interna (la comisión del sistema, los sistemas regionales y locales de planeación, y los encuentros nacionales), dicha estructura no ocupa todavía un lugar visible en el funcionamiento de la planeación participativa. Además, colisionó con la intención que tuvo el Consejo Nacional de Planeación (CNP) de asumir las funciones del Sistema (formación y fortalecimiento de los Consejos Territoriales, sistematización e intercambio de experiencias, construcción de insumos para los planes de desarrollo y promoción de la planeación participativa en las diferentes regiones del país, entre otras). Se originó así “una estructura dual y una especie de paralelismo entre el SNP y el CNP, hasta el punto de que en algún momento el presidente del Consejo Nacional de Planeación fue también Presidente de la Comisión del Sistema. Esta circunstancia fue fuente de no pocas tensiones entre el SNP y el CNP”. (Velásquez y González, 2011, p. 61).

El esfuerzo de los consejeros ha sido dotar al Sistema de una mínima institucionalidad, basada en los Consejos como unidades centrales, antes que en sus miembros. El SNP es concebido como una instancia de coordinación, que debe contar con una Secretaría Técnica representativa de todas las regiones del país y del Consejo Nacional de Planeación. Una de sus labores prioritarias ha sido la creación de sistemas departamentales de planeación, constituidos por los consejos municipales y el consejo departamental de planeación. También se acordó crear sistemas regionales a partir de los Sistemas Departamentales, de acuerdo con las condiciones existentes en los territorios. Cada una de las instancias y sistemas deben conformarse atendiendo a una estructura en red, horizontal y de articulación. Una premisa clave es el reconocimiento de que el SNP será fuerte siempre y cuando los diferentes Consejos y sistemas departamentales y regionales se fortalezcan, cuenten con los instrumentos necesarios para incidir en los planes y se articulen en el nivel departamental. Significa que la apuesta no es solamente crear el sistema nacional sino también fortalecer los sistemas en los diferentes territorios. En esa tarea, como se analizará posteriormente, hay avances importantes. Otra tarea ha sido la formulación del reglamento interno del Sistema<sup>4</sup>.

El trabajo realizado para consolidar el Sistema ha sido importante, pero no suficiente. Aún existe un gran trecho por recorrer, en particular en lo relativo a la consecución



<sup>4</sup> Un primer resultado de todo este esfuerzo es el documento “Paz productiva. Cómo hacer la paz con escasos recursos”, elaborado a solicitud del gobierno de Juan Manuel Santos. El documento fue presentado y discutido en la Asamblea de Constitución del Sistema Nacional y posteriormente entregado al Gobierno nacional como un aporte del SNP al proceso de paz.

de un estatus legal que le permita definir formalmente sus funciones, su estructura, el tipo de actividades que debe emprender, los recursos de soporte, la relación con otros actores, incluidas las autoridades públicas nacionales y territoriales, y su articulación con otras instancias de participación y con el Sistema Nacional de Participación, creado por la ley 1757, Y, lo más importante, tener la capacidad de impulsar acciones encaminadas al fortalecimiento y movilización de los Consejos Territoriales de Planeación para una mayor incidencia en la planeación y el desarrollo.

## LOS CONSEJOS DE PLANEACIÓN COMO ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

### Funciones y composición

Los espacios por excelencia de participación en la planeación en Colombia son el Consejo Nacional, los Consejos Departamentales, los Consejos Municipales y los Consejos Locales de Planeación, estos últimos con un radio de acción en las Localidades (Distritos) y en las comunas y corregimientos de algunos municipios. Ejemplos de Consejos Locales se encuentran en Bogotá<sup>5</sup>, Medellín, Cali<sup>6</sup> y Cartagena. Existen además los Consejos Consultivos de Planificación en los territorios indígenas, conformados por representantes de las organizaciones indígenas y las comunidades del respectivo territorio.

La Ley 152 define así las funciones de los Consejos de Planeación:

- Analizar y discutir el proyecto de Plan Nacional, Departamental o Municipal de Desarrollo.
- Organizar y coordinar una amplia discusión nacional, departamental o municipal sobre el proyecto de los planes de desarrollo territoriales, a través de eventos nacionales y regionales con los consejos de planeación, con el propósito de involucrar a la ciudadanía en la discusión de los proyectos de desarrollo.



<sup>5</sup> En Bogotá, mediante el Acuerdo 13 de 2000, fueron creados los Consejos Locales de Planeación (CPL). El Acuerdo define la conformación, las funciones, los períodos de sus integrantes y sus atribuciones. En el 2004 el periodo de los consejeros fue incrementado a cuatro años, a tono con el nuevo periodo de mandato de los alcaldes. El Acuerdo 436 de 2010 adiciona un nuevo representante de los CPL, proveniente de las organizaciones de adulto mayor.

<sup>6</sup> En Medellín y Cali, el Concejo Municipal y los Consejos Locales conforman el Sistema Municipal de Planeación. En Medellín, el sistema incluye por norma otras instancias.

- Absolver las consultas que, sobre el Plan Nacional, Departamental o Municipal de Desarrollo, formulen las autoridades públicas territoriales o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto de plan.
- Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del plan.
- Conceptuar sobre el Proyecto de Plan de Desarrollo elaborado por los respectivos gobiernos. (art. 12)

La función principal de los consejos es elaborar y emitir, con participación de los diferentes sectores que representa, un concepto sobre la propuesta del plan de desarrollo formulada por las autoridades correspondientes. Para el cumplimiento de esa función, los Consejos deben promover escenarios de encuentro con la comunidad para el análisis y discusión de la propuesta. Este concepto, según la Sentencia C-105 de 2016, de la Corte Constitucional, referida al Consejo Nacional de Planeación, no es vinculante. Por ser un órgano consultivo, las observaciones y las propuestas incluidas en el concepto emitido “no son jurídicamente vinculantes para el Gobierno nacional, quien está facultado para realizar modificaciones al proyecto, incluso en la fase del trámite legislativo”. En otras palabras, el Gobierno nacional, no está obligado a acoger las recomendaciones consignadas en dicho concepto. Esa jurisprudencia es aplicable a los Consejos Territoriales.

De igual forma, los Consejos deben hacer seguimiento a la ejecución de los planes de desarrollo (Sentencia C-524 de la Corte Constitucional). Esto significa que tienen funciones permanentes durante su periodo de ejercicio; su tarea no se agota en la emisión del concepto sobre los respectivos proyectos de plan de desarrollo. Deben hacer seguimiento cada seis meses a las metas fijadas en el plan y presentar un concepto con recomendaciones a las respectivas administraciones, para lo cual se espera que estas proporcionen la información correspondiente<sup>7</sup>, así como el apoyo en materia de recursos, logística, financiamiento e infraestructura necesarios para cumplir la tarea a cabalidad.

Las normas de orden territorial sobre los consejos de planeación siguen los lineamientos de la Ley 152 de 1994. Los Acuerdos municipales y distritales y las Ordenanzas departamentales que crean los Consejos Territoriales deben determinar la conformación de los consejos, sus funciones, el periodo de sus integrantes y su alcance. En relación con las funciones, las normas municipales y departamentales incluyen algunas que no están



<sup>7</sup> Decreto Ley 028, de enero 10 de 2008, por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones.

contempladas en la Ley 152 de 1994 y que responden a dinámicas territoriales. Es el caso, por ejemplo, de las asignadas al CTP de Cali, que incluyen formular recomendaciones para articular el plan de desarrollo municipal de Cali con los planes de desarrollo de los municipios vecinos, e incluso con el departamental y nacional. También contempla realizar consultas a la ciudadanía para conocer su opinión sobre todo el plan de desarrollo o sobre temas específicos. Esto abre la posibilidad de que diferentes sectores de la población puedan en cualquier momento plantear sus propuestas sobre la marcha del plan de desarrollo y sobre temas relevantes en el territorio.

En Medellín, el Consejo Municipal de Planeación, en el marco de la dinámica del sistema municipal de planeación, tiene la función de analizar y evaluar la propuesta presentada por la administración municipal sobre el POAI (Plan Operativo Anual de Inversión). Otras funciones incluidas en el Acuerdo Municipal son las de intervenir y apoyar al Concejo Municipal en la gestión de control político; elaborar y presentar un concepto sobre la formulación de los planes, programas y proyectos que afecten el proceso de planeación; apoyar las dinámicas adelantadas entre la comunidad y la administración municipal para la formulación de los planes operativos anuales de inversión locales; y participar en la elaboración y seguimiento de los planes zonales.

La composición de los Consejos puede variar de acuerdo con las particularidades de cada territorio<sup>8</sup>. El cuadro 10.1 presenta algunos ejemplos de conformación de consejos departamentales, municipales y del Consejo Nacional de Planeación, tomados de los decretos, acuerdos municipales y ordenanzas departamentales.



<sup>8</sup> Además, cambia su composición con el tiempo, según las necesidades del territorio, el surgimiento de nuevos actores y las demandas de diferentes grupos poblacionales para que sean incluidos nuevos perfiles. La ciudadanía ha cumplido un rol clave en la exigencia de contar con representación de otros sectores que han sido excluidos de los escenarios de participación y que pueden aportar al desarrollo de los municipios.

**CUADRO 10.1**  
**COMPOSICIÓN DE LOS CONSEJOS DE PLANEACIÓN**

CONSEJOS DE PLANEACIÓN	NO. DE MIEMBROS	INTEGRANTES
Nacional	26	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 representantes del sector económico</li> <li>• 5 gobernadores</li> <li>• 4 alcaldes</li> <li>• 1 representante del sector comunitario</li> <li>• 2 representante del sector educativo</li> <li>• 4 representantes del sector social</li> <li>• 1 representante del sector ecológico</li> <li>• 5 representantes de indígenas, minorías étnicas y mujeres</li> </ul>
Distrital - Bogotá	94	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 representantes de gremios económicos</li> <li>• 4 representantes de sectores sociales</li> <li>• 2 representantes de sectores educativos</li> <li>• 2 representantes del sector ambiental</li> <li>• 2 representantes del sector salud</li> <li>• 3 representantes del sector comunitario</li> <li>• 2 representantes del sector deportivo</li> <li>• 2 representantes del sector cultural</li> <li>• 2 representantes de organizaciones de promoción y defensa de los derechos de la niñez</li> <li>• 2 representantes de organizaciones de jóvenes</li> <li>• 2 representantes de organizaciones de adulto mayor</li> <li>• 2 representantes de organizaciones de mujeres</li> <li>• 2 representantes de organizaciones LGBTI</li> <li>• 2 representantes de la Consultiva Distrital para comunidades afrobogotanas</li> <li>• 2 representantes de la población indígena</li> <li>• 2 representantes de personas con discapacidad</li> <li>• 2 representantes de organizaciones de víctimas</li> <li>• 2 representantes de organizaciones religiosas</li> <li>• 2 representantes de propiedad horizontal</li> <li>• 20 representantes de las Juntas Administradoras Locales (JAL)</li> <li>• 20 representantes de los CPL</li> <li>• 1 representante del Consejo Tutelar de los derechos de las niñas, niños y de los adolescentes</li> <li>• 1 representante del Consejo Distrital de discapacidad</li> <li>• 1 representante del Consejo Distrital para la atención integral a víctimas de violencia intrafamiliar y violencia y explotación sexual</li> <li>• 1 representante del Consejo Distrital de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia</li> <li>• 1 representante del Consejo Consultivo Distrital de Mujer</li> <li>• 1 representante de los Consejos de Participación Comunitaria en Salud (Copaco)</li> </ul>

**CUADRO 10.1  
CONTINUACIÓN**

CONSEJOS DE PLANEACIÓN	NO. DE MIEMBROS	INTEGRANTES
Distrital - Bogotá		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 representante el Consejo Consultivo Distrital de Ambiente</li> <li>• 1 por el Consejo Consultivo Distrital Política Educativa</li> <li>• 1 por el Consejo Consultivo Distrital de niños, niñas y adolescentes y los Consejos Locales de niños, niñas y adolescentes</li> <li>• 1 Consejo Distrital de Sabios</li> <li>• 1 por el Consejo Distrital de Gestión de Riesgos</li> </ul>
Medellín	31	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 representantes de las JAL</li> <li>• 1 representante de las JAC</li> <li>• 1 representante de ONG del sector social</li> <li>• 1 representante del sector de la industria</li> <li>• 1 representante de gremios de la construcción</li> <li>• 1 representante de asociaciones de profesionales</li> <li>• 1 representante del sector comercio</li> <li>• 1 representante de trabajadores sindicalizados</li> <li>• 1 representante de ONG ecológicas</li> <li>• 1 representante de universidades</li> <li>• 1 representante de colegios</li> <li>• 1 representante de centros de investigación</li> <li>• 1 representante de organizaciones culturales</li> <li>• 1 representante de gremios económicos</li> <li>• 1 representante del sector de economía solidaria</li> <li>• 1 representante de organizaciones de mujeres</li> <li>• 1 representante del Consejo Consultivo de LGBTI</li> <li>• 1 representante de organizaciones de jóvenes</li> <li>• 1 representante de organizaciones indígenas</li> <li>• 1 representante de organizaciones de adulto mayor</li> <li>• 1 representante del Concejo de Medellín</li> <li>• 1 representante de la Gobernación de Antioquia</li> <li>• 1 representante de organizaciones de víctimas</li> <li>• 1 representante del área metropolitana del Valle de Aburrá</li> <li>• 1 representante de mujeres</li> </ul>
Cali	19	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 representantes del sector económico</li> <li>• 3 representantes del sector educativo</li> <li>• 1 representante de las JAL de comunas</li> <li>• 1 representante de las JAL de corregimientos</li> <li>• 1 representante de las JAC</li> </ul>

**CUADRO 10.1  
CONTINUACIÓN**

CONSEJOS DE PLANEACIÓN	NO. DE MIEMBROS	INTEGRANTES
Cali		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 representantes del sector social</li> <li>• 1 delegado por el sector ambiental</li> <li>• 1 delegado por el sector cooperativo y microempresarial</li> <li>• 1 delegado por las mujeres</li> <li>• 1 delegado por las comunidades étnicas</li> <li>• 1 delegado por la tercera edad y los discapacitados.</li> <li>• 1 delegado por el sector de los obreros, empleados o sector sindical</li> <li>• 1 delegado por el sector de la salud</li> </ul>
Pasto	27	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 representantes del sector económico.</li> <li>• 1 representante del sector de Microempresa</li> <li>• 2 representantes de organizaciones de mujeres</li> <li>• 2 representantes de ONG</li> <li>• 3 representantes de JAC</li> <li>• 1 representante de estudiantes universitarios</li> <li>• 1 representante de instituciones de educación privada</li> <li>• 1 representante de organizaciones culturales</li> <li>• 1 representante estudiantil</li> <li>• 1 representante de organizaciones comunitarias</li> <li>• 1 representante del sector ecológico</li> <li>• 2 representantes de población en condición de desplazamiento</li> <li>• 1 representante de pensionados</li> <li>• 1 representante de Asojal</li> <li>• 2 representantes de organizaciones LGBTI</li> <li>• 1 representante de organizaciones de discapacitados</li> <li>• 2 representantes del Consejo Municipal de Juventud</li> <li>• 1 representante de educación pública</li> </ul>
Manizales	14	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 representantes del sector comunitario</li> <li>• 2 representantes del sector social</li> <li>• 1 representante del sector educativo</li> <li>• 1 representante del sector cultural</li> <li>• 1 organizaciones de mujeres</li> <li>• 2 representantes del sector económico</li> <li>• 2 comuneros</li> <li>• 1 representante del sector ecológico</li> <li>• 1 organizaciones de desplazados</li> <li>• 1 organizaciones de discapacitados</li> </ul>

**CUADRO 10.1  
CONTINUACIÓN**

CONSEJOS DE PLANEACIÓN	NO. DE MIEMBROS	INTEGRANTES
Consejo de Planeación de Ibagué	29	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6 representantes del sector económico</li> <li>• 1 representante de asociaciones de microempresarios y artesanos</li> <li>• 1 representante del Consejo Municipal de Desarrollo Rural</li> <li>• 1 representante de asociaciones profesionales</li> <li>• 1 representante de trabajadores sindicalizados</li> <li>• 1 representante de trabajadores independientes</li> <li>• 1 representante de las instituciones de educación primaria y secundaria, pública y/o privada</li> <li>• 1 representante de instituciones universitarias</li> <li>• 1 representante de organizaciones de jóvenes y/o estudiantes universitarios</li> <li>• 1 representante de organizaciones culturales</li> <li>• 1 representante de ONG del sector ecológico y defensa de recursos naturales no renovables y del medio ambiente</li> <li>• 2 representantes de organizaciones de mujeres</li> <li>• 1 representante de organizaciones no gubernamentales</li> <li>• 2 representantes de las JAL de comunas</li> <li>• 2 representantes de las JAL de corregimientos</li> <li>• 1 representante de economía informal</li> <li>• 1 representante de empresas de transporte público terrestre municipal</li> <li>• 1 representante de asociaciones de vivienda</li> <li>• 1 representante de sociedad tolimense de ingenieros y/o arquitectos</li> <li>• 1 representante de comunidades indígenas</li> <li>• 1 representante de comunidades étnicas</li> </ul>
Consejo de Planeación de Acacias	30	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 representantes del sector económico</li> <li>• 5 representantes del sector social</li> <li>• 1 representante del sector ecológico</li> <li>• 3 representante del sector comunitario</li> <li>• 4 representante del sector educativo</li> <li>• 1 representante del sector cultural</li> <li>• 8 representantes del grupo poblacional con enfoque diferencial y género</li> <li>• 1 entidad de prestación de servicios</li> </ul>
Consejo Departamental de Cundinamarca	28	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 representante de la Sociedad Colombiana de Arquitectos</li> <li>• 1 representante de ONG</li> <li>• 1 representante de la Asociación de Rectores de Cundinamarca (Arcún)</li> <li>• 1 representante de la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco) Bogotá, Cundinamarca</li> <li>• 1 representante de la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán)</li> <li>• 1 representante del Comité Departamental de Cafeteros de Cundinamarca</li> </ul>

**CUADRO 10.1  
CONTINUACIÓN**

CONSEJOS DE PLANEACIÓN	NO. DE MIEMBROS	INTEGRANTES
Consejo Departamental de Cundinamarca		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 representante de la Corporación Prodesarrollo del Norte de la Sabana (Prodensa)</li> <li>• 1 representante de la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas)</li> <li>• 1 representante de la Federación Nacional de Avicultores de Colombia (Fenavi)</li> <li>• 1 representante de Aculcaña</li> <li>• 1 representante de la Fundación Prodesarrollo Occidente de la Sabana (Prodeocsa)</li> <li>• 1 representante de la Asociación Colombiana de Universidades (Ascún)</li> <li>• 1 representante de Asoeco</li> <li>• 1 representante de la Asociación de Mujeres Emprendedoras por Funza (AMEF)</li> <li>• 1 representante de la Comunidad Indígena Muisca de Cota</li> <li>• 1 representante de la Corporación Entretejiendo Comunidad por Colombia</li> <li>• 1 representante de la Federación Departamental de Mujeres Campesinas de Cundinamarca</li> <li>• 1 representante de la Cooperativa del Magisterio de Cundinamarca</li> <li>• 1 representante de la Universidad de Cundinamarca</li> <li>• 2 representantes de la Mesa Departamental de Víctimas de Conflicto Interno</li> <li>• 7 alcaldes municipales</li> </ul>
Consejo Departamental de Risaralda	21	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 representantes por el sector económico</li> <li>• 4 representante del sector social</li> <li>• 3 representantes del sector educativo y cultural</li> <li>• 2 representantes de los alcaldes</li> <li>• 1 representante de organización de Jóvenes</li> <li>• 1 representante por el sector comunitario</li> <li>• 1 representante de las comunidades indígenas</li> <li>• 1 representante de organizaciones de mujeres</li> <li>• 1 representante de las Juntas Administradoras Locales (JAL)</li> <li>• 1 representante de las comunidades afrorisaraldenses</li> <li>• 1 representante de ONG</li> <li>• 1 representante del sector ecológico</li> <li>• 1 representante del sector vulnerable</li> </ul>
Consejo Departamental de Norte de Santander	22	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 representantes del sector económico</li> <li>• 3 representantes del sector social</li> <li>• 3 representantes del sector educativo y cultural</li> <li>• 1 representante del sector ecológico</li> <li>• 1 representante del sector comunitario</li> </ul>

**CUADRO 10.1  
CONTINUACIÓN**

CONSEJOS DE PLANEACIÓN	NO. DE MIEMBROS	INTEGRANTES
Consejo Departamental de Norte de Santander		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 representante del sector indígena</li> <li>• 2 representantes del sector de mujeres</li> <li>• 1 representante del sector de desplazados</li> <li>• 6 alcaldes</li> </ul>
Consejo Departamental de Meta	18	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 representante de organizaciones comunitarias</li> <li>• 1 representante de consejos municipales de planeación</li> <li>• 1 alcalde</li> <li>• 1 representante de organizaciones sociales</li> <li>• 1 representante de organizaciones de mujeres</li> <li>• 1 representante de organizaciones de profesionales</li> <li>• 1 representante de organizaciones de juventud</li> <li>• 1 representante del sector agropecuario</li> <li>• 1 representante de comunidades afrocolombianas</li> <li>• 1 representante de comunidades indígenas</li> <li>• 1 representante del sector comercial y de servicios</li> <li>• 1 representante del sector cultural</li> <li>• 1 representante del sector turismo</li> <li>• 1 representante del sector de economía social y solidaria</li> <li>• 1 representante del sector de educación superior</li> <li>• 1 representante del sector de educación básica y media</li> <li>• 1 representante de organizaciones del sector ambiental</li> <li>• 1 representante del sector de salud</li> </ul>
Consejo Departamental de Cauca	15	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 representante del sector de gremios empresarios</li> <li>• 1 representante del sector de microempresarios y artesanos</li> <li>• 1 representante del sector solidario</li> <li>• 1 representante de profesionales</li> <li>• 1 representante del sector campesino</li> <li>• 1 representante del sector trabajadores empleados</li> <li>• 1 representante del sector trabajadores informales</li> <li>• 1 representante del sector indígena</li> <li>• 1 representante del sector de negritudes</li> <li>• 1 representante del sector ecológico</li> <li>• 1 representante del sector universitario</li> <li>• 1 representante de docentes</li> <li>• 1 representante del sector artístico</li> <li>• 1 representante del sector tradiciones</li> <li>• 1 representante del sector comunitario</li> </ul>

**CUADRO 10.1  
CONTINUACIÓN**

CONSEJOS DE PLANEACIÓN	NO. DE MIEMBROS	INTEGRANTES
Consejo Departamental de Antioquia	32	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 9 alcaldes</li> <li>• 4 en representación de las Corporaciones Autónomas Regionales</li> <li>• 1 representante de la Asociación de Municipios</li> <li>• 4 representantes del sector económico</li> <li>• 4 representantes del sector social</li> <li>• 1 representante del sector educativo</li> <li>• 1 representante del sector cultura</li> <li>• 1 representante del sector ecológico</li> <li>• 1 representante del sector comunitario</li> <li>• 2 representantes de mujeres</li> <li>• 1 representante de comunidades indígenas</li> <li>• 1 representante de comunidades afro</li> <li>• 1 representante de comunales</li> <li>• 1 representante de población desplazada</li> </ul>

FUENTE: elaboración propia.

El cuadro 10.2 presenta una síntesis de la composición de estos Consejos<sup>9</sup>, que permite destacar algunas tendencias de interés para el análisis. En efecto, aunque los consejos son definidos como órganos de representación social, sin embargo, un buen porcentaje de los que aparecen en el cuadro 10.1 tienen representación de autoridades públicas, incluidos los miembros de las Juntas Administradoras Locales (JAL)<sup>10</sup>. Los sectores gubernamentales tienen presencia en el Consejo Nacional de Planeación y en los Consejos Departamentales de Planeación. Solamente en el departamento del Cauca no aparece ninguna representación de alcaldes u otra autoridad municipal o departamental. El Consejo



<sup>9</sup> Se trata, por supuesto, de una muestra no representativa de Consejos. La intención es más bien ilustrativa sobre su conformación, tomando el caso nacional, algunos departamentales y otros municipales (principalmente de ciudades capitales).

<sup>10</sup> Las JAL fueron pensados como instancias de representación social. Sin embargo, poco a poco fueron transformadas por la norma en espacios de representación política, sobre todo en las grandes ciudades y, en particular, en los distritos. La polémica sobre el estatus de las JAL como órganos de representación continúa. De todos modos, su presencia en los Consejos ha generado un cierto descontento. Se argumenta, en el caso de Bogotá, que las JAL son actores políticos más que sociales. Adicionalmente, las localidades hacen parte del Consejo Distrital de Planeación a través de los Consejos Locales de Planeación, lo cual significa que tienen doble representación en el Consejo.

## **CUADRO 10.2** **SÍNTESIS DE LA COMPOSICIÓN DE ALGUNOS CONSEJOS DE PLANEACIÓN EN COLOMBIA**

CONSEJOS	AUTORIDADES (*)	SECTOR ECONÓMICO	COLEGIOS PROFESIONALES	ONG	ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN	JAC	OTROS SOCIALES	DIVERSIDAD	EDUCACIÓN
Nacional (26)	9	4		1		1	6	5	
Bogotá (94)	20	4		4	31	3	20	10	2
Medellín (31)	10	5	1	2	1	1	5	3	3
Cali (19)	2	4		3		1	4	2	3
Pasto (27)	1	4		2	2	3	6	5	4
Manizales (14)	2	2		2			5	2	1
Ibagué (29)	4	8	2	2	1		6	3	3
Acacías (30)		8		5		3	2	8	4
Cundinamarca (28)	7	8	1	2	2		2	3	3
Risaralda (21)	3	3		1		1	7	3	3
Norte de Santander (22)	6	4				1	5	3	3
Meta (18)	1	4	1		1	1	5	3	2
Cauca (15)		3	1			1	6	2	2
Antioquia (32)	14	4				1	8	4	1
<b>Total</b>	<b>79 (19,5 %)</b>	<b>65 (16,0 %)</b>	<b>6 (1,4 %)</b>	<b>24 (5,9 %)</b>	<b>38 (9,4 %)</b>	<b>17 (4,2 %)</b>	<b>87 (21,4 %)</b>	<b>56 (13,8 %)</b>	<b>34 (8,4 %)</b>

(\*) Incluye miembros de las Juntas Administradoras Locales.

**FUENTE:** elaboración propia.

de Antioquia cuenta con participación de nueve alcaldes y cuatro representantes de las Corporaciones Autónomas Regionales, siendo el que mayor representación tiene de autoridades públicas. En el Consejo Nacional intervienen cinco gobernadores y cuatro alcaldes. Llama la atención que en el caso del CMP de Medellín intervienen tres tipos de autoridades públicas: un representante del Concejo Municipal, uno de la gobernación de Antioquia y uno del área metropolitana del Valle de Aburrá. Los demás consejos de

ciudades son de composición exclusivamente social. En los catorce Consejos analizados, la sumatoria de representantes de las autoridades públicas tiene un peso importante: prácticamente uno de cada cinco integrantes tiene ese origen, siendo el segundo grupo representado en el total de consejeros<sup>11</sup>.

En segundo lugar, como era de esperarse, es notoria la presencia de los sectores sociales. La suma de representantes de ONG, Juntas de Acción Comunal (JAC), otras organizaciones sociales y representantes de grupos diversos (organizaciones de mujeres, étnicas y población con discapacidad) representa el 45,3 % de los integrantes de los Consejos analizados; en la mayoría de los casos es mayor el número de miembros de este sector. La representación social en los CTP de Meta y Pasto tiene un peso cercano al 80 %; el CTP que posee menor representación de la sociedad civil es el de Cundinamarca con un 25,0 %. Por su parte, los gremios económicos tienen un peso significativo (16 %), que los ubica en el tercer rango de representación, por encima de otros actores, como las instancias de participación y el sector educativo. Además, tienen presencia en todos los catorce Consejos analizados. En el consejo de Cundinamarca constituyen el 28,6 % de los miembros, lo que indica su potencial influencia en las decisiones. En Cauca, son el 20 % y en Cali el 21 %.

También hay que destacar la presencia de las mujeres, de la comunidad LGBTI, los grupos étnicos y la población con discapacidad: uno de cada siete consejeros en estos catorce Consejos proviene de organizaciones que representan a esos actores. Esto responde a un esfuerzo por incorporar criterios diferenciales en los planes de desarrollo y, en general, en el diseño de políticas públicas. Hay que destacar el papel de esos grupos, en especial, de las mujeres, en el intento de posicionar sus problemáticas y trabajar por incluir en los planes de desarrollo estrategias para garantizar sus derechos.

Por último, los espacios de participación también tienen representación en los CTP en cinco ciudades, con un peso evidente en Bogotá. Cerca del 10 % de los integrantes de los Consejos hacen parte de instancias de participación ciudadana incluidas en la respectiva norma reglamentaria. El caso de Bogotá es significativo dado que, según el Acuerdo,



<sup>11</sup> En un estudio realizado por Foro se señala que la presencia de estos sectores introduce en la dinámica de los Consejos un factor de distorsión que debería ser eliminado. Suprimir esa representación implicaría un cambio constitucional, en el caso del CNP, y una modificación de la Ley Orgánica, en lo que respecta a los Consejos Departamentales. Implicaría así mismo un cambio en algunos Acuerdos y Ordenanzas que han incluido la participación de tales sectores en los Consejos. Por difícil que ello sea, hay que intentarlo para salvaguardar la esencia de los Consejos como órganos de representación social (Velásquez y González, 2011).

los diferentes consejos distritales de participación tienen asiento en el CTPD. Constituyen la tercera parte de sus miembros (33 %), lo que permite, por lo menos en teoría, la articulación entre diferentes actores de la participación en el seno del organismo<sup>12</sup>.

La variedad de la composición de los consejos es tan amplia que sería difícil establecer una tendencia. Sin embargo, hay sectores que –se supone– deberían formar parte de ellos, pero que no necesariamente fueron incluidos en la reglamentación elaborada por los Consejos municipales o las Asambleas departamentales, por ejemplo, grupos de mujeres, de jóvenes, de personas con discapacidad o miembros de la comunidad LGBTI. La norma señala que harán parte de los Consejos los grupos sociales más representativos del territorio correspondiente. Pero ello no necesariamente ocurre. Aquí entra en juego un factor relacionado con la selección y designación de los consejeros. Estas resultan, no de una elección democrática de los representantes por parte de las organizaciones de su sector, sino mediante la postulación de ternas enviadas por cada sector a la autoridad gubernamental (presidente, alcalde o gobernador), quien tiene la potestad de decidir los representantes de cada uno de los sectores.

Además, varias experiencias analizadas por Foro demuestran que no siempre los sectores son conscientes de la importancia de participar en estas convocatorias y de llevar a cabo ejercicios democráticos para elegir a los mejores representantes. O simplemente, no cuentan con la información oportuna para participar. Por tal razón, en ocasiones algunos sectores no postulan sus candidatos o, cuando lo hacen, no utilizan procedimientos democráticos para la conformación de la terna. En otros casos, los cuerpos directivos de las organizaciones llegan a acuerdos para elaborar la terna sin que medie consulta con las respectivas asambleas; y, como se analizó en otro capítulo de este informe, otra forma puede ser la autopostulación por parte de una persona para integrar la terna, pasando por alto los mecanismos democráticos de designación; o bien las autoridades escogen a “dedo” a los miembros de los Consejos, pasando por encima de los procedimientos establecidos por la norma o, en ciertos casos, acogiéndose a ella<sup>13</sup>.

Los criterios empleados por las autoridades gubernamentales para seleccionar la persona de la terna que finalmente integrará el Consejo pueden ser de variada índole. En



<sup>12</sup> Una de las propuestas que ha planteado Foro y otras organizaciones es precisamente la necesidad de articular los diferentes espacios de participación con el objeto de definir estrategias coordinadas y, de esa forma, evitar la fragmentación del tejido social.

<sup>13</sup> Para ello se amparan en el procedimiento que existe prácticamente en todas normas que reglamentan los consejos, según el cual, cuando no hay postulación de un sector determinado, la autoridad gubernamental es la que designa al representante de dicho sector.

algunas ocasiones está presente el criterio de la idoneidad de los candidatos, mirada a través de las hojas de vida de los aspirantes, su experiencia en el campo de la planeación y las recomendaciones emitidas por las organizaciones o sectores. En Bogotá, por ejemplo, fue en 2004 una comisión integrada por varias entidades distritales para el estudio de las hojas de vida, la cual propuso al alcalde las alternativas para la selección de los representantes. También en Medellín el ejercicio se basó en el estudio de las hojas de vida, la experiencia demostrada en temas de planeación, el nivel de afinidad con el sector que representaban, sus estudios y el liderazgo demostrado (Velásquez y González, 2011).

Esta buena práctica no es generalizada en todos los municipios o departamentos. En muchos de ellos prevalece la selección a partir de criterios no meritocráticos, por ejemplo, el interés del alcalde o gobernador de contar con “amigos” en el seno de los Consejos. Esa discrecionalidad de las autoridades resta posibilidades a la ciudadanía de contar con representantes idóneos que trabajen por los intereses de la colectividad o de su sector u organización, aunque les asegura que esta instancia de participación no se convierta en “una piedra en el zapato” para la aprobación y el seguimiento a los planes de desarrollo. Este tipo de criterios y conductas lleva a que los Consejos pierdan representatividad y capacidad de incidencia en lo público.

Uno de los fenómenos que más afecta la representatividad de los Consejos de planeación es el incumplimiento de las funciones por parte de sus integrantes o su deserción parcial o definitiva. En Bogotá, por ejemplo, de los 94 miembros que conforman el CTPD, solo 59 estaban en ejercicio en 2019. En Ibagué, el CMP, conformado por 29 personas, en 2018 solo operaba con 25. Ese ejemplo se repite en muchos lugares del país, especialmente en municipios pequeños, en los cuales los Consejos prácticamente desaparecen luego de que el plan de desarrollo es aprobado. Las tareas de seguimiento al plan, que aseguran la permanencia del Consejo, como lo señala la Corte Constitucional, en muy pocas ocasiones es realizada en tales municipios, pues, una vez emitido el concepto sobre la propuesta de plan, muchos consejeros creen haber cumplido su función y, por desconocimiento o desinterés, dejan de participar en las nuevas actividades.

Relacionada con lo anterior está la cuestión de los períodos de los consejeros y la renovación de los Consejos de planeación. La norma define que los consejeros tienen un periodo de ocho años, pero cada cuatro la mitad de ellos debe ser reemplazada. Esta práctica no está exenta de dificultades. En algunos consejos la renovación se efectúa sin concertar con los consejeros, quienes se dan cuenta de la novedad cuando llegan las nuevas personas; en otros casos, se realiza el proceso de manera extemporánea; o bien, no se efectúa la convocatoria pública, por lo que los diferentes sectores no pueden

prepararse para participar, o, en su defecto, se hace la convocatoria pero no se promueve abiertamente en las redes y medios de comunicación. O simplemente las autoridades nombran a sus “amigos” para facilitar el trámite de aprobación del plan por parte de la comunidad. Si a ello se suma el fenómeno de la deserción, se entenderá que los Consejos no operan con la totalidad de sus miembros y que ello afecta su integración como organismo y la continuidad y efectividad de su trabajo<sup>14</sup>.

El Acuerdo con las FARC, en el numeral 2.6, contempla siete tareas relacionadas con la planeación participativa y los presupuestos participativos, entre ellas las de revisión y actualización de las funciones y la conformación de los Consejos de Planeación Territorial, y la promoción y el fortalecimiento de los ejercicios de presupuesto participativo, con énfasis en género y los derechos de las mujeres<sup>15</sup>. El gobierno del presidente Santos radicó en el Congreso un proyecto de reforma de la ley de planeación, que solo contemplaba la armonización de los tiempos de la planeación y los de la implementación del Acuerdo Final. Dicho proyecto no incluía mención alguna al fortalecimiento de los Consejos de Planeación. El proyecto fue retirado antes de que fuera archivado y desde entonces no se ha escuchado mención alguna al respecto por parte del actual Gobierno. Es claro que ese punto no está dentro de su agenda política y legislativa<sup>16</sup>.



<sup>14</sup> Existen casos en los cuales el alcalde ni siquiera se ha tomado el tiempo para enviar al Concejo Municipal el proyecto de Acuerdo para reglamentar el Consejo de Planeación. Los municipios de El Calvario y San Juanito, en el departamento del Meta, a 2018 no contaban con un Acuerdo Municipal que estableciera la conformación de sus respectivos Consejos. El plan de desarrollo no pasa por esa fase; generalmente su elaboración es contratada a un experto.

<sup>15</sup> Las siete tareas definidas en el Acuerdo Final para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa son: 1) participación amplia y plural en la formulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.; 2) participación de los consejos de planeación en las instancias de aprobación de los planes de desarrollo; 3) participación de las JAL en los planes de desarrollo; 4) participación de las mujeres en los consejos de planeación; 5) presupuestos participativos sensibles al género y derechos de las mujeres; 7) mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas a ejercicios de presupuesto participativo.

<sup>16</sup> Foro Nacional por Colombia, Viva la Ciudadanía y una red de organizaciones de mujeres propusieron una reforma integral de la ley de planeación, que incluía propuestas sobre los siguientes aspectos: definición y principios de la planeación participativa; armonización de los tiempos de la planeación; conformación y funciones de los consejos de planeación territorial; definición de la estructura del sistema nacional de planeación; conformación, objetivo, funciones, recursos y formas de articulación; promoción e incentivos para el establecimiento de los presupuestos participativos. Estas propuestas fueron presentadas en diferentes escenarios (Congreso Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Planeación, eventos sobre el Acuerdo Final con las FARC, etc.) pero no tuvo eco en las instancias de gobierno y del poder legislativo. Sigue siendo otra tarea pendiente.

## El desempeño de los Consejos de Planeación

No existen estudios que abarquen una perspectiva global sobre el desempeño de los consejos de planeación en el país. Es posible encontrar algunas investigaciones que examinan su rol en municipios concretos. Esta labor es una tarea necesaria para identificar la conformación de los Consejos, su trayectoria, su rol en la definición de derroteros de desarrollo, las articulaciones que establecen con otros actores, la incidencia que han tenido en los planes de desarrollo y el desempeño de su función de seguimiento y evaluación. Este apartado analiza algunos de esas materias a partir de la consulta de investigaciones realizadas y de entrevistas efectuadas para este estudio. Es importante aclarar que no se trata de una radiografía completa del desempeño de los consejos y sus integrantes, sino una aproximación a las prácticas desplegadas en las dinámicas de planeación territorial.

Una primera constatación es el cambio que se produjo en la forma como fueron operando los Consejos, tanto a nivel nacional como territorial. La estrategia de “trocha ciudadana”, que tuvo lugar a finales de la década de 1990 (Velásquez y González, 2003), fue perdiendo fuerza hasta desaparecer. Ello derivó en que las dinámicas de construcción de propuestas ciudadanas a la luz de las problemáticas de cada territorio, como insumos para los respectivos planes de desarrollo, no fueran el centro de atención de los Consejos. Los esfuerzos se dirigieron a movilizar algunos sectores de la población alrededor de los conceptos sobre las propuestas de planes de desarrollo formuladas por las respectivas autoridades, y, en algunos pocos casos, a hacer seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo, así como a estructurar el sistema nacional de planeación.

Lo que muestra la información existente es que, diferente a lo que señala la norma y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la mayoría de los consejos se enfocan activamente en la formulación del concepto, el cual, como se dijo, no es vinculante. Es una fase de intensa actividad: los consejeros se organizan internamente y definen la convocatoria a la ciudadanía para que intervenga en la discusión del proyecto del plan y formule opiniones y sugerencias que van a alimentar el concepto final.

En el cuadro 10.3 se incluye el número de miembros de los consejos de planeación que participaron en la primera fase de formulación y elaboración del concepto sobre el plan de desarrollo. Seguramente, algunos representantes hoy ya no hacen parte de ellos. No obstante, se observa que la representación masculina es bastante significativa. De los consejos examinados, dos terceras partes son hombres. En Cali y Manizales se advierte una composición más equitativa, aunque siguen predominando los miembros masculinos.

**CUADRO 10.3  
PARTICIPACIÓN DE MUJERES Y HOMBRES EN ALGUNOS CTP**

CONSEJOS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN	MUJERES		HOMBRES		TOTAL	
	NO.	%	NO.	%	NO.	%
Nacional	3	17,6	14	82,4	17	100
Bogotá	23	37,1	39	62,9	62	100
Medellín	10	27,0	27	73,0	37	100
Cali	8	44,4	10	55,6	18	100
Pasto	9	36,0	16	64,0	25	100
Manizales	6	42,9	8	57,1	14	100
Ibagué	9	36,0	16	64,0	25	100
Cundinamarca	11	39,3	17	60,7	28	100
Risaralda	6	35,3	11	64,7	17	100
Meta	6	37,5	10	62,5	16	100
Cauca	5	33,3	10	66,7	15	100
Antioquia	7	21,9	25	78,1	32	100
<b>Total</b>	<b>103</b>	<b>33,7</b>	<b>203</b>	<b>66,3</b>	<b>306</b>	<b>100</b>

FUENTE: elaboración propia.

En Cali, las mujeres representan el 44,4 % y en Manizales el 42,9 %. En el caso del consejo nacional, se observa que la participación de las mujeres es muy baja, 17,6 % en relación con el 82,4 % de los hombres. En Antioquia y Medellín, las mujeres tienen una representación bastante baja: 21,9 % y 27,0 %, respectivamente.

Es importante aclarar que, si bien se ha consolidado la práctica de involucrar a la ciudadanía en la formulación del concepto del plan de desarrollo, aún prevalecen omisiones en ese campo. En algunas ocasiones, se la llama para brindarle información sobre asuntos generales de los planes de desarrollo, pero no se la toma en cuenta para la formulación de las iniciativas; en otras, los ejercicios de consulta son selectivos y poco representativos, sin la presencia de la diversidad social en un territorio específico. Hay casos en los que las dificultades provienen de la norma misma. En efecto, según la Ley 152 los consejos de planeación cuentan con un mes calendario para efectuar la consulta

ciudadana y emitir su concepto. Los Consejos deben en ese corto periodo dar a conocer el proyecto del plan, promover los debates, sistematizar los resultados y formular su concepto con las respectivas recomendaciones Tal y como lo han señalado los consejeros y la ciudadanía, convocar a la gente y desarrollar un ejercicio participativo en tan corto lapso limita la intervención de los diferentes actores y los resultados no siempre son óptimos, más aún teniendo en cuenta que la cultura ciudadana en materia de planeación es bastante débil y no ha incorporado en su repertorio este tipo de prácticas después de un cuarto de siglo de haberse institucionalizado la planeación participativa en Colombia.

Adicionalmente, en los territorios no es fácil encontrar una línea de continuidad en las dinámicas de la planeación pública<sup>17</sup>, lo que significa que cada vez que se formula un nuevo plan de desarrollo no siempre se establece como premisa la continuidad de los programas que han tenido éxito en las anteriores administraciones; por el contrario, se quiere implantar una nueva impronta sin reconocer los logros de la anterior administración o se señala como causa de los problemas existentes las deficiencias de gestión del anterior mandatario (el llamado “espejo retrovisor”).

De otra parte, en general los consejos no cuentan con los recursos (económicos, humanos, logísticos, de infraestructura, de información, etc.) necesarios para cumplir su función; la norma estipula que las entidades gubernamentales deben brindar apoyo técnico y financiero para que los Consejos realicen su misión, pero lo que ocurre es lo contrario: no siempre se brinda este apoyo y, por tanto, la dinámica participativa y sus resultados no siempre son los mejores. La participación implica una infraestructura económica y técnica mínima que no necesariamente hace parte del trabajo de los Consejos, especialmente en territorios periféricos y en municipios pequeños, donde los recursos para ese tipo de actividades son muy escasos.

A ese propósito, varios consejeros han señalado el poco o nulo interés que han demostrado los servidores públicos en las tareas que deben adelantar. Especialmente en municipios pequeños e intermedios los funcionarios no conocen plenamente las disposiciones sobre el rol de los consejeros; y en otras, no demuestran interés en brindar apoyo y asesoría para el cumplimiento de las tareas asignadas. El tema del acceso a la información es una tarea pendiente. Si bien existe la Ley de Transparencia y derecho al acceso a información pública (Ley 1712 de 2014), la entrega de información por parte de



<sup>17</sup> La Circular 018 de 2015, expedida por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, indica la obligatoriedad de realizar el empalme entre la nueva administración pública y la anterior, de acuerdo con las Leyes 951 de 2005, 1151 de 2007 y 1551 de 2012.

las autoridades públicas sigue siendo subóptima, o no se la brinda con las características necesarias: oportuna, amigable, confiable, de fácil acceso y comprensión, etc. Existen algunas ventajas comparativas en las ciudades grandes y en algunos departamentos en cuanto a la producción y difusión de sistemas de información pública mediante diversos canales, pero no siempre es de fácil manejo para los consejeros. En los municipios intermedios y pequeños no se cuenta con sistemas de información adecuados. En algunos casos, los ejercicios de rendición de cuentas de las autoridades favorecen en algo el acceso a la información, pero no resuelven el problema.

Como lo señalan varios consejeros del departamento del Meta, la documentación que reciben sobre los proyectos de plan de desarrollo no llena las condiciones básicas de lo que se considera un plan. Las autoridades envían documentos borrador que, por ejemplo, no contienen información sobre las metas ni los recursos requeridos. Ello impide que la ciudadanía y los Consejos puedan valorar el proyecto y sugerir recomendaciones para resolver los problemas detectados en un el territorio (Villamarín, Leal y Palacios, 2018). Así también lo constata un informe realizado por el programa “Cómo Vamos” (Medellín Cómo Vamos, 2016): en Pereira, el proyecto del plan de desarrollo presentado al Consejo de Planeación no incluía el plan financiero, ni el plan plurianual de inversiones. El proyecto del plan de desarrollo de Bucaramanga se presentó sin indicadores, metas y recursos financieros, y el de Cartagena ni siquiera incluía la parte estratégica ni metas del plan. Aunque las administraciones correspondientes se escudan en el argumento del corto tiempo para la elaboración de estos proyectos, terminan incumpliendo la norma, desconociendo además que el plan debe inspirarse en el programa de gobierno como insumo sustantivo para su formulación. Lo cierto es que los candidatos no se esmeran en elaborar un programa de gobierno que responda a las necesidades de los territorios, lo que se vuelve un inconveniente en el momento de formular, dentro de los plazos establecidos por la ley, su proyecto de plan.

Estas ausencias obligan a los Consejos a duplicar su esfuerzo buscando la información faltante y tratando de entender el alcance de los planes propuestos. Solo así pueden elaborar su concepto y sus recomendaciones. Estos no necesariamente son bien recibidos, lo que produce tensiones entre la administración y los consejos que dificultan la construcción de consensos en torno al desarrollo del territorio. Una consejera de planeación entrevistada para este estudio lo dijo de manera clara y sencilla: “Desde la administración estas instancias se ven como gente que pelea y molesta mucho y no, realmente, como espacios de participación” (entrevista a una consejera de planeación). Por eso algunos alcaldes, especialmente en pequeñas localidades, prefieren designar como

consejeros a amigos políticos o personales, supuestamente para evitar esas tensiones y eludir la crítica, aún a costa de la calidad de los planes, los cuales terminan siendo avalados por “consejos de bolsillo”.

En medio de estas limitaciones y de las barreras que las propias autoridades interponen, los Consejos tienden a cumplir con la tarea de convocar a la ciudadanía, deliberar con diferentes grupos y emitir su concepto con las respectivas recomendaciones. Las convocatorias, especialmente en las ciudades, han generado escenarios dinámicos de intervención de distintos sectores en la discusión y elaboración de los planes. Los conceptos elaborados contienen una dosis de participación ciudadana, mayor o menor, según el liderazgo de los consejeros, el interés ciudadano y las condiciones del entorno. En esa tarea, como afirman Velásquez y González (2011), los Consejos han avanzado en el diseño de metodologías, para la “consulta a los sectores, de diálogo con la ciudadanía, de interlocución con las autoridades públicas y con sus equipos técnicos. Es una fase de actividad intensa, en la que emergen liderazgos intelectuales y/o políticos, capacidades técnicas y de interlocución, habilidades para el discurso y para la generación de consensos” (Velásquez y González, 2011, p. 31).

El dinamismo ciudadano empieza a menguarse en la siguiente fase del trabajo de los Consejos, la de seguimiento y evaluación permanente de los planes, de acuerdo con lo estipulado en la Sentencia C-540 de la Corte Constitucional. Esta competencia es bastante compleja para la mayoría de los Consejos, pues, de un lado, implica tener conocimientos técnicos que no siempre poseen sus miembros y que tampoco proveen en general las entidades públicas para apoyar su labor. Ese ejercicio parte de la premisa de que las personas cuentan con conocimientos técnicos y metodológicos referidos a la gestión pública, la planeación y los presupuestos públicos. A pesar de contar con algunas cartillas y documentos que les permiten conocer cómo se lleva a cabo ese tipo de ejercicio<sup>18</sup>, y participar en diversos ejercicios de formación, ello no parece ser suficiente para los miembros de los Consejos. En varios casos intervienen algunas entidades como ONG, universidades o expertos que los asesoran en la identificación de las fuentes de información, el manejo e interpretación de la información, la elaboración de informes,



<sup>18</sup> Varias entidades públicas y privadas han elaborado cartillas y materiales para efectuar seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo y a las políticas públicas. Lo mismo han hecho entidades públicas como Planeación Nacional, función pública, la ESAP, etc. Actualmente, los consejeros cuentan con el KIT Territorial elaborado y difundido por Planeación Nacional en el que se brindan herramientas conceptuales y metodológicas para los siguientes temas: planeación, gestión financiera y fiscal, gestión administrativa, monitoreo y evaluación, y participación ciudadana.

etc. Pero, este apoyo no es permanente y no necesariamente deja capacidad instalada, debido, entre otras cosas, a la renovación periódica de los consejos.

De otro lado, esta actividad exige recursos económicos para desarrollarla de manera permanente y satisfactoria. Los Consejos no tienen personería jurídica para recibir recursos de entidades públicas o privadas, lo que los hace depender de las autoridades correspondientes para contar con el financiamiento mínimo necesario para funcionar. El desarrollo de las reuniones, los eventos de deliberación ciudadana, las labores de aco-gio de información para el seguimiento a los planes, los encuentros con las autoridades públicas, etc., no se pueden hacer sin financiamiento. Allí radica uno de los cuellos de botella del desempeño de los Consejos.

En ciertas ocasiones este cúmulo de actividades origina dispersión de los consejeros, sobre todo por la envergadura de la tarea. Es lo que explica la deserción de algunos de ellos después de la emisión del concepto. En consecuencia, el Consejo mismo pierde dinamismo y debe reasignar tareas y responsabilidades. La labor de seguimiento, en esas condiciones, se vuelve pesada. Ese dinamismo también puede ser frenado por los déficits de capacidad técnica de los consejeros. Esa es una variable clave para analizar la trayectoria de los Consejos, pues limita el alcance de su trabajo, especialmente en materia de seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo, ya que en esa fase los Consejos también deben elaborar recomendaciones para mejorar el curso de implementación de los planes. Solo de esa manera pueden dialogar en igualdad de condiciones con las autoridades públicas y sus funcionarios, a manera de contrapesos sociales a las opiniones y acciones de los agentes públicos. Allí radica en buena parte la posibilidad de incidencia en la aprobación del plan y luego en su implementación.

En el cuadro 10.4 se observa la proporción de miembros que seguían perteneciendo a los Consejos después de entregar el concepto del plan de desarrollo y de acompañar la discusión y definición del plan de desarrollo definitivo (Velásquez y González, 2011). Se constata que efectivamente, en la mayoría de los casos, más del 50 % ha dejado de pertenecer o dejó de asistir a sus reuniones. En el Consejo Nacional de Planeación el 58,3 % de los miembros dejó de pertenecer a esa instancia; en el Atlántico el 68,4 % y en Palmira el 57,1 %. Pereira fue la ciudad que tuvo menor tasa de retiro de los consejeros (37,5 %).

En 2018 y 2019, algunos Consejos efectuaron convocatorias para suplir vacancias de sectores que no estaban representados. En el cuadro 10.5 se observa el número de vacantes en el año 2019 respecto al año 2018. El caso más significativo es el de Cundinamarca, donde el 67,9 % de los miembros deben ser designados nuevamente. El consejo distrital

**CUADRO 10.4**  
**PROPORCIÓN DE CONSEJEROS QUE SE MANTIENEN EN LOS CONSEJOS.**  
**ALGUNOS EJEMPLOS**

CONSEJO	TOTAL DE MIEMBROS	NO. DE CONSEJEROS QUE SIGUEN TRABAJANDO	%
Nacional	24	10	41,7
Atlántico	19	6	31,6
Antioquia	34	13	38,2
Pereira	24	15	62,5
Cali	19	10	52,6
Palmira	28	12	42,9
Bogotá	70	35	50,0

FUENTE: Velásquez y González (2012a), entrevistas y grupos focales.

**CUADRO 10.5**  
**VACANCIAS DE ALGUNOS MIEMBROS DE CONSEJOS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN, 2019**

CONSEJO	TOTAL DE MIEMBROS	NO. DE VACANTES	%
Acacias	30	16	53,3
Pereira	28	6	21,4
Cundinamarca	28	19	67,9
Bogotá	94	9	9,6
Cali	19	7	36,8

FUENTE: elaboración propia.

de Bogotá, aparentemente, es el que mayor tasa de permanencia de sus miembros muestra, solo el 9,6 % de sus asientos están vacantes.

Es muy difícil establecer las razones por las cuales los miembros de los consejos dejan de cumplir su rol; la deserción puede estar relacionada con el descontento sobre el alcance de los consejos, especialmente, en materia de incidencia en la inclusión de sus propuestas en los Acuerdos u Ordenanzas que dan aprobación final a los planes; también puede ser producto del desconocimiento de su rol en todo el ciclo de la planeación;

o también puede resultar de problemas económicos personales. O la combinación de esos y otros factores. Lo cierto es que, dado que se trata de una labor voluntaria y de compromiso personal, es bastante complicado garantizar la permanencia y el interés de los consejeros de contribuir a la tarea cuando comprueban que no logran incidir en el texto final del plan, luego de invertir bastante tiempo y recursos técnicos y financieros para cumplir su labor.

A pesar de las restricciones señaladas, algunos consejos llevan a cabo la labor de seguimiento y evaluación. Por ejemplo, el Consejo de Medellín en su tercer informe de seguimiento y evaluación al Plan de Desarrollo Medellín cuenta con vos 2016-2019<sup>19</sup>, resalta la necesidad de mejorar notoriamente los programas que se propuso el plan en materia de movilidad, seguridad y calidad del aire. Señalan que el programa “Por una movilidad sostenible” solo tiene un avance del 48 %; el programa “unidos por la intervención del centro y nuestros territorios” no ha avanzado como se espera, solo se ha llegado a cumplir con el 59 % y debería, de acuerdo con lo planificado estar en un 72 % de avance. En cuanto a la movilidad, a pesar de injectarle recursos significativos, no se ha logrado cumplir sino en un 42 %, lo que se traduce en una percepción de que la seguridad va mal en el municipio (Sinergia Informativa, 2019).

El Consejo Distrital de Planeación de Bogotá también ha monitoreado 12 de los 45 programas del Plan de Desarrollo Distrital (PDD) en sus pilares y en sus 2 ejes transversales, en el año 2017, y emitió un concepto sobre el avance de estos programas. Una de las preocupaciones centrales del Consejo es la poca importancia que la administración de Enrique Peñalosa otorga a la participación ciudadana, especialmente, en temas de seguridad, movilidad, medio ambiente.

La labor de monitoreo es vital para el acercamiento entre la ciudadanía y las autoridades públicas mediante escenarios de diálogo, concertación e incidencia en el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo. Además, contribuyen a una ejecución adecuada de este último y al cumplimiento de metas que permitan mejorar la calidad de vida en los territorios y en el país. Se esperaría, entonces, receptividad de las autoridades públicas en la valoración de los informes de seguimiento y en la disposición a introducir los cambios necesarios en el cumplimiento de los programas y proyectos trazados. No se cuenta, sin embargo, con información para determinar en qué medida esos informes de monitoreo son tenidos en cuenta por las administraciones y constituyen insumos para



<sup>19</sup> Este tercer informe fue entregado públicamente el 28 de septiembre de 2019.

mejorar la gestión. El camino por recorrer en esta materia es aún largo. Son demasiados los problemas que los Consejos deben afrontar y superar.

Los consejos de planeación también se deben ocupar de los planes de ordenamiento territorial (POT)<sup>20</sup>. Es una función que no todos los Consejos cumplen, a pesar de lo señalado por la norma. La información al respecto es bastante precaria. Lo cierto es que también en este campo los Consejos se encuentran con problemas y barreras parecidas, incluso más fuertes, teniendo en cuenta la complejidad de los procedimientos y las reglas relacionadas con el uso, la ocupación y el manejo del suelo.

Un ejemplo reciente es el ejercicio llevado a cabo por el Consejo Territorial de Planeación Distrital de Bogotá y el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial para el estudio y la formulación del concepto sobre el POT (2019). Fueron creadas varias comisiones para examinar el documento del POT, que escucharon las voces de los expertos y de diversos sectores en diferentes audiencias en la ciudad. Según un miembro del Consejo, una actividad clave ha sido la alta participación de la ciudadanía, en especial de las mujeres y otras poblaciones en las localidades. El concepto final fue negativo<sup>21</sup>. En él, los consejeros señalan que los logros más importantes en este ejercicio han sido “visibilizar las inconformidades de gran parte de la ciudadanía y de las organizaciones sociales, alrededor del plan de ordenamiento territorial. Segundo, interponer acciones jurídicas frente a algunas irregularidades, por lo menos en el proceso de formulación del POT. Y tercero, mantener la voz de la ciudadanía alrededor de los temas de ordenamiento territorial en la ciudad vigentes; llegar a los medios de comunicación ha sido una de las cosas fundamentales”<sup>22</sup>.

La reacción de la administración distrital no ha sido la de estudiar el concepto sino, por el contrario, tratar de deslegitimarlos señalando que el concepto no representa a la mayoría de los consejeros. El Consejo respondió a la administración con un comunicado indicando que se siguieron los procedimientos establecidos y que de acuerdo con el reglamento interno se votó por mayoría el concepto negativo. Esta actitud refleja, entre



<sup>20</sup> La Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial define la obligación de las autoridades municipales de formular los planes de ordenamiento territorial para el territorio de su jurisdicción. Dichos planes deben contener las estrategias, programas y proyectos territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo tanto urbano como rural.

<sup>21</sup> En el concepto condensan las diferentes propuestas e iniciativas que reflejan los problemas encontrados sobre aspectos relacionados con la construcción de más viviendas que las necesarias, afectación de zonas de reserva ambiental, la ausencia de participación ciudadana en la puesta en marcha de grandes proyectos urbanos y disminución de la calidad de vida de la población, entre otros.

<sup>22</sup> Entrevista a un miembro del CTPD.

muchas otras cosas, la desestimación de la participación democrática como condición necesaria para ordenar el territorio y definir su desarrollo futuro.

En Manizales, los consejeros no tuvieron acceso al proyecto de POT de 2019. El alcalde no lo presentó al CMP, impidiendo de esta forma que la ciudadanía y el consejo emitieran el concepto que por norma es necesario. Sin embargo, no existe claramente una sanción al alcalde por hacer caso omiso de esta obligación. Esta actuación refleja la desestimación del Consejo como un espacio válido de participación en el municipio y como un actor del ordenamiento territorial. En Ibagué, algunos consejeros plantearon la dificultad de llegar a consensos debido a que algunos sectores se empeñaron en la defensa de los intereses privados, los que terminaron por primar en el concepto y en la decisión sobre el POT. Este caso es relevante para identificar las tensiones internas en los Consejos de Planeación y la dificultad para llegar a consensos tan importantes como el referente a estas materias. En municipios pequeños, la situación puede ser peor por cuanto se trata de un tema técnicamente complejo y es posible que los grandes poderes económicos presionen al alcalde para que los esquemas de ordenamiento territorial sean funcionales a sus intereses. En esas circunstancias, el poder de un Consejo, si es convocado para ese efecto, es bastante débil y poca incidencia tiene en la decisión final.

## **Los Consejos de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación**

La ausencia en Colombia de un Sistema Nacional de Planeación fuerte y consolidado, y de sistemas territoriales de planeación que lideren, de la mano con los gobiernos, el desarrollo en las regiones no ha sido solo el producto de la inexistencia de un marco normativo que los regule; también ha tenido que ver con la fragmentación los consejos y sus integrantes, así como con la falta de visión en torno a la importancia del sistema nacional y de los sistemas regionales como actores del desarrollo.

El estudio realizado por Foro en 2011 detectó un escaso conocimiento entre la mayoría de los consejos sobre el sistema de planeación y el rol que puede desempeñar en el fortalecimiento de la planeación participativa. Como señalan Velásquez y González (2011),

[...] las entrevistas realizadas a consejeros en diferentes regiones del país mostraron un alto desconocimiento de lo que es el Sistema y de lo que viene haciendo, por ejemplo, en materia de reforma de la Ley Orgánica de Planeación, y muy poca sensibilidad con respecto a su importancia en la vida del país. Como lo señaló una funcionaria en Antioquia, “no hay mirada de sistema”. Y, cuando

la hay, la percepción dominante es que la estructura actual del SNP es demasiado vertical y jerarquizada, poco democrática, que facilita la reproducción de una cúpula en la Comisión del Sistema, a la que le cuesta ceder el campo a otras personas y otros enfoques para que lo conduzcan. (p. 62)

Esta situación ha venido cambiando en forma parcial, de modo que la creación y puesta en marcha del sistema nacional y algunos sistemas municipales y regionales se vislumbran hoy día como una posibilidad en el corto plazo. Dos actores han hecho posible ese cambio: de un lado, las autoridades locales, que han desempeñado un importante papel a través del apoyo al funcionamiento de diferentes sistemas a nivel local y departamental. De otro, algunos consejos que han trabajado con tesón en el diseño y la institucionalización del sistema nacional y de algunos sistemas territoriales de planeación, siempre en la mira de fortalecer la planeación y los presupuestos participativos como herramientas de desarrollo y bienestar.

Es el caso del Consejo Departamental del Meta que impulsó la creación y reglamentación del Sistema Departamental de Planeación y formuló plan de acción cuyo eje es el fortalecimiento del Sistema para el logro de sus objetivos. Los encuentros de la subregión del Ariari, por ejemplo, han sido escenarios de deliberación, construcción de propuestas y coordinación de la acción, superando la queja permanente por falta de apoyo. Ello ha llevado a construir una agenda propia con temas relacionados con el desarrollo productivo y la situación de las víctimas; e incluso se han propuesto la elaboración y difusión de documentos para entregar a las autoridades públicas.

La dificultad mayor proviene de la disponibilidad oportuna de recursos para financiar las actividades contempladas en el plan de acción. Esa circunstancia impidió llevar a cabo la renovación de los Consejos y la formulación del Plan de Desarrollo Departamental. En consecuencia, la construcción del Sistema quedó ligada a las actividades de monitoreo del plan de desarrollo, con enfoque subregional, y a la promoción del encuentro de los Consejos de Planeación por subregiones, para incidir en políticas supramunicipales, como el desarrollo de la altillanura, la región agroalimentaria del Ariari, el Área de Manejo Especial de La Macarena, el impacto de la industria petrolera en el recurso hídrico del piedemonte, entre otros.

Otro ejemplo interesante es el departamento de Antioquia, donde una de las principales estrategias ha sido establecer vínculos entre el Consejo Departamental y los diferentes consejos municipales. Desde el año 2005 se ha desarrollado esta tarea, cobijada posteriormente por la Ordenanza 34 de 2006, en la que se plantea como objetivo del Sistema “forta-

lecer los procesos de planificación municipal, zonal, subregional y departamental de Antioquia, para el ejercicio de un buen gobierno". Esta tarea se perfiló a escala de las nueve subregiones del departamento, lo que permitió la formulación de los Planes Estratégicos Subregionales (PES). En el Plan de Desarrollo Departamental *Pensando en Grande* 2016-2019 se busca continuar con la apuesta de una planeación y de un ordenamiento territorial, basados en la comprensión de las características y problemáticas específicas de las subregiones del departamento y orientados a la promoción del desarrollo local y regional<sup>23</sup>.

Lo que muestran estos dos casos y, probablemente, otros que han tenido desarrollos en diferentes regiones del país es que el para lograr un sistema robusto y que cumpla con su misión se requiere que las articulaciones se originen desde abajo (consejos departamentales con consejos municipales y con sistemas locales de planeación), hacia arriba (con el Consejo Nacional de Planeación, la Comisión del Sistema) y "hacia los lados" (con otros sistemas departamentales y regionales de planeación). Si no se logra esas sinergias difícilmente los sistemas aseguran sostenibilidad.

En materia de articulaciones es preciso también contemplar la interacción con otras instancias de participación, en particular con aquellas relacionadas con la planeación y el presupuesto participativo. Por ejemplo, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, que tienen entre sus funciones la decisión sobre proyectos (productivos, sociales, etc.) de beneficio para las áreas rurales y sus poblaciones. De otra parte, el Acuerdo Final firmado entre el Gobierno nacional y las FARC, definió la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Son por excelencia una instancia de planeación y gestión territorial para el diseño de planes y programas que derivan de la Reforma Rural Integral, los cuales –se supone– deben articularse con los planes de desarrollo nacional, territorial y local. Estos PDET tienen una estructura "de abajo hacia arriba", y también deberían ser objeto de coordinación con los Consejos y Sistemas de Planeación en las regiones donde han sido diseñados. Los PDET se escalan hacia los planes de acción para la transformación regional (PATR)<sup>24</sup>; ambos deben ser formulados, ejecutados



<sup>23</sup> No se logró encontrar información más reciente sobre la operación del sistema departamental de planeación en Antioquia para confirmar su evolución.

<sup>24</sup> La formulación e implementación de los PDET tuvo lugar en 170 municipios del país que sufrieron de manera aguda los efectos del conflicto armado. El ejercicio se inició al finalizar el gobierno del presidente Santos y su proyección está definida para 10 años. En agosto de 2019 se contabilizaba la formulación de nueve planes de acción para la transformación regional (PATR) en los que están involucrados 73 municipios; Habrá que ver los procedimientos y los recursos para su implementación, así como los resultados a que puedan dar lugar.

y evaluados con una amplia y pluralista participación ciudadana y deben estar en conexión con los diferentes planes de desarrollo tanto nacional como territoriales y locales.

Un tema que no es nuevo pero que no por ello deja de ser importante, y que en parte ha interesado a algunos consejeros de planeación, es la reforma de la ley orgánica de planeación. Es una de las líneas de trabajo que han impulsado algunos consejos en la perspectiva de avanzar y darle mayor nivel de incidencia a la participación de la ciudadanía en todo el ciclo de la planeación. Sería, además, la oportunidad para otorgar estatus legal al Sistema Nacional y a los sistemas territoriales que no lo tienen, y para definir su estructura, funcionamiento, recursos, entidades gubernamentales que apoyarían y se relacionarían con el Sistema, así como los recursos técnicos y financieros necesarios para cumplir son su función. Se superaría así el limbo jurídico en el que se encuentra el sistema hoy día.

Otro de los avances en la consolidación del Sistema nacional ha sido la construcción colectiva de un reglamento interno, que señala los procedimientos operativos más importantes para la designación de autoridades, la toma de decisiones y el funcionamiento en el día a día. En abril de 2016 tuvo lugar la Asamblea de constitución del Sistema Nacional de Planeación (SNP) con la participación de delegados de 26 departamentos. Un año después, en la Asamblea de Delegados de 27 departamentos, se presentó y aprobó el Reglamento Interno. A manera de síntesis se esbozan algunos elementos de dicho Reglamento (cuadro 10.6).

El reglamento es todavía muy reciente y no existe información disponible sobre su aplicación; queda alguna incertidumbre relacionada con el rol del Sistema, su aceptación e interiorización por parte de los Consejos de Planeación, y el estatus que le otorgue el Gobierno nacional y los gobiernos territoriales. De todos modos, no sobra recordar que en diferentes regiones existen esfuerzos por crear los sistemas regionales o departamentales de planeación. Independientemente de que no exista una ley que le dé sustento jurídico al Sistema, lo cierto es que se multiplican las iniciativas para crear sistemas municipales, departamentales y regionales de planeación participativa. Esa podrá ser seguramente la vía para crear *de facto* el SNP, paso inicial para que luego sea creado *de iure*.

Es el caso de Medellín, donde la planeación local y zonal tiene una larga tradición (Velásquez y González, 2007) desde los años noventa del siglo pasado. Las experiencias realizadas en ese entonces fueron la base práctica para la creación del sistema en esa misma década, mediante el Acuerdo 93 de 1996, reformado once años más tarde por el Acuerdo 43 de 2007, que sienta las bases del nuevo Sistema. En este último Acuerdo el Sistema Municipal es definido como la articulación de la normatividad, la dirección de

**CUADRO 10.6**  
**ELEMENTOS DEL REGLAMENTO INTERNO DEL SNP**

QUÉ ES EL SNP	PRINCIPIOS	ESTRUCTURA ORGANIZATIVA	FUNCIONES DEL SNP
<p>Es un espacio de articulación de las instancias de la sociedad civil para la planeación participativa del país, de rango constitucional. Su domicilio será en la ciudad de Bogotá y su actuación comprende todo el territorio nacional y podrá sesionar en todas las regiones.</p> <p>El SNP está conformado por los Consejos municipales, distritales, departamentales y nacional de planeación y los sistemas y subsistemas municipales, distritales, departamentales, provinciales y nacional de planeación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión</li> <li>• Participación</li> <li>• Articulación</li> <li>• Deliberación</li> <li>• Autonomía</li> <li>• Libertad de expresión</li> <li>• Institucionalidad</li> <li>• Legitimidad</li> <li>• Transparencia</li> <li>• Eficacia</li> <li>• Confianza</li> <li>• Autonomía</li> <li>• Ética</li> </ul>	<p>Asamblea General de Asociados: conformada por dos delegados del CNP, dos delegados por cada sistema de planeación departamental, uno del CDP y otro del CTP del orden municipal. En aquellos departamentos que tengan de 51 a 100 municipios tendrá dos delegados del CTP municipal y aquellos que tengan más de 100 municipios tendrán tres delegados del CTP municipal. Bogotá será catalogada como región.</p> <p>Secretaría Técnica del SNP. Estará conformada por dos representantes principales por cada una de las regiones, elegidos en las asambleas de cada uno de los sistemas regionales. Se crearán Secretarías Técnicas por Regiones. El Congreso Nacional de Planeación y los Foros Regionales. Es el espacio de encuentro y reflexión académico y cultural de todos los CTP y de los niveles de integración que los CTP conformen. El propósito es articular acciones entre la planeación del Estado Colombiano y la sociedad civil organizada en CTP.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integrar, articular, convocar, organizar, capacitar y fortalecer los consejos de planeación, los sistemas y subsistemas regionales de planeación, los sistemas distritales y departamentales para hacer efectiva la participación en la construcción de las políticas públicas de las organizaciones civiles, garantizando la democracia participativa en la planeación del territorio.</li> <li>2. Diseñar e implementar estrategias para la puesta en marcha del SNP.</li> <li>3. Propugnar por el diseño del territorio.</li> <li>4. Presentar un informe anual sobre el estado de avance de las políticas públicas y procesos de planeación.</li> <li>5. Vigilar y hacer seguimiento al cumplimiento en las regiones de los planes de desarrollo y los POT.</li> <li>6. Formular e implementar un plan estratégico del SNP.</li> <li>7. Diseñar y poner en marcha estrategias de comunicación del SNP en concordancia con la implementación de las TIC.</li> <li>8. Crear un Observatorio de planeación participativa.</li> <li>9. Promover la construcción de la memoria histórica de los CTP desde su creación.</li> <li>10. Promover convenios de cooperación técnica local e internacional para el fortalecimiento de los CTP.</li> <li>11. Impulsar en convenio con el Gobierno la formalización del registro de las organizaciones de la sociedad civil.</li> </ol>

**CUADRO 10.6  
CONTINUACIÓN**

QUÉ ES EL SNP	PRINCIPIOS	ESTRUCTURA ORGANIZATIVA	FUNCIONES DEL SNP
			<p>12. Promover, en convenio con las instituciones públicas de planeación y participación, procesos de construcción, seguimiento, concepto, recomendación para los planes de desarrollo, con el objeto de que los CTP puedan desarrollar su labor con mayor eficacia.</p> <p>13. Brindar asesoría al Estado y servir de instancia consultiva en sus diferentes niveles territoriales sobre de políticas públicas para la planeación participativa.</p> <p>14. Podrá promover la formación de las secretarías técnicas por Regiones y la realización de Foros Regionales y los Congresos anuales del SNP.</p> <p>15. Las demás que por su naturaleza y la Ley le competen.</p>

FUENTE: elaboración interna a partir del Reglamento Interno del SNP.

todas las dependencias municipales, centrales y descentralizadas y las relaciones con los diferentes actores sociales en la mira de alcanzar un desarrollo autosostenible, integral, planeado y participativo del municipio de Medellín. Este Sistema involucra a las autoridades y las instancias de planeación, los organismos de la comunidad y las entidades de ejecución, administración y control. El Sistema opera a través de tres componentes: subsistema de coordinación para la planeación y el desarrollo; subsistema de organización y educación y para la participación ciudadana en la planeación y el subsistema de seguimiento, evaluación y control del proceso de planeación.

Mediante el Acuerdo 28 de 2017 fue reformado el Sistema, entendido como la articulación de las autoridades, instancias, actores, procesos e instrumentos de planeación y gestión, de organismos y modalidades, así como de procedimientos de seguimiento y evaluación, información y formación, que interactúan de manera articulada, integral y coordinada en el tiempo y en diferentes escalas, para el logro de contextos decisionales,

institucionales y de participación que profundicen la democracia y promuevan el desarrollo equitativo en el marco de la misión institucional del Municipio de Medellín.

El sistema posee autoridades e instancias. Son autoridades el alcalde, el Consejo de Gobierno, el Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Hacienda y las demás secretarías, departamentos administrativos y entes descentralizados. Estas entidades se encargan de cumplir las metas y objetivos de bienestar social, mediante el desarrollo del programa de gobierno en el plan de desarrollo. Las instancias definidas por el Acuerdo son el Concejo Municipal de Medellín, el Consejo Territorial de Planeación y las Juntas de Acción Comunal, como interlocutoras permanentes entre la ciudadanía, las autoridades y las demás instancias. Pueden ejercer control político, promover la consulta democrática y la participación ciudadana y comunitaria en la planeación municipal.

Los subsistemas siguen siendo tres pero con cambios en la denominación y en los objetivos: i) el subsistema de articulación de la planeación, que tiene como objetivo general establecer los mecanismos de dirección, coordinación y organización de los recursos necesarios vinculados al proceso de planeación; ii) el subsistema de organización y formación para la participación ciudadana en la planeación, encargado de establecer los mecanismos de articulación del sistema a través de sus instrumentos en sus distintas escalas de actuación y temporalidades para optimizar los recursos, reconocer la diversidad y promover la coherencia del ejercicio planificador; y iii) el subsistema de seguimiento, evaluación y control del proceso de planeación, que tiene bajo su responsabilidad cualificar la participación ciudadana en la planeación del desarrollo a través de procesos formativos, de organización y movilización social con el fin de lograr una participación efectiva de la comunidad.

El sistema de planeación del Meta es más reciente. En el año 2006, la Ordenanza 596 de 2006 incluyó como una de las funciones del Consejo Departamental de Planeación participar en la construcción y consolidación del Sistema Departamental (artículo 6). El Consejo, en el marco del encuentro departamental de Consejos Territoriales celebrado en 2008, inició esa tarea como parte de su apuesta por el desarrollo regional y la paz. En el mismo año, en el proceso de preparación del XII Congreso Nacional de Planeación, el Consejo Departamental y el Consejo Municipal de Villavicencio se coordinaron para trabajar con los diferentes Consejos Municipales del Departamento de los diferentes CTP del departamento en la mira de conformar el Sistema Departamental de Planeación.

La Ordenanza 851 de 2014 organizó el departamento del Meta en seis subregiones para la planeación y la gestión. Esta ordenanza abrió el camino a la construcción del

Sistema Departamental a partir de los encuentros y trabajos desarrollados en las subregiones. Se inició la redacción del Reglamento Interno del Sistema y, en 2006, el Acuerdo 001 de diciembre 21, aprobado en la Asamblea de los Consejos de planeación del departamento, acogió el reglamento interno en el que se incluye la definición del SDP, la estructura, sus funciones y la financiación, entre otros asuntos.

El Sistema Departamental de Planeación es entendido como “el conjunto de relaciones y articulaciones que se dan entre los Consejos Municipales de Planeación con enfoque subregional y el Consejo Departamental de Planeación en función de la construcción de una cultura de planeación participativa que garantice una mayor incidencia de la sociedad civil en los procesos de planeación del desarrollo territorial y en el ejercicio de la gestión pública cada vez más participativa, transparente y eficiente, orientada a resultados concretos y eficaces”.

La estructura del SDP del Meta tiene cuatro instancias. La máxima autoridad es la Asamblea Departamental de Consejos Territoriales integrada por tres delegados de cada uno de los CTP, con un periodo de un año, con derecho a reelección. Los Encuentros Subregionales de los consejos son la segunda instancia, diseñados para deliberar y hacer seguimiento y evaluación a diferentes programas y proyectos de nivel intermunicipal y/o subregional de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

La tercera instancia es la Comisión Coordinadora, integrada por tres delegados del Consejo Departamental de Planeación y por 10 delegados de cada una de las subregiones del departamento, de acuerdo con la Ordenanza 851 de 2014. Por último, del seno de la Comisión Coordinadora del SDP se designa una Secretaría Técnica conformada por un consejero departamental y dos consejeros municipales que no pueden ser de la misma subregión. Es una instancia colegiada con un periodo de un año prorrogable a un año más.

Estas experiencias muestran un importante esfuerzo de organización de los Consejos de Planeación en diferentes partes del país, que pueden contribuir a la consolidación del Sistema Nacional. Sin embargo, todavía existen vacíos que habrá que llenar para lograr cristalizarlo. En particular, hacen falta espacios de trabajo en los que los Consejos, otras instancias de participación y la ciudadanía se relacionen para construir propuestas en torno a las grandes problemáticas del país y de las regiones, como insumo para la formulación de los planes de desarrollo con mirada regional y supramunicipal. En segundo lugar, ligado con lo anterior, aún es bajo –si no precario– el nivel de conciencia ciudadana sobre la importancia de la planeación territorial; ese es un requisito para que se vinculen nuevos sectores a las tareas de la planeación. Un tercer asunto tiene que ver

con las capacidades técnicas y de negociación política de los consejeros, especialmente, en los municipios más pequeños, aún muy débiles para configurar un contrapeso ciudadano en la construcción de los derroteros de desarrollo en los diversos territorios.

Tampoco hay muchos avances en materia de sistematización e intercambio de experiencias entre los diferentes consejos, desde lo regional, departamental y nacional. Los encuentros del Sistema y los Congresos de planeación pueden ser un instrumento fundamental para reforzar el intercambio de metodologías de trabajo, experiencias y resultados. Son, además, escenarios para la coordinación de acciones, requisito indispensable para la consolidación de los sistemas regionales y del Sistema Nacional. Por último, existen regiones del país en las que los sistemas municipales y departamentales brillan por su ausencia. Promover nuevos sistemas y articularlos a los ya existentes es una forma de fortalecerse mutuamente y consolidar el Sistema Nacional. Los sistemas municipales y departamentales son el tejido social básico del sistema nacional y, posibilitan la edificación de escenarios participativos y de gobernanza del territorio.

## EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y SU TRAYECTORIA

Los ejercicios de presupuesto participativo (PP) en Colombia no contaban hasta hace poco con el respaldo de normas nacionales que definieran su carácter y alcance. La mayoría de las experiencias desarrolladas, si no todas, han contado con el apoyo de las autoridades públicas y, solo una de ellas, en sus inicios, fue impulsada por organizaciones sociales del Municipio de Barrancabermeja. Hasta 2015, todas las experiencias de PP en Colombia respondieron a la apuesta de algunas autoridades municipales y departamentales, con el apoyo de organizaciones sociales. Ello llevó a la aprobación de algunas normas locales, que definieron la operación de los PP.

La multiplicación de esas experiencias<sup>25</sup> puso de presente la necesidad de contar con normas nacionales que las reconocieran y, además, valoraran la participación de la ciudadanía en asignación de recursos de las entidades territoriales. La Ley 1757 de 2015 apunta en ese sentido y abrió las puertas para que las diferentes entidades territoriales

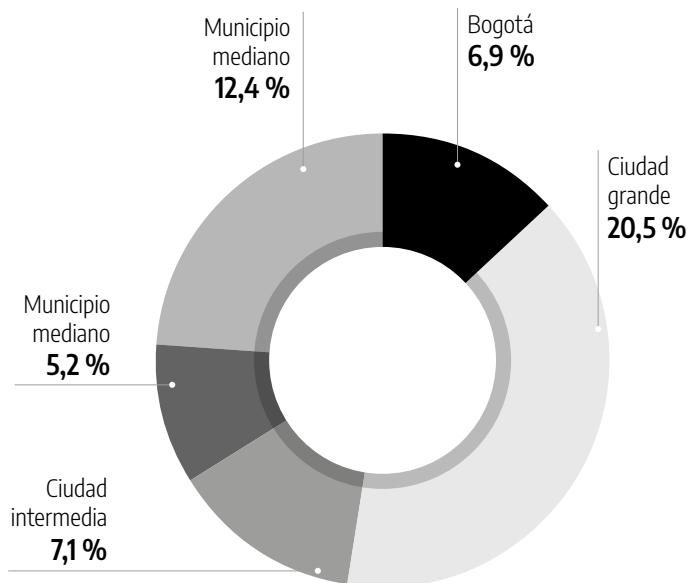


<sup>25</sup> Según la Red Nacional de Planificación Local y Presupuesto Participativo los ejercicios de PP han tenido lugar en cerca de 280 municipios del país y en algunas regiones y departamentos como Nariño, Risaralda, Antioquia, Magdalena Medio, entre otros. Más adelante será analizada la reglamentación de los PP en los municipios y los departamentos.

puedan adelantar procesos de presupuesto participativo e involucren de manera más activa a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre algunas inversiones públicas.

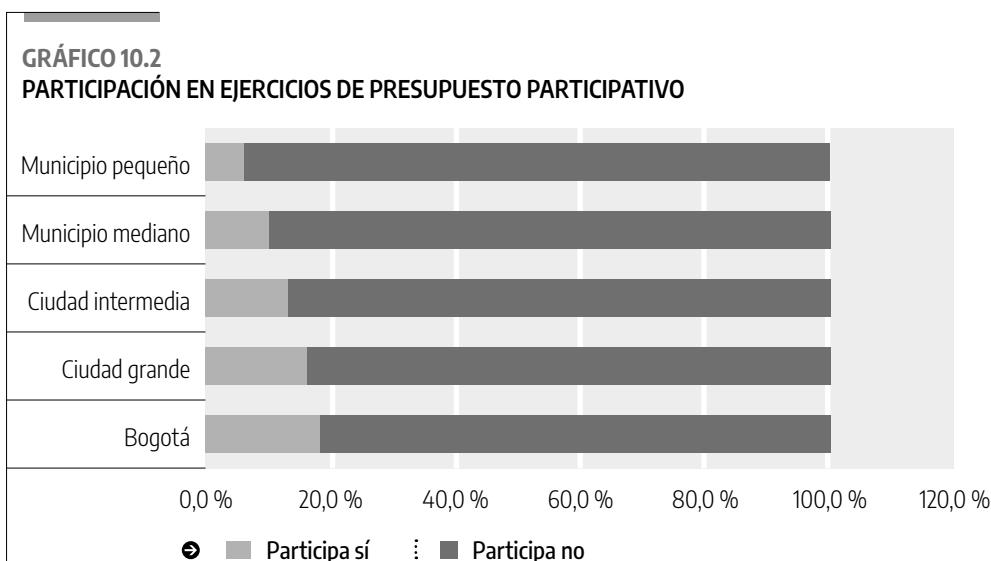
Estos ejercicios son relativamente recientes en Colombia y solo a partir de la primera década de este siglo comenzaron a multiplicarse en varios municipios y departamentos. La ciudad de Pasto inició esta práctica en 1996; el departamento de Risaralda, en 2002 y Medellín en el 2004. Son las experiencias pioneras. Otros municipios empezaron a desarrollar esta práctica en la segunda década de este siglo. El conocimiento de la ciudadanía sobre estas instancias de participación es relativamente bajo respecto a otros espacios. Según la encuesta aplicada por Foro Nacional por Colombia, el 9,9 % de las personas conocen los PP y, de ellos, el 13,2 % ha participado en esas experiencias. En las ciudades grandes existe un mayor conocimiento de estos espacios (20,5 %) siguiendo en importancia los municipios pequeños (12,5 %) (gráfico 10.1).

**GRÁFICO 10.1**  
**CONOCE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**



FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).

En cuanto a las personas que han participado en alguno de estos procesos, el porcentaje es mayor en Bogotá (18,7 %)<sup>26</sup> y en las ciudades grandes e intermedias (16,7 % y 13,6 %, respectivamente). En las ciudades grandes el peso de Medellín es bastante significativo (Cali y Barranquilla no han desarrollado experiencias de PP). Entre las ciudades intermedias se destacan Pasto y Pereira. Sobresalen también los casos de Barrancabermeja, Ibagué y Ocaña, y, entre los municipios pequeños, Yumbo. Un ejercicio interesante que trascendió el territorio municipal y departamental es el desarrollado en el Magdalena Medio, que cobija once municipios ubicados en los departamentos de Santander, Antioquia y Bolívar. El gráfico 10.2 muestra que a medida que aumenta el tamaño del municipio, la participación en ejercicios de PP es mayor. Seguramente, razones presupuestales y de capacidad técnica explican esa tendencia, sumadas a la voluntad de algunos sectores de la dirigencia política en esas ciudades de promover ese tipo de experiencias.



FUENTE: Foro Nacional por Colombia, Encuesta sobre participación ciudadana en Colombia (2018).



<sup>26</sup> Bogotá no tiene estatuido un programa de presupuesto participativo, pero dos alcaldes (Samuel Moreno y Gustavo Petro) han llevado a cabo “pilotos” que nunca se convirtieron en experiencias permanentes, a pesar de que el Acuerdo que adoptó la reforma administrativa durante el gobierno de Luis Eduardo Garzón los instituyó como obligatorios.

Cada experiencia tiene sus propios rasgos (marco normativo, metodología, diseño institucional, actores y resultados), que dependen de los contextos políticos y sociales. En los cuadros 10.7, 10.8 y 10.9 serán presentadas algunas experiencias regionales, departamentales y municipales, respectivamente.

## Experiencias regionales de PP

La única experiencia regional que cuenta con información fiable y relativamente completa es la desarrollada en el Magdalena Medio. Este ejercicio comenzó en 2006 en el marco del “Proyecto de presupuesto participativo en once municipios del Magdalena Medio” y del proceso “Barrancabermeja Región de Paz” de la Diócesis de Barrancabermeja. Pastoral Social, como ONG, lideró este proceso en sus inicios y las organizaciones sociales de los diferentes municipios intervinieron de manera activa en la apuesta por configurar una gestión pública más eficiente y transparente, mejorar las condiciones de vida de las comunidades, construir el desarrollo desde lo local, transformando las condiciones de pobreza e inequidad, y fortalecer a la ciudadanía<sup>27</sup> (Corporación Viva la Ciudadanía, s.f., p. 239).

La metodología utilizada incluye distintos componentes: la sensibilización y formación de las comunidades, administraciones municipales y de otros actores; la elaboración de un reglamento para el funcionamiento de los ejercicios; la construcción participativa de la visión de desarrollo local; la elaboración del diagnóstico de cada territorio en sus aspectos económicos, sociales, culturales mediante asambleas, mesas temáticas y asambleas; la deliberación, concertación y priorización de acciones y proyectos; la conformación del comité de control social; ejercicios de sistematización, evaluación y seguimiento; y elaboración del mapa de actores y construcción colectiva del mapa de riesgo del proceso. Como puede verse, es una metodología que cubre varios pasos y contempla como premisa la formación y habilitación de capacidades de los actores que intervienen en el proceso, no solo desde la perspectiva política sino también conceptual y técnica.

Un aspecto relevante es la creación y funcionamiento de espacios de deliberación y construcción colectiva, como las mesas organizadas por diferentes temas y por poblaciones en las que intervienen actores de organizaciones sociales, gremios, servidores públicos, iglesia y ONG; la definición y funcionamiento de los Comités de presupuesto parti-



<sup>27</sup> Esta experiencia sistematizada se llevó a cabo entre los años 2007 y 2010.

cipativo y la creación y puesta en marcha de la Red regional de presupuesto participativo para fortalecer el tejido social, intercambiar experiencias y reconocer los resultados.

Este esfuerzo produjo resultados bastante interesantes. En primer lugar, se formaron 400 personas (57 % mujeres y 43 % hombres); fueron creadas nueve mesas municipales para el intercambio de saberes y la construcción de propuestas; fueron elaboradas y difundidas las agendas ciudadanas que contemplaban la visión de desarrollo de cada municipio; se elaboró el diagnóstico ambiental, social, económico, político y cultural de los municipios; diseño de una propuesta de priorización de áreas y de subproyectos para incorporarlos en los presupuestos municipales del año 2008 en los municipios; en la perspectiva de contar con una visión de largo plazo, fueron identificadas áreas prioritarias para el plan de desarrollo y los siguientes. Otro resultado fue la firma de 24 acuerdos sociales y políticos. En Barrancabermeja se definió una partida de COP 4.000 millones para el presupuesto participativo de las comunas y corregimientos. El cuadro 10.7 resume los principales rasgos de esta experiencia de PP.

Este ejercicio animó a los municipios a mantener espacios como las asambleas ciudadanas y los comités para intervenir activamente en la formulación y monitoreo de los planes de desarrollo. El proceso permitió priorizar la inversión de 2007 y la formulación de subproyectos para ser incorporados en la vigencia de 2008 mediante los acuerdos firmados. En Barrancabermeja, el alcalde del periodo 2008-2011 definió el PP como uno de los pilares de su plan de desarrollo “Barrancabermeja, donde el amor es clave”.

Estos ejercicios no fueron ajenos a dificultades, una de los cuales fue el conflicto armado que afectó a varios municipios de la región. Otras fueron la la apatía de la ciudadanía para involucrarse en estos procesos de largo aliento y en la operación de espacios de participación para la incidencia en la construcción de lo público; la falta de voluntad política de las autoridades, las prácticas de corrupción y de manejos politiqueros; la escasez de recursos por parte de las comunidades para involucrarse y mantenerse en las dinámicas de PP, y los escasos conocimientos de la ciudadanía en materia técnica.

## Experiencias departamentales

Uno de los primeros departamentos que se interesaron por implementar los presupuestos participativos fue Risaralda, por iniciativa de la gobernadora del departamento, Elsa Cifuentes Aranzázu, entre los años 2001 y 2003. La Gobernación definió dos opciones para que los municipios tomaran la decisión de involucrarse en este ejercicio. En la primera, los municipios son los líderes del ejercicio de presupuesto participativo y la estrategia

**CUADRO 10.7**  
**EXPERIENCIA REGIONAL DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

TERRITORIO	NORMA	METODOLOGÍA	DISEÑO INSTITUCIONAL	ACTORES	RESULTADOS	OBSTÁCULOS/ LÍMITES
Magdalena Medio Cimitarra, El Carmen, Puerto Wil- ches, Sabana de Torres, San Vicente de Chucuri, Betulia, Puerto Parrá, y Barrancaber- meja (depar- tamento de Santander); San Pablo (de- partamento de Bolívar); Yondó y Puer- to Berrio (de- partamento de Antioquia).	Acuerdo 023 del 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sensibilización.</li> <li>Formación.</li> <li>Elaboración de un reglamento.</li> <li>Construcción colectiva de la visión de desarrollo local.</li> <li>Elaboración del diagnóstico participativo a través de asambleas informativas y deliberativas; mesas temáticas con representantes de la comunidad y técnicos de la administración.</li> <li>Deliberación y concertación de propuestas.</li> <li>Priorización de acciones y proyectos.</li> <li>Conformación del comité de control social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mesas temáticas territoriales poblacionales de trabajo.</li> <li>Comité de Presupuesto Participativo.</li> <li>Red Regional del Presupuesto Participativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organizaciones sociales, gremios, servidores públicos, ONG.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formación a 400 personas (57 % mujeres y 43 % hombres)</li> <li>Creación de mesas de trabajo en los nueve municipios donde surgió la iniciativa.</li> <li>Formulación, presentación y divulgación de las agendas ciudadanas.</li> <li>Creación de los Comités de Control Social.</li> <li>Construcción de 24 acuerdos sociales y políticos.</li> <li>En Barrancabermeja se apropiaron COP 4.000 millones el pp. 400 por comuna y 200 por corregimiento en el año 2008. El siguiente año se aumentó a COP 10.000 millones.</li> <li>En Barrancabermeja se apropiaron COP 1.000 millones por comuna y COP 500 millones por corregimiento. Para el 2010 no se definió una cifra exacta, pero se contemplaron los trece componentes del Plan de Desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desconfianza y apatía de la comunidad para participar.</li> <li>El temor, por parte de la comunidad, de no contar con espacios reales y concretos de participación que sean vinculantes.</li> <li>La poca voluntad política de las autoridades, la politiquería y la corrupción.</li> <li>Dificultades de tiempo y de recursos para intervenir en el PP.</li> <li>Baja cultura política y escasos conocimientos sobre participación y pp.</li> </ul>

FUENTE: elaboración propia.

consiste en generar una votación de la ciudadanía sobre proyectos del plan de desarrollo. Cuentan para ello con recursos del municipio y de la gobernación para los proyectos seleccionados. La segunda alternativa fue centrar el ejercicio de PP desde el Plan de Desarrollo Departamental. Los municipios cofinancian proyectos derivados del Plan.

Esta iniciativa tuvo eco en varios municipios del departamento, en la medida en que se le apostaba a la participación y a la equidad social como temas sustantivos para focalizar la inversión pública. La metodología incluyó dos fases: formulación y ejecución y los dispositivos utilizados: talleres veredales, municipales y regionales en los que la comunidad, servidores públicos del departamento y de los diferentes municipios definen las líneas que darán a conocer a la población para proceder a su votación. En esta primera experiencia de presupuesto participativo en el 2004 fueron adoptados proyectos por un monto de COP 4.100 millones en trece municipios, incluyendo los aportes de cada uno de ellos según su categoría.

En 2019, fue modificada la estrategia de presupuesto participativo mediante la Ordenanza 026 de 2018. Esta norma ordena la elaboración y firma de convenios entre el departamento y los municipios para proporcionar los recursos de cofinanciación de los proyectos que han sido definidos por las comunidades. La ordenanza incluye tres reformas adicionales: en primer lugar, se destina el 3 % de los ingresos corrientes de libre destinación recaudados en la vigencia anterior en el departamento. En segundo lugar, el PP debe realizar elecciones obligatorias para la participación de niños de 6 a 13 años; por último, la ordenanza prohíbe financiar proyectos que tienen recursos nacionales o en procesos relacionados con gastos recurrentes. La ordenanza destina además el 7 % de los recursos de inversión para desarrollar ejercicios de formación en cultura de la participación y para la conformación de veedurías y la realización de ejercicios de rendición de cuentas. Estas reformas han sido bien recibidas, especialmente, en la definición de las responsabilidades y deberes de las entidades territoriales con el objeto de evitar las dificultades para llevar a cabo el PP. Un dato interesante es la dedicación de recursos para la formación ciudadana y la promoción de espacios y dinámicas participativas.

La otra experiencia departamental relevante es la de Nariño. En 2008 se llevó a cabo este ejercicio en 61 de los 64 municipios del departamento, en el marco del Plan de Desarrollo Departamental “Adelante Nariño”, tercer eje “Democracia Participativa y Cero Corrupción” en el que se contempla un subprograma denominado Planeación y presupuestación participativa. La metodología aplicada contempló varios momentos. En primer lugar, la preparación y desarrollo de precabildos informativos y de concertación, en los que se brindaba información sobre los temas definidos y los techos presupuestales

por cada uno de los sectores. En segundo lugar, la celebración de los cabildos abiertos con la presencia de las comunidades, el gobernador, los alcaldes respectivos y servidores públicos. En estos cabildos los participantes seleccionan los proyectos, los priorizan y definen los recursos que les serían asignados. En ese mismo cabildo son elegidos los comités de veeduría para realizar control social a la ejecución de los proyectos. El siguiente momento es la formulación, gestión, seguimiento y evaluación de los proyectos. En el último momento los proyectos definidos en los cabildos son ejecutados.

En el marco del Plan de Desarrollo Nariño, *Corazón del Mundo* 2016-2019 se dio línea de continuidad a los ejercicios de PP desde una estrategia denominada GANA (Gobierno Abierto de Nariño), la cual consiste en que la administración departamental identifica unos proyectos que están articulados con las metas del plan y de los acuerdos subregionales establecidos con las comunidades. Estas, según sus necesidades, eligen los proyectos en áreas vitales (salud, cultura, turismo, educación, agricultura, gestión del riesgo, ambiente, deporte e inclusión social). El instrumento utilizado es el uso del voto ciudadano (plataforma virtual) a través del cual los participantes mayores de 18 años priorizan y eligen los proyectos que contarán con recursos para su ejecución en cada uno de los municipios. Los recursos asignados dependen del número de habitantes y su nivel de necesidades básicas insatisfechas.

Durante los años 2017 a 2019 alrededor de 100.000 personas asignaron recursos para la ejecución de proyectos, por valor de COP 67.529'374.589. Una de las críticas planteadas a esta nueva estrategia de los PP en Nariño es la pérdida del carácter pedagógico, de deliberación y concertación entre los distintos actores para la definición de los proyectos. El voto que se emite de manera individual mediante una plataforma impide la generación de escenarios de encuentro y de deliberación colectiva.

El cuadro 10.8 resume las principales características de estas dos experiencias departamentales.

## Experiencias de presupuesto participativo en municipios

Como se señaló, son varias las experiencias de PP desarrolladas en municipios del país, en localidades de diferente ubicación, tamaño e historia. En este apartado se presenta una caracterización de tres experiencias, las de Medellín, Bogotá y Pasto, que contrastan por sus características, su alcance y el grado de apropiación del proceso por parte de la ciudadanía.

**CUADRO 10.8  
EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LOS DEPARTAMENTOS DE RISARALDA Y NARIÑO**

TERITORIO	NORMA	METODOLOGÍA	DISEÑO INSTITUCIONAL	ACTORES	RESULTADOS	OBSTÁCULOS LÍMITES
Risaralda	Plan de Desarrollo Departamental, 2001-2003. Ordenanza 029 de 2011. Ordenanza 026 del 11 de diciembre de 2018 Convenios interadministrativos	<b>Fase de formulación</b> a. Definición de los recursos de inversión departamental concertados para ejecutar en el año y los que serán ejecutadas en el siguiente. b. Definición de variables de asignación de recursos por municipio. c. Selección de proyectos de inversión para votación por la ciudadanía. d. Definición de los municipios a suscribirse en una de las dos alternativas de vinculación al proceso en concertación con los alcaldes.	1. Diseño y preparación. 2. Reuniones Veredales. 3. Identificación de proyectos 4. Reuniones regionales. 5. Reuniones comité de presupuesto. 6. Elaboración presupuesto. 7. Aprobación presupuesto. 8. Evaluación del proceso.	• Comunidad. • Gobernación de Risaralda. • Secretaría de Hacienda Departamental, Secretaría de Planeación. -Alcaldías municipales.	• COP 4.100'000.000 en los 13 municipios, durante la vigencia 2004. • Participaron 944 personas, 764 de las veredas y 180 de la cabecera durante el 2003 en el municipio de Marsella. Durante 2018, 11740 personas de los municipios de Marsella, Quinchía y Santuario. • Para la vigencia 2019 los recursos asignados son de COP 3.524 millones.	• La cofinanciación del 20 % del presupuesto con recursos propios para municipios de categoría 5 y 6; y del 40% para los municipios de otras categorías.

TERITORIO	NORMA	METODOLOGÍA	DISEÑO INSTITUCIONAL	ACTORES	RESULTADOS	OBSTÁCULOS LÍMITES
Zaragoza	Inició sin un marco normativo en 1995; 1997, durante el gobierno de Antonio Navarro Wolff, bajo el nombre de “Cabildo Abierto”.	A partir de las reformas de 2019, se definió elecciones obligatorias con los niños entre los 6 a 13 años; no financiar proyectos que reciben recursos del orden nacional o en procesos relacionados con gastos recurrentes, y distribuir un 7 % de los recursos de inversión adelantando procesos de formación en cultura de la participación ciudadana y conformación de vereduras y rendición de cuentas.	Actualmente, la Gobernación ha creado 14 herramientas tecnológicas para el desarrollo de los GANA (Gobierno Abierto de Nariño), que funcionan como PP.	Jornadas de votación, mediante una plataforma en línea. La ciudadanía elige entre varios proyectos tipo de inversión. Mediante un boletín municipal se da a conocer la oferta de la Gobernación. Los proyectos varían en cada municipio dependiendo del rubro previamente asignado.	Alto nivel de participación, Se aprovecha la experiencia de las “mingas” para desarrollar los cabildos abiertos en los que se define la distribución de los recursos.	59 municipios; inversión de CCP 67.529.374.589 y participación de 65.971 personas durante 2019.
					Omite pedagogía y debate en PP	

**CUADRO 10.8  
CONTINUACIÓN**

TERITORIO	NORMA	METODOLOGÍA	DISEÑO INSTITUCIONAL	ACTORES	RESULTADOS	OBSTÁCULOS LÍMITES
Iniciativa gubernamental 2008-2011 concertada entre los alcaldes del departamento y la Gobernación. Plan Nariño, Corazón del Mundo, 2016-2019”	Ordenanza 035 del 2018		Momentos: 1. Precabilidos informativos y de concertación 2. Cabildos abiertos. 3. Formulación, gestión de proyectos. 4. Ejecución de proyectos. 5. Identificación de proyectos según metas del Plan de Desarrollo	Votación ciudadana para elegir y priorizar proyectos Ejecución.		

FUENTE: elaboración propia.

Medellín es reconocida como una de las ciudades con una trayectoria importante en los ejercicios de planeación y presupuestación participativa. Desde 2007, durante la administración de Sergio Fajardo, se asignó un rango de política pública a la planeación municipal y a los presupuestos participativos, mediante el Acuerdo 043 de 2007 que estableció que el 5 % del costo total del plan de desarrollo debe ser utilizado para la ejecución de los proyectos priorizados por la comunidad. Posteriormente, en la administración de Alonso Salazar, se reformó el Acuerdo 43 de 2007 en la mira de fortalecer el Sistema Municipal de Planeación, y mejorar los espacios de deliberación, concertación, decisión y control social.

El ejercicio de presupuesto en las comunas y corregimientos inicia en las asambleas de los barrios y los corregimientos; posteriormente, pasa a las comisiones temáticas y los consejos comunales y corregimentales y, luego, la administración municipal y la comunidad toman las decisiones de priorización y definición de la inversión. Los resultados alcanzados señalan que entre los años 2006 y 2011 aumentó de manera notoria la participación de la ciudadanía en los ejercicios de presupuesto participativos; en el 2006 intervinieron 1166 delegados, y en el 2011, 3897.

En 2017 fue reformado el Acuerdo 043 mediante el Acuerdo 028. El Acuerdo suprimió las asambleas barriales y veredales, sus delegados y las comisiones temáticas. De igual forma, introdujo modificaciones a la ruta de la planeación y retiró funciones a los Consejos Corregimentales o Comunales y a las JAL, relacionadas con decisiones en asuntos de planeación local y presupuesto participativo, otorgando esa facultad al alcalde municipal, quien orienta el proceso, teniendo cuenta las dinámicas de participación ciudadana y la normatividad vigente. Esta reforma restringió la participación de la ciudadanía, pues ya no interviene activamente en la priorización del presupuesto.

La reforma respondió a diversas problemáticas encontradas en el desarrollo de los PP. El Concejo de Medellín identificó mediante el Observatorio de Políticas Públicas (OPPCM) cinco problemas estructurales. La ausencia de un sistema de monitoreo, evaluación y control; relaciones conflictivas entre los instrumentos de planeación como el plan de desarrollo municipal, planes de desarrollo local y presupuesto participativo; debilidades de la institucionalidad pública en la promoción y apoyo a los procesos de planeación; ausencia de formación ciudadana para el ejercicio de la participación; y, acciones de corrupción identificadas. No son desdeñables las denuncias sobre prácticas clientelares y corruptas, la presencia y actuación de bandas criminales en los espacios y la participación de líderes que están muy cuestionados por sus nexos con la corrupción. Otros problemas tienen que ver con la pérdida de capacidad organizativa

y de participación de la ciudadanía y la ocupación de los espacios por una élite que excluye a los nuevos liderazgos de la posibilidad de intervenir en estos escenarios. No obstante, el PP en Medellín ha ganado arraigo y ha llevado a nuevos diseños institucionales y a una movilización de la ciudadanía en torno a los asuntos relacionados con su bienestar.

A diferencia de otros municipios, las autoridades en Bogotá no han diseñado una estrategia de PP de largo plazo, sino más bien algunos ejercicios piloto enfocados a temas o localidades específicas. La historia de estos ejercicios se remonta a 1987, con la ejecución del proyecto “Acciones integradas para el mejoramiento de la calidad de vida de los asentamientos populares de Bogotá”, el cual puso en marcha un primer ejercicio piloto de planeación y presupuesto participativo en tres localidades. En 1990, la alcaldía distrital definió un presupuesto para programas y proyectos que fortalecieran el acceso y la calidad de los servicios de bienestar social de la población en tres localidades. La población y las entidades responsables de este sector focalizaron los proyectos y asignaron los recursos (González, 2012, p. 11).

En 2007, durante la alcaldía de Samuel Moreno, tuvo lugar un ejercicio de priorización, focalización y concertación de programas y objetos de inversión del eje social del Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia. En ese mismo año, se desarrolló en colegios distritales una experiencia de participación de la comunidad educativa para decidir sobre los presupuestos de inversión de cada colegio. Dos años después, El Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) llevó a cabo una experiencia de presupuesto participativo sobre el 24 % de los recursos de inversión que maneja esta entidad en las líneas de promoción de participación de los diferentes sectores poblacionales, propiedad horizontal, fortalecimiento de la organización social, escuela de participación y obras con participación ciudadana. La metodología consistió en convocar a las instancias de participación distritales, las cuales designaron sus representantes para intervenir en ese ejercicio. Se procedió a una votación en la que participaron personas mayores de 14 años durante cinco días, mediante el voto electrónico.

En la administración de Gustavo Petro se decidió poner en marcha una experiencia de presupuesto participativo en toda la ciudad, partiendo de la premisa de que la participación es un propósito transformador de la sociedad y un instrumento para recuperar la política, movilizar a la gente y romper con la segregación y la exclusión social.

El IDPAC lideró este proceso, que transcurrió de forma simultánea a la formulación del Plan Distrital de Desarrollo y de los planes de las Localidades, a través de la realización de cabildos en las zonas definidas (Unidades Básicas de Participación). En los cabildos

los participantes priorizaban proyectos para la asignación de recursos, y elegían el comité de Veeduría Ciudadana para realizar el seguimiento a la ejecución de los proyectos seleccionados. Hubo tres tipos de procesos: uno en localidades; otro sobre temas de salud y, finalmente, uno con jóvenes.

Esta última experiencia en Bogotá fue objeto de una amplia controversia. En primer lugar, hubo asimetrías en el relacionamiento y la toma de decisiones entre las autoridades de las localidades y el distrito. En general, las principales decisiones estuvieron en manos de las agencias centrales del Distrito, en detrimento de las localidades y sus poblaciones. El discurso de otorgarle voz y poder de decisión a la ciudadanía contrastó con el manejo centralizado que la administración distrital le dio a esta experiencia desde su diseño metodológico y su ejecución. Tal asimetría desdibujó el desafío de una participación incidente y directa como se propuso en los principios del modelo de los presupuestos participativos.

En segundo lugar, la calidad de la participación en los precabildos y cabildos fue baja. Una buena parte de la ciudadanía participante presentaba déficits de conocimientos, información y capacidades, lo que originó tropiezos para la toma de decisiones. La apuesta por darle voz a los excluidos se quedó corta pues la administración distrital, seguramente por el afán de mostrar resultados tempranos, no propició espacios de formación ciudadana que brindaran las herramientas técnicas y políticas para la toma de decisiones sobre los proyectos y los montos que deberían ser ejecutados en sus respectivos territorios. No bastaba la sensibilización. Era necesario brindar herramientas técnicas y políticas a la ciudadanía para la toma de decisiones. Así, el reto de movilizar ampliamente a la ciudadanía se quedó más en el discurso, en la convocatoria y en la presencia masiva, antes que en ejercicios en los que la voz ciudadana estuviera respaldada por información, conocimiento del entorno y propuestas viables. Esto le restó potencialidades al proceso y minó la posibilidad de consolidar una ciudadanía activa con recursos y herramientas para la participación.

Un tercer asunto tiene que ver con la decisión del alcalde Petro de adelantar el ejercicio de presupuesto participativo de manera paralela al de planeación local y distrital. Esta simultaneidad les quitó fuerza y visibilidad a los presupuestos participativos y también a los ejercicios de planeación territorial, aunque es claro que el alcalde le apostó más a los PP que a la formulación participativa de los planes de desarrollo. En consecuencia, fue imposible establecer una relación directa entre la planeación territorial y los presupuestos participativos. Inconsistencia que se aleja del ABC de la gestión pública y, en particular, de los PP.

Por último, los ejercicios fueron muy largos, desgastantes y su concreción estuvo llena de obstáculos técnicos y financieros. La asignación real de recursos a las Localidades encontró una gran cantidad de tropiezos, así como su ejecución. Se presentaron muchos inconvenientes en la asignación y ejecución de los presupuestos en las localidades. La ejecución fue baja y eso fue un motivo adicional de des prestigio del ejercicio: se prometieron billones y solo se ejecutó una pequeña parte de las sumas anunciadas.

El tercer caso de PP a nivel municipal es el de Pasto. Durante la administración de Antonio Navarro Wolf, en los años 1995-1997, se inició esta dinámica ligada a la tradición de las comunidades indígenas de las mingas. El ejercicio recibió el nombre de “Cabildo Abierto”. Este era un escenario de encuentro entre las autoridades, los servidores públicos y las comunidades para la toma de decisiones de interés colectivo. El cabildo sirvió como medio para generar confianza entre los actores y para dar legitimidad a las decisiones tomadas. La iniciativa fue fruto de la voluntad del gobernante y no contó con un respaldo normativo que la institucionalizara.

Posteriormente, bajo la iniciativa del alcalde Eduardo Alvarado la iniciativa del presupuesto por cabildos se fue institucionalizando. La idea era que la ciudadanía se vinculara activamente al ciclo de elaboración, priorización, decisión, seguimiento y control de los proyectos, con un monto de inversión comprometida equivalente al 30% del presupuesto de inversión de la ciudad (vigencia fiscal de 2002). El ejercicio estaba articulado a la formulación previa del Plan de Desarrollo de Pasto y formó posteriormente parte del Sistema de Planeación y Presupuestación Participativas. En la experiencia de comienzos de siglo participaron cerca de 45.000 personas en las reuniones comunitarias, 1270 dirigentes en los precabildos y más de 5000 en los cabildos, lo que la convirtió en una práctica exitosa (Velásquez y González, 2003).

En las siguientes administraciones municipales se ha dado continuidad al PP tomando como base y antecedente los planes de desarrollo. No ha sido necesaria una base legal pues se trata de una dinámica participativa anclada en la cultura de la ciudadanía. Por esa razón, a las autoridades locales les queda difícil interrumpirla o modificarla de fondo, teniendo en cuenta el fuerte tejido social que la respalda.

En 2014, las autoridades públicas introdujeron algunos cambios en la metodología con el propósito de fortalecer aún más la participación ciudadana en la planeación local y en los ejercicios de presupuesto participativo. Fueron creados algunos dispositivos para garantizar el cumplimiento de los acuerdos, evaluar el proceso y articular el presupuesto participativo con la planeación local y el presupuesto anual. Es interesante

señalar como indicador de éxito de este modelo que entre 1995 y 2015 fueron priorizados y ejecutados 2278 proyectos, con una inversión de COP 144.000 millones en la ciudad.

El cuadro 10.9 presenta una síntesis de los rasgos de estas tres experiencias municipales de presupuesto participativo.

## CONCLUSIONES

Del análisis de las experiencias de planeación y presupuesto participativo examinadas en este capítulo es posible extraer algunas conclusiones que pueden ser claves para el fortalecimiento de esos dispositivos de participación ciudadana, de manera que puedan ser más incidentes en las decisiones públicas y generen contrapoderes sociales que democratizan la gestión pública en el país.

Una primera conclusión es la pérdida del impulso inicial que tuvo la planeación participativa en los años noventa, reflejada en una actividad visible del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos en una buena cantidad de municipios y departamentos del país, y en proyectos como la trocha ciudadana. Como lo señalan Velásquez y González (2003) fue un periodo bastante vigoroso en el que aparecieron nuevas formas de actuación de la ciudadanía, un mejor relacionamiento con las autoridades públicas, una intensificación de la participación ciudadana y unos resultados importantes en materia de gobernanza, desarrollo y democratización. Esa dinámica fue perdiendo fuerza con el cambio de siglo: el Consejo Nacional de Planeación se limitó a cumplir las funciones establecidas en la norma (elaboración de los conceptos y el seguimiento de los planes) sin contar necesariamente con insumos provenientes de los sectores que representan. El desempeño de los Consejos Territoriales es muy desigual y resulta complejo identificar una tendencia única. Algunos se destacaron y tuvieron iniciativa, por ejemplo, en la creación de sistemas municipales y departamentales de planeación, mientras otros pasaron prácticamente al anonimato. El saldo final ha sido la pérdida de energía y una influencia cada vez menor en la construcción de una voz pública ciudadana.

En contraste con lo anterior, los presupuestos participativos han concitado un cierto entusiasmo ciudadano, sin que haya sido necesaria la expedición de normas que institucionalicen esa práctica. Contrario a lo ocurrido con la planeación participativa, donde los procesos fueron originados por la expedición de la ley orgánica de planeación, que volvió obligatoria la formulación participativa de los planes de desarrollo, los presupuestos

**CUADRO 10.9**  
**EJEMPLOS DE EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MUNICIPIOS**

Ciudad	Normas	Metodología	Diseño Institucional	Actores	Resultados	Obstáculos/ Límites
Medellín	Acuerdo 28 de 2017. Decreto Reglamentario 0697 de 2017	Sistema de planeación de Medellín: articula la normatividad, la dirección de todas las dependencias Municipales, centrales y descentralizadas y las relaciones con los actores sociales, con el propósito de lograr un desarrollo autosostenible, integral, planeado y participativo.	1. Asignación del presupuesto anual para cada comuna y corregimiento dentro del Plan Operativo Anual de Inversiones de la vigencia respectiva 2. Realización de asambleas barriales y veredales, para identificar problemas y oportunidades de cada territorio. Cada asamblea elige un delegado al Consejo Comunal o Corregimental, a razón de, máximo, uno (1) por cada 25 votantes en la Asamblea barrial y uno por cada 15 votantes en la asamblea veredal.	Alcaldía Consejos municipales Y consejos de corregimientos Secretaría de participación ciudadana. Veedurías. Juntas de Acción Comunal.	A través de PP se han invertido recursos por un valor superior a 12 billones de pesos. COP 665.871 millones en el cuatrienio 2016-2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>Corrupción; ausencia de un sistema de monitoreo, evaluación y control.</li> <li>Relación conflictiva entre el PDM, los PDL y el PP.</li> <li>Ausencia de formación ciudadana.</li> <li>Debilidades en las instituciones públicas.</li> <li>Desarticulación entre el ejercicio de planeación local y el presupuesto participativo.</li> <li>Elite de liderazgos.</li> <li>Reducción de la participación ciudadana.</li> </ul>

**CUADRO 10.9**  
CONTINUACIÓN

Ciudad	Normas	Metodología	Diseño Institucional	Actores	Resultados	Obstáculos/ Límites
Bogotá	Acuerdo 257 de 2006, art. 43; diseño e implementación del PP. Acuerdo 448 de 2007, artículo 16; PP como función de la comisión intersectorial de participación y del Espacio Cívico Distrital de Participación. Resolución 280 de 2010: crea el Programa de PP en los Colegios	como un espacio de coordinación para el diseño de la metodología y del Reglamento del Presupuesto Participativo.	aprobación del presupuesto participativo, monitoreo a la ejecución. Refrendación de la decisión del Consejo Comunal Y Corregimental mediante resolución de la Junta Administradora Local y entrega al Departamento de Planeación.	Ejercicios Sectoriales de dependencias del Distrito. • Articulación con las dependencias de los sectores distritales. • Definición de procedimientos para la definición de los proyectos de inversión.	2010-2011: se ejecutaron COP 12038.219. Al 2013 se había ejecutado el 83 % de los recursos. 2012-2015 Delimitación de 188 territorios para su implementación, de estos se escogieron 8 unidades básicas de participación	Niveles de organización y participación de la ciudadanía en lo público.

**CUADRO 10.9  
CONTINUACIÓN**

Ciudad	Normas	Metodología	Diseño Institucional	Actores	Resultados	Obstáculos/ Límites
Bogotá	Oficiales de Bogotá y los lineamientos generales para la construcción participativa del presupuesto de inversión de la Secretaría de Educación.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deliberación y concertación entre actores.</li> <li>• Estrategia distrital y localidades alrededor de los cabildos.</li> </ul>	(Kennedy, Suba, Engativá, Ciudad Bolívar, Santa Fe, Teusaquillo y Usme) para llevar a cabo una prueba piloto.		Espacios de participación ciudadana ligados con la planeación del territorio.
Pasto	Planes de Desarrollo Ley 551 Del 2012 Ley Estatutaria 1757 De 2015		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Etapa de precabildos:           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Socialización.</li> <li>• Organización del proceso.</li> <li>• Establecen reglas de juego.</li> </ul> </li> <li>2. Etapa de cabildos:           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de los perfiles de proyectos.</li> <li>• Evaluación de la viabilidad técnica, jurídica y presupuestal.</li> </ul> </li> <li>3. Poscabildos:           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecución de proyectos priorizados.</li> <li>• Conformación de veedurías para seguimiento.</li> </ul> </li> </ol>	Alcaldía municipal: preside las asambleas y cabildos y socializa el PDM. - Comunidad: conformar equipos de facilitadores, presentar y priorizar proyectos. - Secretaría de Desarrollo Comunitario: evaluación viabilidad técnica, jurídica y presupuestal de la ficha de perfil de proyectos priorizados.	2778 proyectos aprobados desde 1995 hasta 2015. Cerca de COP 144.000 millones invertidos.	Desarticulación del Presupuesto Participativo vs. Plan de Desarrollo y Presupuesto. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Retrasos en la ejecución.</li> <li>• Deficiencia en la estimación de costos.</li> </ul>

FUENTE: elaboración propia.

participativos surgieron de la voluntad de algunos liderazgos políticos y sociales y no tanto de una norma que los haya instituido. Solo recientemente algunos municipios y departamentos han comenzado a respaldar los procesos con normas correspondientes y en 2015 la ley estatutaria de participación los incluyó como parte de las instituciones participativas en el país, sin reglamentarlos a fondo ni convertirlos en obligatorios. En otras palabras, mientras la ley ha sido el soporte de los diferentes ejercicios de planeación desplegados a lo largo y ancho del país, los PP se han apoyado en la decisión de gobiernos específicos, convencidos de la importancia de la participación, que le han apostado a la inclusión de la ciudadanía en la definición de proyectos y la asignación de recursos. La norma surgió posteriormente, como fue analizado en este capítulo, en departamentos y municipios que vieron la necesidad de dar soporte jurídico a una práctica cada vez más arraigada en la ciudadanía.

De todas formas, no puede negarse que las normas son necesarias pues son garantía de los derechos de las comunidades y el marco a partir del cual las administraciones públicas deben actuar; son instrumentos para definir los diseños institucionales, las reglas de juego, los resultados esperados y los recursos económicos. Pero no son una condición *sine qua non* para desatar las dinámicas participativas. Crean estructuras de oportunidad, pero requieren de otros factores (voluntad política, activismo ciudadano, etc.) para mostrar su eficacia.

Un tercer elemento que salta a la vista en el análisis realizado es que el desarrollo de prácticas participativas ha producido cambios en los modos de gestión de los municipios y departamentos. Con la puesta en marcha de la planeación y los presupuestos participativos, la participación, a pesar de las limitaciones señaladas, ha ganado en relevancia como ingrediente de la gestión pública. No solo introduce lazos de confianza en donde no existían hasta entonces, sino que obligan a las autoridades públicas a incrementar la transparencia de la gestión, a producir y dar acceso a la información pública, a entrar en contacto con la gente para tomar decisiones sobre proyectos y recursos, que antes eran competencia exclusiva de los gobiernos. Aunque no todas las experiencias han sido exitosas, sobre todo en materia de planeación participativa, hay que reconocer que la presencia ciudadana en esos escenarios de deliberación ha contribuido a edificar modos de gestión más democráticos y abiertos a la voz ciudadana.

Otros cambios institucionales tienen que ver con la definición de las entidades encargadas de establecer los lazos con las instancias de planeación participativa, incluidos los sistemas municipales y departamentales de planeación, junto con las responsabilidades a su cargo y los resultados esperados. Ese también es el caso de las experiencias

de presupuesto participativo, que llevaron a construir una institucionalidad encargada y unos procedimientos particulares y a apropiar recursos para su asignación a proyectos. En muchas ocasiones esas reglas de juego fueron concertadas con los actores participantes, lo que facilitó su desempeño y el logro de los resultados perseguidos.

Un cuarto elemento para destacar es el rol de la ciudadanía en la implementación de estos escenarios de participación. Ha sido la existencia de organizaciones y grupos sociales que se interesan por lo público la que ha ayudado a que la planeación y el presupuesto participativo cobren vida y se mantengan como instituciones referenciadas por la población. En comparación con otros dispositivos de participación ciudadana, la planeación y los presupuestos participativos siguen siendo objeto de interés ciudadano y logran un importante nivel de presencia de diferentes grupos sociales. Son medios para visibilizar a grupos tradicionalmente excluidos, tener voz, establecer nexos con otros grupos sociales y buscar alternativas de solución a los problemas propios y del territorio, en la perspectiva de mejorar las condiciones de vida de las comunidades.

Cantidad y calidad, sin embargo, no están necesariamente relacionadas. La activa presencia de diferentes públicos en estos escenarios no está respaldada en todos los casos por un alto grado de calidad de la participación. A pesar de los avances en los requisitos exigidos a los postulantes que desean hacer parte de los Consejos de Planeación, existen notorias diferencias en términos de formación, experiencia, capacidades y competencias entre consejeros nacionales, de un lado, y los miembros de Consejos de departamentos ubicados en la periferia del país y de municipios pequeños y medianos, de otro. Estos últimos tienen limitaciones de conocimiento y experiencia que inciden en su desempeño. Los procesos de formación y asistencia técnica, la publicación de manuales y cartillas, el acompañamiento dado por las ONG, los sectores académicos y la cooperación internacional han ayudado a enfrentar esas restricciones, pero no son suficientes para elevar la calidad de la participación. Además, siendo la planeación y la participación procesos de carácter político, como se señaló al inicio de este capítulo, las capacidades políticas de los consejeros no siempre son las más adecuadas para enfrentar a dirigentes políticos y a autoridades públicas más curtidas en el ejercicio de lo público. Las asimetrías son evidentes y constituyen una importante traba para el mejor funcionamiento de los espacios analizados y, especialmente, para el logro de una incidencia real de la ciudadanía en los planes de desarrollo y en el uso de los recursos de inversión. La configuración de contrapesos sociales que tengan una relación más horizontal con sus interlocutores privados y públicos pasa por la eliminación de esas asimetrías.

Un asunto que subyace a estas modalidades de participación es la cuestión de la representatividad ciudadana, especialmente en el caso de los Consejos de planeación. En estos escenarios intervienen sujetos que actúan por delegación de diferentes sectores sociales. Se supone que cuentan con legitimidad para relacionarse con otros actores y con las autoridades públicas para la toma de decisiones y, sobre todo, que trabajan en favor de los intereses de los grupos representados. Sin embargo, ello no siempre es así y se corre el riesgo, como ha sucedido en muchas ocasiones, de que trabajen más por un interés individual que por uno colectivo. Terminan actuando en detrimento de sus organizaciones y en contravía de las apuestas de estas últimas. Este fenómeno se ha accentuado por la tendencia a la autopostulación de individuos a espacios de participación, que ha crecido en años recientes, como se mostró en el capítulo 9 de este estudio, lo que pone en cuestión el componente de representatividad de esos espacios.

El mecanismo para evitar tendencias hacia la autorrepresentación es la rendición de cuentas, la cual permite la conexión de los consejeros y representantes en las instancias de PP con la ciudadanía para informar sobre las decisiones tomadas y la labor realizada. Se esperaría, especialmente luego de la expedición de la Ley 1757, que obliga a las instancias de participación a hacer uso de dicho mecanismo, que las personas que representan intereses mantengan un relacionamiento estrecho con sus sectores y, en general, con la población, informando sobre su labor y consultando con ellos sobre las decisiones que han de tomar. El país no tiene aún incorporada a su cultura política el ejercicio de rendición de cuentas, y menos aún en el universo de los liderazgos y la representación social. Como lo mostraron Velásquez y González (2003) la tendencia más visible es al alejamiento entre representantes y representados en los espacios de participación.

Esa tendencia ha comenzado a mostrar signos de cambio: en efecto, algunos consejos han optado por realizar eventos o producir documentos en los que informan sobre sus acciones y los resultados logrados. Esta práctica les ha permitido ganar confianza de su base social y legitimidad de su desempeño. Sin embargo, para que esa práctica se convierta en conducta permanente se requiere como contrapartida el control ciudadano sobre sus representantes, lo que hasta ahora no es un rasgo característico del comportamiento de la ciudadanía. Es posible que algunas organizaciones exijan a sus delegados que rindan cuentas, pero esa conducta es más la excepción que la regla. Rendición de cuentas y control social son las dos caras de la misma moneda y, en consecuencia, es probable que la primera no se convierta en acción permanente si la propia ciudadanía no exige, como hasta ahora ha ocurrido, a sus representantes que respondan por sus decisiones y sus actos.

Otra dimensión de la representatividad es la relativa a aquellos sectores que tienen presencia en un territorio pero que no tienen asiento en los Consejos de planeación<sup>28</sup>. Es esta una situación que poco a poco se ha ido resolviendo en Colombia mediante la incorporación de nuevos actores en los Consejos. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que en ese tema pueden intervenir sesgos políticos (recuérdese que los miembros de los Consejos son designados por el ejecutivo de ternas que le son presentadas) que en un momento dado pueden excluir, por voluntad de la autoridad respectiva, a sectores no afectos a proyectos políticos específicos. Es un factor de orden político que no puede ser resuelto por la norma, sino por la presión ciudadana, en caso de llegar a ocurrir. De hecho, ha sido gracias al empuje de la ciudadanía que algunos sectores han podido acceder a este y a otros espacios de participación<sup>29</sup>.

En este punto se plantea el interrogante sobre la participación de autoridades públicas y de actores políticos (las JAL) en los Consejos de Planeación, en particular en el Consejo Nacional y en los consejos Departamentales, concebidos en su origen como instancias de representación social. El argumento esgrimido hasta ahora es que la presencia de esas autoridades puede dar mayor solidez a los conceptos que emiten los Consejos sobre las propuestas de plan de desarrollo y al monitoreo a su ejecución. Sin embargo, ese no parece haber sido el caso. En tal sentido, la propuesta que se ha venido formulando de tiempo atrás busca que los consejos tengan un carácter exclusivamente social. Este punto toca un asunto sensible y es la posibilidad de la autonomía de los consejos. El hecho de que en su seno estén autoridades y servidores públicos puede restarles alcance en el ejercicio de sus funciones. Es un punto altamente polémico que debería tener una salida en un proceso de reforma a la ley orgánica de planeación.

Dos asuntos que deben ser contemplados en el análisis de los resultados de estos dispositivos de participación son el apoyo logístico y financiero a los procesos participativos y el libre acceso a la información. Lo que se mostró en este capítulo es que el apoyo logístico y financiero de las entidades públicas, especialmente a los Consejos de planeación, es cada vez menor y, en algunos casos, prácticamente inexistente. Las entidades públicas no están cumpliendo con su obligación constitucional de promover y apoyar la participación ciudadana. En el caso de los presupuestos participativos, las convocatorias



<sup>28</sup> Los presupuestos participativos son más abiertos y no plantean en sus primeras fases el tema de la representatividad, aunque en fases posteriores sí es un componente del proceso.

<sup>29</sup> Es el caso del consejo Nacional de Participación, cuyos miembros presionaron para ampliar la participación de sectores que en la norma no aparecen como integrantes de esa instancia.

y las reuniones han contado con ese apoyo. Sin embargo, los recursos destinados para los proyectos priorizados tienden a ser restringidos, lo que significa que la incidencia real en la asignación de recursos es cada vez menor. Como se examinó en la primera parte de este estudio (capítulos 4 y 5), el Gobierno nacional y los gobiernos territoriales siguen siendo reticentes a la entrega de recursos de apoyo para el ejercicio de la participación ciudadana. Otra tarea pendiente de los gobiernos.

De otro lado, en los casos estudiados en este capítulo hubo problemas para el acceso a la información y el uso de la misma. Es un requisito capital para cualquier ejercicio de participación. Las autoridades públicas han incrementado la oferta de información, pero ello no significa automáticamente que los usuarios potenciales accedan a ella o la puedan utilizar en forma adecuada. La ley 1712 ha servido para generar la conciencia sobre el derecho a acceder a la información pública, pero no parece darse aún el encuentro entre demanda (creciente, aunque no suficiente) y oferta de información.

Un valor agregado interesante de las experiencias de planeación y presupuesto participativo ha sido la construcción y puesta en marcha de metodologías que responden a las condiciones específicas de los contextos, las comunidades y las problemáticas de los territorios: “Son metodologías abiertas, en el sentido de que se alimentan de las experiencias vividas y de nuevos elementos que aportan los aprendizajes y los resultados obtenidos. Además, buscan adaptarse a las peculiaridades del territorio y de los actores participantes” (Velásquez y González, 2011, p. 90).

Uno de los elementos sustantivos de esas metodologías es la creación de espacios públicos de encuentro, diálogo, deliberación y concertación entre las administraciones públicas y los diferentes actores sociales de un territorio en la perspectiva de identificar los derroteros del desarrollo a nivel nacional o territorial. Especial mención merecen los sistemas regionales de planeación que han introducido innovaciones para el intercambio de experiencias, la construcción de miradas regionales del territorio y el fortalecimiento de los Consejos y sus miembros. En cuanto a los presupuestos participativos, cada experiencia ha generado sus propios escenarios de encuentro y toma de decisiones: asambleas barriales y veredales, cabildos, comités comunales temáticos, consejos comunales y corregimentales, mesas temáticas, encuentros comunales, entre otros. Sea cualquiera la denominación que se le otorgue a esas instancias, lo cierto es que se configuran como escenarios de encuentro entre los diferentes actores. La ciudadanía es protagonista en tales espacios y las autoridades asumen la responsabilidad de garantizar su funcionamiento.

Uno de los rasgos más relevantes de los presupuestos participativos es su capacidad de trascender los gobiernos y convertirse en una política de Estado. El análisis

realizado en las páginas anteriores a propósito de experiencias como las de Medellín y Pasto indica que, a pesar del cambio de los gobiernos con filiaciones políticas distintas, el PP se ha mantenido como una práctica continua en el tiempo, con un arraigo social y cultural cada vez más sólido: “El PP se convierte así en un patrimonio colectivo que deja de depender de la voluntad de uno u otro actor y deviene una práctica compartida que se impone como pauta de conducta de las autoridades públicas y de diferentes sectores organizados y no organizados de la población” (Velásquez y González, 2011, p. 94 ).

Otro elemento relevante de las experiencias de planeación y presupuesto participativos es el rol que pueden tener estas instancias en la contención del conflicto armado. Varias de las experiencias examinadas han desatado dinámicas sociales que fortalecen el tejido social y la convivencia en los territorios. La experiencia de presupuesto participativo en el Magdalena Medio, por ejemplo, respondió a esa necesidad y se convirtió en un instrumento poderoso para crear sentidos de pertenencia y formas de cooperación distantes de la violencia como manera de resolver las diferencias. Lo mismo ha ocurrido en otras zonas del país, donde los ejercicios de planeación participativa también han sido la base para contrarrestar las prácticas de los grupos ilegales. Sin embargo, en otros casos, como por ejemplo Medellín, el PP ha sido la oportunidad para que organizaciones afines a los intereses de grupos armados se hayan insertado en esa experiencia para apropiar recursos públicos. Son esas las dos caras de la moneda de estas experiencias participativas. El de Medellín puede ser un fenómeno excepcional, pero no por ello poco relevante, sobre todo cuando el supuesto básico de la participación es su contribución a la paz y la democracia.

Por último, es preciso referirse a la reforma del marco normativo de la planeación y los presupuestos participativos en Colombia. Varios de los aspectos señalados en estas conclusiones han alimentado algunas de las propuestas de reforma de la Ley 152 de 1994 formuladas en la última década. Un primer tema de fondo es la composición de los Consejos, de manera que tenga en cuenta sectores que no han sido considerados, sobre todo porque en los 25 años que lleva vigente la ley el país ha cambiado socialmente. En varias regiones del país la incorporación de nuevos actores es un hecho, sobre todo después del reconocimiento de la diversidad social y cultural de Colombia. En ese campo hay avances que será necesario consolidar en el futuro. Hace falta sin embargo diseñar el mecanismo que permita la articulación de los Consejos de Planeación y de los escenarios de presupuesto participativo con otras instancias institucionales de participación ciudadana que también tienen que ver con el futuro del país y de los territorios en distintas escalas. La idea de Sistemas de Participación, incluida en la Ley 1757, pero tímidamente

desarrollada hasta ahora, puede ser una clave de solución a esa situación, siempre y cuando tales sistemas sean entendidos como espacios de encuentro y deliberación y no como aparatos burocráticos de gestión.

Un segundo aspecto, no contemplado hasta ahora en la ley, es el procedimiento para la elección de los representantes a los Consejos y a los escenarios de decisión de los PP. Las propuestas formuladas por varios sectores, especialmente en el campo de las ONG, señalan la importancia de activar principios, criterios y mecanismos inspirados en valores y formas democráticas que eviten la imposición y el manejo discrecional y, en extremo, la autopostulación de personas a los cargos de representación. Principios como la difusión de las convocatorias, la publicidad de los requisitos para las postulaciones, la igualdad de género y la transparencia en las dinámicas de elección hacen parte del paquete de propuestas realizadas.

Otro tema candente es el carácter no vinculante del concepto de los CTP sobre las propuestas de planes de desarrollo. La percepción de los consejeros entrevistados es que allí radica una de las grandes debilidades de la ley de planeación, pues reduce la capacidad de influencia social sobre los contenidos finales de los planes de desarrollo. La pregunta que se hace es qué sentido tiene propiciar escenarios de participación ciudadana si no se cuenta con los instrumentos idóneos para intervenir en las decisiones. En esa perspectiva, diversos sectores han planteado la necesidad de que los conceptos emitidos por los diferentes consejos de planeación sean vinculantes o que, por lo menos, una vez emitido el concepto, haya una posibilidad de intercambio de opiniones con las autoridades correspondientes, a través del cual sea posible llegar a acuerdos y precisar los disensos<sup>30</sup>. O, en su defecto, contar con una respuesta de la correspondiente autoridad, en la que se señale qué elementos del concepto fueron aceptados y cuáles no y por qué.

Es un punto realmente sensible que el Gobierno nacional, el Legislativo y muchas autoridades territoriales no estarían dispuestos a discutir. A su juicio, no sería procedente que el concepto fuera vinculante pues ello significaría cogobierno o, por lo menos, corresponsabilidad de las decisiones que toman las autoridades. Ello haría perder autonomía a los Consejos para cumplir posteriormente su función de seguimiento a los



<sup>30</sup> Una experiencia cercana a ese planteamiento tuvo lugar durante la Alcaldía de Luis Eduardo Garzón en Bogotá. El Consejo de Planeación emitió su concepto y, una vez recibido por el alcalde y su equipo, acordaron realizar unas reuniones para explicar el concepto, identificar acuerdos y agendar discusiones sobre los puntos de desacuerdo. Esa posibilidad amplió el alcance de la incidencia del Consejo, lo que posteriormente fue complementado por la presencia de consejeros en las audiencias públicas organizadas por el Concejo Distrital en su labor de estudio y aprobación final del plan.

planes de desarrollo, pues terminarían siendo juez y parte. Lo cierto es que, tal y como lo estipula la norma vigente, el alcance de la acción de los Consejos es muy limitado y significa un desgaste que termina por desanimar a muchas personas a mantenerse en esos espacios o a vincularse alguna vez a ellos.

En cuanto a los plazos definidos y las fechas para la formulación de los planes de desarrollo también han sido sugeridas algunas propuestas. En el caso del plan nacional de desarrollo, el Consejo Nacional cuenta con solo dos meses para construir y emitir el concepto del proyecto del plan y un solo mes para convocar a la ciudadanía y acopiar opiniones y sugerencias. Pero el problema no es solo es el tiempo corto sino la época que no se presta para efectuar la consulta ciudadana, pues coincide con las festividades de navidad y fin de año. La idea es ampliar el plazo para garantizar una consulta ciudadana adecuada y una mayor calidad de la participación y sus resultados. Con los planes municipales y departamentales ocurre algo parecido. Los Consejos cuentan solamente con 30 días para organizar las audiencias, recoger y sistematizar opiniones, elaborar el concepto y entregarlo a la autoridad competente. La tarea es extenuante y el tiempo corto termina por reducir los incentivos para realizar la consulta a los diferentes sectores de la población.

También se ha tocado el tema de los períodos que cubren los planes de desarrollo. Para algunos analistas, la planeación territorial debe trabajar en una perspectiva de más largo plazo y más articulada a otros instrumentos de planeación. Es un punto complejo, pues el supuesto, señalado por la ley, es que los planes reflejan los programas de gobierno de las autoridades correspondientes. Por eso cubren solamente un periodo de gobierno. Ampliarlo significaría que el plan no tendría por qué reflejar la apuesta política del alcalde, gobernador o presidente y se convertiría más en una política de estado, no de gobierno.

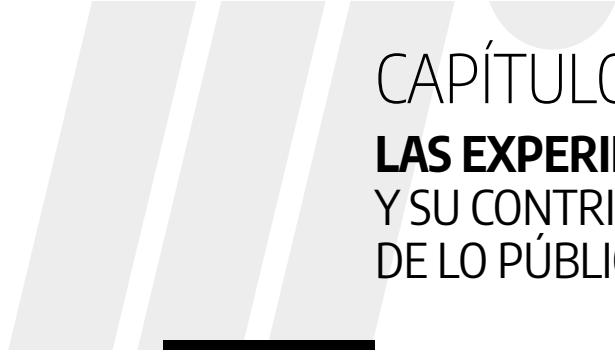
Este último argumento es el que esgrimen quienes están a favor de planes más estratégicos. Señalan que, al igual que los planes de ordenamiento territorial, diseñados para una vigencia de doce años, los planes de desarrollo deberían tener el mismo horizonte temporal, lo que permitiría una mejor articulación de esos dos instrumentos de planeación.

Estas dos posturas podrían encontrar un punto medio en la idea de asegurar la continuidad entre los planes sucesivos, así reflejen la apuesta política del gobernante de turno. Esa línea de continuidad evitaría la práctica, muy común en la gestión pública colombiana, de que cada gobernante desecha por completo la herencia del gobierno anterior y comienza desde cero. Antanas Mockus, exalcalde de Bogotá hablaba de la

necesidad de “construir sobre lo construido”. Para eso se llevan a cabo los empalmes entre gobierno saliente y entrantes, situación que debería aprovecharse para reconocer la importancia de dar continuidad a algunas acciones del gobierno precedente.

Por último, la reforma de la ley debería incluir la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación y de los Sistemas Territoriales. Es la forma de dar estatus legal a esa figura que, como se vio, en la práctica existe, pero que no cuenta con el respaldo jurídico que le permita operar de la menor manera para fortalecer el ejercicio de la planeación participativa.





## CAPÍTULO 11

# LAS EXPERIENCIAS DE CONTROL SOCIAL Y SU CONTRIBUCIÓN AL FORTALECIMIENTO DE LO PÚBLICO

El control social, como forma de participación, es un mecanismo potente que contribuye al fortalecimiento de la democracia mediante el seguimiento al desempeño de los agentes públicos y de aquellos privados que ejercen funciones públicas, al cabal cumplimiento de las obligaciones de las entidades del Estado y al uso correcto de los recursos que soportan la gestión de los asuntos colectivos. Además, es una herramienta de incidencia ciudadana en las decisiones de gobierno.

Este capítulo examina algunos elementos conceptuales y normativos del control social, analiza el desarrollo de algunas experiencias de seguimiento y evaluación de la gestión pública en diferentes regiones del país y valora los resultados obtenidos de esas experiencias. En la parte final, presenta algunas lecciones que se derivan de este tipo de dinámicas de participación ciudadana.

### EL CONTROL SOCIAL: UN MODO DE PARTICIPAR EN EL MANEJO DE LO PÚBLICO

El concepto de control social ha sido definido y asumido desde enfoques del derecho, la sociología, la teoría política y la administración pública, entre otros. Es un concepto polisémico que tiene diversas acepciones e interpretaciones. Una primera aproximación, desde la perspectiva de lo público, lo identifica como el derecho que tienen los ciudadanos de vigilar diferentes ámbitos de la gestión pública. Nuria Cunill (2007) lo asimila a la acción que se ejecuta para interferir el poder de la administración pública y sus funcionarios. A través del control social la ciudadanía exige cuentas a las autoridades públicas sobre sus responsabilidades:

La responsabilización de la administración pública aparece así como un resultado del control social (entre otros), toda vez que las acciones y decisiones que derivan del ejercicio del poder son informadas y justificadas y admiten la imposición de sanciones de parte de la sociedad cuando las justificaciones que recibe no le resultan satisfactorias. (p. 8)

El control social es, entonces, una modalidad de participación orientada al desarrollo de acciones de vigilancia y control sobre el cumplimiento de las responsabilidades asignadas constitucional y legalmente a las entidades del Estado y a aquellos organismos que ejerzan tareas o manejen recursos públicos. Es un instrumento de regulación de la acción pública que busca garantizar la integralidad y transparencia de la gestión. Desde esa perspectiva, es un instrumento de regulación a través del cual los ciudadanos y las ciudadanas pueden incidir en el manejo de lo público.

El concepto de control social es muy cercano al de accountability social, acuñado por Smulovitz y Peruzzotti (2002, citado por Isunza y Olvera, 2006). Según ellos, ese concepto engloba “un conjunto diverso de iniciativas motorizadas por ONG, movimientos sociales, asociaciones cívicas, o medios independientes orientados por una común preocupación de mejorar la transparencia y la accountability del accionar gubernamental. Dicho conjunto de actores e iniciativas incluyen distintas acciones orientadas a supervisar el comportamiento de funcionarios o agencias públicas, denunciar y exponer casos de violación de la ley o de corrupción por parte de las autoridades, y ejercer presión sobre las agencias de control correspondientes para que activen los mecanismos de investigación y sanción que correspondan” (Smulovitz y Peruzzotti, 2002, citado por Isunza y Olvera, 2006, p. 246).

El control social adquiere pleno sentido cuando se lo considera como un dispositivo democrático relacionado con los ejercicios de rendición de cuentas que llevan a cabo las autoridades públicas. Tales procesos contienen tres dimensiones estrechamente vinculadas: la dimensión informativa, por medio de la cual los responsables de la gestión pública enumeran hechos, describen acciones y trasladan información a la ciudadanía; la dimensión explicativa, por medio de la cual las autoridades ofrecen razones de sus actos justificando lo hecho o por hacer; y la dimensión exigitiva, a través de la cual la ciudadanía reconoce lo correcto y sanciona lo que considera incorrecto, a la luz de la interpretación de sus derechos (Isunza, 2006).

La dimensión exigitiva es la que sustenta la noción de control social. Este último busca, a partir de la información disponible y de las explicaciones entregadas por los

agentes públicos, estatales y no estatales, valorar sus actuaciones, tomando como referentes dos tipos de parámetros: de un lado, la adecuación de las conductas de dichos agentes a reglas y valores considerados deseables en el manejo de los asuntos públicos (eficacia, eficiencia, efectividad, transparencia, pertinencia, concertación, moralidad, etc.); de otro, la capacidad de dichas actuaciones de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos, en los campos que son de su competencia.

El control social se ejerce en un escenario específico: el espacio público. Este puede ser entendido como el espacio para la deliberación colectiva y para la adopción de iniciativas ligadas a intereses específicos de grupos sociales o a intereses compartidos por una comunidad o una sociedad. Lo público debe ser entendido en esa línea como un espacio virtual, un lugar simbólico en el que los distintos puntos de vista y diferentes tipos de acción pueden inscribirse en un mismo mundo. Además, lo público –afirma Pécaut (2001, pp. 106-107)– está circunscrito a una historicidad específica en donde se elaboran formas de interacción habituales y representaciones simbólicas de la unidad nacional.

El espacio público es

[...] básicamente informal, con una racionalidad propia y moldeable, constituido a su vez por múltiples microespacios públicos que pueden tener un carácter contingente o permanente. Es un espacio de libre circulación, incluyente y accesible a todos; un ámbito de confluencia de individuos, de comunicación y expresión, en el que los intereses particulares, las prácticas y las demandas adquieren visibilidad; y es también el ámbito natural de expresión de la acción colectiva, el escenario de debates, polémicas y conflictos entre grupos, donde circulan los discursos y se forman identidades. (Álvarez Lucía, 2004, citado por Velásquez, 2006)

Es, además, un espacio plural, en tanto es abierto y accesible a todos. Allí se expresan múltiples identidades, individuales y colectivas, se entrecruzan flujos de comunicación y se manifiestan divergencias y conflictos. En consecuencia, es un espacio en tensión entre su potencial para expresar las diferencias y su carácter como escenario para la construcción de representaciones compartidas y de consensos sobre diversos aspectos de la vida colectiva, que pueden convertirse en propuesta normativa o de política pública. En tal sentido, el espacio público es por naturaleza un espacio de incidencia.

Como forma de participación, el control social exige dos tipos de condiciones: de un lado, un entorno social y político favorable; de otro, actores interesados en ejercer esa

función, con capacidades para hacerlo y dotados de los recursos necesarios para ejercer una influencia sobre los agentes públicos<sup>1</sup>. El concepto de entorno social y político favorable alude a las estructuras de oportunidad que facilitan el control social de la gestión pública. En otras palabras, es el conjunto de condiciones estructurales e institucionales (económicas, sociales, culturales y políticas) y de actores del entorno que favorecen el ejercicio del control social y que definen las circunstancias en las que este se desenvuelve. Tres componentes del entorno son relevantes, aunque no los únicos: el marco normativo e institucional del control social, las condiciones estructurales en las que actúan los agentes del control (clima político, actores del entorno, imaginarios, etc.) y la acción gubernamental (políticas y recursos para la promoción del control y la rendición de cuentas).

La segunda condición es la existencia de sujetos (individuales o colectivos) interesados en vigilar la gestión pública, los cuales deben tener, en primer lugar, la motivación suficiente para hacerlo. Dichas motivaciones pueden ser egoístas, altruistas o, simplemente, obedecer a una convicción de que la participación y el control ciudadano son prácticas deseables en una sociedad. La motivación supone la conciencia no solo de lo que se quiere, sino de lo que se es. En otras palabras, tiene un sentido teleológico y otro identitario. La construcción de identidades colectivas, de un “nosotros” para identificar a “los otros”, es una condición fundamental para el ejercicio del control social.

Pero, además de las motivaciones, son requeridas algunas capacidades para el ejercicio del control. Ellas aluden al conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas que el agente de control debe tener como requisito mínimo para que la participación sea efectiva. Saber diagnosticar el entorno, conocer las normas y los procedimientos, identificar aliados y adversarios, interpretar las coyunturas, conocer los mapas institucionales, todas ellas son capacidades que contribuyen a un mejor ejercicio del control social.

Es necesario también que los agentes del control social dispongan de los recursos necesarios para ejercerlo. Son de muy diversa naturaleza (económicos, técnicos, de tiempo, entre otros). Pero dos parecen ser estratégicos para el control social: la información y la organización. La información es poder. Quien la posee y maneja tiene a su favor un potente recurso para intervenir en el espacio público, pues cuenta con elementos de juicio para comprender la realidad, argumentar a favor de determinados puntos de vista y orientar la construcción de acuerdos. La información no es neutral. Al ser producida por agentes muy diversos (el Estado, los medios de comunicación, los centros



<sup>1</sup> Ver un desarrollo de esta idea en el capítulo 1 de este estudio.

de investigación, las empresas, etcétera), su sentido y alcance terminan expresando intereses en su mayoría particulares. Su apropiación por distintos usuarios es desigual y su uso está en buena parte determinado por necesidades e intereses concretos. Producción, apropiación, interpretación y uso de la información constituyen factores determinantes del resultado final de los procesos de control social.

Por su parte, la organización constituye un recurso de gran valor para que el control social no solo sea vigoroso en su funcionamiento, sino eficaz en sus efectos sobre el curso de la gestión pública. La organización implica unión de esfuerzos en pos de objetivos compartidos, lo que potencia la acción individual y contribuye a incrementar el impacto de las acciones en el espacio público. Densifica las relaciones sociales, puede generar confianzas entre sus miembros y constituye la base para la conformación de redes sociales y de capital social. La organización es, además, una escuela de aprendizaje democrático en la medida en que tiene que resolver, sobre la base de reglas claras de juego, las tensiones y los conflictos que surgen en su seno.

La práctica del control social es una forma de ejercer de manera activa la ciudadanía, en particular la ciudadanía política. Este rasgo otorga a dicha práctica un sentido que va más allá de la vigilancia y la denuncia –aunque las incluye– y coloca el acento en la construcción de lo público. En otras palabras, el control social es una forma de intervención encaminada a fortalecer el sentido colectivo de las decisiones públicas, por lo cual no solo debe apoyarse en información suficiente, sino que debe tener un carácter crítico y, a la vez, propositivo. Esto señala otra dimensión del control social como expresión de responsabilidad ciudadana y de solidaridad de los individuos y de sus organizaciones con la tarea de construir el bien común. A través de su ejercicio, el ciudadano fortalece los vínculos con sus pares y con “los otros” y por esa vía construye importantes trazos de identidad colectiva.

Finalmente, el control social, como ejercicio de ciudadanía activa implica deliberación pública y, en consecuencia, el empleo de bases empíricas y argumentos racionales para la producción de las valoraciones sobre el desempeño de los agentes públicos y de las propuestas de mejoramiento de la gestión. Sin embargo, no bastan el fundamento empírico ni el raciocinio. Las valoraciones (fundamentadas a la vez racional y axiológicamente) y las propuestas de mejoramiento de la gestión se apoyan en diferentes proyectos políticos que inspiran la actuación de los agentes de control en el escenario público. En el seno de la sociedad –como del Estado– circulan diferentes proyectos políticos, razón por la cual el control social, como interfaz entre la sociedad y el Estado, constituye un campo de disputa que debe ser dirimida a partir de reglas de juego colectivamente construidas.

Se espera que sean parámetros democráticos los que terminen por imponerse en este juego de valoraciones.

## PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL: MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

En Colombia, la legislación sobre el control social cobija varios aspectos de la vida pública. La Constitución de 1991 contempla como derecho ciudadano la posibilidad de vigilar y fiscalizar la gestión pública. Este es un derecho que habilita a los ciudadanos para vigilar las entidades del Estado y el desempeño de los servidores públicos y los individuos o las entidades privadas que ejerzan funciones y manejen recursos públicos. El control social también es un instrumento que facilita la exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución mediante el uso de herramientas muy diversas, como el derecho de petición, la tutela, las acciones de cumplimiento, la consulta previa, acciones populares, acciones de grupo, revocatoria del mandato y audiencias públicas, entre otros.

Los artículos 103 y 270 de la Constitución Nacional definen el alcance de este derecho, así como las responsabilidades del Estado en materia de control social<sup>2</sup>. Otros artículos complementan y crean las condiciones y medios para el ejercicio de dicho derecho:

[...] el reconocimiento a la libre expresión de la ciudadanía (artículo 20); presentar peticiones por parte de la ciudadanía a autoridades competentes (artículo 23); solicitar acciones de sanción a los servidores públicos que no estén cumpliendo con sus deberes (artículo 92); derecho de los individuos y de las organizaciones a conocer y acceder a diversos documentos públicos, excepto aquellos que la Ley defina como confidenciales (artículo 74). (DAAC y Fundación Foro Nacional por Colombia, 2005)



<sup>2</sup> “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” (artículo 103). “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados” (artículo 270).

Los desarrollos legislativos que reglamentan estos artículos de la Constitución otorgan a la ciudadanía una serie de instrumentos que les permiten ejercer vigilancia y control en diversos ámbitos y sectores como los servicios públicos domiciliarios, la educación, la planeación, la salud, el medio ambiente, la cultura, etc. Existen normas específicas que tienen como propósito sustantivo garantizar y posibilitar la fiscalización ciudadana. La Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en su artículo 66 establece que todo contrato celebrado por entidades públicas estará sujeto a la acción de vigilancia y control de la ciudadanía. A su vez, la Ley 134 de 1994, Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, en su artículo 100 indica que las organizaciones sociales podrán conformar veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital, con el propósito de vigilar la gestión pública y sus resultados y la prestación de los servicios públicos. La Ley 136 de 1994, por su parte, en su artículo 144, señala que las Juntas de Vigilancia deberán monitorear la gestión y prestación de los servicios públicos que son competencia de los municipios y distritos. Los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios son definidos como instancias ciudadanas para la realización de acciones de iniciativa y fiscalización en la prestación de los servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994).

La Ley 489 de 1998 crea el Consejo Ciudadano de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública, CGRI, cuya función es promover el control efectivo por parte de la ciudadanía sobre la gestión pública departamental y sus resultados, así como articular y apoyar iniciativas ciudadanas para prevenir y controlar los delitos contra la administración pública. En materia de planeación, la Sentencia C-540 del 1 de julio de 2003, de la Corte Constitucional, establece que los Consejos de Planeación tienen la responsabilidad de efectuar ejercicios de seguimiento y evaluación a la ejecución de los planes de desarrollo en los territorios.

La Ley 850 de 2003 es la norma más importante en el campo del control social, pues reglamentó la creación y operación de las veedurías ciudadanas en Colombia. Estas son definidas como

[...] el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, política, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional

o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. (art. 1)

Las veedurías ciudadanas son instancias de representación de intereses colectivos conformadas por miembros elegidos en sus respectivos campos de actuación para representar los intereses de una comunidad, un sector social, un grupo de interés o una organización de la sociedad civil, para ejercer vigilancia a la gestión pública. La ley define, además las funciones y el alcance de este dispositivo, así como los procedimientos e instrumentos a su alcance para el desarrollo de su tarea. De igual forma, crea la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (artículo 22), integrada por la Procuraduría General de la Nación, La Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, el Departamento de la Función Pública, la Escuela Superior de Administración Pública y los organismos de planeación en sus diferentes niveles y ámbitos de acción. Esta Red tiene como objeto brindar apoyo a los veedores y sus redes a través de asesoría legal, promoción de la vigilancia a la gestión pública, el diseño de metodologías de evaluación a la gestión pública, la entrega de información sobre los diferentes planes, programas, proyectos y recursos de las entidades de la administración pública, la capacitación y la promoción de las veedurías y la evaluación de los resultados de su acción.

La ley creó también el Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas con el objeto de evaluar las políticas que ejecutan las instituciones públicas nacionales en materia de vigilancia ciudadana. Está conformado por un delegado de la Procuraduría General de la Nación, uno de la Contraloría General de la República, uno de la Defensoría del Pueblo, dos en representación de las Redes de Veedurías Ciudadanas del orden municipal y dos delegados de redes no territoriales de Veedurías Ciudadanas.

En materia de acceso a la información pública, la Ley 1712 de 2014 ha hecho sin duda, a pesar de algunas limitaciones, una contribución significativa, en tanto estipula claramente el derecho de la ciudadanía a acceder a la información que permita hacer un seguimiento claro y abierto a la gestión de lo público. El objetivo de la ley es elevar el derecho de acceso a la información a la categoría de derecho fundamental, razón por la cual ordena que esta sea clara, pertinente y comprensible. La norma establece que los agentes públicos están en la obligación de facilitar el acceso a la información a través de determinados medios y procedimientos, salvo cuando existen excepciones legales claras (artículo 3).

La Ley 1757 de 2015, como parte de su objetivo de “promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social

y cultural, y así mismo a controlar el poder político” (art. 1), incluye un capítulo amplio sobre rendición de cuentas y, en el Título V, introduce un nuevo enfoque sobre el control social a la gestión pública. En efecto, lo define como “el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e institucionales en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados” (art. 60).

Lo nuevo de esta norma es que acepta la existencia de diversas modalidades de control social, más allá de las veedurías ciudadanas, señalando de todos modos que estas constituyen un instrumento de vigilancia de los asuntos públicos. La ley señala que el objeto del control social es “el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas” (art. 61), y que quien lo lleve a cabo podrá solicitar la información correspondiente, presentar observaciones sobre la política pública, presentar peticiones, denuncias, quejas y reclamos, presentar acciones de tutela, populares y de cumplimiento, participar en audiencias públicas y hacer uso de los recursos legales y acciones requeridas. La Ley 1757 reforma varios artículos de la Ley 850 de 2003, con el fin de brindar a las veedurías ciudadanas mejores condiciones institucionales y de alcance de su acción en el desarrollo de su labor de vigilancia de la gestión pública.

Sin duda, la Ley 1757, además de darle un nuevo aire a la participación ciudadana, dota al control social de una estructura normativa y un contexto institucional que facilitan su ejercicio a lo largo y ancho del país. Así, las organizaciones sociales y los grupos de ciudadanos que vigilan la gestión pública a través de sus diferentes modalidades cuentan con un marco que les permite formular los requerimientos y llevar a cabo los trámites y procesos correspondientes; además, establece las obligaciones del Estado “a través de la difusión adecuada de información, el apoyo al control social sobre la gestión pública, la formación y la promoción de la investigación e innovación sobre la participación” (art. 110).

Por último, el auge de las TIC y de la era digital ha fortalecido esta modalidad de participación a través de la generación de nuevos canales comunicativos que facilitan el flujo de información y amplían su cobertura en términos de actores y de ámbitos de seguimiento. La democracia digital, como se verá en otro capítulo de este estudio, permite la multiplicación de escenarios de encuentro, foros ciudadanos, plataformas de gobierno abierto, traslado de información e interacción entre diferentes actores en tiempo real, que multiplican el intercambio de experiencias y opiniones e, incluso, la toma de decisiones.

## LAS EXPERIENCIAS DE CONTROL SOCIAL EN COLOMBIA

En los últimos quince años, ha aumentado el uso de los dispositivos de control social en el país por parte de la ciudadanía. Las personas que participaban en iniciativas de control social a la gestión pública representaban en 2002 un 14 %, con mayor presencia de mujeres y de personas adultas mayores (Velásquez y González, 2003, p. 191). En 2018, según los datos de la encuesta sobre participación ciudadana, esa proporción llegó al 18,6 %, siendo mayor en Bogotá (25,4 %) y en las ciudades intermedias (22,7 %). El perfil demográfico siguió siendo el mismo de tres lustros antes: las mujeres (20,6 %) y los adultos mayores (26,4 %) fueron quienes se interesaron más en desarrollar experiencias de control social. Se destaca también la población con estudios universitarios (24,8 %), los desempleados (30,3 %) y la población de estrato bajo (22,5 %).

A pesar del aumento, la proporción de personas que intervienen en esos ejercicios sigue siendo baja (una de cada cinco personas, aproximadamente), sobre todo teniendo en cuenta el alcance de estos dispositivos como instrumentos para la vigilancia de los recursos públicos y el cumplimiento de compromisos en materia de gestión. Varias razones pueden explicar tal situación. En primer lugar, la falta de información o el bajo uso que la ciudadanía hace de ella. Ese asunto ya fue analizado en el capítulo 9 de este estudio, pero, en lo que respecta al control social, adquiere mayor relevancia por tratarse de una base imprescindible para realizar su ejercicio calificado y con resultados. Control social sin una información que ofrezca una base factual para el análisis de la gestión pública es hoy día prácticamente impensable.

A ello se suma un segundo factor: en muchas ocasiones, los agentes participativos no poseen las capacidades suficientes para intervenir en estos escenarios de vigilancia ciudadana. No se trata de ser especialista en algún tema específico para poder ejercer el derecho, sino de contar con un conjunto de habilidades que permitan, por ejemplo, comprender la dinámica de la gestión pública, procesar y manejar información y argumentar las conclusiones que arroja el ejercicio. Si bien varias entidades públicas y privadas han desarrollado procesos de formación y acompañamiento a las personas interesadas en realizar esa tarea, ese esfuerzo no ha sido suficiente.

No obstante estas limitaciones (de información y de capacidades), que generan tropiezos al monitoreo ciudadano, son cada vez más frecuentes las dinámicas de control social que culminan la tarea con la elaboración y difusión de un informe de resultados. Sin embargo, teniendo en cuenta que las sugerencias y recomendaciones derivadas del seguimiento no son vinculantes para las autoridades públicas, la ciudadanía termina

experimentando un sentimiento de desencanto que desestimula de manera notoria el desarrollo de nuevas experiencias. Una funcionaria de la Contraloría General de la República resume estos factores de la siguiente manera:

En el caso de las veedurías, lo que más hay es cierta frustración por varias razones: una de ellas son las barreras de acceso a la información; incluso la brecha digital es gigante [...] y para mucha población sigue siendo bastante complicado. Si bien hay ciudadanos que están en veedurías que saben manejar mucho las redes y todos estos dispositivos, hay muchos que no saben utilizarlos, y esa es la primera causa de frustraciones. Lo otro es que el ejercicio del servicio público no es transparente, no provee la información disponible [...] Mientras más desgaste sufra una veeduría en acceder a los insumos de información pues se tiene más frustración. Tercero, [...] resulta que sus informes no son tenidos en cuenta, y ahí si, a pesar de que la Ley 850 dice que los interventores van a tener en cuenta la voz ciudadana, no hay nada que los obligue a considerar las observaciones de control social que resultan de esos ejercicios, y mucho menos el cambio de decisiones; rectificar los errores, entonces, se convierte en un terreno árido donde hay un diálogo de sordos, donde todo este ejercicio de mirar con juicio algo que nos interesa no es tenido en cuenta por los servidores públicos, y el Estado sigue actuando como rueda suelta y eso hace que el tema no sea democrático ni participativo. (Entrevista realizada en febrero de 2019)

Estas dificultades no desvirtúan el avance logrado en Colombia en materia de control social como mecanismo de democratización de la gestión pública. A continuación, se presenta un breve balance de algunas experiencias de control social en el país. Han sido clasificadas en varias categorías. La primera se refiere a ejercicios de seguimiento a la gestión gubernamental. Comprende dos subcategorías: de un lado, los ejercicios “macro”, es decir, aquellos que se refieren a acciones gubernamentales de cierta magnitud y alcance que requieren de parte de la ciudadanía la articulación de actores, niveles importantes de organización y el uso de recursos técnicos considerables, entre otras cosas. De otro, dinámicas de carácter “micro”, referidas generalmente a proyectos específicos en territorios localizados (barrio, comuna, zona) que afectan a determinadas comunidades y que no requieren de una alta inversión en recursos humanos y financieros para el ejercicio del control social.

Una segunda categoría contiene experiencias de seguimiento al cumplimiento del Acuerdo de Paz. Incluye el seguimiento a las tareas de participación ciudadana consignadas en dicho Acuerdo y los ejercicios de control social para identificar hechos de corrupción en la ejecución de las estrategias de pequeñas infraestructuras comunitarias en el primer punto del Acuerdo<sup>3</sup>. La tercera categoría incluye el seguimiento a actores y procesos políticos y electorales, cuyo propósito es evaluar el desempeño de los agentes políticos y judiciales, así como las dinámicas electorales desarrolladas en el país y en las regiones. El cuadro 11.1 describe una muestra de dieciséis experiencias de control social en varios territorios del país<sup>4</sup>. El análisis se realiza a la luz de sus ámbitos y propósitos de las experiencias, actores que intervienen, radio de acción, objetivos, estrategia metodológica, resultados y limitaciones.

## Ámbitos y propósitos de las experiencias

Las experiencias de seguimiento a la gestión gubernamental reflejan el interés de las organizaciones y grupos sociales y de los comités de veeduría de evaluar la ejecución de los planes de desarrollo y los resultados de la gestión pública en perspectiva integral o en campos específicos de la gestión. En el centro de dicho interés está el mejoramiento de la calidad de vida que –se supone– constituye el principal resultado de la actuación del Estado. Así, los objetivos de las diferentes experiencias de control social apuntan al logro de una gestión eficiente y transparencia que ofrezca resultados en términos de calidad de vida, a través de la ejecución de planes, políticas y acciones concretas en beneficio de los distintos sectores de la población.

Un segundo propósito acompaña a este objetivo: el de fomentar, a través del ejercicio del control social, una cultura ciudadana orientada a la incidencia en las decisiones públicas, y contribuir a reforzar las relaciones entre gobernantes y gobernados a través de dispositivos de deliberación y de construcción de acuerdos. Este doble objetivo (cumplimiento de las funciones gubernamentales y fortalecimiento de una cultura ciudadana de incidencia y concertación) otorga al control social un rol proactivo –no solamente

3

<sup>3</sup> Estos ejercicios tuvieron lugar en los municipios de Buenos Aires, Suárez y Corinto (Cauca).

4

<sup>4</sup> Tales experiencias han sido tomadas de varias fuentes: la Contraloría General de la República, la Corporación Transparencia por Colombia, la Fundación Foro Nacional por Colombia, la Fundación Corona, Congreso Visible, la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, la Universidad Pontificia Javeriana de Cali y la Veeduría Distrital de Bogotá, entre otras.

**CUADRO 11.1**  
ALGUNAS EXPERIENCIAS DE CONTROL SOCIAL EN COLOMBIA

EXPERIENCIA	TIPO DE ACTORES	RADIO DE ACCIÓN	OBJETIVOS	METODOLOGÍA	RESULTADOS Y LIMITACIONES
<b>ACCIONES DE SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL</b>					
<b>MACRO</b>					
Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín	13 ONG Y entidades: Corporación Ecológica y Cultural Pensa de Sabila, Federación Antioqueña de ONG, Corporación Mujeres que Creen, Escuela Nacional Sindical, Instituto Popular de Capacitación, CUT, Asencultura, Viva la Ciudadanía, Cooperativa Confia!, Corporación Convívamos, Conciudadanía, Corporación Región.	Municipio	Realizar seguimiento al Plan de Desarrollo de la ciudad, acompañar su proceso de ejecución y hacer pública la presentación de los resultados, así como de las recomendaciones en cuanto a los posibles ajustes que se requieran, aportando elementos de análisis tanto para los ciudadanos como para la administración municipal sobre los resultados de las políticas, de los impactos, y de la transparencia en la aplicación de los recursos.	Realización de estudios sectoriales; pronunciamientos públicos; diálogos públicos; consulta ciudadana; balances parciales o generales, sistema de indicadores; plan de comunicaciones.	Resultados Control y seguimiento a los planes de desarrollo. Estudios evaluativos. Pronunciamientos y eventos públicos.
Bogotá Cómo Vamos	Fundación Corona, El Tiempo, Pontificia Universidad Javeriana y Cámara de Comercio de Bogotá.	Distrital	Evaluar los cambios en la calidad de vida de la ciudad considerando el cumplimiento del Plan de Desarrollo y Consultando la opinión ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Combinar el análisis de indicadores técnicos y percepción ciudadana que permite conocer los resultados de la gestión para mejorar la calidad de vida en la ciudad y su impacto en los bogotanos.</li> <li>Evaluación permanente de diferentes áreas.</li> <li>Aplicación de indicadores por área</li> </ul>	Resultados <ul style="list-style-type: none"> <li>Premio Internacional de Hábitat Naciones Unidas y Municipalidad de Dubai - Mejores prácticas para mejorar la calidad de vida de las ciudades (2000 y 2002)</li> <li>Formación de opinión pública calificada</li> <li>Réplica del proyecto en otras ciudades nacionales e internacionales.</li> <li>Formulación y puesta en marcha del proyecto Concejo Cómo Vamos</li> <li>Limitaciones</li> </ul>

**CUADRO 11.1  
CONTINUACIÓN**

EXPERIENCIA	TIPO DE ACTORES	RADIO DE ACCIÓN	OBJETIVOS	ACCIONES DE SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN GOBERNAMENTAL		RESULTADOS Y LIMITACIONES
				MÉTODLOGÍA		
MACRO				<ul style="list-style-type: none"> <li>Publicaciones: Boletines, Informe de calidad de vida, Encuesta de percepción ciudadana.</li> <li>Informe de monitoreo y evaluación del desempeño del Concejo Distrital de Bogotá.</li> <li>Organización de foros, mesas técnicas de trabajo, debates ciudadanos; alertas tempranas sobre potenciales problemas en la ciudad y ejecución de estrategias de comunicación para incluir temas clave para Bogotá en la agenda pública.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo de pérdida de independencia por establecer convenio con las diferentes alcaldías distritales</li> </ul>
Cartagena Cómo Vamos	17 entidades: Andi Seccional Bolívar, Cámara de Comercio de Cartagena, Cámara de Comercio de Bogotá, Funcicar, Copsalud - EPS, El Universal, El Tiempo, Universidad Tecnológica de Bolívar, Fundación Promigas, Comfenalco Cartagena, Argos, Publik, Findeter, Refinería de Cartagena, Fundación Corona, Fundación Hernán Echavarría Olózaga y Fundación Puerto Bahía.	Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hacer seguimiento y evaluación a la calidad de vida de los cartageneros.</li> <li>Contribuir al desarrollo de gobiernos efectivos, transparentes y ciudadanos más informados, responsables y participativos.</li> <li>Promover un gobierno transparente y efectivo.</li> <li>Promover una ciudadanía informada, responsable y participativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informes de Calidad de Vida</li> <li>Encuesta de percepción ciudadana</li> <li>Informes y presentaciones</li> <li>Opinión y artículos de interés</li> <li>Infografías</li> <li>Boletines #BuenaEsa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>14 Informes de Calidad de Vida (2005-2018)</li> <li>14 Encuestas de Percepción Ciudadana (2005-2018)</li> </ul>	<p>Limitaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Cambios constantes en la autoridad gubernamental. Entre 2012 y 2019 Cartagena ha tenido 11 alcaldes.</li> </ul>

**CUADRO 11.1  
CONTINUACIÓN**

EXPERIENCIA	TIPO DE ACTORES	RADIO DE ACCIÓN	OBJETIVOS	MÉTODOLOGÍA	RESULTADOS Y LIMITACIONES
<b>ACCIONES DE SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL</b>					
<b>MACRO</b>					
Cartagena Cómo Vamos	17 entidades: Andi Seccional Bolívar, Cámara de Comercio de Cartagena, Cámara de Comercio de Bogotá, Funciar, CorpSalud - EPS, El Universal, El Tiempo, Universidad Tecnológica de Bolívar, Fundación Promigas, Comfenalco Cartagena, Argos, Publik, Findeter, Refinería de Cartagena, Fundación Corona, Fundación Hernán Echavarría Olózaga y Fundación Puerto Bahía.	Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluando los cambios, contribuir al debate y ser referente permanente en las discusiones sobre la calidad de vida y la construcción de una ciudad justa y sustentable.</li> <li>Promover alianzas para incidir en políticas de mejora de la calidad de vida.</li> </ul>	"Lupa a la contratación": Informes semestrales publicados en el diario La Patria.	<p>Resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Formación ciudadana en cultura de la legalidad, anticorrupción y ética.</li> <li>Ejercicios de Veeduría Ciudadana en áreas de infraestructura y obras públicas, salud, medio ambiente, servicios públicos y elecciones.</li> <li>Promoción de la convivencia y la transparencia.</li> </ul> <p>Limitaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos económicos para las actividades.</li> </ul>
Veeduría al proceso electoral, contratación, proyectos y programas de la Alcaldía de Manizales	Corporación Cívica de Caldas, conformada por donantes individuales y corporativos.	Municipal, departamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>Liderar en el municipio la defensa del interés colectivo.</li> <li>Una de sus líneas de trabajo está enfocada al desarrollo de ejercicios de control social que posibilitan el seguimiento al buen manejo de los recursos públicos y al cumplimiento de los planes y programas de la administración pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>"Lupa a la contratación": Informes semestrales publicados en el diario La Patria.</li> <li>Informar y generar alertas de riesgos de corrupción.</li> <li>Presentar quejas y denuncias, realizar cabildo abierto, acciones populares, eventos sobre acciones de veeduría alrededor de planes, programas y proyectos de Infraestructura y obras públicas, medio ambiente, servicios públicos, salud y elecciones.</li> </ul>	<p>Resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Formación ciudadana en cultura de la legalidad, anticorrupción y ética.</li> <li>Ejercicios de Veeduría Ciudadana en áreas de infraestructura y obras públicas, salud, medio ambiente, servicios públicos y elecciones.</li> <li>Promoción de la convivencia y la transparencia.</li> </ul> <p>Limitaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos económicos para las actividades.</li> </ul>

**CUADRO 11.1  
CONTINUACIÓN**

EXPERIENCIA	TIPO DE ACTORES	RADIO DE ACCIÓN	OBJETIVOS	METODOLOGÍA	RESULTADOS Y LIMITACIONES
<b>ACCIONES DE SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN GOBERNAMENTAL</b>					
<b>MACRO</b>					
Comités de Veeduría (análisis de 72 experiencias de organizaciones sociales en control social por parte de la Contraloría General de la República)	Comités de vigilancia, juntas de vigilancia y organizaciones sociales.	30 departamentos del país.	Realizar seguimiento y evaluación a la prestación de servicios públicos, ejecución de obras de infraestructura, procesos de contratación; gestión pública, regalías, salud, medio ambiente, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniones informativas.</li> <li>• Jornadas de sensibilización y capacitación de la comunidad.</li> <li>• Espacios de deliberación: foros, mesas de trabajo y debates.</li> <li>• Ruedas de prensa, comunicados, Boletines y cartillas.</li> <li>• Campañas de divulgación en medios.</li> <li>• Estudios evaluativos y de opinión.</li> <li>• Marchas pacíficas</li> </ul>	<p>Resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones preventivas para el buen uso de los recursos públicos.</li> <li>• Evitar sobrecostos y pagos injustificados.</li> <li>• Hacer seguimiento y recomendaciones a las Administraciones Municipales.</li> <li>• Participación en la formulación de planes de desarrollo y toma de decisiones.</li> </ul> <p>Limitaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Carencia de recursos económicos.</li> <li>• Dificultades para el acceso a la información.</li> <li>• Ausencia de una cultura de rendición de cuentas.</li> <li>• Debilidades técnicas de los participantes</li> </ul>
<b>MICRO</b>					
Seguimiento ciudadano a compromisos “Por un municipio mejor”.municipios	Comisiones Ciudadanas de Seguimiento.	9 municipios	Círculo 1 (2011-2015). Organizaciones de la sociedad civil (OSC) de los departamentos del Cauca y Valle del Cauca han ampliado las capacidades de sus integrantes	Promoción del diálogo constructivo entre las misiones ciudadanas, los gobiernos locales y la comunidad en general, incluidos niños y niñas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 compromisos firmados por los alcaldes del norte del Cauca y por el alcalde de Jamundí.</li> </ul>

**CUADRO 11.1  
CONTINUACIÓN**

EXPERIENCIA	TIPO DE ACTORES	RADIO DE ACCIÓN	OBJETIVOS	METODOLOGÍA	RESULTADOS Y LIMITACIONES
<b>ACCIONES DE SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN GOBERNAMENTAL</b>					
<b>MICRO</b>	de Corinto, Caloto, Padilla, Guachiné, Puerto Tejada, Villa Rica, Suárez, Buenos Aires, en el departamento del Cauca, y Iamundí, Valle del Cauca.	que permitan su fortalecimiento interno, el seguimiento y control social a los compromisos firmados por los alcaldes y el avance en niveles de incidencia en la ejecución de los Planes de Desarrollo en los Municipios.	Círculo 2 (2015 a hoy). Impulsar experiencias de participación ciudadana, control social e incidencia en 9 municipios afectados por el conflicto armado, que inciden en el fortalecimiento de la sociedad civil para el seguimiento a la gestión pública local involucrando la participación activa de niñas, niños y adolescentes.	Fases del Ciclo 1: 1. Firma de compromisos con candidatos a las alcaldías. 2. Capacitación a los alcaldes y funcionarios públicos 3. Seguimiento ciudadano al cumplimiento de los compromisos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 organizaciones de la sociedad civil (Juntas de Acción Comunal, organizaciones de mujeres, organizaciones de promoción de convivencia, grupos de vecindad ciudadana, entre otros) formados sobre participación, monitoreo de derechos, el control social y el seguimiento a la gestión pública local.</li> <li>• 40 líderes de organizaciones de la sociedad civil cualificados en conceptos y técnicas para el fortalecimiento interno, control social e incidencia política.</li> <li>• 9 iniciativas de control social formuladas y ejecutadas por las organizaciones comunitarias.</li> <li>• 9 informes de seguimiento ciudadano a los compromisos "Por un Municipio Mejor" firmados por los alcaldes en 2015.</li> </ul>

**CUADRO 11.1  
CONTINUACIÓN**

EXPERIENCIA	TIPO DE ACTORES	RADIO DE ACCIÓN	OBJETIVOS	ACCIONES DE SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN GOBERNAMENTAL		RESULTADOS Y LIMITACIONES
				MÉTODOLOGÍA		
<b>MICRO</b>						
Control social a los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías.	Transparencia por Colombia, Foro Nacional por Colombia, Costa Atlántica, líderes comunitarios, organizaciones sociales, vendedores y beneficiarios directos de los proyectos financiados por el SGR y autoridades públicas de los municipios en los cuales se implementó la metodología.	Municipios de Albania, Barranca, Maicao y Riohacha, en el departamento de La Guajira.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer las capacidades ciudadanas para ejercer control social responsable, argumentado y constructivo a la ejecución de los recursos financiados con recursos del Sistema General de Regalías.</li> <li>• Generar niveles adecuados de interlocución entre los Grupos Auditores Ciudadanos con la institucionalidad local y los actores involucrados en la ejecución de los proyectos.</li> <li>• Adaptar la metodología de auditores ciudadanos a los contextos locales.</li> <li>• Favorecer condiciones de autonomía en el ejercicio de control social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguimiento a 8 proyectos financiados por el SGR a partir de audiencias públicas</li> <li>• Grupos auditores ciudadanos presentan informes sobre el estado de los proyectos a partir de información ciudadana. Visitas a los proyectos y sesiones de trabajo con contratistas e interventores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de Capacidades ciudadanas para el ejercicio de Auditorías Ciudadanas y conocimiento y manejo sobre la Ley de acceso a la información.</li> <li>• Mayor confianza entre los ciudadanos del GAC y los sevidores municipales.</li> <li>• Mejoramiento de la gestión de proyectos financiados por las regalías, por parte de las alcaldías.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados</li> <li>• Generación de Capacidades ciudadanas para el ejercicio de Auditorías Ciudadanas y conocimiento y manejo sobre la Ley de acceso a la información.</li> <li>• Mayor confianza entre los ciudadanos del GAC y los sevidores municipales.</li> <li>• Mejoramiento de la gestión de proyectos financiados por las regalías, por parte de las alcaldías.</li> <li>• Limitaciones</li> <li>• Debilidades de la participación de la ciudadanía en los espacios de decisión (OCAD).</li> </ul>
Fondo de control social “Ciudadanos al cuidado de lo público” ( <a href="http://www.redamerica.org/Transformadores/">http://www.redamerica.org/Transformadores/</a> )	Alianza constituida por la Corporación Transparencia por Colombia, la Fundación Avina, la Embajada Británica, la Inter-American Foundation (IAF), RedEAmérica y la Fundación Corona.	Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de una cultura de rendición de cuentas y ciudadano de lo público mediante apoyo político, técnico y financiero a organizaciones de base que adelantan ejercicios locales de control social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos y convenios de cooperación con socios regionales.</li> <li>-identificación de territorios, organizaciones sociales y líneas temáticas que apliquen al Fondo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados</li> <li>• Trabajo articulado y convergente entre las organizaciones comunitarias, las organizaciones acompañantes, la acción de las organizaciones nacionales y el respaldo internacional.</li> </ul>	

**CUADRO 11.1  
CONTINUACIÓN**

EXPERIENCIA	TIPO DE ACTORES	RADIO DE ACCIÓN	OBJETIVOS	METODOLOGÍA	RESULTADOS Y LIMITACIONES
ACCIONES DE SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN GOBERNAMENTAL					
<b>MICRO</b> Experiencias- detalle/ ArtMD/271/ ArtID/200/ Fondo-de- Control-Social- Ciudadanos-al- Cuidado-de-lo- P250blico)			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento y trabajo articulado ONG regionales, para que brinden asistencia técnica y acompañamiento a las organizaciones que adelantan ejercicios de control en los territorios.</li> <li>• Fortalecimiento, reconocimiento y visibilización de las organizaciones sociales a partir de la cofinanciación y acompañamiento territorial.</li> <li>• Consolidación de sistemas y modelos de Control Ciudadano a la gestión pública territorial -instrumentos, metodologías, esquemas de gestión, flujos de información, redes y alianzas estratégicas, cofinanciación, entre otros- que puedan ser replicados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convocatoria y formulación de proyectos de control social.</li> <li>• Selección de proyectos de control social.</li> <li>• Implementación de los ejercicios: de 8 a 10 meses.</li> <li>• Formación y fortalecimiento de organizaciones sociales.</li> <li>• Encuentros regionales de experiencias de control social.</li> <li>• Encuentros nacionales de experiencias de control social</li> <li>• Evaluación de la estrategia de gestión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ejercicios de control contribuyen efectivamente a transformarla gestión pública.</li> <li>• Fortalecimiento de las organizaciones sociales que realizan control social.</li> <li>• Empoderamiento ciudadano y organizacional.</li> <li>• Mejoramiento de las capacidades técnicas y políticas.</li> <li>• Limitaciones</li> <li>• Los recursos públicos no se invierten con la efectividad, transparencia y responsabilidad necesarias para atender las demandas sociales.</li> <li>• El ejercicio de control social enfrenta dificultades relacionadas con el conocimiento técnico y las capacidades políticas.</li> </ul>
Seguimiento y vigilancia a la política pública distrital de discapacidad.	Red de Control Social en Bienestar.	Distrital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar seguimiento y vigilancia a la puesta en marcha de la política de discapacidad de Bogotá.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acopio, análisis y sistematización de información.</li> <li>• Derechos de petición</li> <li>• Acciones de cumplimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados</li> <li>• Construcción de alianzas para fortalecer el tejido social.-Incidencia en la gestión pública en</li> </ul>

**CUADRO 11.1  
CONTINUACIÓN**

EXPERIENCIA	TIPO DE ACTORES	RADIO DE ACCIÓN	OBJETIVOS	MÉTODOLOGÍA	RESULTADOS Y LIMITACIONES
<b>ACCIONES DE SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL</b>					
<b>MICRO</b>					
<b>ACCIONES DE SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PAZ</b>					
<b>MACRO</b>					
Observatorio de la Participación Ciudadana en la Implementación del Acuerdo Final (Opaf).	Foro Nacional por Colombia y Corporación Viva la Ciudadanía.	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hacer seguimiento al cumplimiento de las tareas participativas incluidas en el Acuerdo, a partir de la producción y divulgación de información sobre el tema, el seguimiento a los roles de las entidades públicas en la ejecución de tareas participativas, la propuesta de lineamientos de política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seguimiento al cumplimiento de las 114 tareas de participación consignadas en el Acuerdo Final.</li> <li>Producción de boletines, informes de seguimiento e informes territoriales y temáticos</li> <li>Difusión y pedagogía ciudadana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resultados</li> <li>Informe Cero.</li> <li>-Análisis general de las tareas de participación</li> <li>-Seguimiento a los PDET.</li> <li>-Seguimiento a la Ley Estatutaria de Garantías y Promoción de la Participación Ciudadana y otras actividades</li> </ul>

EXPERIENCIA	TIPO DE ACTORES	RADIO DE ACCIÓN	OBJETIVOS	ACCIONES DE SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PAZ	
				MÉTODOLOGÍA	RESULTADOS Y LIMITACIONES
MACRO			<ul style="list-style-type: none"> <li>pública, el estímulo al debate público y la generación de insumos para el fortalecimiento de la organización y movilización social, así como la defensa de los derechos humanos.</li> <li>Generar insumos que brinden a la sociedad civil y a otros sectores interesados las herramientas necesarias de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final.</li> <li>Presentar propuestas para el diseño de los dispositivos de participación ciudadana y el cumplimiento de las tareas que tienen un componente de participación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realización de eventos públicos</li> <li>-El fortalecimiento de la planeación democrática y participativa (Reforma Ley 152 de 1994).</li> <li>Desiderios del Gobierno en la aplicación del Acuerdo.</li> <li>Consecución de Recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>que pueden realizar las organizaciones y movimientos sociales</li> <li>-Seguimiento al Consejo Nacional y Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia</li> <li>• Realización de eventos públicos</li> <li>• El fortalecimiento de la planeación democrática y participativa (Reforma Ley 152 de 1994).</li> <li>Limitaciones:</li> <li>• Desiderios del Gobierno en la aplicación del Acuerdo.</li> <li>• Consecución de Recursos</li> </ul>
Control social con enfoque anticorrupción a la estrategia de Pequeñas Infraestructuras Comunitarias (PIC) (punto 1 del Acuerdo Final) en los municipios de Buenos Aires, Suárez y Corinto.	Transparencia por Colombia. Foro Nacional por Colombia y representantes de las organizaciones sociales de los municipios de Suárez, Buenos Aires Y Corinto como Asocordillera, Consejo Comunitario de Portugal, resguardo Indígena Cerro Tijeras, JAC, Asociación Municipal de Mujeres, Comisiones ciudadanas de seguimiento, asociación de víctimas, Orijudec,	Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover el control social y la capacidad de denuncia ciudadana de posibles hechos de corrupción en la implementación de las estrategias del posconflicto en el norte del Cauca.</li> <li>Aumentar las capacidades metodológicas de organizaciones sociales para agendar el control social en sus territorios con énfasis en identificación de riesgos de corrupción en la implementación de la estrategia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Talleres de formación sobre control social con enfoque anticorrupción a la estrategia del posconflicto con líderes sociales de los municipios.</li> <li>Seguimiento a la estrategia de PIC (revisión de fuentes de información secundaria, entrevistas a actores claves de la implementación y grupo focal con los beneficiarios de la estrategia).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resultados</li> <li>• Metodología diseñada para organizaciones sociales, redes e instancias de participación ciudadana sobre control social a las estrategias del posconflicto</li> <li>• Organizaciones sociales fortalecidas para el ejercicio de control social en temas de las estrategias del posconflicto y riesgos de corrupción.</li> </ul>

CUADRO 11.1  
CONTINUACIÓN

**CUADRO 11.1  
CONTINUACIÓN**

EXPERIENCIA	TIPO DE ACTORES	RADIO DE ACCIÓN	OBJETIVOS	METODOLOGÍA	RESULTADOS Y LIMITACIONES
<b>ACCIONES DE SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PAZ</b>					
<b>MACRO</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Contribuir con la transparencia de los programas y proyectos ejecutados en el marco de la implementación de las estrategias del posconflicto en los territorios.</li> <li>Afianzar la relación entre organizaciones sociales y autoridades públicas para la toma de decisiones concernidas en torno a temas de transparencia y anticorrupción de las estrategias de posconflicto.</li> <li>Brindar asistencia técnica, acompañamiento y apoyo a organizaciones sociales y ciudadanos en procesos de denuncia de hechos y riesgos de corrupción en el marco de la implementación de los acuerdos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Espacio de diálogo público con autoridades y operadores encargados de la implementación de la estrategia para la socialización de los resultados hallados.</li> <li>Capacitación y acompañamiento a actores sociales para la denuncia ciudadana frente a hechos de corrupción.</li> </ul> <p><b>LIMITACIONES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Diálogos para llegar a acuerdos en la mitigación de riesgos de corrupción identificados, entre la ciudadanía y los implementadores de la estrategia PIC. Generación de confianza entre ciudadanía y servidores públicos.</li> <li>Debil acceso a la información sobre la implementación de los acuerdos</li> <li>Ausencia de escenarios de rendición de cuentas en la implementación de la estrategia.</li> <li>Baja promoción del seguimiento ciudadano.</li> <li>El Gobierno no ha cumplido la financiación y puesta en marcha de la política de paz</li> </ul>	

**CUADRO 11.1**  
**CONTINUACIÓN**

EXPERIENCIA	TIPO DE ACTORES	RADIO DE ACCIÓN	OBJETIVOS	METODOLOGÍA	RESULTADOS Y LIMITACIONES
<b>ACCIONES DE SEGUIMIENTO A ACTORES Y PROCESOS JUDICIALES, POLÍTICOS Y ELECTORALES</b>					
<b>MACRO</b>					
Cali Visible	Universidad Pontificia Javeriana (Cali).	Municipio de Cali y Departamento del Valle	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suministrar elementos de juicio al ciudadano a través de la comunicación continua de la dinámica cumplida por la Corporación respectiva en materia de Acuerdos aprobados, Ordenanzas aprobadas, Proyectos de Acuerdo u Ordenanzas aprobadas, en estudio o archivadas y niveles de asistencia de los concejales y diputados a las sesiones de plenaria y comisiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recolección de información documental y etnográfica:</li> <li>Seguimiento a asistencia a plenarias de control político de concejales y diputados.</li> <li>Seguimiento a proposiciones de control político</li> <li>Dependencias a las cuales se citó para control político</li> <li>Frecuencia de la intervención en los debates de control político</li> <li>Realización de eventos públicos</li> <li>Comunicados de prensa</li> <li>Investigaciones</li> <li>Boletines</li> </ul>	<p>Resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Generación de opinión pública calificada.</li> <li>Apertura de algunos concejales y diputados a los ejercicios de seguimiento y control.</li> <li>Obstáculos al control social por parte de algunos Concejales y Diputados.</li> </ul> <p>Limitaciones</p>
Veeduría al Mandato Ciudadano Anticorrupción.	Más de 70 organizaciones de la sociedad civil, académicos y analistas.	Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dar seguimiento al trámite de los proyectos legislativos acordados entre el Gobierno nacional y los partidos políticos para materializar el mandato ciudadano de la Consulta Anticorrupción del 26 de agosto de 2018.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vigilancia activa para que no sea defraudado el mandato ciudadano.</li> <li>Seguimiento para que la reforma política se centre en medidas que impida la corrupción.</li> </ul>	<p>Resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Conformación de una veeduría activa, pese a la no aprobación en el senado del proyecto de ley.</li> </ul>

**CUADRO 11.1  
CONTINUACIÓN**

EXPERIENCIA	TIPO DE ACTORES	RADIO DE ACCIÓN	OBJETIVOS	MÉTODOLOGÍA	RESULTADOS Y LIMITACIONES	
					ACCIONES DE SEGUIMIENTO A ACTORES Y PROCESOS JUDICIALES, POLÍTICOS Y ELECTORALES	
MACRO			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observar la coherencia y complementariedad de otros proyectos anticorrupción.</li> <li>• Exigir el cumplimiento de procesos meritocráticos para la elección de altos dignatarios.</li> <li>• Diseño de un proceso de seguimiento y evaluación del impacto de las medidas anticorrupción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguimiento a la implementación y evaluación del impacto de las medidas anticorrupción que se adopten.</li> <li>• Limitaciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lentitud de los proyectos por desarrollar y poca eficiencia de la mesa técnica.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las comunicaciones y requerimientos establecidos por el equipo de Elección Visible, posibilita mejoramiento en los procedimientos y resultados de las convocatorias y designaciones.</li> <li>• Dificultades de transparencia en la designación de magistrados y servidores públicos.</li> <li>• Recursos financieros escasos.</li> </ul>	
Eleción Visible	Coalición de 9 organizaciones de la sociedad civil: Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ), Transparencia por Colombia, MOE, Instituto de Ciencia Política, Ámbito Jurídico, Consejo Privado de Competitividad, Funicar, Invamer, Investigación y asesoría de mercado, Fundación Pro-Transparencia Atlántico.	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectuar seguimiento a los procesos de nominación y elección de magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, Fiscal General de la Nación, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Director Ejecutivo de Administración Judicial, Jurisdicción Especial para la Paz y Registrador Nacional del Estado Civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompañamiento y observación.</li> <li>• Difusión de información sobre las funciones, alcances, composición y papel de las Altas Cortes, entidades vinculadas al sector justicia y órganos de la justicia, Fiscalía, Procuraduría y Contralor.</li> <li>• Espacios de diálogo, debates académicos y audiencias públicas en el marco de estas elecciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados:</li> <li>• Las comunicaciones y requerimientos establecidos por el equipo de Elección Visible, posibilita mejoramiento en los procedimientos y resultados de las convocatorias y designaciones.</li> <li>• Dificultades de transparencia en la designación de magistrados y servidores públicos.</li> <li>• Recursos financieros escasos.</li> </ul>	

**CUADRO 11.1  
CONTINUACIÓN**

EXPERIENCIA	TIPO DE ACTORES	RADIO DE ACCIÓN	OBJETIVOS	MÉTODOLOGÍA	RESULTADOS Y LIMITACIONES
<b>ACCIONES DE SEGUIMIENTO A ACTORES Y PROCESOS JUDICIALES, POLÍTICOS Y ELECTORALES</b>					
<b>MACRO</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>Publicación y debate sobre hojas de vida de los candidato(s), procedimientos de selección, requisitos y perfiles de los cargos por parte de los nominadores.</li> <li>Acciones con las entidades nominadoras y electoras para hacer más visible la elección de los funcionarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poco interés de la ciudadanía en estas designaciones y en el papel que juegan los magistrados de las altas cortes en la vida pública.</li> </ul>
<b>ELECTORAL</b>	No Bote el Voto. Fundación Foro Nacional por Colombia. A partir del año 2018 se realizó una alianza con Viva la Ciudadanía. Información pública sobre procesos electorales nacionales y locales.	Nacional y local.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Generar conciencia ciudadana sobre la importancia de participar en las elecciones y el impacto individual y colectivo del voto.</li> <li>Informar sobre el desarrollo de las elecciones y las reglas para ejercer el derecho al voto de manera informada y consciente.</li> <li>Incidencia en los planes de desarrollo y seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo territoriales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Producción de información sobre mecánica electoral, funciones de los cargos de elección popular. Análisis de propuestas de candidato(s), programas de gobierno y temas de interés público en cada territorio.</li> <li>Folletos, Página Web, Redes Sociales, Videos y Talleres de Pedagogía Electoral.</li> <li>Debates con candidatos(as) a alcaldes, gobernadores, concejales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resultados           <ul style="list-style-type: none"> <li>Página WEB No Bote el Voto con información sobre Pedagogía Electoral, hojas de vida de candidato(s), programas de gobierno y temas de interés público en cada territorio.</li> <li>Folletos nacionales y territoriales.</li> <li>Redes Sociales activas</li> </ul> </li> <li>Limitaciones           <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos Económicos.</li> </ul> </li> </ul>

**CUADRO 11.1  
CONTINUACIÓN**

EXPERIENCIA	TIPO DE ACTORES	RADIO DE ACCIÓN	OBJETIVOS	METODOLOGÍA	RESULTADOS Y LIMITACIONES
<b>ACCIONES DE SEGUIMIENTO A ACTORES Y PROCESOS JUDICIALES, POLÍTICOS Y ELECTORALES</b>					
ELECTORAL				<ul style="list-style-type: none"> <li>Propuestas para planes de desarrollo. Seguimiento a los planes de desarrollo</li> </ul>	<p>Resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Generación de opinión pública mediante reportes.</li> <li>Ciudadanía vigilante de los procesos electorales.</li> <li>Informes periódicos sobre el proceso electoral dirigidos a las autoridades competentes.</li> <li>Bajo control electoral por parte de los organismos estatales</li> </ul> <p>Limitantes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aplicativo de Cuentas Claras.</li> <li>Seguimiento a gastos de campañas.</li> <li>Aplicativo Pilas con el Voto: Reportes públicos sobre la participación indebidamente de funcionarios en política (prosletismo, constreñimiento, utilización de recursos públicos para favorecer campañas, etc.).</li> <li>Informes sobre inscripción de títulas y disturbios en municipios.</li> <li>Informes sobre riesgos de seguridad y orden público.</li> </ul>

FUENTE: elaboración propia.

reactivo– que puede aportar al fortalecimiento de esquemas democráticos centrados en la participación y en el ejercicio de una ciudadanía activa. Los casos incluidos en el cuadro 11.1 son de larga trayectoria y tradición (Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín y los programas “Cómo vamos” en varias ciudades del país) y se han instalado como procesos permanentes y actores de peso en la discusión de diferentes aspectos de la vida en esas ciudades. Los otros ejemplos son más recientes, pero no por ello menos importantes por su ubicación y su alcance.

Los ejercicios de carácter micro muestran una variada gama de dinámicas de control social, enfocadas generalmente a asuntos relacionados con la prestación de servicios públicos domiciliarios, la construcción de obras de infraestructura, la administración y gestión de recursos de las entidades públicas, el cuidado del medio ambiente, la calidad de los servicios de salud y educación, el uso de las regalías obtenidas por la extracción de recursos naturales, etc. El seguimiento se orienta a programas y proyectos de clara ubicación territorial y con características y tiempos determinados.

El cuadro incluye la experiencia de control en municipios del norte del Cauca y Jamundí, un proceso de más de cinco años liderado por Foro Nacional por Colombia, que ha empoderado a jóvenes y mujeres de esos municipios para tener una incidencia efectiva en la gestión de esos municipios. También recoge las experiencias de control a las regalías y el Fondo para el cuidado de lo público, ambas promovidas por la Corporación Transparencia por Colombia, una entidad que ha estado al frente de acciones de lucha contra la corrupción. Son ejercicios de gran valor, a pesar de que su radio de acción es limitado y constituyen de algún modo escuelas de formación ciudadana, que facilitan el contacto con los funcionarios públicos, obligan a las personas a manejar información y dejan aprendizajes para futuras experiencias y para ir construyendo una imagen del comportamiento de los servidores públicos, de su gestión y sus resultados. Además, desde la lógica institucional, estos ejercicios obligan a las autoridades y los funcionarios públicos a obrar correctamente, a sabiendas de que su conducta es objeto de la mirada ciudadana.

La paz es otro de los temas que ha cobrado interés en los últimos años, especialmente por la firma del Acuerdo entre el Gobierno y las FARC. El Acuerdo no es solamente un medio para la terminación del conflicto, sino una hoja de ruta para la construcción de una Colombia en la que temas que históricamente han sido causales de problemas, más que de soluciones, sean atacados de frente y con vigor, especialmente en el campo de la reforma rural integral, la participación ciudadana, la solución al problema de las drogas ilícitas y la atención a las víctimas. Así que la tarea de seguimiento a la implementación

del Acuerdo, en la que participan una gran cantidad de actores locales, nacionales e internacionales, cumple un rol central en el cumplimiento del Acuerdo y, en consecuencia, puede contribuir a la construcción de esa otra Colombia. Por eso, el control social se refiere en este caso a temas de carácter estructural como la paz, la convivencia, el desarrollo equitativo y sostenible, la participación ciudadana en las decisiones, la distribución del poder político, la construcción de grandes infraestructuras y, en últimas, la calidad de vida de las comunidades.

En el cuadro 11.1 aparecen dos experiencias relacionadas con el Acuerdo de Paz: una, es el seguimiento al cumplimiento de las 114 tareas de participación incluidas en el Acuerdo; y otra, la que hace control, con enfoque anticorrupción, a la estrategia de pequeñas infraestructuras comunitarias (PIC), incluidas en el punto 1 del Acuerdo (Reforma Rural Integral) en tres municipios. Estas experiencias tienen un radio de acción nacional, en el primer caso, y municipal, en el segundo. La primera ofrece una lectura integral del componente participativo del Acuerdo, como lo muestra el primer informe entregado en noviembre del año pasado (Opiaf, 2018), mientras que la segunda se enfoca en una acción específica de interés para pequeños municipios.

Otro ámbito es el de los actores y procesos políticos y electorales. Su foco es monitorear el desempeño de los actores políticos y de la rama judicial, visibilizar hechos de corrupción y luchar contra ella, y crear una cultura ciudadana contraria a las lógicas de corrupción de dichos actores. Los casos examinados en este ámbito son Cali Visible y la veeduría al mandato ciudadano anticorrupción. En cuanto el tema legislativo aparece el caso de Elección Visible y, en los temas electorales, la campaña No bote el Voto y el seguimiento al proceso electoral que lidera desde hace varios años la Misión de Observación Electoral (MOE). Algunos de estos casos tienen una cobertura nacional, mientras otras son de rango local.

## Actores que intervienen

Son variados los tipos de actores que se involucran en acciones de seguimiento a la gestión gubernamental. En su mayoría son sectores sociales organizados y solo en una experiencia aparecen autoridades públicas como parte del ejercicio y no como interlocutores. La gama de actores sociales es muy amplia: organizaciones sociales de diverso tipo y procedencia, organizaciones no gubernamentales y fundaciones empresariales; medios de comunicación masivos, universidades, Cámaras de Comercio, empresas privadas y mixtas, cajas de compensación, corporaciones cívicas, comités y juntas de vigilancia,

comisiones ciudadanas de seguimiento, veedores ciudadanos, embajadas y entidades de cooperación internacional, instituciones educativas y entidades públicas, en un caso<sup>5</sup>.

Esta variedad de actores no solo contribuye a multiplicar los ejercicios de control, sino que ofrece enfoques, metodologías y propósitos diversos que enriquecen las experiencias y conforman una masa crítica de participación ciudadana con un reconocido impacto a nivel nacional y local<sup>6</sup>. En parte ello es posible, no solo por la decisión de los actores de hacer seguimiento a la gestión pública, sino porque muchos de ellos cuentan con conocimientos técnicos y jurídicos especializados para llevar a cabo las actividades de investigación y evaluación propios del ejercicio de control social. De igual forma, tienen –unos más que otros- la capacidad de relacionarse, dialogar y deliberar con los respectivos alcaldes y servidores públicos y cuentan con niveles altos de organización y planeación en sus respectivas organizaciones.

El control social a proyectos, planes, obras y programas micro es el resultado de iniciativas de organizaciones sociales y de instancias de participación que incluyen la fiscalización como una de sus funciones. En uno de los casos señalados, esos actores contaron con el apoyo de entidades gubernamentales, como la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales y las personerías municipales, las cuales proporcionaron apoyo logístico, técnico, financiero, legal y de formación. En este tipo de experiencias participan más activamente las entidades gubernamentales, cumpliendo su obligación constitucional y legal de facilitar la participación ciudadana en los asuntos públicos, entregando información a quienes la requieren o respondiendo solicitudes y requerimientos de los actores que realizan el control. No obstante, no sobra indicar que existen prácticas, todavía prevalecientes, de tutelaje de los ejercicios de participación por parte de entidades de gobierno, en la mira de impedir que se conviertan en contrapeso social a sus decisiones.



<sup>5</sup> Las entidades públicas solo participan en un ejercicio de control social, en el que brindan apoyo técnico a las organizaciones sociales para adelantar acciones de control. En la mayoría de los casos, las entidades públicas actúan proporcionando información, ofreciendo diferentes escenarios de interlocución con las organizaciones que realizan el control social y participando en los eventos y debates públicos.

<sup>6</sup> No debe olvidarse que los dispositivos de control se cuentan entre los tres más conocidos por la ciudadanía en el país.

## Objetivos de los ejercicios

Los casos de control social seleccionados enuncian objetivos de diferente naturaleza. Cabe destacar seis que sobresalen en las experiencias analizadas: en primer lugar, un objetivo relacionado con el mejoramiento de la gestión pública. Los ejercicios de control ciudadano pretenden poner de presente qué tanto la actuación de los agentes públicos se acoge a criterios de eficiencia, transparencia, moralidad y apertura democrática en el desempeño de sus funciones. Especial atención merece la mirada ciudadana sobre el uso de los recursos públicos y los procesos de contratación, ambos relacionados con los riesgos de corrupción que permanentemente acechan al sector público y los hechos de corrupción que la ciudadanía busca conocer y, si es el caso, denunciar. El tema de la corrupción se ha instalado en el imaginario ciudadano como uno de los rasgos más destacados de la gestión pública en el país, sea a nivel nacional o en las entidades territoriales<sup>7</sup>, precisamente como resultado, entre otras cosas, de la fiscalización ciudadana a la gestión pública. Es posible que, por el monto de los recursos que maneja el Estado, la corrupción haya aumentado, pero también es cierto que, gracias a la acción del control ciudadano y a su articulación con los entes de control, la visibilidad de la corrupción es mayor, así como su procesamiento administrativo y judicial.

Otro ejercicio que mira el proceso es el que realiza la MOE en los procesos electorales. Es un control preventivo sobre riesgos electorales que implica el seguimiento a la inscripción de cédulas, al financiamiento de los candidatos, a la compra de votos, al manejo del electorado, a los entornos de violencia y conflicto que rodean las elecciones, etc. Esta tarea ha sido tan importante que el Estado y la opinión pública toma muy en cuenta el trabajo de la MOE como insumo para la definición de estrategias de actuación de cara a la transparencia y la limpieza de las elecciones.

Un segundo objetivo tiene que ver con los resultados de la gestión pública. Varios de los ejercicios mencionados tienen como principal foco el seguimiento a planes y políticas públicas con el propósito de monitorear su ejecución y el cumplimiento de metas en vista de mejorar la calidad de vida de la población. Esto ocurre a nivel macro y micro. Puede tratarse, en el primer caso, de seguimiento a planes de desarrollo en su conjunto, como lo hace la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín o el Programa Cómo Va-



<sup>7</sup> La situación es alarmante, pues de acuerdo con el último informe del Monitor Ciudadano de Transparencia por Colombia, entre el 2016 y 2018 se presentaron 327 hechos de corrupción reportados por la prensa; de estos el 69 % son de alcance municipal (Transparencia por Colombia, 2019).

mos en varias ciudades del país, o el seguimiento a las tareas participativas del Acuerdo de Paz que lideran Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía, que, además de verificar el cumplimiento de las tareas, analiza el desempeño de las entidades responsables de ejecutarlas; o bien, en ejercicios micro, de veedurías a proyectos específicos de construcción de obras o de prestación de servicios públicos y sociales, incluso a políticas públicas, como la de discapacidad en el Distrito Capital.

Lo importante en ambos casos, independientemente de la magnitud y alcance de los recursos involucrados en los procesos objeto de control, es que la acción del Estado cumpla con los propósitos para los cuales fue diseñada. Este tipo de ejercicio tiene un alto impacto en la vida colectiva, pues en últimas se trata de evaluar si las autoridades públicas y sus equipos de gobierno y de funcionarios cumplen con lo prometido en sus programas de gobierno y realizan a cabalidad su compromiso con el mejoramiento de las condiciones de vida en el territorio y en el país.

Los dos objetivos enunciados (de proceso y de resultado) tienen una dimensión complementaria, a saber, la intención y la posibilidad de que, como producto de la veeduría ciudadana, sea posible introducir ajustes sobre la marcha en los procesos monitoreados, de manera que cumplan mejor su propósito. Ello supone que los actores del control social no solo elaboren conceptos sobre la marcha de la gestión, sino que formulen propuestas para su mejoramiento, tanto en términos del qué (políticas sustantivas) como del cómo (procedimientos). De esa forma, el control social establece un nexo directo con la incidencia en las políticas públicas y en las actuaciones del Estado. El control social, en esa dimensión, se convierte en un ejercicio de propuesta de política pública.

Estos dos objetivos tienen que ver con el desempeño del Estado y de los gobiernos en cumplimiento de sus obligaciones. Sin embargo, el control social en Colombia ha contemplado otros objetivos relacionados con la propia ciudadanía. Varios ejercicios incluidos en el cuadro 1.11 se proponen, además de hacer seguimiento a la gestión pública, generar un beneficio a los actores que participan en estas experiencias y al conjunto de la sociedad. En ese sentido, un tercer objetivo, que aparece explícito en los propósitos de las entidades que promueven experiencias de control social, es el de fortalecer a los actores del control social, a través de actividades, conexas con la tarea de vigilancia, que, además, fungen como condiciones para su desarrollo. En efecto, se trata de que los actores del control tengan mejores capacidades y habilidades para participar, cuenten con conocimientos sobre cómo opera el Estado y cuál es el marco institucional y normativo de la gestión pública en todos sus niveles, tengan en sus manos la información adecuada para sustentar sus análisis de seguimiento y aprendan a relacionarse con las autorida-

des públicas para incidir en las decisiones de estas últimas<sup>8</sup>. Algunas experiencias buscan también fortalecer la autonomía de los actores sociales en su relacionamiento con el Estado para evitar procesos de manipulación, control e, incluso, cooptación.

Un cuarto objetivo, también relacionado con los actores del control social, es el logro de articulaciones sociales que permitan engrosar la voz ciudadana y tener mayor fuerza y respaldo a las iniciativas formuladas. La idea, en ese caso, es coordinar distintas iniciativas, de manera que el control social no sea visto como una pequeña acción surgida de una organización o de una comunidad, sino el fruto de un acuerdo entre diferentes actores para tener un efecto directo en las decisiones públicas. Este objetivo contempla, además, la posibilidad de involucrar a nuevos actores a la práctica del control social y ampliar así la cobertura de la acción ciudadana en este campo.

El quinto objetivo se deriva de los anteriores: el control social busca establecer puentes entre el Estado y la sociedad, entre las autoridades gubernamentales y los diferentes sectores de la población involucrados en las tareas de vigilancia de la gestión pública. Es un objetivo que cae de su peso. Si un grupo desarrolla iniciativas de control no es para quedarse con los resultados en su organización, grupo o comunidad, sino para entablar un diálogo con las autoridades públicas que redunde en una mejor gestión. Es lo que hace del control social una modalidad de participación ciudadana. Su ejercicio tiene como escenario natural el espacio público y como destinatario último al Estado y sus autoridades. Se trata de crear canales de dialogo multinivel (local, departamental y nacional) que permitan a los diferentes actores articular y orientar las estrategias que se derivan del ejercicio de control. Se trata de fortalecer las relaciones entre los diferentes actores y generar confianza para el restablecimiento de los derechos de la ciudadanía. La clave, sin embargo, no es solo generar los escenarios de interlocución, sino asegurar las condiciones para que esta última tenga lugar, lo cual no depende solamente de los actores sociales, sino de la apertura de las autoridades al escrutinio ciudadano. El control social es un proceso dialógico, no simplemente la acción nacida de una iniciativa ciudadana.

Un último objetivo es la movilización de la opinión pública. El control social, como lo muestran varias de las experiencias incluidas en el cuadro 11.1, pretende generar un



<sup>8</sup> El seguimiento al Acuerdo de Paz sirve de ejemplo para poner el acento en la capacitación de la ciudadanía para realizar cabalmente esa tarea. Entre las falencias encontradas por las organizaciones dedicadas a ese tema está el desconocimiento que tiene la mayor parte de la población sobre el Acuerdo Final. Hacer seguimiento, por ejemplo, a las pequeñas obras de infraestructura (PIC) ha implicado para los promotores de la iniciativa orientar esfuerzos y recursos en los procesos de habilitación de actores.

efecto amplio en el conjunto de la sociedad desde por lo menos dos puntos de vista: de un lado, dar a conocer una información a la ciudadanía para que se entere del rumbo de ciertos temas en la vida local, regional o nacional. Es el caso, por ejemplo, del seguimiento a la labor desarrollada por parte del Concejo Municipal de Cali y la Asamblea Departamental del Valle en clave de sus responsabilidades; o el seguimiento del trámite de los proyectos legislativos acordados entre el Gobierno nacional y los partidos políticos en la materialización del mandato ciudadano de la consulta anticorrupción.

De otro, alimentar una cultura del cuidado de lo público, de la rendición y la petición de cuentas, que motive a muchas personas, grupos y entidades a vincularse a los ejercicios de vigilancia ciudadana. Aquí aparece en escena el tercer actor del control social: la opinión pública, la sociedad en su conjunto, el ciudadano o la ciudadana que, a título individual, no encuentra alicientes para mirar más allá de su interés personal o particular. Prácticamente todos los ejercicios de control social buscan generar opinión pública calificada mediante la difusión de informes sobre los resultados de la gestión, pronunciamientos públicos, comunicados de prensa, boletines, informes periódicos, infografías, artículos en periódicos de circulación masiva, cartillas, debates con expertos, servidores públicos, concejales y ciudadanía; mesas técnicas, cabildos abiertos, diálogos públicos, aplicativos en páginas web, ruedas de prensa, entre otros. Las redes sociales también están presentes en la difusión de los resultados del monitoreo ciudadano y en el intercambio de opiniones al respecto<sup>9</sup>. La idea es estimular un cierto interés por lo público, tarea nada fácil para los actores de la participación, sobre todo cuando, como en el caso colombiano, las desconfianzas circulan en todos los circuitos de relación entre actores sociales y entre estos y el Estado.

## La estrategia metodológica

Las metodologías empleadas en los ejercicios de control social son diversas y dependen del objetivo de cada uno de ellos y del contexto en el que tienen lugar. No obstante, tienen elementos comunes, pues en últimas los objetivos son parecidos (ver sección anterior).



<sup>9</sup> Las experiencias micro no poseen probablemente el arsenal de investigación y de producción de información calificada; sin embargo, cada vez se le otorga mayor importancia a ese componente del control social, por lo cual las organizaciones sociales y/o instancias de participación se están preparando y recibiendo capacitación para hacer uso de procedimientos técnicos y metodológicos. La denuncia, las quejas y reclamos están presentes en estos ejercicios y son instrumentos para dar a conocer situaciones que afectan la calidad de vida.

Se podría hablar de una suerte de “esquema” que comprende varios pasos o fases que pueden ser organizados en cinco grandes bloques. En primer lugar, un momento de creación de condiciones para el desarrollo de la experiencia. Algunas de ellas, como la de seguimiento a la gestión en municipios del norte del Cauca, partieron de compromisos firmados con los candidatos a la alcaldía, los cuales deberían ser cumplidos por el alcalde electo, una vez tomara posesión de su cargo. La vigilancia ciudadana se enfocaría hacia tales compromisos. Otras experiencias incluyen además las actividades de formación ciudadana y de funcionarios de las alcaldías, con el objeto de brindar herramientas conceptuales, metodológicas y técnicas para la petición y la rendición de cuentas.

Un segundo bloque incluye las actividades de acopio y análisis de la información que servirá de base para el ejercicio del control: la construcción de indicadores, el aco-  
picio de información primaria y secundaria, la aplicación de encuestas de percepción, la redacción y presentación de derechos de petición a los agentes públicos, el análisis de documentos, el desarrollo de mesas de expertos, etc. Esta etapa generalmente es una actividad nueva para la mayoría de las organizaciones que llevan a cabo experiencias de control, y es realizada o apoyada por entidades públicas, ONG, Universidades y Fundaciones privadas, incluso la cooperación internacional, interesadas en promover el control ciudadano como ejercicio participativo.

El producto de estas actividades es la elaboración de informes técnicos, generalmente de carácter periódico. Este es el tercer bloque del esquema metodológico. No forma parte de todas las experiencias, pero tiende a ser un producto cada vez más común de los ejercicios de control social. En algunos casos, no se llega al documento, pero sí a una conclusión basada en el análisis de la información, que será la base de los argumentos que públicamente expone y defiende el grupo de iniciativa del proceso. Estas conclusiones pueden quedar consignadas en piezas comunicativas de muy diversa índole (infografías, boletines, trípticos, chapolas, carteles, videos o informes con amplia información y análisis).

Viene luego la difusión de las conclusiones (cuarto bloque). En algunos casos se hace sobre la base de la experiencia de los grupos que desarrollan la iniciativa, mientras que en otros se diseña una estrategia de comunicación más sofisticada que incluye la elaboración de piezas, la definición de destinatarios, el contenido y forma de los mensajes, los instrumentos o piezas comunicativas y los canales de difusión, así como los indicadores de verificación de impacto. Pocas experiencias llegan a este grado de sofisticación, pero lo que sí es claro es que la idea de difundir y comunicar es cada vez más importante como forma de entregar la información y las conclusiones, pero también como herramienta de

visibilidad de los promotores del control. No basta tener un discurso, una narrativa, sino que hay que darla a conocer. La difusión comprende, además, la realización de actividades muy diversas como eventos públicos, la entrega de documentos (informes, boletines, resúmenes ejecutivos, etc.), la publicación en medios masivos, especialmente en prensa, la realización de audiencias públicas y cabildos, de marchas pacíficas y demostraciones colectivas para hacerse escuchar del público y de las autoridades locales.

Finalmente, un quinto bloque tiene que ver con la creación de escenarios de diálogo e interlocución con las autoridades públicas. Pueden ser escenarios directos (mesas de trabajo, reuniones con autoridades y funcionarios, foros y audiencias públicas en los que participan los destinatarios de los informes, o bien espacios públicos (entrevistas en medios de comunicación, redes sociales, etc.) en los que no hay un diálogo directo, pero que fungen como canales de emisión de mensajes que, posteriormente, pueden conducir a la creación de escenarios de interlocución directa. Estos, por supuesto, parecen ser más comunes, pues propician la relación cara a cara y la deliberación sobre los temas de seguimiento.

Algunas experiencias locales han logrado escalar a otros niveles (regionales, nacionales, incluso internacionales) para el intercambio de experiencias, de metodologías, de resultados y de reflexiones acerca del ejercicio de esta modalidad de participación ciudadana. Un buen número de entidades que promueven el control social (Cooperación internacional, ONG y similares) suelen incluir esta estrategia de intercambio que contribuye a consolidar procesos, mejorar metodologías y, sobre todo, crear articulaciones para densificar el tejido social de apoyo a los ejercicios de control social.

## **Resultados y limitaciones**

¿Cuáles han sido los resultados de estas experiencias de control social? En primer lugar, el camino ha estado lleno de dificultades. El alcance de estas experiencias todavía es reducido y sus efectos son paulatinos. No obstante, han contribuido de manera significativa a promover una cultura de la participación y del control social, de modo que las prácticas de fiscalización son cada vez más reconocidas y valoradas por una parte significativa de la población.

El principal logro, sin duda, es el aporte de estos ejercicios a la construcción de lo público en Colombia, tema de mayor importancia por la baja valoración que este asunto tiene por parte de varios segmentos de la población y por sectores de la élite económica y política que han preferido el camino de la privatización del Estado o de su minimización

para que pierda poder de intervención en la regulación del mercado y de la vida social. Los ejercicios de control social han contribuido a la creación de espacios de deliberación colectiva y a la puesta en escena de iniciativas ciudadanas, producto de dinámicas participativas, que buscan incidir en la toma de decisiones. Todos estos ejercicios, de mayor o menor alcance, han incrementado la interacción entre la ciudadanía y las autoridades públicas a nivel nacional y, sobre todo, local. Aunque la voz de quienes adelantan estos procesos no siempre es considerada, está obligando a las autoridades públicas a abrirse a la mirada ciudadana.

Un segundo logro de gran relevancia es la implantación progresiva de lógicas de cooperación y solidaridad entre diferentes actores en el ejercicio de la participación ciudadana. Casi todas las experiencias se han desarrollado bajo el principio de las alianzas entre diversos actores de la vida local: organizaciones sociales, empresarios y sus gremios, la academia, las iglesias, los medios de comunicación. Estas alianzas han ganado terreno en la construcción de confianzas, en la apuesta por fortalecer el tejido social, en la complementariedad y división del trabajo, en la definición de derroteros comunes, y en el encuentro entre diferentes en torno a los asuntos públicos. En una sociedad fragmentada e individualizada como la colombiana, estas solidaridades tienen un inmenso valor desde el punto de vista de la generación de contrapesos a las decisiones de las élites políticas, como señalan Fung y Wright (2003).

En tercer lugar, hay que destacar el diseño de metodologías innovadoras de control social que combinan herramientas e instrumentos de investigación, pedagógicos y de comunicación. En contraste con lo que ocurría hace dos o tres décadas, el control social tiene cada vez más una base metodológica sólida, con instrumentos y procedimientos variados que los validan. La construcción de indicadores para hacer seguimiento a planes de desarrollo, al desempeño de congresistas o de cumplimiento del Acuerdo de paz es un buen ejemplo de estas innovaciones, como también el reconocimiento de la importancia que tiene la comunicación como herramienta para transmitir, ganar visibilidad y obtener los objetivos que cada ejercicio se ha propuesto. Ya no valen solamente la intuición, el “olfato político” o la postura ideológica como pilares exclusivos de estas experiencias. Se requiere el uso de técnicas que, por supuesto, retan a la ciudadanía a conocerlas y apropiarlas para desarrollar un ejercicio más consistente y con mejores resultados.

Un cuarto logro de los ejercicios de control social tiene que ver con el enfoque de derechos que se ha impuesto como el elemento inspirador de la acción ciudadana. La exigibilidad de derechos es el común denominador de muchas de las experiencias consideradas en este capítulo y de otras que se desarrollan a lo largo y ancho del país. El

trasfondo de estas experiencias es la reivindicación de una vida digna para todas y todos. Una vez más, se refuerza la idea de que la participación –y, en este caso, el control social– es un derecho para la adquisición de otros derechos. Lo relevante de este hecho es que la acción ciudadana constituye al mismo tiempo un llamado a las autoridades públicas para que cumplan las obligaciones que la Constitución y la ley les imponen en cuanto a la oferta de condiciones y garantías para el pleno ejercicio de los derechos. Para tal efecto, la Constitución ofrece una amplia gama de instrumentos administrativos para obligar al Estado a cumplir su función (derechos de petición, acciones populares, la tutela), así como el derecho a la protesta pacífica.

También hay que destacar la contribución de los ejercicios de control social a la sensibilización y movilización de la opinión pública a través de la entrega sistemática y periódica de información oportuna y veraz sobre asuntos de interés colectivo. Como se señaló en este apartado, ese ha sido uno de los objetivos del control social, cuyo logro ha sido progresivo: hay avances importantes en la creación de una cultura de la transparencia, en la lucha contra la corrupción y en el interés por preservar y fortalecer lo público. La información entregada a la ciudadanía contribuye a que nuevos sectores se vinculen a este tipo de prácticas o, por lo menos, a que tengan mente abierta para conocerla y convertirla en insumo para configurar su propia visión de la vida colectiva.

Las prácticas de seguimiento a la gestión pública no están exentas de obstáculos y dificultades. Los principales problemas han estado relacionados con la escasa formación de los actores en materia de conocimientos técnicos para la realización de estudios sobre el cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo, las políticas, programas y proyectos de las administraciones públicas. De otro lado, persisten, como ya se analizó en otros capítulos de este estudio, barreras para el acceso a la información pertinente para efectuar las labores de control social. Varias experiencias muestran que las personas y sus organizaciones no tienen posibilidades efectivas de acceder a la información precisa y oportuna para desempeñar su rol, debido a que los servidores públicos no la proporcionan, o porque no cuentan con información oficial sobre ciertas temáticas. Este es uno de los problemas identificados en este estudio en las diferentes dinámicas de participación, que entraba la construcción de la base factual tan necesaria en el desarrollo del control social.

Otras barreras aluden a la baja colaboración e interés de las instituciones estatales y de sus funcionarios en apoyar la participación ciudadana; al intento de tutelaje y a la injerencia excesiva del Estado en las instancias de control social; a la baja valoración y aceptación de las propuestas ciudadanas por parte de las entidades fiscalizadas; a la frágil articulación entre el Estado y la sociedad; y a la escasez de recursos técnicos y

financieros que apoyen a las personas y los grupos interesados en hacer control ciudadano. Por su parte, el conflicto armado y la inseguridad tienen considerable efecto en las acciones de fiscalización. Las amenazas y el asesinato de las personas que realizan control lo restringen enormemente, aunque en unos pocos casos lo potencia y configura como muro de contención a violencia misma.

En lo que respecta a los ejercicios relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz, las dificultades provienen de la combinación de las debilidades institucionales del Estado y el desinterés del gobierno del presidente Duque en su aplicación. El escenario es inquietante, pues tras más de tres años de pactado el Acuerdo, es claro que las estructuras de transparencia y rendición de cuentas aún son frágiles, lo que en ultimas puede terminar en la consolidación de los históricos patrones de exclusión a las comunidades más necesitadas. Adicional a ello, el arraigo de hechos de corrupción en el pos-acuerdo incrementa las ya alarmantes cifras de nuevos brotes de violencia y de asesinato de líderes sociales, así como como de candidatos a las alcaldías municipales, que a septiembre de 2019 dejaba un saldo de siete muertos.

## A MODO DE CONCLUSIÓN: LECCIONES PARA UN MEJOR CONTROL SOCIAL DE LO PÚBLICO

A pesar de que las experiencias analizadas no reflejan todo el espectro del control social en el país, es posible derivar de ellas una serie de lecciones que pueden fortalecer en el futuro otras acciones ciudadanas de fiscalización a la gestión pública. Lo primero que cabe señalar es que el control social es uno de los dispositivos más conocidos y utilizados por diferentes grupos sociales para velar por una correcta gestión pública, pero también para entablar una relación con las autoridades públicas que les permita incidir en decisiones importantes para su bienestar. Esto no puede pasar desapercibido, teniendo en cuenta la pérdida de valor de las instituciones participativas para un segmento importante de la población y el crecimiento constante de la movilización social como forma de interacción ciudadana con el Estado<sup>10</sup>.

El control social es por definición un vehículo de interacción entre las autoridades públicas y diferentes sectores de la ciudadanía. Frente a posturas que plantean que solo



<sup>10</sup> En el próximo capítulo se examinará en detalle la importancia de la movilización social como herramienta de participación ciudadana.

las iniciativas ciudadanas son por excelencia las que garantizan los ejercicios de control social, y que por tanto solo son válidas las estrategias producidas “desde abajo”, es necesario reiterar que el Estado cumple un papel central como garante de las condiciones normativas, institucionales y políticas para la vigilancia social. Esta requiere la contribución de los dos polos de la relación: la clave está en la forma como se articulan y se consigue un equilibrio que evite la hegemonía de uno de los dos. Esa relación debe prever y evitar un doble riesgo: que el Estado y sus agentes intenten controlar los procesos y sacarles provecho particular, y que los diferentes entes de la sociedad civil se vuelvan dependientes del Estado, perdiendo en diversos grados su autonomía con respecto al Estado.

Existe hoy en Colombia el reconocimiento de que hay más oportunidades para que la ciudadanía intervenga en el escenario público. El país posee hoy día una amplia infraestructura participativa en diversos ámbitos. Sin embargo, la norma no es suficiente y, en ocasiones, presenta obstáculos a la participación ciudadana. Además de las normas son necesarias varias condiciones políticas, sociales y económicas que posibiliten dicho ejercicio y que han sido examinadas a lo largo de este estudio. Esto es aplicable en un cien por ciento a la práctica del control social. Más que normas, lo que se precisa es la voluntad de las partes para emprender estos ejercicios, así como la existencia de condiciones mínimas, por ejemplo, de información, para que puedan tener lugar.

La presencia de actores pertenecientes a entidades y organismos no estatales en la promoción y difusión de las instancias e instrumentos de control social ha sido de suma importancia en los diferentes ejercicios examinados. Dichos actores han hecho aportes técnicos, innovaciones metodológicas y de recursos que pueden ser utilizados por otras organizaciones o entes para asegurar una mayor efectividad en los resultados del control social. También han sido esenciales en la promoción de las articulaciones entre distintos sectores, lo que, como se señaló más arriba, potencia el ejercicio ciudadano.

De otro lado, el ejercicio del control social, por parte de diferentes organizaciones, entidades e instancias han propiciado mejoras en las prácticas de seguimiento y evaluación. Es evidente la preocupación creciente por generar innovaciones metodológicas, pedagógicas y de comunicación que fortalecen y potencian el ejercicio de la participación ciudadana. Dichas innovaciones, junto con los avances normativos en materia de acceso a la información, las acciones de pedagogía ciudadana y los esquemas de alianzas, se configuran como elementos vitales para el ejercicio del control. Las experiencias analizadas muestran que dichas innovaciones trascienden lo técnico y procedural y apuntan a un ejercicio político de la ciudadanía, centrado en las propuestas de incidencia. En tal sentido, las innovaciones cada vez más se ubican en el campo de las

orientaciones de sentido de la acción participativa, en el para qué de las iniciativas y en las metas (¿la utopía posible?) que deben guiar la acción de los agentes participativos.

La información constituye un ingrediente sustantivo del ejercicio del control social. Del examen de las experiencias queda claro que existen debilidades notorias en la producción, calidad y entrega de información específica. Aunque la Ley 1712 constituye un gran avance en la generación de mejores condiciones para el acceso ciudadano a la información pública, aún son protuberantes los déficits de producción, calidad y pertinencia de la información requerida para el ejercicio del control social. Del lado ciudadano también hay limitaciones, sobre todo desde el punto de vista de la valoración sobre la importancia de la evidencia factual para soportar argumentos de carácter técnico y político. No obstante, hay que reconocer que los grupos ciudadanos que se involucran en prácticas de vigilancia social han ganado mucho terreno en esta materia y han comenzado a utilizar datos, testimonios, vivencias, etc. como insumo para definir posturas en torno al manejo de los asuntos públicos. Y ello sucede no solo a nivel de entidades que tienen la capacidad y los recursos para hacerlo, sino de los grupos de ciudadanos que hacen seguimiento a proyectos micro.

El control social es una herramienta efectiva de mejoramiento de la gestión pública. Ello ha sido cierto tanto en ejercicios que hacen control social *ex ante* como en aquellos que lo hacen *ex post*. Aunque se trata de ejercicios diferentes, ambas modalidades desempeñan un rol importante en las prácticas de control. La primera analiza elementos de consistencia de los planes y las políticas, su relación con los problemas del territorio y las demandas de la población, el efecto previsto en distintos órdenes de la vida ciudadana, la pertinencia de las inversiones y de la distribución de los recursos, con el objeto de llamar la atención sobre aspectos de los planes y políticas que pueden producir efectos contrarios a los esperados. La segunda examina los desarrollos prácticos de la gestión pública, el avance hacia los resultados esperados y las condiciones favorables o en contra del logro de metas. Las experiencias analizadas en este capítulo privilegian ambas vías, aunque son más frecuentes los ejercicios de control *ex post*, por obvias razones: lo que más interesa a la gente es saber si las autoridades públicas están haciendo lo correcto o, por el contrario, están incumpliendo con lo establecido en los programas de gobierno y en los planes y políticas adoptadas, dando lugar, incluso, a riesgos de corrupción.

Este último aspecto es de gran importancia, pues cada vez más la ciudadanía se interesa por denunciar los hechos de corrupción y participar en la lucha contra ese flagelo. Esto ha llevado a multiplicar las experiencias de control social y a exigir el cumplimiento de la norma y las políticas de rendición de cuentas de los organismos públicos. La denuncia

ciudadana se erige entonces como una alternativa a la incapacidad de los gobiernos para introducir cambios que permitan afianzar prácticas democráticas en la gestión pública y abrirse al escrutinio ciudadano.

Por último, es notoria la ausencia de estudios sobre las prácticas de control social en el país con el propósito de identificar los actores involucrados, escenarios, instrumentos, procedimientos, apuestas, rol de las instituciones públicas, ambientes y resultados. Dichos análisis son la base para el diseño de políticas que las fortalezcan como ejercicio de participación ciudadana efectiva e incidente.





## BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, Fernando y De Francisco, Andrés (2007). Siete tesis sobre racionabilidad, identidad y acción colectiva. *Revista Internacional de Sociología*, LXV(46), 3-86.
- Ardila, Laura (15 de abril de 2013). La revocatoria a Petro por dentro. *LaSillaVacía.com*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/node/43852>
- Avritzer, Leonardo y Navarro, Zander (2003). A Innovação democrática no Brasil: O orçamento participativo. Rio de Janeiro: Cortez Editora.
- Barrero, Fredy A., Rivera, Melissa y Acuña, Fabián (2018). Revocatorias de mandato y consultas populares, entre la representación y la estabilidad política. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil. Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (Cedae).
- Botero, L. (29 de septiembre de 2016). Los abstencionistas de la paz. *El Espectador.com*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/los-abstencionistas-de-paz-articulo-657621>.
- Caracol Radio (6 de octubre de 2016). *Cabildo abierto para refrendar los acuerdos de paz propone expresidente de la Corte*. Recuperado de [https://caracol.com.co/radio/2016/10/06/nacional/1475773806\\_224843.html](https://caracol.com.co/radio/2016/10/06/nacional/1475773806_224843.html)
- Carvajal L., Yulieth (2019). *Trayectorias e hitos de la participación ciudadana en Medellín 2002-2017*. (Mimeo). Medellín.
- Corporación para el Control Social (Contrial) (16 de octubre de 2018). *Presentación resultados cuarta medición de capital social de Colombia*. Recuperado de <http://contrial.co/presentacion-resultados-cuarta-medicion-de-capital-social-de-colombia/>
- Corporación Viva la Ciudadanía (s.f.). *Planeación Local y Presupuesto Participativo en Colombia. 12 años de experiencias*. Memoria del 1er encuentro nacional sobre planeación y presupuesto participativo, ciudadanía activa y gobernanza democrática. Bogotá.

- Cunill, Nuria (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Cunill, Nuria (2007). *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*. Documento de Trabajo. PNUD. México.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (s.f.). *Código abierto*. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/web/murc/mechanismos-1>
- Departamento de Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2017). *Encuesta sobre cultura política*. Bogotá.
- Departamento de Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2018). *Censo de población y vivienda 2018*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DPN) (s.f.). *Sistemas de información, Datos Abiertos*. Bogotá. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/attention-al-ciudadano/Paginas/Sistemas-de-informaci%C3%B3n.aspx>
- Dejusticia - Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (2018). *Intervención ciudadana de Dejusticia en la revisión del proceso de tutela T-6.832.445 AC*. Recuperado de [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/08/Intervencion-Linea-Negra\\_Diciembre-12-de-2018\\_Dejusticia.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/08/Intervencion-Linea-Negra_Diciembre-12-de-2018_Dejusticia.pdf)
- Departamento Administrativo de Acción Comunal (DAAC) y Fundación Foro Nacional por Colombia (2005). *Herramientas para la gestión de las organizaciones sociales. Cartilla 6. Ciudadanía activa. Útiles para la gestión de las organizaciones sociales*. Bogotá.
- Díaz, Mayerly (2018). *Tasco hace historia. Primer alcalde revocado en Colombia*. Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA).
- Duque, Javier (3 de octubre de 2016). Un plebiscito innecesario, una derrota inesperada. RazónPública.com. Recuperado de <https://www.azonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/9758-un-plebiscito-innecesario,-una-derrota-inesperada.html>.
- Durkheim, Emilio (1974). *El suicidio*. México: UNAM.
- El Colombiano (13 de mayo de 2016). *Registraduría avaló firmas para referendo contra adopción igualitaria*. Recuperado de <https://www.elcolombiano.com/colombia/registraduria-avaló-firmas-para-referendo-contra-adopcion-igualitaria-YF4142450>.
- El Espectador (6 octubre 2016). *La cuestionable estrategia de campaña del No*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/cuestionable-estrategia-de-campana-del-no-articulo-658862>

- El Espectador (27 de febrero de 2018). *¿Por qué la decisión del CNE es una estocada a la revocatoria de Enrique Peñalosa?* Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/por-que-la-decision-del-cne-es-una-estocada-la-revocatoria-de-enrique-peñalosa-articulo-741614>
- El Heraldo (10 de mayo de 2017). *Referendo en contra de adopción de gais y solteros, a tercer 'round'*. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/politica/referendo-en-contra-de-adopcion-de-gais-y-solteros-tercer-round-359259>.
- El Tiempo (13 de diciembre de 2016). *Proyecto de referendo para la adopción gay avanzó en el Senado.* Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/aprueban-en-senado-proyecto-de-referendo-sobre-adopcion-igualitaria-29194>
- Elster, Jon (1992). *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social.* Madrid: Gedisa.
- EspecialesSemana.com (s.f.). *El valor del territorio.* Recuperado de <https://especiales.semana.com/especiales/razas/tierras.html>
- Foro Nacional por Colombia, Capítulo Suroccidente (2019). *Balance de la participación ciudadana en la ciudad de Santiago de Cali en el período 2002-2017.* (Mimeo). Cali.
- Fung, Archon y Wright, Erik Olin (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance.* Londres: Verso.
- García Montes, Néstor (2013). *Aproximación teórica al estudio de la acción colectiva de protesta y los movimientos sociales.* Recuperado de [http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/03/t\\_aproximacion\\_teorica\\_mmss\\_garcia.pdf](http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/03/t_aproximacion_teorica_mmss_garcia.pdf)
- Gómez B., Hernando (10 de marzo de 2014). Revocatoria del mandato: otra mala idea. RazónPública.com. Recuperado de [https://razonpublica.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7418:revocatoria-del-mandato-otra-mala-idea&catid=22&Itemid=739](https://razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=7418:revocatoria-del-mandato-otra-mala-idea&catid=22&Itemid=739)
- González, R. Esperanza (2012). *Los presupuestos participativos en Bogotá: una apuesta por la participación decisoria.* Ponencia presentada al XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena.
- Granados, Margarita et al. (2012). Represa del río Ranchería: falsas promesas de desarrollo. Revista Cien Días vistos por CINEP, 75, 32-35.
- Grueso R, Libia (s.f.). *El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada. Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los derechos humanos.* Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM) (2016). *Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Colombia*. Bogotá.

Hilmer, Jeffrey D. (2010). The state of participatory democratic theory. *New Political Science. A Journal of Politics & Culture*, 32(1), 43-63.

Isaza, Yenny y Fernández, Alexandra (2019). *Seguimiento ciudadano a compromisos “Por un municipio mejor, en 8 municipios del norte del Cauca y Jamundí en el Valle, 2011-2017”*. Cali: Foro Nacional por Colombia, Capítulo Suroccidente.

Isunza, Ernesto (2006). Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. En Ernesto Isunza y Alberto Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (pp. 265-291). México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana.

Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana.

Leiva, Esteban (2015). *Poder, agencia y empoderamiento*. Ponencia presentada al Congreso ICLT, Universidad de Córdoba y Universidad del País Vasco.

Mape, Daniel A. (2016). *Revocatoria del mandato del alcalde Mayor Gustavo Petro (2012-2015): revancha y participación política*. [Trabajo de grado]. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Bogotá.

Martínez, Vivian (2018). Estigmatización y consulta previa. *Revista Enfoque*. Recuperado de <https://www.revistaenfoque.com.co/opinion/estigmatizacion-y-consulta-previa>

Mina, Lina (2015). Curules afro, o la mala integración del espacio nacional. *RazónPública.com*. Recuperado de <https://razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/8200-curules-afro,-o-la-mala-integraci%C3%B3n-del-espacio-nacional.html>.

Misión de Observación Electoral (MOE) (2012). *Mecanismos de participación ciudadana en Colombia. 20 años de ilusiones*. Bogotá.

Mockus, Antanas (1999). *Armonizar ley, moral y cultura: Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997*. Recuperado de [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Armonizar\\_ley\\_moral\\_y\\_cultura\\_Cultura\\_ciudadana\\_prioridad\\_de\\_gobierno\\_con\\_resultados\\_en\\_](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Armonizar_ley_moral_y_cultura_Cultura_ciudadana_prioridad_de_gobierno_con_resultados_en_)

prevenci%C3%B3n\_y\_control\_de\_violencia\_en\_Bogot%C3%A1\_1995-1997.pdf

Montenegro, Luis Carlos (2017). Participación comunitaria en la protección del territorio. De las consultas populares a la toma de decisiones comunitarias. *Revista Semillas*, 69/70.

Muñoz, María T. y Peña N., Juliana (2019). *Auge y decadencia de las consultas populares como mecanismo de participación y refrendación de la voz ciudadana en el sector extractivo en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Observatorio de la Democracia, Universidad de los Andes y USAid (2016). *Barómetro de las Américas Colombia, Reporte 2016*. Bogotá. Recuperado de <https://obsdemocracia.org/barometro-de-las-americas/>

Observatorio de la Participación en la Implementación del Acuerdo Final (Opiaf) (2018). *Informe Cero*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia y Corporación Viva la Ciudadanía.

O'Donnell, Guillermo (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31.

Olson, Mancur (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Limusa.

Orduz, Natalia (2014). *La consulta previa en Colombia*. Santiago: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales.

Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) (18 de octubre de 2018). *La ONIC solicitó al Congreso de la República el retiro del Proyecto de Ley de Consulta Previa presentado por Cambio Radical*. Recuperado de <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/2619-la-onic-solicito-al-congreso-de-la-republica-el-retiro-del-proyecto-de-ley-de-consulta-previa-presentado-por-cambio-radical>

Pécaut, Daniel (2001). *Orden y violencia. Evolución sociopolítica de Colombia entre 1930-1953*. Bogotá: Norma.

Ramírez, Juliana. (4 de octubre de 2016). El No ha sido la campaña más barata y más efectiva de la historia. *Asuntoslegales.com.co*. Recuperado de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/el-no-ha-sido-la-campana-mas-barata-y-mas-efectiva-de-la-historia-2427891>

RCN Radio (17 septiembre 2018). *Fracasó revocatoria contra el alcalde de Herveo (Tolima)*. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/colombia/region-central/fracaso-revocatoria-contra-el-alcalde-de-herveo-tolima> Último acceso: 22 mayo 2019

- Restrepo R., Nelson y Osorio R., Dayana (2018). *Mesas ambientales en Antioquia*. Medellín: Corporación Conciudadanía.
- Revista Ambiental Catorce6 (s.f.). Así se moverá el mapa de generación eléctrica de Colombia en los próximos años. Recuperado de <https://www.catorce6.com/investigacion/15650-asi-se-movera-el-mapa-de-generacion-electrica-de-colombia-en-los-proximos-anos>
- Rincón M, Andrés (2018). De la esperanza a nuevas incertidumbres: sobre la distribución de la votación en el plebiscito colombiano (2016). *Revista Análisis Político*, 92, 137-158.
- Ríos, Iván, Pérez-Marín, Mónica y Morillo, Solbey (2018). La agenda setting en la red social Facebook: campaña del plebiscito por la paz en Colombia. *Revista KEPES*, 15(17), 93-117.
- Rivera, Fredy (2017). Los peligros de la democracia directa: el caso del plebiscito por la paz en Colombia. *Revista Amazonia Investiga*, 6(10), 74-88.
- Rodríguez, Clara R. (2014). La revocatoria del mandato: a propósito del caso Petro. *RazónPública.com*. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7408-la-revocatoria-del-mandato-a-prop%C3%B3sito-del-%E2%80%9Ccaso-petro%E2%80%9D.html>.
- Rodríguez, César (27 de septiembre de 2018). Consultando al país ingerible. *ElEspectador.com*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/consultando-al-pais-ingerible-columna-814781>.
- Rodríguez, Gloria A. (2017). *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*. 2a. ed. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Grupo Editorial Ibáñez.
- Rodríguez, César y Orduz, Natalia (2012). *La consulta previa: dilemas y soluciones. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: DeJusticia.
- Salinas A., Carlos Eduardo (2011). La consulta previa como requisito obligatorio dentro de trámites administrativos cuyo contenido pueda afectar en forma directa a comunidades indígenas y tribales en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, 27, 235-359.
- Santamaría, Alejandro (2016). La consulta previa desde la perspectiva de la negociación deliberativa. *Revista Derecho del Estado*, 36, 227-247.
- Santos, Boaventura de Sousa y Avritzer, Leonardo (2002). Introdução: para ampliar o cânone democrático. En: B.S. Santos (org.), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa* (pp. 13-27). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- Semana.com (2018). *La revocatoria a la que llegaron más veedores que votantes.* Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-revocatoria-a-la-que-llegaron-mas-veedores-que-votantes/583442>
- Sen, Amartya (1986).
- Sierra-Camargo, Jimena (2017). La importancia de decolonizar el derecho internacional de los derechos humanos: el caso de la consulta previa en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, 39, 137-186.
- Tarrow, Sidney (1994). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política.* Madrid: Alianza Editorial.
- Tilly, Charles (1978). *From mobilization to revolution.* Nueva York: Random House/McGraw-Hill Publishing Co./Reading (Mass.), Addison Wesley Publishing Co.
- Uprimny, Rodrigo (17 de octubre de 2016). ¿Cabildos abiertos para la paz? *LaSillaVacia.com.* Recuperado de <https://lasillavacia.com/blogs/cabildos-abiertos-para-la-paz-58396>
- Vargas Lleras, Germán (8 septiembre 2018). País ingobernable. Columna de opinión. *ElTiempo.com.* Recuperado de <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/german-vargas-lleras/pais-ingobernable-german-vargas-lleras-265864>
- Velásquez, Fabio (2006). *Participación ciudadana y control social institucionalizado en Colombia.* Ponencia presentada al Seminario Internacional “Control Social y Democracia en América Latina: rendición de cuentas, proyectos políticos y sociedad civil”, organizado por el CIESAS y la Universidad Veracruzana, México D.F.
- Velásquez, Fabio (coord.) (2009). *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos.* Bogotá: Foro Nacional por Colombia y GTZ.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2006). *Encuentros con el futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004.* Bogotá: Fundación Corona y Foro Nacional por Colombia.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2007). La planeación zonal como espacio público de concertación local: el plan de desarrollo de la zona centroriental de Medellín. En Andrés Solari y Anabel Cruz (coords.), *Sociedad civil y desarrollo local* (pp. 267-290). México: ISTR, Porrúa, Instituto de Comunicación y Desarrollo, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2011). La planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia. En *Memorias Encuentro de la Red Nacional de Planeación Local y Presupuestación Participativa, Yumbo y Medellín*. Bogotá.

Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2012). *La planeación participativa, el Sistema Nacional de Planeación y los presupuestos participativos en Colombia. Informe de investigación entregado a la Secretaría Técnica de la Red de Planeación y Presupuestos Participativos*. (Mimeo). Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2019). *La formulación participativa de normas sobre participación ciudadana en Colombia: análisis de dos experiencias*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Viana, Andrée (2016). *El derecho a la consulta previa. Echando un pulso a la nación homogénea*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Villamarín, Ricardo, Leal, Alexander y Palacios, Viviana (2018). *Documentación del caso de planeación participativa en el departamento del Meta*. Villavicencio. (Mimeo).

En 2003, la Fundación Corona publicó el libro *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, preparado por Foro Nacional por Colombia, que recoge los resultados del primer estudio sistemático sobre el tema realizado en el país. Quince años después, la Fundación Ford apoyó a Foro para realizar un nuevo estudio sobre la materia, que abarca el período 2003-2018, en el marco del proyecto “Conflictos socio-ambientales, participación ciudadana y construcción de paz en Colombia”. Los resultados de este estudio, realizado por un equipo de investigación de Foro con el apoyo de otras personas, se presentan en estas páginas.

La idea del equipo de investigación fue dar continuidad al estudio anterior para conocer los cambios ocurridos en el ejercicio de la participación ciudadana, tanto en términos del contexto como de las acciones de promoción de la participación en cabeza del Estado y de terceros actores, y de las prácticas ciudadanas para la concreción de este derecho. La pregunta que orientó el estudio fue la misma formulada para el primer libro: ¿qué pasó con la participación ciudadana en el período de análisis? Aquí se encuentra una respuesta profusamente documentada.