

# DOCUMENTOS DE TRABAJO

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

**Participación ciudadana aplicable en las políticas públicas urbanas.  
Algunos datos jurídicos\***



Documento de Trabajo elaborado el 5 de octubre de 2015 en el marco de la investigación “Análisis de las políticas públicas de regeneración urbana en el municipio de Medellín: las prácticas de gobernanza y formas de participación, 2004-2015”, adelantada por la Universidad de Antioquia (grupos Gobierno y Asuntos Públicos, Derecho y Sociedad, Derecho y Territorio), la Universidad EAFIT (grupo Derecho y Poder) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Esta investigación es financiada con recursos del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Francisco José de Caldas, Colciencias, Convocatoria 611-2013, código del proyecto 1115-611-38306. Cofinanciada por las universidades y la Escuela citada

## **Participación ciudadana aplicable en las políticas públicas urbanas. Algunos datos jurídicos<sup>1</sup>**

**Ana Victoria Vásquez Cárdenas<sup>2</sup>  
Mario Alberto Montoya Brand<sup>3</sup>**

Si bien la participación ciudadana<sup>4</sup> con frecuencia se encuentra determinada por entornos concretos que la dificultan y desalientan, es decir, por contextos marcados por la violencia política y social; por las precariedades institucionales, particularmente las de carácter estatal; por la marginación histórica de las comunidades respecto del poder económico; por la apatía social frente a las diversas formas de participación; o incluso, por la dificultad para alcanzar resultados concretos favorables a las comunidades como resultado de dispendiosos procesos de participación, conviene conocer estos conceptos, instancias, espacios y mecanismos de participación a fin de apropiárselos y comprender sus debilidades y posibilidades.

Con las advertencias hechas, podemos decir que aunque el tema de la participación ciudadana desborda ampliamente la participación electoral guarda con ella importantes relaciones y puntos de convergencia. En este documento de trabajo se sintetizan las prácticas de participación que pueden llevar a cabo las comunidades interesadas en asuntos relacionados con las políticas públicas urbanas, al tomar en cuenta las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, ambas vigentes y estatutarias, y que contienen algunos instrumentos de importancia para contribuir a que las comunidades se sientan impulsadas a participar, a obtener resultados y a proteger el ejercicio de esa participación. Adicionalmente, se consideran otras vías de participación en los asuntos públicos mencionados que escapan a lo previsto en tales disposiciones; también, debe saberse que por disposición de la Ley 1757 de 2015, el plan de desarrollo debe incluir una política pública de participación democrática. Así mismo, las comunidades tendrán igualmente que estar preparadas para una participación virtual, a través de medios electrónicos; y conocer tanto las modalidades de financiación de la participación ciudadana como los incentivos simbólicos. Se asume que hay cuatro modelos de participación, y dentro de ellos algunas prácticas que se pueden poner en marcha:

---

<sup>1</sup> Documento de Trabajo elaborado el 5 de octubre de 2015 en el marco de la investigación “Análisis de las políticas públicas de regeneración urbana en el municipio de Medellín: las prácticas de gobernanza y formas de participación, 2004-2015”, adelantada por la Universidad de Antioquia (grupos Gobierno y Asuntos Públicos, Derecho y Sociedad, Derecho y Territorio), la Universidad EAFIT (grupo Derecho y Poder) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Esta investigación es financiada con recursos del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Francisco José de Caldas, Colciencias, Convocatoria 611-2013, código del proyecto 1115-611-38306. Cofinanciada por las universidades y la Escuela citada.

<sup>2</sup> Profesora de la Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, integrante del Grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos, correo electrónico: ana.vasquez@udea.edu.co.

<sup>3</sup> Profesor de la Universidad EAFIT, integrante del Grupo de investigación Derecho y Poder de la Escuela de Derecho, correo electrónico: mbrand@eafit.edu.co.

<sup>4</sup> En Colombia la legislación no diferencia claramente entre participación ciudadana, social, comunitaria o electoral.

**Modelo de participación representativa o indirecta (PR):** se trata de la participación que gira alrededor de las clásicas elecciones de candidatos para ocupar los cargos de gobernador y diputados; alcalde y concejales, miembros de las juntas de administración locales y corregidores. Todos estos cargos, pero particularmente los de alcalde y concejales son claves en lo relacionado con políticas públicas urbanas, pues son estos últimos quienes finalmente aprueban y adoptan el plan de desarrollo municipal y los demás instrumentos jurídicos que expresan las políticas públicas urbanas. Particularmente es importante atender el programa de gobierno del alcalde electo que es la base para el plan de desarrollo.

**Modelo de participación directa (PD):** Se distinguen aquí dos modalidades, la primera es la PD de tipo asambleísta que denominamos también como comunitaria, es decir el tipo de participación centrada en la reunión de miembros de la comunidad en asambleas que de manera simultánea escuchan y son escuchados por el Estado; la segunda es la PD de tipo plebiscitario, de carácter electoral, sus caracterizaciones podrían ser así:

*PD de tipo asambleísta o comunitaria:* se trata de la presencia física de la comunidad (en rigor no necesariamente ciudadanos o electores en sentido formal) en reuniones amplias relativas a las políticas públicas urbanas, para informarse, opinar y discutir usualmente con presencia de servidores públicos, asuntos a tratar vinculados a la comunidad. Es muy importante, en virtud de la presencia física de los interesados o afectados, la interacción directa entre servidores públicos y comunidad, las temáticas definidas o limitadas, y el reconocimiento recíproco de miembros de la comunidad. Hacen parte de ella: las audiencias públicas participativas en la rendición de cuentas, la participación en el cabildo abierto, la participación en asambleas a través del presupuesto participativo, entre otras.

*PD de tipo plebiscitario:* electoral en sentido amplio (elegir o rechazar servidores públicos, opciones políticas y normas jurídicas, todos ellos de interés para las políticas públicas urbanas). Lo central es el acto individual de votación. Es un modelo de participación que incrementa la participación electoral, supera la simple elección de candidatos, y cuenta con previos controles jurídicos de contenido (jueces y asambleas normativas). Se incluyen: iniciativa popular legislativa y normativa, cabildo abierto, revocatoria del mandato, referendo, consulta popular, y aun el plebiscito. Cabe aclarar que por ser de iniciativa exclusiva del alcalde no proceden respecto del plan de desarrollo y el plan de ordenamiento territorial.

**Modelo de participación deliberativa (PDL):** carácter normativo, alcances complementarios de la democracia representativa y participativa, confiere importancia a la deliberación más que a la votación, se basa en los mejores argumentos, en la racionalidad y en la neutralidad, participan los afectados e interesados, no decide la mayoría sino los mejores argumentos. Es interesante porque hace más difícil el secreto, contribuye a superar la desconexión entre tecnocracia y democracia, además del elector cuentan los

marginados y excluidos, obliga a tomar en consideración los intereses ajenos; evita la tiranía de la mayoría; reduce las razones inaceptables. Hacen parte de ellas la participación a través de o en los consejos territoriales de planeación, las alianzas para la prosperidad, el diálogo social, entre otros.

***Modelo de participación en el control (PC):*** se caracteriza por consistir en que la persona o ciudadano participa al activar mecanismos estatales de control, así mismo, al asociarse para proteger sus intereses con ONGS, universidades, fundaciones, gremios, medios de comunicación, etc. Estos mecanismos estatales de control están presentes en diferentes ramas del poder público estatal y en diferentes instituciones y niveles territoriales y administrativos. Atendiendo al ordenamiento jurídico colombiano, en términos generales pueden dividirse así: judiciales, a través de la interposición de numerosas acciones judiciales, tales como la acción de tutela, la acción de inexequibilidad, la acción de cumplimiento, la acción popular, la acción de nulidad, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la nulidad por inconstitucionalidad, la acción electoral; o también, a través de la interposición de denuncias o quejas como la penal, disciplinaria, fiscal, electoral, administrativa, entre otras. No es el ciudadano, ni el voto, ni las mayorías quienes deciden, decide un tercero, pero su decisión es vinculante, y en tal sentido puede redirigir las políticas públicas, paralizarlas, confirmarlas, según los alcances del pronunciamiento. Es un control que se puede ejercer de manera permanente, aunque es circunstancial y formalmente estructurado, pues cuenta con numerosos requisitos y procedimientos. No exige representación política, ni partidos políticos, y las decisiones suelen ser superiores a las de funcionarios elegidos popularmente, se refiere a temas infinitos pero limitados por el Derecho. También hacen parte de ella la participación en la rendición de cuentas y la participación social ante las corporaciones públicas. La PC puede ser desarrollada individual o colectivamente, a través de veedurías ciudadanas, juntas de vigilancia, comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, auditorías ciudadanas, entre otras.