

# Eficacia normativa de los escenarios de participación ciudadana en el marco jurídico colombiano\*

Oscar Iván Muñoz Giraldo\*\*

Recibido: 26 de abril del 2018

Enviado a pares evaluadores: 08 de mayo del 2018

Aprobado por Comité editorial: 22 de mayo del 2018

<https://doi.org/10.22395/csye.v7n13a1>

## RESUMEN

En la Constitución Política de 1991 se plasmó la participación ciudadana como uno de los fundamentos básicos para la consolidación del Estado Social de Derecho. Obedeciendo a este mandato, se crearon diferentes instancias de participación que desde la norma, instan al ciudadano a dar cumplimiento a este mandato; sin embargo, no se instituyeron mecanismos adecuados para que estas instancias entren en operatividad. Frente a esta situación, autónomamente, la ciudadanía creó otras instancias no formales en las que se reflejan los elementos estructurantes de la participación democrática. Este escrito analiza dicha situación de tensión mediante la

comparación entre la eficacia normativa de ambos escenarios y procura identificar en cuál de ellos se representa de mejor manera la participación desde la conformación, el ejercicio y el control del poder político. Se concluye que en la actualidad los escenarios formales no son un medio adecuado para que la ciudadanía intervenga de forma asertiva en la conformación, ejercicio y control del poder político, pues no genera la representatividad y legitimidad necesarias.

**Palabras claves:** instancias formales de participación; instancias informales de participación; ciudadano; participación democrática; participación ciudadana; planeación participativa.

\* Este artículo es producto de la actividad académica del autor, el cual implicó realizar una revisión normativa al marco legislativo sobre diferentes normas con respecto a la participación ciudadana; hacer un seguimiento a ejercicios de participación como el presupuesto participativo en la ciudad de Medellín y las asambleas constituyentes en el departamento de Antioquia; llevar a cabo un rastreo bibliográfico; y la experiencia como sociólogo en la asesoría y facilitación de estos espacios participativos. En un principio, el texto se elaboró como trabajo de tesis investigativa para obtener el título de abogado en la Universidad Autónoma Latinoamericana, Medellín, Colombia. Luego de una revisión y actualización normativa, se presentó para su publicación en la revista *Ciencias Sociales y Educación* de la Universidad de Medellín.

\*\* Magíster en Conflicto y Paz de la Universidad de Medellín (Colombia). Sociólogo de la Universidad de Antioquia (Colombia) y abogado de la Universidad Autónoma Latinoamericana (Colombia). Docente de cátedra de la Universidad Minuto de Dios (Colombia) para la Facultad de Ciencias Sociales, programa de Comunicación Social y Periodismo. Correo electrónico: [mgoscarivan@gmail.com](mailto:mgoscarivan@gmail.com)

## Normative Effectiveness of Citizen Participation Scenarios in Colombia's Legal Framework

### ABSTRACT

Colombia's Constitution of 1991 established citizen participation as one of the basic foundations for consolidating a Social State governed by the Rule of Law. Obeying this mandate, different participation instances were created that. According to the norm, these instances impel citizens to comply with this mandate. However, adequate mechanisms for the instances' operation were not implemented. Faced with this situation, citizens autonomously created other non-formal instances in which the structuring elements of democratic participation may be identified. The present paper analyzes this tense situation by comparing

normative effectiveness of both scenarios and seeks to identify in which of them is participation best represented, from the starting point of their foundation, including their active practice and control of political power. It is concluded that at present, formal scenarios are not adequate means for citizens to intervene assertively in the conformation, practice and control of political power, because it does not bring the necessary representativeness and legitimacy.

**Keywords:** formal participation instances; informal participation instances; citizen; democratic participation; citizen participation; participatory planning.

## Eficácia normativa dos cenários de participação cidadã no âmbito jurídico colombiano

### RESUMO

Na Constituição Política de 1991, a participação cidadã foi plasmada como um dos fundamentos básicos para a consolidação do Estado Social de Direito. Para obedecer a esse mandato, foram criadas diferentes instâncias de participação que, a partir da norma, instam com o cidadão para cumprir esse mandato. No entanto, não foram instituídos mecanismos adequados para que essas instâncias entrassem em operação. Diante dessa situação, de forma autônoma, a cidadania criou outras instâncias não formais nas quais os elementos estruturantes da participação democrática se refletem. Este texto analisa tal situação de tensão por meio da comparação entre a eficácia

normativa de ambos os cenários e procura identificar em que deles a participação na formação, no exercício e no controle do poder político está melhor representada. Conclui-se que na atualidade os cenários formais não são um meio adequado para que a cidadania intervenha de forma assertiva na formação, no exercício e no controle do poder político, pois não gera a representatividade e a legitimidade necessárias.

**Palavras-chave:** instâncias formais de participação; instâncias informais de participação; cidadão; participação democrática; participação cidadã; planejamento participativo.

## **Introducción**

El Estado colombiano es uno de los más profusos en cuanto a la producción legislativa se trata, ya que en cada periodo se sancionan nuevas leyes que entran a derogar o subrogar normatividad existente y así consecutivamente, se ha promulgado cuanta norma sea posible con el objetivo de solucionar cada uno de los problemas que se presentan. Una de las consecuencias del alto número de normas creadas en nuestro país es que estas quedan sin los mecanismos adecuados para que entren en operatividad y cumplan su finalidad; las normas que versan sobre participación ciudadana no son la excepción a la regla.

Es precisamente a partir de esta reflexión que a lo largo de este escrito se propone cuestionar el compendio normativo colombiano en lo referente a las normas de participación ciudadana, partiendo del siguiente interrogante: *¿Son los escenarios formales de participación ciudadana, los espacios idóneos para posibilitar la acción participativa e incluyente de los ciudadanos respecto a la consolidación del Estado Social de Derecho?* En términos objetivos, lo que se pretende es deducir si los escenarios legales de participación ciudadana son realmente los espacios que permiten a la ciudadanía intervenir de forma asertiva en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Para el análisis de lo planteado se recurre a la crítica social, apelando a postulados sociojurídicos, los cuales permiten abordar los elementos necesarios para estudiar los escenarios de participación ciudadana al igual que la vigencia y la eficacia que tienen dichos escenarios para así poder entablar una diferencia entre los escenarios formales y no formales de participación ciudadana. De manera específica, se propende por diferenciar las instancias legales de participación ciudadana, de aquellas formas de participación que no se encuentran en el derecho positivo y con fundamento en lo anterior, determinar la vigencia y eficacia que tienen las instancias formales de participación, en contraste con las instancias informales de participación ciudadana.

## **Instancias formales e informales de participación ciudadana**

Desde la promulgación de la Constitución Política de Colombia en 1991, la participación ciudadana amplió su espectro al delegar el poder soberano en el pueblo. A partir de entonces, el relacionamiento entre ciudadanos y mandatarios comienza a adoptar una nueva forma en la que el constituyente primario tiene mayor injerencia en asuntos de interés público, con el objeto de convertirse en un componente vital la consecución de los fines de la nación. Ello implicó que la correlación de poderes cambiara ostensiblemente, lo cual generó una nueva concepción de ciudadano que inscribe a la participación como el dispositivo que mayor legitimidad otorga a la Constitución de 1991. Por consiguiente, se

empezó a desplegar una nueva práctica con la que se buscaba cambiar viejas prácticas clientelares y acoplar el preámbulo de la constitución a la construcción de nuevos estamentos, instancias o espacios para facilitar el acercamiento del ciudadano a los asuntos públicos.

El paso dado hacia el Estado Social de Derecho hizo que la noción de participación adoptara otras magnitudes, y en respuesta a ello, el constituyente instó al legislador a promulgar una ley de participación ciudadana. Es así como el congreso creó la Ley Estatutaria 134 de 1994, “por medio de la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, pero en ésta no se amplió la regulación de espacios de deliberación participativa. Después de 18 años, se planteó una reforma que contemplara la creación de instancias de participación, la ley 1757 de 2015, “por medio del cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, con la que al menos se incluyeron instancias deliberativas que regularmente venían siendo desarrolladas y dejó abierta la puerta a otras formas de participación que pueden ser creadas por los ciudadanos, sin que choquen con las ya existentes o sean catalogadas de no formales.

Respecto a los escenarios de participación ciudadana, a lo largo del articulado de la Constitución Política de Colombia se encuentran más de setenta artículos que demandan la participación de la ciudadanía en cada una de las esferas o ámbitos políticos de la nación, igualmente existen otras normas que regulan diferentes mecanismos y escenarios participativos, como la Ley de Veedurías Ciudadanas, Ley 850 de 2003; Ley sobre acciones populares y de grupo, Ley 472 de 1998, entre otra serie de leyes que instan a las autoridades a la creación de escenarios participativos de orden local, departamental y nacional. Estas normas tienen como objeto cumplir el mandato constitucional de fortalecer la participación ciudadana en los aspectos políticos a través de la generación de espacios para la manifestación individual o social frente al Estado. Del mismo modo, dichas normas pretenden un acercamiento entre ciudadanos e instituciones gubernamentales, en pos de garantizar los derechos colectivos de carácter fundamental, pero el amplio espectro normativo conllevó una subdivisión en tantas normas como escenarios existentes, como resultado, para reclamar un derecho frente a los organismos del Estado, se hace necesario conocer sobre cada aspecto que tenga que ver con el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, lo cual limita en gran medida la participación ciudadana.

Lo anterior implica que varios de estos escenarios de participación ciudadana no funcionan con la objetividad y finalidad con las que fueron creados, otros son órganos netamente consultivos que no generan conceptos vinculantes o en el más elemental de los casos, se constituyen de forma tal que terminan

siendo un órgano de carácter aprobacionista, siendo la excepción a la regla el funcionamiento de espacios deliberativos que realmente se circunscriban a los postulados de ley y a los parámetros de la participación.

La creación de leyes que invitan al ciudadano a participar están plagadas de trámites que imposibilitan ejercer el derecho a la participación, además se encuentran permeados por prácticas clientelares que hacen que el ciudadano considere dos veces antes de manifestarse mediante estos mecanismos, lo que lo aleja de integrar el escenario deliberativo, este prefiere integrar espacios alternativos más cercanos al ejercicio de la ciudadanía.

Consecuentemente, surge la pregunta sobre si ¿el compendio normativo en materia participación ciudadana es un conjunto de acciones que permiten al ciudadano intervenir activamente o si al contrario, estas normas son simplemente mecanismos de carácter jurídico asociados a la participación? Por lo tanto, se estaría correspondiendo o no a aquello que generalmente se entiende como *participación*, o al contrario, habría una limitación expresa al ciudadano que reduce la acepción de participación a su mínima expresión. Como respuesta a esta situación, la ciudadanía ha propiciado nuevos espacios para participar activamente en las decisiones del gobierno, de esta manera, genera un nuevo ámbito relacional y una forma alternativa de actuar frente a las determinaciones gubernamentales, y construye escenarios de carácter no formal que están reconocidos de manera general en el marco jurídico, pero que no tienen un desarrollo tipificado o una reglamentación específica.

Existen pues unos espacios deliberativos creados a partir de la promulgación de leyes, que se conocen como instancias legales o formales de participación, pero también existen unos escenarios alternativos adoptados por la ciudadanía para hacer efectivos los postulados de la participación, estos son espacios no formales de participación –vale la pena aclarar que su informalidad no implica que sean ilegales puesto que no existe prohibición normativa alguna que los proscriba–. El presente trabajo analiza estas dos instancias para determinar si nuestro ordenamiento jurídico actual corresponde a los conceptos de vigencia y eficacia.

### **Diferencia entre las instancias formales y no formales de participación ciudadana**

La Constitución Política de Colombia plantea desde su preámbulo que en el ejercicio del poder soberano, la Asamblea Nacional Constituyente decretó la Constitución Política dentro de un marco jurídico, democrático y participativo. Por consiguiente, la constitución comienza promulgando la soberanía popular, dando un giro respecto a lo que se encontraba instituido, es decir que se pasó de un Estado de soberanía representativa a uno en el que cada ciudadano detenta un mínimo de poder. Igualmente, el marco constitucional deja ver que

su procedencia no es solamente de carácter jurídico y democrático, también es de carácter participativo, lo que convierte la participación en uno de los ejes transversalizadores de la constitución y la vida política de Colombia.

Los principios fundamentales de la *carta magna* nuevamente hacen referencia al concepto de participación, al tener esta una relación directa con la organización política, igualmente se refleja como fin esencial del Estado al “facilitar la participación de todos, en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”, (Asamblea Nacional Constituyente [ANC], 1991). Ello significa que todos y cada uno de los colombianos tienen el derecho a intervenir en la toma de decisiones que les conciernen y el Estado colombiano debe facilitar los escenarios y mecanismos deliberativos para lograr dicho fin.

De las normas superiores sobre las que se edifica la democracia participativa, se infiere que el derecho de participación de todas las personas no se circunscribe al ámbito electoral, sino que permea todos los ámbitos públicos, privados, sociales, familiares y comunitarios, en los cuales se han de tomar decisiones que afectan a toda la comunidad. (Corte Constitucional, Sentencia C-127, 2004)

En este orden de ideas, el artículo 3 de la Constitución sigue fortaleciendo el principio de la participación, si bien no se menciona directamente en el artículo, sí se encuentra inscrito en este puesto que consagra la soberanía popular, la cual reside –en primer orden– de forma directa en el pueblo y en segundo orden, en sus representantes, quienes en todo caso deben responder ante sus electores.

Si bien la participación se contempla en la norma de normas, esta necesita de la ciudadanía para poder ser efectiva, por lo tanto se hace necesario abordar la acepción de ciudadanía, pues la misma se define por el acto mediante el cual una persona alcanza su mayoría de edad para poder elegir y ser elegido, es decir para ser un sujeto de derechos frente al Estado. Otra acepción de ciudadanía está dada por una errónea concepción sobre la persona que habita o se encuentra domiciliado en una ciudad, esta corresponde más a la acepción de ciudadano.

La ciudadanía, bajo el concepto que se adopta en el presente texto es aquella que se da mediante el accionar del ciudadano, y para ello, se recoge la definición presente en la misma Constitución: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder”. Esto significa que es ciudadano, quien activamente participa en la conformación, ejercicio y control del poder político, al contrario de quien asume una posición pasiva, siendo este un mero habitante de un territorio determinado.

Se puede decir entonces, que la connotación de participación ciudadana deriva del ejercicio crítico y propositivo que realiza un sujeto en su entorno

político, usando su poder soberano para dar solución a las necesidades que demanda la comunidad.

La Constitución no limita el ejercicio participativo al ámbito electoral, sino que lo amplía a todas las instancias del ejercicio del poder político capacitadas para la definición de asuntos que interesan al ciudadano. Esta redefinición del concepto de participación involucra, entonces, la construcción de un nuevo tipo de ciudadanía, que trasciende el ámbito meramente representativo e incorpora instrumentos novedosos de diálogo entre la sociedad y el Estado. (Corte Constitucional, Sentencia C-831, 2007)

Es pues ciudadano quien por su actuación está inmiscuido en los espacios deliberativos, confronta su posición con argumentos y respeta la decisión tomada por la mayoría. Dicho de otra manera, solo quien participa democráticamente obedece a la categoría de ciudadano. Ello en consonancia con lo que manifestó la Corte Constitucional al precisar que:

[...] el principio de participación democrática expresa no sólo [sic] un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social. (Corte Constitucional, Sentencia C-180,1994)

En el artículo 40 de la Constitución Política se encuentra el elemento esencial de la participación ciudadana, que en conjunción con el artículo 2 de la *carta magna*, facilita la creación de los espacios para la deliberación. Traen estos como resultado, la creación de los dispositivos necesarios con los que cuenta el ciudadano para ejercer su poder soberano cuando decide organizarse y crear espacios participativos que no están regulados por una ley específica; es decir que con fundamento en estos dos artículos es que se soportan y tienen validez las acciones tomadas en las instancias de participación no formal, a diferencia de las formales que se encuentran debidamente estipuladas en leyes y decretos.

## Instancias formales de participación ciudadana

En el siguiente cuadro sobre las instancias formales de participación ciudadana, se podrá identificar que estas están determinadas de acuerdo a su función, cada una obedece a uno de los conceptos: *conformación, ejercicio y control*. Cada instancia se encuentra debidamente denominada acorde a la norma que insta su creación, así como al *nivel organizativo*, es decir, al grupo de ciudadanos o asentamiento poblacional o comunitario. Igualmente, se acoge la categoría del *nivel intervención*, esto es, si la actuación de la instancia de participación corresponde a una acción consultiva, de iniciativa, formativa, entre otras. Y por último, se encuentra la categoría de *obligatoriedad*, lo que implica que deben ser creadas por mandato normativo.

Tabla 1. Matriz Instancias Formales de Participación Ciudadana.

<i>Instancia</i>	<i>Norma</i>	<i>Nivel de aplicación</i>	<i>Nivel de intervención</i>	<i>Obligante</i>
<i>Conformación del poder político</i>				
Consejos consultivos de planificación de territorios indígenas	Ley 152 de 1994	Comunidades indígenas	Análisis, discusión, consulta, recomendación y conceptualización	Sí
Consejos de planeación (nacional y territoriales)	Ley 152 de 1994, reglamentada por el Decreto 2284 de 1994	Nacional, distrital, departamental y municipal	Análisis, discusión, consulta, recomendación y conceptualización	Sí
Consejo comunitario de comunidades negras	Ley 70 de 1993	Comunidades negras	Administrativa, veeduría y conciliación	No
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	Ley 101 de 1990	Municipal	Concertación	Sí
Comité de Participación en Salud	Decreto 1757 de 1994	Distrital, departamental, municipal	Control, iniciativa, planeación, veeduría, consulta, informativa	Sí
Comité de ética hospitalaria	Decreto 1757 de 1994	IPS	Promoción, divulgación, control	No
Consejos territoriales de seguridad social en salud	Ley 100 de 1993. Decreto 1757, Art. 19.	Nacional, departamental y municipal	Dirección, concertación	Sí
Juntas de Educación	Ley 115 de 1994	Nacional, distrital, departamental y municipal	Consulta, iniciativa, fiscalización	Sí

<i>Instancia</i>	<i>Norma</i>	<i>Nivel de aplicación</i>	<i>Nivel de intervención</i>	<i>Obligante</i>
Foros de educación	Ley 115 de 1994	Nacional, distrital, departamental y municipal	Información, consulta, iniciativa	Sí
Consejo municipal de cultura	Ley 397 de 1997	Municipal	Iniciativa, vigilancia, concertación y gestión	Sí
Juntas municipales de deportes	Ley 181 de 1995	Municipal	Iniciativa, vigilancia, concertación y gestión	Sí
Audiencia pública para el otorgamiento de licencias ambientales	Ley 99 de 1993	Municipal	Información y decisión	No
Consejo consultivo de ordenamiento	Ley 388 de 1997, Art. 29	Municipal	Asesoría, consulta	Sí
Comité local de prevención de desastres	Decreto 93 de 1998	Local	Información, gestión y atención	Sí
Comité municipal de integración y desarrollo de la comunidad	Decreto 0646 de 1992	Municipal	Iniciativa, fiscalización, concertación, gestión	Sí
Comisión municipal de policía y participación ciudadana	Ley 62 de 1993	Municipal / institucional	Iniciativa	No
Consejo municipal de paz	Ley 434 de 1998	Municipal	Iniciativa, fiscalización, concertación	No
Comité municipal de desplazados	Ley 387 de 1997	Municipal	Iniciativa, concertación	No
Juntas de vivienda comunitaria	Ley 743 de 2002, Decreto 2350 de 2003	Sectorial	Iniciativa, gestión	No
Comité consultivo de personas con limitaciones	Ley 361 de 1997	Municipal	Consultivo	No
Organizaciones Populares de Vivienda	Decreto 2391 De 1989	Municipal	Cooperación, autogestión	Sí
<i>Ejercicio del poder político</i>				
Juntas Administradoras Locales	Ley 136 de 1994	Comunas y corregimientos	Consulta, iniciativa, fiscalización. Nota: de creación potestativa de las autoridades locales	Parcial

<i>Instancia</i>	<i>Norma</i>	<i>Nivel de aplicación</i>	<i>Nivel de intervención</i>	<i>Obligante</i>
Juntas de Acción Comunal	Ley 743 de 2002, Decreto reglamentario 2350 de 2004	Local	Gestión, formación, planificación e información	Sí
Gobierno escolar	Ley 115 de 1994	Local (cada establecimiento educativo)	Gestión, información, consulta, iniciativa, fiscalización, y decisión	Sí
Comité de participación comunitaria en salud (Copacos)	Ley 10 de 1990	Municipal	Gestión, consulta, iniciativa, fiscalización, concertación, decisión	Sí
Juntas directivas de la Casa de la Cultura	Ley 397 de 1997	Municipal y local	Gestión, iniciativa y decisión	Sí
Consejo municipal de la juventud	Ley 375 de 1997	Municipal	Iniciativa y vigilancia	Sí
Consejo municipal de política social (Compos)	Decreto ley 1137 de 1999	Municipal	Decisión, iniciativa y concertación	Sí
Cabildo abierto	Ley 139 de 1994	Distrital, municipal y local	Decisión y discusión	Sí
<i>Control del poder político</i>				
Veedurías ciudadanas	Ley 850 de 2003	Nacional, departamental y municipal	Vigilancia, fiscalización	No
Comité de desarrollo y control social de los servicios públicos	Ley 142 de 1994 y Decreto 2157 de 1999	Municipal	Vigilancia, fiscalización, y decisión	Sí
Juntas de vigilancia	Ley 134 de 1996, Art. 144	Municipal	Vigilancia	No
Asociaciones o ligas de usuarios	Decreto 1416 de 1990, Decreto 1751 de 1994	Municipal	Consulta, iniciativa, fiscalización, concertación, decisión	No
Comité de veeduría comunitaria	Decreto 356 de 1994	Sectorial y local (área de operación de servicios de seguridad privada)	Iniciativa	Sí

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2004) y Fernández Correa (2004)

## Instancias no formales de participación ciudadana

La tabla 2 corresponde a las instancias no formales de participación ciudadana, en ella se señala el objeto para el cual se constituyó cada una, el nivel organizativo y el nivel de intervención. De estas instancias no es posible profesar obligatoriedad alguna, pero sí se puede observar el nivel de eficacia que han tenido de acuerdo con la función que han realizado.

Tabla 2. Matriz Instancias no formales de participación ciudadana

<i>Instancia</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Nivel de aplicación</i>	<i>Nivel de intervención</i>	<i>Observaciones</i>
Asambleas Municipales Constituyentes (AMC)	Espacios municipales de participación democrática, orientados a fortalecer la capacidad del sector social y de la ciudadanía para la gestión política, económica y social.	Municipal	Control social a la gestión pública; rendición pública de cuentas; jornadas de acuerdos; presupuestos participativos; planeación participativa; pactos de convivencia; construcción y ejecución de políticas públicas	Entre el 2000 y 2008, en Antioquia había 72 AMC. Aquella del municipio de Tarso fue la más significativa. Se desarrollaron como ejercicios de soberanía popular con autonomía territorial de carácter democrático para facilitar la transformación social.
Asamblea Provincial del Oriente Antioqueño	Articular un sujeto colectivo, con proyecto estratégico, sobre el territorio. Se concibe al Oriente Antioqueño como una provincia autónoma, con alto desarrollo humano, conciliadora, incluyente, democrática y que se apropia de manera colectiva de sus recursos.	Subregional	Toma de decisiones políticas, participación en procesos de paz y reconciliación, víctimas y desmovilización	Es un proceso subregional que trata asuntos relativos al oriente antioqueño, surgió como iniciativa frente al conflicto armado.
Presupuesto participativo de la ciudad de Medellín	Transformación de la ciudad a partir de la creación de escenarios y procesos de participación ciudadana, la construcción colec-	Local, comunal, municipal	Planeación, presupuestación y organización ciudadana	Fue una iniciativa de un movimiento social de 1980, durante ese tiempo las organizaciones sociales y ONG de la ciudad busca-

<i>Instancia</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Nivel de aplicación</i>	<i>Nivel de intervención</i>	<i>Observaciones</i>
	tiva, la concertación y la decisión sobre el presupuesto público y los asuntos del desarrollo local.			ron su implementación, hasta que en el 2004 se incluyó en el plan de desarrollo municipal. Se implementó mediante acuerdo N.º 43 de 2007 y Decreto N.º 1073 de 2009. Posteriormente, se modificó por el proyecto de acuerdo 055 de 2016. Se incluyeron luego en la Ley 1757 de 2015.
Comunidad de Paz de San José de Apartadó	Mecanismo alternativo frente a los actores armados, para salvaguardar la vida y la integridad de la comunidad.	Local	Confrontación pacífica y no-violenta del conflicto	La comunidad del Corregimiento de San José de Apartadó, luego de un amplio proceso de consulta interna y acogiendo la voluntad de la mayoría de sus habitantes decidió declararse Comunidad de Paz de San José de Apartadó, mientras el conflicto interno persista y la guerra continúe.

Fuente: elaboración propia

En síntesis, las instancias formales de participación ciudadana son unos escenarios en los que se insta a la participación de un determinado grupo de ciudadanos para que tomen decisiones que conciernen a la comunidad en general, dichas instancias se encuentran secularizadas por sector, ya sea educación, salud, vivienda, cultura, deporte, entre otros. Las instancias formales de participación están debidamente enunciadas en la norma y en algunos casos, hasta cuentan con decretos de carácter reglamentario y su ámbito de actuación se encuentra en los diferentes niveles de organización territorial (nacional, departamental, distrital, municipal, local, comunal, barrial, veredal y de poblaciones indígenas y negritudes).

El nivel de acción es el componente esencial de estas instancias, van desde lo consultivo, la fiscalización, la gestión, la iniciativa, la decisión, hasta aspectos tan determinantes como la concertación, la asesoría, la información y el direccionamiento. Allí radica precisamente el núcleo de su funcionalidad; las labores para las cuales fueron creadas las diferentes instancias formales de participación ciudadana pretendían la convergencia entre una necesidad de carácter social y la toma de decisiones en el ámbito gubernamental, pero tal aspecto se ve limitado cuando el actuar de los ciudadanos que integran el escenario de participación formal se interrumpe porque la decisión al interior del escenario no tiene poder vinculante para que el ente gubernamental adopte la decisión que se profiere en dicho escenario participativo.

Es entonces cuando se genera un quiebre y por consiguiente, la conformación de dicha instancia se vuelve inocua; de 34 escenarios identificados en el cuadro de las instancias formales, la conformación de 11 de estos espacios no es obligatorio para los mandatarios, solo uno de ellos se puede crear parcialmente y de los que quedan, 22 deben estar constituidos en los diferentes entes territoriales.

Pero el hecho de que exista obligación de crear 22 escenarios de participación no garantiza que se adopten sus determinaciones. Como se evidencia en el cuadro, el común denominador es que estas tienen un carácter netamente consultivo, la decisión final queda a la deriva, lo que se traduce en la generación de toda clase de vicisitudes para que la determinación tomada no sea acatada, y es en últimas, el mandatario quien decide si hace caso omiso o no de la determinación que tomó la instancia de participación. Todo ello ocurre porque las determinaciones de los órganos de participación no tienen carácter vinculante. A lo anterior hay que sumar que la no conformación de un escenario de participación no acarrea sanciones para los gobiernos que obvian dicha tarea.

La constitución de estas instancias de participación depende en gran medida de varias características del ente territorial, como: número de habitantes, grado de empoderamiento de los ciudadanos, cultura política de los mismos, y la voluntad política del mandatario, quien en última instancia, es el que puede formalizar la existencia de dicho escenario en la territorialidad. Adicionalmente, hay que manifestar que muchas de estas instancias se crean de manera coyuntural –como el consejo de planeación territorial–, mientras que otros sucumben por inanición, ya que no logran mantener la presencia/participación del número de ciudadanos que se requiere, al no contar con las instancias que impulsan el funcionamiento de la administración, en el caso de los escenarios de control o las veedurías. El panorama resulta muy poco prometedor ya que el carácter vinculante que debieron tener las determinaciones o decisiones tomadas por el

escenario de participación no lo abordó la norma que las constituyó, dejando a los participantes sin capacidad de maniobra o poder decisorio.

Ahora bien, los escenarios no formales de participación se fortalecen al ser espacios amplios de deliberación en los cuales confluyen varios sectores que representan a las organizaciones sociales, comunitarias, ciudadanas, oficiales y políticas. Esto hace que dichos espacios deliberativos y de concertación sean reconocidos y legitimados por los diferentes actores del poder político institucionalizado, lo que permite que las discusiones allí dadas tengan un carácter vinculante.

Caso tal ocurre en el ejercicio participativo de planeación y determinación del presupuesto que en sus inicios, fue un escenario de participación no formal, y por su alto grado de representatividad y legitimidad en la ciudadanía, se hizo necesaria la reglamentación desde el gobierno local para su funcionamiento. Es a partir de este escenario de cohesión ciudadana que se confiere representatividad a los líderes de la comunidad para que prioricen las necesidades barriales, las que se refrendan después de un proceso deliberativo, por medio de un ejercicio de participación democrática con el que se logra legitimar la acción de la ciudadanía. Además, el conocimiento que los ciudadanos tienen de su entorno permitió alcanzar la representatividad y legitimidad necesarias para poder llevar a cabo acciones concretas en beneficio de las comunidades, dichas acciones mejoran la calidad de vida de los ciudadanos.

Las Asambleas Municipales Constituyentes (AMC), se presentaban como un escenario fiel de concertación y de toma de decisiones de carácter vinculante demandadas por la ciudadanía como constituyente primario, surgió así la posibilidad de que en cada municipio de Antioquia se gestaran acciones de cogobierno que ayudaran a dar un salto en lo político, social, cultural y en el desarrollo municipal, además de confrontar la realidad del devenir del conflicto armado que se estaba presentando en muchos municipios del departamento.

En su momento, se consideró que las Asambleas Municipales Constituyentes eran el máximo espacio de deliberación pública que existía en los municipios, allí se desarrollaban todas las acciones para la toma de decisiones concertadas entre el gobernante y los ciudadanos a partir de ejercicios como la construcción de planes de desarrollo participativos, planeación participativa, determinación de presupuesto participativa y control social. Se tramitaban y acordaban propuestas con los diferentes actores sociales en torno a los asuntos prioritarios de los entes territoriales que luego constituían decisiones y acciones públicas. Como efecto colateral, el escenario de participación amplió su capacidad de acción y se convirtió en un espacio de formación política de ciudadanos a través del fomento de la deliberación y la promoción de la convivencia pacífica, por

consiguiente, la ciudadanía se empoderaba. Vale la pena aclarar que estos ejercicios aún perduran en algunos municipios de Antioquia y los ciudadanos que participan en estos escenarios siguen siendo los principales constructores de la realidad política local.

La Asamblea Provincial de Oriente es otro escenario en el que sus líderes, mandatarios y ciudadanos, se dieron a la tarea de reconocer para sí y en provecho de las demás subregiones, las riquezas que generaba el oriente antioqueño para el resto del departamento, además de la determinación de confrontar con vehemencia y de manera no violenta el conflicto armado presente en esta subregión.

La Comunidad de Paz de San José de Apartadó es otro caso ejemplar puesto que a partir de la cohesión social y la determinación de sus ciudadanos de hacerse respetar, sus habitantes decidieron declararse como una comunidad en la que no prestarían ayuda a ningún ejército como contraprestación para que su comunidad tuviera las posibilidades de acceder a un paz real.

De los escenarios no formales de participación, se puede enunciar que estos son de creación espontánea y con durabilidad en el tiempo. Por su cohesión y la fuerza de legitimación que tiene sobre sus miembros, resulta ser un escenario casi indiscutiblemente acatado por el mandatario, pues resultaría poco conveniente ir en contra del interés general, aún más si este se encuentra empoderado. El carácter progresivo y proactivo, además de innovador de los escenarios no formales de participación permiten que, de manera acertada, se generen respuestas inmediatas a la demanda de la comunidad, y por su alto número de participantes, genera mayor visibilidad.

Ahora bien, tal vez es el ámbito deliberativo y decisorio el que da legitimidad a estos escenarios de participación no formal, la afluencia de un número amplio de ciudadanos que discuten temas concernientes a su realidad, para los cuales encuentran posibles soluciones de manera concertada. Esto es lo que permite que dichos escenarios se posesionen de forma positiva en el contexto ciudadano. Se debe abordar ahora el segundo propósito del presente trabajo, encaminado a contrastar los escenarios formales y no formales de participación ciudadana bajo los conceptos de vigencia y eficacia.

## **Vigencia y eficacia**

La participación democrática se entiende como un proceso social en el cual los ciudadanos y sus organizaciones se involucran para definir asuntos públicos. En consonancia con ello, la Corte Constitucional refiere que esta...

[...] Expresa un proceso social de intervención de los sujetos en la definición del destino colectivo [...] Se concibe y se vivencia como un principio de organización

y de injerencia activa de los individuos, que irradia todos los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en los distintos campos y esferas de la vida social. (Corte Constitucional, Sentencia C-180, 1994)

La participación democrática requiere que las personas y las organizaciones desarrollen una actitud proactiva y propositiva hacia lo colectivo, la aceptación del pluralismo y una actitud amplia e incluyente frente a lo que atañe al interés público. Esto en el marco de un ejercicio en el que gobierno y ciudadanía se convierten en los agentes corresponsables de la construcción de una ética de lo público fundamentada en la voluntad general, el consenso y el manejo transparente e íntegro de los recursos. Lo anterior permite que las personas tomen conciencia sobre las problemáticas que viven, para organizarse con otros en igual o similar condición y movilizarse a través de la acción pública ciudadana.

En este acápite es importante delimitar el concepto de validez puesto que para que una norma sea vigente, debe ser válida, esto es, debe cumplir con un proceso de creación puesto que la misma se debe producir de acuerdo con los requerimientos establecidos por disposiciones superiores. Alexy (1994) plantea que:

A este tipo de concepto se hace referencia cuando se dice que una norma vale jurídicamente cuando es dictada por el órgano competente, de acuerdo con el procedimiento previsto y no lesiona un derecho de rango superior; dicho brevemente: cuando es dictada conforme al ordenamiento. [...] La condición de la validez jurídica de un sistema de normas es que las normas que a él pertenecen sean eficaces en general, es decir, que valgan socialmente. (p. 89).

Pero existen otros ámbitos en los cuales la validez también supone consenso social, para Habermas (1987) la validez se encuentra en el mundo social de la acción regulada por normas. Bajo dicha premisa, el sujeto se relaciona con algo objetivo y se comporta de forma correcta debido a que cree observar una norma de acción vigente. En este modelo el actor solo puede seguir o violar las normas que él considera subjetivamente válidas o justificadas y por tanto, queda expuesto a un enjuiciamiento de carácter objetivo. El sujeto realiza una interpretación racional de su acción, basándose en el cotejo entre la vigencia social y la validez construida de manera contra fáctica, de un contexto normativamente dado.

Jurídicamente, la vigencia se entiende como la posibilidad de aplicar las normas, dependiendo de postulados específicos de tiempo, modo y lugar. La relación radica en el hecho de que las normas se dictan con una función social determinada, nacen conforme a un proceso previsto, y en tanto cumplan los requerimientos, se puede exigir su cumplimiento. Las normas rigen dentro del territorio sujeto a la jurisdicción estatal para mantener el orden público, se hacen parte inseparable de la persona, como su sombra, y otorgan facultades

con respecto a su reconocimiento jurídico, al igual que su capacidad para actuar.

Es una verdad de Perogrullo que para el derecho la norma es esencial, pero no es suficiente que esta exista, para que realmente tenga una influencia intersubjetiva, que se debe exigir y por demás, cumplir con los objetivos para los cuales se creó, a saber, que tenga una función social que guíe, restrinja, garantice y eduque a los sujetos que hacen parte del constructo social. Para ello, resulta indispensable que las normas se puedan aplicar materialmente, que existan situaciones fácticas de hecho para las cuales fueron creadas; que sus mandatos –aun cuando no se cumplan voluntariamente– sean exigidos por los aparatos con los que cuenta el Estado, que se sancionen los incumplimientos a sus prohibiciones, o se reconozca su carácter laudatorio; asimismo, que se ofrezcan las garantías para la realización de las prescripciones y de los derechos reconocidos, esto es, para que sean eficaces.

El carácter eficaz de la norma, debe asegurar que se creen los medios, mecanismos, herramientas, instituciones y órganos que vuelvan realizable su aplicación. Deriva de ello que, al no estar dotadas las normas de dichos dispositivos, entran en desuso o se vuelven obsoletas, por lo tanto sus disposiciones tornan inaplicables. Lo anterior provoca su derogación formal posterior, aunque no su expulsión inmediata del ordenamiento jurídico, ya que estas perviven ante el cambio de circunstancias o intereses. La eficacia se debe evaluar con respecto a la utilidad que posee la norma en la sociedad, la correlación entre lo jurídicamente preceptuado y el fenómeno social que en realidad suscita, lo cual conlleva la realización del derecho, se reputa así la función que tiene el derecho para regular la conducta intersubjetiva humana, y la capacidad o carácter de obligatoriedad general de la norma.

Lo anterior permite definir que una norma es eficaz cuando los miembros de la sociedad la acatan, su introyección se debe dar tanto en el ámbito social como en el personal, pues de allí se reputa la calidad de la norma, predicándose así los propósitos para los cuales fue creada. Se entiende que no basta entonces con la existencia de una norma que por sí sola desarrolle preceptos que impidan, manden o permitan, se requiere de una correspondencia entre norma y realidad, para que refleje así la situación existente o que desee crearse, y que pueda efectivamente tener aplicabilidad en un tiempo y espacio determinado.

La validez normativa, vista desde el ángulo de la eficacia, se expresa en la existencia de instituciones y mecanismos que aseguren el cumplimiento y la realización de la norma. Ello no quiere decir que por ser esta de carácter general, impersonal y abstracta se quede en el plano de lo efímero, por el contrario, se debe asegurar que desde el momento en el que se tiene la convicción de la

necesidad de ejercer la regulación en cuestión, se determine cuál es la forma precisa, la institución propicia y el mensaje de introyección asertivo, para que esta sea de cumplimiento por parte de los actores del Estado con el objeto de garantizar el orden jurídico justo, esto es, para que la aplicabilidad de la misma se dé dentro del plano particular, personal y concreto.

Para determinar la vigencia y la eficacia de los escenarios de participación, también resulta preponderante su capacidad de maniobra, el nivel de injerencia y el grado de operatividad, de manera que se cumplan o se lleven a cabo las decisiones o determinaciones tomadas. De nada sirve que exista una instancia que se convoca para aportar y tomar decisiones respecto a asuntos de interés general y que no se puedan aplicar sus determinaciones por falta de herramientas que lleven a materializar la determinación tomada. Es precisamente en este punto en el que más se aplica el concepto de eficacia, puesto que los propósitos mediante los cuales se crea la instancia de participación se deben cumplir de manera formal y no de forma material.

Son entonces las instancias formales de participación ciudadana los escenarios a través de los cuales el legislador delegó un poder de acción a los asociados que integran dichos espacios. Algunos tienen el grado de reconocimiento y de funcionamiento, como las veedurías ciudadanas, las Juntas Administradoras Locales y las Juntas de Acción Comunal. El resto de instancias formales que existen en determinadas territorialidades dependen de la disposición imperativa que posea la norma acorde a la institucionalidad a la cual está inscrita, como las Juntas educativas, los Compos y los Copacos. Algunas instancias dependen directamente de entidades públicas y de sectores que pueden facilitar su funcionamiento, como los gobiernos escolares, foros educativos, Comités de Ética Hospitalaria, Consejos de Seguridad Social en Salud y Cabildos abiertos. Pero también es necesario identificar que la mayoría de estas instancias depende de la voluntad política del mandatario de turno para que las conforme de manera válida, como sucede con los Comités de Planeación o el Comité Consultivo de Ordenamiento, la Junta Municipal de Deportes, el Consejo de Municipal de Cultura y el Comité Local para la Prevención de Desastres.

Por otro lado, los escenarios no formales de participación presentan variaciones notorias con respecto a las instancias legales. En primer lugar, no tienen un número cerrado o cupo limitado para la asistencia de ciudadanos, estos van en representación propia o de diferentes grupos de los cuales son miembros. Son escenarios plurales a los cuales concurre un número significativo de ciudadanos a debatir democráticamente sobre aspectos de interés general, a sabiendas de que estas decisiones impulsan acciones que concluyen en realidades locales. Otro aspecto que caracteriza a estas instancias es que en la misma convergen

las acciones que determinan la conformación, el ejercicio y control del poder político.

Por consiguiente podemos extraer que las instancias de participación ciudadana, formales y no formales, tienen el mismo objetivo con respecto al aporte que se realiza al instaurar una cultura política en la cual los ciudadanos participen del funcionamiento del Estado. Ambos mecanismos comparten elementos que los unen profundamente, pero se diferencian en cuanto a su capacidad de maniobrabilidad y operatividad, los dos aspectos que en últimas, son los resultados que interesan a los ciudadanos; es a partir de los elementos divergentes que se puede concluir sobre la vigencia y eficacia de los escenarios de participación formales y no formales.

## **Conclusiones**

Es pertinente recordar que la pregunta germen de este escrito busca deducir si los escenarios formales de participación ciudadana son los espacios más idóneos para posibilitar e impulsar la acción participativa e incluyente de los ciudadanos para la consolidación del Estado Social de Derecho. A partir de esta duda, se trazó el objetivo de llegar a una conclusión por medio del razonamiento, con fundamento en un conocimiento previo sobre los escenarios legales de participación ciudadana y si realmente eran estos los espacios que le permitían al ciudadano intervenir de forma asertiva en la conformación y control del poder político.

De acuerdo al interrogante principal, se colige que, desde un ámbito legal, los escenarios de participación ciudadana formales son los espacios idóneos para que los ciudadanos aporten a la consolidación del Estado Social de Derecho, esto se puede extraer de la misma norma que los constituye. Pero esto solo es así en el papel, en el plano real, la mayoría de estos escenarios no resultan provechosos, esto depende en parte del contexto en el que se desarrolle, ya que las normas que propenden por su creación no entregan las herramientas suficientes y no se les dota con la institucionalidad necesaria para que su funcionamiento no dependa en gran medida de la voluntad política y del empoderamiento de los ciudadanos.

La voluntad política no solo debe estar representada en el mandatario de turno que opte por convocar a la ciudadanía para que copen las diferentes instancias participativas creadas por la ley. La voluntad política también debe extenderse a todos los sujetos que cumplen una función dentro de una entidad pública, también debe estar presente en el legislador que debe asumir de manera responsable su labor, creando normas con los elementos suficientes para apoyar la acción de los ciudadanos que actúan dentro de las instancias legales

de participación, y por consiguiente, debe considerar la conformación de los diferentes escenarios acorde a la categorización del municipio.

El ejercicio participativo es de corresponsabilidades, y por lo tanto, se necesita de una ciudadanía empoderada y debidamente informada que reclame para sí estos escenarios y que estos sean verdaderamente incluyentes. Lo anterior se puede lograr a través de la iniciativa ciudadana o accediendo a los mecanismos de participación para que estas instancias sean dotadas de las facultades necesarias y así dar cumplimiento a las determinaciones que coadyuven a la consolidación del Estado Social de Derecho.

Respecto al objetivo trazado, se concluye que en la actualidad los escenarios formales no son el medio adecuado para que la ciudadanía intervenga de forma asertiva en la conformación, ejercicio y control del poder político, puesto que no genera representatividad y legitimidad, dos elementos cruciales que sí se evidencian en las instancias no formales de participación. Esto resulta supremamente paradójico pues los escenarios dotados de legalidad no convocan al ciudadano, pero en cambio los escenarios no formales sí logran seducir a los ciudadanos participantes. Es evidente que el nivel de acercamiento y el grado de empoderamiento se dan por la capacidad de acción, ya que es en dichos espacios en los que el sujeto político surge y sus ideas reciben atención y consideración para mejorar los niveles de vida individuales, comunales y municipales, es decir, a estos escenarios ingresa un sujeto que se convierte en ciudadano.

Al abordar el planteamiento desde la eficacia normativa que puedan tener los escenarios legales de participación, el presente escrito infiere que las instancias formales no cuentan con los dispositivos necesarios, por lo que en muchos entes territoriales, dichos escenarios entran en desuso o simplemente ni siquiera han sido implementados. Es decir que actualmente, algunas de estas instancias no cumplen su función material, por lo que se encuentran derogadas formalmente, aunque pervivan en el ordenamiento jurídico.

Si bien la ley que contiene la instancia participativa existente y la norma que de manera especial la regula no resultan útiles para el contexto en el cual se desarrolla dicha instancia, esto no corresponde al fenómeno social dado, y por demás no se encuentra inserta en los ciudadanos, esto es, no se presenta un flujo entre la norma y la realidad por lo que dicho precepto resultar ser ineficaz. Caso contrario ocurre con las instancias no formales, pues estos escenarios están a la par con la realidad que se suscita en cada nivel de aplicación, igualmente se caracterizan porque el fenómeno social se presenta de manera acorde con las condiciones que demandan los asociados y generan resultados que copan las expectativas que estos puedan tener de manera individual o colectiva.

Debiera el ejecutivo y el legislador conectarse más con la realidad local y propiciar que cada instancia de participación formal tuviera una conexión con aquellos escenarios de deliberación ampliada, para que recíprocamente estos intercambien los aspectos positivos que cada uno soporta, es decir, que confluyan entre ambos la legitimidad, la operatividad y la eficacia normativa.

## Referencias

Alcaldía de Medellín (2009, julio 22). *Decreto No. 1073 de 2009 Por medio del cual se reglamenta el acuerdo 43 de 2007 en lo referente a la planeación local y el presupuesto participativo de Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Alcaldía de Medellín (2011). *ABC de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Alexy, R. (1994). *El concepto y la validez del Derecho*. Barcelona: Gedisa S. A. Barcelona.

Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*. Colombia: Corte Constitucional. Recuperado de <http://www.constitucioncolombia.com/indice.php>

Atienza, M. (1991). *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Colombia (1887, agosto 15). Ley 153 de 1887. Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887. Parte Primera. Reglas generales sobre validez y aplicación de las leyes. *Diario Oficial* (7.151). Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=15805>

Concejo de Medellín (2007). *Acuerdo Municipal N° 43 DE 2007. Por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación –Acuerdo 043 de 1996– y se modifican algunos de sus artículos*. Medellín: Concejo de Medellín.

Congreso de Colombia (1994, mayo 31). Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. *Diario Oficial* (41.373). Recuperado de [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3659\\_documento.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3659_documento.pdf)

Congreso de Colombia (1994, julio 15). Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. *Diario Oficial* (41.450). Recuperado de [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=ahVO3Kva7iZn6I9-UVQOjDsinYxZp3MoA-7AokwtqnR0KsDKbMzIJ!-1088947312?nodeId=%2FOCS%2FMIG\\_5817353.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=ahVO3Kva7iZn6I9-UVQOjDsinYxZp3MoA-7AokwtqnR0KsDKbMzIJ!-1088947312?nodeId=%2FOCS%2FMIG_5817353.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

Congreso de la República (1983, diciembre 22). Ley 49 de 1983. Por el cual se constituyen las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, se reorganizan las Juntas Municipales de Deportes y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* (16.428). Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81074>

Congreso de la República de Colombia. (1994, febrero 8). *Ley 115 de 1994. Por la cual se dicta la Ley General de Educación*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Educación. Recuperado de: [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf)

Congreso de la República (1994, julio 11). Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* (41.433). Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=2752>

Congreso de la República (1997, agosto 7). *Ley 397 de 1997. Ley General de Cultura. Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.* Recuperado de <https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/ley-397-de-1997-ley-general-de-cultura>

Congreso de la República (1998, agosto 5). Ley 472 de 1998. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* (43.357). Recuperado de [http://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013\\_html/Normas/Ley\\_472\\_1998.pdf](http://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Ley_472_1998.pdf)

Congreso de la República (2003, noviembre 19). Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. *Diario Oficial* (45.376). Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10570>

Congreso de la República (2015, julio 6). Ley Estatutaria 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana. *Diario Oficial* (49.565). Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=62230>

Correa Mejía, J., y Galindo Recero, A. (2004). *Asambleas Constituyentes, Ciudadanas o Comunitarias. El Hogar de la Participación*. Medellín: Gobernación de Antioquia, Secretaria de Participación Ciudadana y Desarrollo Social.

Corte Constitucional (1992). *Sentencia No. T-406/1992. Estado Social De Derecho/Juez de tutela*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm>

Corte Constitucional (1994). *Sentencia No. C-180/1994. Democracia Participativa-Alcance/Participación Ciudadana*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-180-94.htm>

Corte Constitucional (1995). *Sentencia C-447/1995. Alcalde-Autorización para diseñar mecanismos de participación/Participación Ciudadana*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-447-95.htm>

Corte Constitucional (2004). *Sentencia C-127/2004. Derecho de participación ciudadana- Características jurídicas. Derecho de participación-No circunscrita al campo electoral/Derecho de Participación-Alcance*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-127-04.htm>

Corte Constitucional (2007). *Sentencia C-831/2007. Participación Ciudadana-Redefinición del concepto*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-831-07.htm>

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia. (2004). *Procesos de Planificación Subregional*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia.

Fajardo Landaeta, J. (2001). *La participación social: todavía ausente*. Medellín: Imprenta Departamental de Antioquia.

Fernández Correa, P. (2004). *Gobernabilidad, Planeación del Desarrollo y Presupuesto Participativo como Instrumentos de Gestión de lo Público*. Bogotá: Corporación Viva la Ciudadanía, Servigraphic Ltda.

Fucito, F. (1999). *Sociología del derecho. El orden jurídico y sus condicionantes sociales*. Buenos Aires: Editorial Universidad de Buenos Aires.

Gaviria Díaz, C. (1992). *Temas de introducción al derecho*. Medellín: Señal Editora.

Gobernación de Antioquia (2005). *Escuelas de Formación en Competencias Ciudadanas, Módulos: Participación y Gestión Pública, y El Control Social*. Medellín: Gobernación de Antioquia.

Gobernación de Antioquia, Instituto de Estudios Regionales (INER) (2006a). *Asambleas Municipales ¿Movimientos Sociales, Organizaciones o Acciones Colectiva? Una Propuesta Interpretativa*. Medellín: Gobernación de Antioquia.

Gobernación de Antioquia, Instituto de Estudios Regionales (INER) (2006b). *La Fuerza de lo Cotidiano en la Gobernabilidad Local. Cinco Asambleas Municipales*. Medellín: Gobernación de Antioquia.

Gobernación de Antioquia, Secretaria de Participación Ciudadana y Desarrollo Social (2005). *Cómo Construir Presupuestos Participativos, Experiencias Pioneras en Antioquia*. Medellín: Gobernación de Antioquia.

Gómez Hernández, E. (2005). *Esperanza. Vivir Bien Frente al Desarrollo, Procesos de Planeación Participativa en Medellín*. Medellín: Pregón Ltda.

Habermas, J. (1987). *Teoría de la Acción comunicativa, Tomo I* (4<sup>o</sup> ed.). Buenos Aires, Argentina: Taurus Editores.

Luhmann, N. (2003). El derecho de la sociedad. Recuperado de <https://archive.org/details/Luhmann-NiklasElDerechoDeLaSociedad>

Martínez, L. D., Moncada, R. (2003). *Control ciudadano a la gestión pública estatal*. Bogotá: Editorial Linotipia Bolívar y Cía.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2004). *Coquito Recargado, Ejercicios Didácticos para Entender los Presupuestos Públicos*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Ortiz Jiménez, W. (2010). *Ciudadanía alternativa. Nuevas formas de manifestación constitucional*. Medellín: Editorial Universidad Autónoma Latinoamericana.

Presidente de la República (1999, diciembre 16). Decreto 2517 de 1999. Por el cual se reglamenta la conformación de los Consejos Ciudadanos de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública, establecidos en el Capítulo II, artículo 4 de la Ley 508 del 29 de julio de 1999. *Diario Oficial* (43.819). Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1541>

Puerta López, U., Pérez Múnera, C. A. (2006). *La participación ciudadana y el desarrollo de la cultura política en Colombia*. Bogotá: Legis S.A.

Corte Constitucional De Colombia. Sentencia No. T-406/1992. Estado Social De Derecho/Juez De Tutela.

Corte Constitucional De Colombia. Sentencia No. C-180/1994. Democracia Participativa-Alcance/ Participación Ciudadana.

Corte Constitucional De Colombia. Sentencia C-447/1995. Alcalde-autorización para diseñar mecanismos de participación/Participación Ciudadana

Sentencia C-127/2004 Derecho de participación ciudadana- Características jurídicas. Derecho de participación-no circunscrita al campo electoral/Derecho de Participación-alcance.

Corte Constitucional De Colombia. Sentencia C-831/2007 Participación Ciudadana-Redefinición Del Concepto

Unión Temporal de ONG, Conciudadanía, Fundauniban, IPC, Corporación Nuevo Arco Iris (2004). *El presupuesto participativo, una propuesta para radicalizar la democracia*. Medellín: Pregón Ltda.

Urán, O. A. (2007, octubre). La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente, los casos de Manchester, Medellín y Porto Alegre. *Controversia*, 189, 173-211. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20100920040318/art7Controversia189.pdf>

Valencia Villa, H. (1987/1997). *Cartas de batalla, una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Cerec.

Vélez Rivera, R. (2008, julio-diciembre). Políticas públicas y gobierno público en Medellín. Estrategias de consolidación del derecho público con perspectiva territorial, 2008-2009. *Revista Ratio Juris*, 25-32.