Artículo resultado de la participación de uno de los autores como integrante del Consejo Departamental de Participación Ciudadana y Control Social de Antioquia (CDPCyCS) por la Universidad Católica Luis Amigó en representación de la Red UNICOSOL Nodo Antioquia y el otro autor como funcionario público asignado por la Dirección de Participación Comunitaria y Ciudadana, Secretaría de Gobierno, Gobernación de Antioquia, para acompañar los Consejos de Participación ciudadana de todo el departamento.

Tipo de artículo: investigación

La participación ciudadana: una mirada desde la gestión de los Consejos de Participación Ciudadana en Antioquia – Colombia (2018-2024)

Citizen Participation: A Perspective from the Management of Citizen Participation Councils in Antioquia, Colombia (2018-2024)

A participação cidadã: uma análise a partir da gestão dos Conselhos de Participação Cidadã em Antioquia – Colômbia (2018-2024)

Martha-Socorro Alzate-Cárdenas[1] & John Wilson Zapata Martínez[2]

Revista En Contexto
Tecnológico de Antioquia, Colombia
ISSN: 2346-3279
E-ISSN: 2711-0044
Periodicidad: Semestral
Julio - Diciembre 2026
encontexto@tdea.edu.co

CC BY NC SA

Doi: https://doi.org/10.53995/23463279.1983
Recibido: 15/07/2025
Aprobado: 30/09/2025

Cómo citar:
Alzate-Cárdenas, M. S. y Zapata Martínez, J. W. (2026). La participación ciudadana: una mirada desde la gestión de los Consejos de Participación Ciudadana en Antioquia – Colombia (2018-2024). Revista *En-Contexto, 14*(26), 299 - 319. https://doi.org/10.53995/23463279.1983

Resumen: El presente artículo aborda la gestión de los Consejos de Participación Ciudadana en entes territoriales de categoría 1, 2 y categoría especial del Departamento de Antioquia-Colombia, a partir de la implementación de la Ley 1757 de 2015 y la Ordenanza 25 de 2023. Es una investigación cuantitativa, que dialoga con los autores y con un experto, a partir de la experiencia en campo, como integrantes del CDPCyCS de Antioquia. Los resultados validan la participación ciudadana como soporte fundamental del modelo de democracia participativa, considerado en la Constitución Política de 1991; por medio de ella se pueden construir espacios territoriales más equitativos y transparentes; sin embargo, para que esa participación sea incidente, se necesita una comunidad informada y formada.

[1] Magíster en Educación, docente investigadora de la Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables de la Universidad Católica Luis Amigó. Grupo de investigación GESNE, Medellín-Colombia, Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5683-7238, Contacto: martha.alzateca@amigo.edu.co

[2] Especialista en Formulación y Evaluación de Proyectos, profesional universitario de la Dirección de Participación Comunitaria y Ciudadana, Secretaría de Gobierno, Gobernación de Antioquia. Orcid: https://orcid.org/0009-0001-9893-4391, Contacto: johnwilsonz07@gmail.com

Palabras clave: Participación ciudadana; Democracia participativa; Control Social; Gestión Pública; Legitimidad.

Abstract: This article addresses the management of the Citizen Participation Councils in category 1, 2 and special category territorial entities of the Department of Antioquia-Colombia, based on the implementation of Law 1757 of 2015 and Ordinance 25 of 2023. It is quantitative research, which dialogues with the authors and with an expert, based on field experience, as members of the CDPCyCS of Antioquia. The results validate citizen participation as a fundamental support of the participatory democracy model, considered in the Political Constitution of 1991; through it, more equitable and transparent territorial spaces can be built; however, for that participation to be incidental, an informed and formed community is needed.

Keywords: Citizen participation; Participatory democracy; Social Control; Public Management; Legitimacy.

Resumo: Este artigo aborda a gestão dos Conselhos de Participação Cidadã nas entidades territoriais de categoria 1, 2 e categoria especial do Departamento de Antioquia-Colômbia, com base na implementação da Lei 1757 de 2015 e da Portaria 25 de 2023. É uma investigação quantitativa, que dialoga com os autores e com um especialista, baseado na experiência de campo, enquanto membros do CDPCyCS de Antioquia. Os resultados validam a participação cidadã como um apoio fundamental ao modelo de democracia participativa, considerado na Constituição Política de 1991; através dele, podem ser construídos espaços territoriais mais equitativos e transparentes; contudo, para que essa participação seja incidental, é necessária uma comunidade informada e formada.

Palavras-chave: Participação cidadã; Democracia participativa; Controlo Social; Gestão Pública; Legitimidade.

Códigos JEL: D72, R58, Z18.

En Contexto
Revista de Investigación en Administración, Contabilidad, Economía y Sociedad

Introducción

Hablar de participación ciudadana implica remontarse a la historia constitucional de Colombia, con la cual se hace visible una diferencia significativa entre un modelo con un "Sistema Popular Representativo" y un modelo de "Democracia Participativa" (A. Pulgarín, comunicación personal, 17 de diciembre de 2024). En el primero, la participación se genera solo con el voto para representación en escenarios de gestión y deliberación pública. El Sistema Popular Representativo deja la claridad de que la gestión pública es tan compleja que se requiere delegar las decisiones en representantes electos; este modelo predomina en algunos países y, para el caso de Colombia, estuvo presente desde 1821 con la Constitución de la República promulgada en Cúcuta, hasta 1991 cuando salió de vigencia la Constitución Política de la República de Colombia de 1886 (Arenas Mendoza, 2021).

En el segundo modelo mencionado "Democracia participativa", la participación trasciende el voto y se convierte en la posibilidad de implicarse en deliberaciones y decisiones político administrativas, lo cual sugiere extender la participación ciudadana más allá de la mera elección de quien los representa (A. Pulgarín, comunicación personal, 17 de diciembre de 2024). Este segundo modelo, vigente desde la Constitución Política de Colombia de 1991, promueve diferentes mecanismos que permiten a ciudadanos influir de manera directa en la formulación, ejecución, seguimiento y control a planes, programas, proyectos y políticas, en el entramado de la gestión pública.

La aplicación de la participación ciudadana, contenida en el segundo modelo, fortalece y legitima las instituciones democráticas a la vez que sirve de fomento de la corresponsabilidad Estado-ciudadano, y de gobernanza con mejores niveles de inclusión y receptividad hacia las necesidades poblacionales; además, incrementa los niveles de confianza entre los actores mismos (del ciudadano al gobierno público y de este al ciudadano). De ahí que la participación ciudadana no solo sea un derecho, sino también un deber, en el que los ciudadanos de manera individual o en colectivo hacen parte de los procesos relacionados con la toma de decisiones en los asuntos que son de interés público, a partir de su propio conocimiento y experticia.

En ese orden de ideas, la participación ciudadana, entendida como la presencia de los ciudadanos en la toma de decisiones de la gestión pública y su aporte a la solución de problemáticas, mejora las condiciones de vida de las comunidades. Algunos antecedentes de la participación ciudadana en Antioquia, donde los autores de este artículo han estado presentes: I) Planeación participativa del Municipio de Barbosa con la implementación de las (ALDEAS), desde 2019. II) La Planeación Local y Presupuesto Participativo (PLPP) de Medellín con

diferentes experiencias desde 2001. III) Convites Ciudadanos Participativos implementados en la Gobernación de Antioquia entre los años 2016 y 2026. IV) Red institucional de veedurías ciudadanas (2016-2026). V) Acompañamiento a las Juntas de Acción Comunal (2011-2026), VI) Presupuesto participativo de los municipios de influencia de Hidroituango del norte antioqueño (2013-2015).

Todos estos procesos han demostrado la importancia de la participación del ciudadano en las decisiones de la Administración Pública, la visibilidad de mejores resultados con el conocimiento de los territorios, aunado a la sabiduría comunitaria. Todas las propuestas fueron formuladas y ejecutadas, siendo asertivas e incidentes en las transformaciones reales de los territorios. Igualmente, en muchos casos, al ejecutarse directamente con y/o por la comunidad fueron más eficientes al hacer rendir los recursos existentes, lo que en términos administrativos mejoró la eficiencia y la efectividad, como principios esenciales del Estado, a partir de la participación de los ciudadanos.

Ahora bien, por ser eminentemente participativa, la Constitución Política de Colombia de 1991 transversa el concepto de "participación democrática", y lo homologa con "participación ciudadana" (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). A lo largo del texto de la Constitución de 1991 algunos artículos sobresalen para efectos de entender la democracia participativa: Artículo 1, fundamenta el Estado Social de Derecho y manifiesta que Colombia es "democrática, participativa y pluralista". Artículo 2, menciona como fin esencial del Estado "facilitar la participación de los ciudadanos". Artículo 40, refiere los "mecanismos de participación política, y derechos políticos". Artículo 41, les indica a las instituciones educativas que deben "enseñar la constitución, fomentarla desde la instrucción cívica y … [empoderamiento] de la participación ciudadana". Artículo 45, habla de la "participación de los jóvenes". Artículo 49, enuncia la "participación en espacios y/o escenarios para garantizar el derecho a la salud". Artículo 60, hace referencia a la "democratización de la propiedad privada, en los casos en los cuales el Estado enajena". Artículo 78, menciona que el "Estado garantiza la participación de la comunidad en asociaciones de consumidores". Artículo 79, referencia el "derecho a un ambiente sano y la garantía de participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla". Artículo 103, establece los "mecanismos de participación: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato". Artículo 107, habla de la "participación en la creación y desarrollo de partidos políticos". Artículo 112, menciona el "derecho a la participación en procesos de oposición al gobierno". Artículo 152, relaciona leyes estatutarias asociadas con la participación. Artículo 270, habla sobre "organización de sistemas de participación ciudadana para vigilancia de la gestión pública". Artículo 318 refiere "la prestación de servicios públicos y participación

ciudadana". Artículo 342, argumenta sobre la "participación de la ciudadanía en los planes de desarrollo" (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

De ahí que, a partir de la puesta en marcha de la Constitución de 1991, se dieran en Colombia elementos normativos e históricos que determinan el apoyo ciudadano en la toma de decisiones y en los actos de corresponsabilidad, derivados de la participación ciudadana, un camino para lograr los fines esenciales del Estado, que se pueden observar en la Ley 134 de 1994: "Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana", Ley 152 de 1994: "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo", donde se ordena explícitamente incluir la participación de los ciudadanos en la planeación del desarrollo en los territorios (Congreso de la República de Colombia, 1994), Ley 850 de 2003: "Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas" (Congreso de la República de Colombia, 2003), Ley 1474 de 2011: "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública", comúnmente llamado "Estatuto Anticorrupción" (Congreso de la República de Colombia, 2011), Ley 1551 de 2012: "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", que ordena a los municipios garantizar el acceso de los ciudadanos a la gestión pública (Congreso de la República de Colombia, 2012), Ley 1755 de 2015: "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición…" (Congreso de la República de Colombia, 2015), y la Ley estatutaria 1757 de 2015: "se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática" (Congreso de la República de Colombia, 2015), entre otras normas que hablan sobre participación ciudadana.

Entrando en materia específica de la Ley 1757 de 2015, donde se establecen las últimas disposiciones en materia de participación ciudadana (Congreso de la República de Colombia, 2015), hacia el modelo de democracia participativa, en el Título VII, de dicha Ley, se aborda la "coordinación y promoción de la participación ciudadana", para lo cual se dan lineamientos para los Consejos de Participación Ciudadana, tanto en el nivel nacional como en el departamental, en el distrital y en el municipal, como espacios participativos para "asesorar" a los gobiernos en la "definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana" (Capítulo I).

Teniendo en cuenta la implementación de la Ley 1757 de 2015, a partir del año 2016 se empezaron a crear los Consejos de Participación Ciudadana en Antioquia, en perspectiva de comunicación, diálogo social entre el Estado y la ciudadana, iniciando con el Consejo Departamental de Participación Ciudadana y Control Social de Antioquia que, en adelante, se nombrará como CDPCyCS.

Al llevar la Ley 1757 de 2015 al ámbito departamental, se creó la Ordenanza 25 de 2023, proceso en el cual se contó con la contribución del CDPCyCS durante dos periodos consecutivos: 2016-2019, 2020-2024. En dicha ordenanza se menciona al CDPCyCS como "actor de la participación ciudadana", "espacio de participación ciudadana", "instancia de participación ciudadana" (Asamblea Departamental de Antioquia, 2023, artículos 12, 24 y 29), espacio en el cual se tuvo la posibilidad de participar activamente desde la formulación y puesta en marcha.

A pesar de las dificultades derivadas del desconocimiento de los servidores públicos y los mismos consejeros sobre los alcances del consejo de participación, el desconocimiento de la existencia de la obligatoriedad de la ley, del poco financiamiento, del temor de algunos servidores públicos sobre la deliberación y la participación ciudadana, de la apatía en algunos temas, además de intereses personales en algunos representantes de sectores que desvirtúan la labor de los consejos de participación, como integrantes del CDPCyCS de Antioquia, en campo, en el periodo analizado, se valida el hecho de que la sociedad civil organizada mediante actores del territorio en espacios y/o instancias de participación de los ciudadanos, puede apoyar procesos de construcción pública en términos de decisiones y legitimarlas; cuando las personas se involucran con sus ideas, sus maneras de ver, aportando desde su experiencia, inciden de manera positiva en la culminación de procesos públicos.

Así las cosas, la participación del CDPCyCS fue definitiva y clave en el contexto de diseño, formulación y aprobación de la Ordenanza 25 de 2023, tratando con ello de responder a las principales necesidades de las subregiones de Antioquia en términos de participación de los ciudadanos; por tanto, se convirtió en una herramienta clave para la promoción del desarrollo de los territorios y para el fortalecimiento de la cohesión social (Asamblea Departamental de Antioquia, 2023, artículo 5); por eso, para generar mayores incidencias de la participación ciudadana en los territorios locales, la comunidad debe involucrarse para tomar parte activa en las decisiones de la Administración Pública, pero, para eso debe estar informada con el fin de que se pueda dar entre iguales, asuntos en lo que se coincide con la obra de Roberto Gargarella (2023), cuando menciona una visión participativa y deliberativa, para legitimar la democracia participativa; es claro entonces que la legitimidad democrática depende de que la ciudadanía intervenga de manera activa en la discusión y construcción de las decisiones públicas

El presente artículo aborda la implementación de la Ley 1757 de 2015 y la Ordenanza 25 de 2023, con relación a la gestión de los Consejos de Participación Ciudadana del departamento de Antioquia. El artículo se construye a partir de la experiencia de los autores como integrantes del CDPCyCS de Antioquia, en campo, representando el sector universidades, con el apoyo y acompañamiento

de la Gobernación de Antioquia a dicha instancia de participación. Se tomó la información relacionada con los diagnósticos sobre los Consejos de Participación Ciudadana realizados por la Red Institucional con Consejos de Participación de la Ley 1757 de 2015, teniendo como criterio los municipios o entes territoriales de categoría 1, 2 y categoría especial[3], a los cuales la Ley 1757 de 2015 los obliga a tener Consejos de Participación Ciudadana y Control Social (Congreso de la República de Colombia, 2015, artículo 81). Además, se realizó entrevista con experto para enriquecer la investigación.

Este artículo tiene cuatro apartados: en el primero se describe la metodología; en el segundo se abordan los resultados que surgen con la información recopilada sobre el estado de la gestión de los Consejos de Participación Ciudadana en Antioquia, en el periodo 2018-2024; el tercero muestra la discusión con otros autores para enriquecer la investigación y, posteriormente, se presentan las conclusiones y los retos de la participación para el departamento de Antioquia.

Se espera que este trabajo genere reflexiones, no solo desde la academia, sino también desde los diferentes espacios e instancias de participación contenidos en la normativa que se ha mencionado hasta el momento, constituyéndose en sí mismo en testimonio de que en esta década en Antioquia se han dado experiencias relevantes y de impacto social en la participación ciudadana, espacios que han permitido que la ciudadanía tome parte activa, en diferentes asuntos públicos, pero que también han dejado grandes retos para las administraciones, tanto en el orden departamental como en el orden municipal, así como desafíos en participación ciudadana desde las diferentes organizaciones y sectores de la sociedad civil.

Metodología

Se asumen los principios de la investigación cuantitativa de corte transversal (González-Penagos y Rivera-Quiroz, 2024), para abordar un caso específico de la participación ciudadana en un tiempo determinado (2018-2024). A la par se admite el diálogo con elementos de la experiencia de los investigadores y se enriquece el abordaje con datos obtenidos a través de entrevista a un experto.

El análisis propuesto se da a partir de hechos posibles de comprobación desde los aprendizajes empíricos que pudieron ser cuantificados, a través de la recopilación

[3] Categoría especial: Superior a 500.001 habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales: superiores a cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Categoría 1: Población entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes. Con ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Categoría 2: Población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes. Ingresos corrientes de libre destinación anuales, superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (Contaduría General de la Nación, 2024).

de datos numéricos que representan las características de medición de la gestión de los Consejos de Participación Ciudadana y Control Social en Antioquia. El análisis permite resultados objetivos y replicables a otros consejos, así como retos para la Administración Departamental de Antioquia, para los municipios y para los mismos Consejos de Participación Ciudadana.

Se tomó como población objeto para muestreo no probabilístico intencionado de la investigación a los Consejos de Participación Ciudadana de Antioquia de municipios con categoría 1, 2 y categoría especial, obligados a crear los consejos de participación en el marco de la Ley 1757 de 2015 (Congreso de la República de Colombia, 2015, artículo 81). Se envió la solicitud de información a la Gobernación de Antioquia y los municipios de Bello, Medellín, Envigado, Itagüí, Sabaneta, La Estrella, Rionegro y Turbo, los cuales cumplían con el criterio. Se obtuvieron 7 respuestas del total de Antioquia que están obligados a crear Consejos de Participación Ciudadana como espacios, instancias y escenarios de participación donde se genera una interlocución entre el Estado y el ciudadano para asesorar y hacer trabajo colaborativo en los temas relacionados con la participación ciudadana. Se incluye en las respuestas la Gobernación de Antioquia.

Las variables definidas para el análisis de la gestión de los consejos fueron legalidad, operatividad e incidencia. **La variable legalidad** se entiende desde la creación oficial del consejo respectivo, la vigencia de sus consejeros, desde la composición del consejo como tal, de manera que se incluyan todos los sectores sociales, según lo establecido en el artículo 79 de la Ley 1757 de 2015 (Congreso de la República de Colombia, 2015), así como la existencia y organización de todos los registros de actas y documentos de concertación, donde se avalan las decisiones que se toman entre todos los participantes. También la legalidad tiene que ver con la existencia o proceso en construcción de un reglamento interno y de resoluciones o acuerdos municipales que igualmente avalen la creación del consejo respectivo.

La variable operatividad se consideró en el sentido de tener el plan de formación formulado y aplicado, también con relación a poseer un calendario de reuniones estructuradas por temáticas de interés y aplicación del consejo respectivo, según las necesidades en términos de participación ciudadana y comisiones de trabajo activas, de acuerdo con el plan de trabajo.

La variable incidencia en realidad es la que permite verificar el fortalecimiento democrático y la gobernanza en el territorio local propio del consejo. Con esta variable se valida si efectivamente los Consejos de Participación Ciudadana en Antioquia son verdaderos espacios para la interacción Estado-ciudadanos en los procesos de formulación, ejecución y seguimiento a programas, proyectos y políticas públicas. Se incluye el análisis en aspectos como informe anual a la ciudadanía, promoción de nuevos liderazgos sociales para la región, articulación

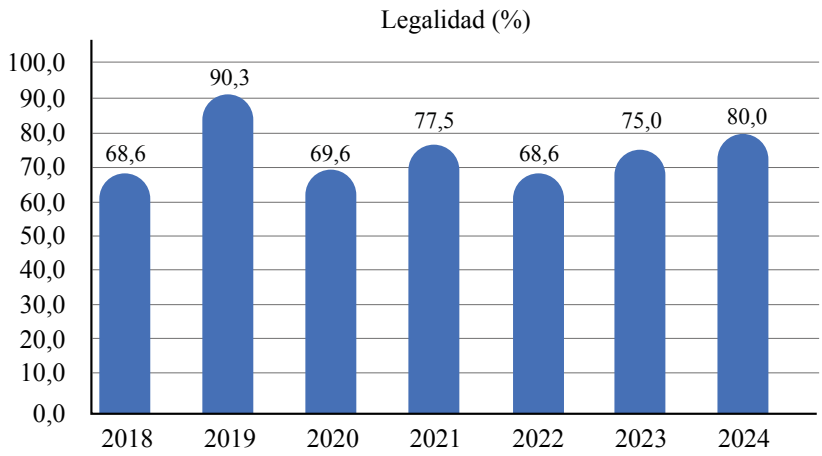
permanente con la oferta de participación de la región, asesoría a la administración local sobre temas de participación, asesoría a la ciudadanía en asuntos relacionados con la participación de los ciudadanos, articulación con la creación del sistema de participación ciudadana y control social.

Resultados

La legalidad en los Consejos de Participación Ciudadana es una situación necesaria para su funcionamiento efectivo, positivo, legítimo y práctico, de tal manera que puedan realizar una participación incidente para el desarrollo de los territorios locales, de ahí que sea considerada como un principio fundamental, especialmente en contextos locales, donde los consejos de participación cumplen un rol estratégico en el fortalecimiento democrático, inclusivo y equitativo. Entendiendo la legalidad no solo en el cumplimiento estricto de la normatividad que los arropa, sino también como garantía de procesos transparentes que están en dirección de consolidar la confianza en los ciudadanos.

Con la aplicación de la Ley 1757, el gobierno departamental de Antioquia, los gobiernos municipales y la ciudadana organizada en los diferentes sectores sociales establecidos desde la misma ley y avalados posteriormente en la Ordenanza 25 de 2023, en el artículo 29, han realizado grandes esfuerzos para la creación y funcionamiento de los Consejos de Participación Ciudadana.

Figura 1. *Legalidad*



Fuente: Informes municipales de los Consejos de Participación Ciudadana, suministrados por la Dirección de Participación Comunitaria y Ciudadana de Antioquia.

La Figura 1 muestra que esos esfuerzos dieron frutos en términos de legalidad en todo el periodo analizado; sin embargo, en el 2020 se registró una disminución, producto de la cancelación de las actividades presenciales a causa de la pandemia; ya para los años siguientes se fue retornando a la normalidad poco a poco, como lo muestra la figura de la legalidad anterior. El año 2024 es el que representó mayores esfuerzos al respecto, lo cual es coherente con el trabajo realizado desde la ejecución de la Política Pública de Participación Ciudadana en Antioquia que, como ya se dijo, fue avalada mediante Ordenanza 25 de noviembre de 2023.

De lo anterior se desprenden algunas reflexiones:

En primer lugar, en cuanto a la legalidad desde la composición de los consejos, esta asegura la efectividad de la representación de todos los sectores sociales presentes en los territorios que, según la Ley 1757 (Artículos 79, 80 y 81), deben ser: un representante de la institucionalidad (Ministerio de Interior y de Justicia para el Consejo Nacional y la secretaría que esté asociada con la participación y la cultura ciudadana, en el caso de los consejos departamentales, distritales y municipales), un representante de planeación, un representante de los alcaldes, para el caso del consejo departamental, y un representante por cada sector social para el caso del CDPCyCS o los consejos distritales o municipales, así: organizaciones sociales de víctimas, consejo territorial de planeación, sector comunal, veedurías ciudadanas, gremios económicos y/o economía solidaria, sindicatos, campesinos, indígenas, negritudes, mujeres, juventudes, estudiantes universitarios, universidades, ambiental, sindicatos, personas en condición de discapacidad, cultura, población LGTBI; además le otorga la libertad de invitar a otros sectores que sean necesarios, según las dinámicas de los territorios locales (Congreso de la República de Colombia, 2015). De acuerdo con esto, en los últimos seis años se ha mantenido la composición de los consejos en más del 60 %, lo cual representa la constante articulación de los ciudadanos en estos espacios de participación.

En coherencia con el tema de la composición, la Ordenanza 25 de 2023 de la Gobernación de Antioquia precisa en su artículo 29 los sectores sociales que deben integrar el Consejo Departamental de Participación Ciudadana de Antioquia, donde se resalta la articulación de sectores de ámbitos social, económico, académico, comunitario y de otros grupos poblacionales que representan la sociedad civil, en procura de una mayor equidad e inclusión en los territorios (Asamblea Departamental de Antioquia, 2023); así la composición legal de los Consejos de Participación Ciudadana permite que las decisiones tomadas reflejen de manera más precisa las necesidades y aspiraciones de las comunidades.

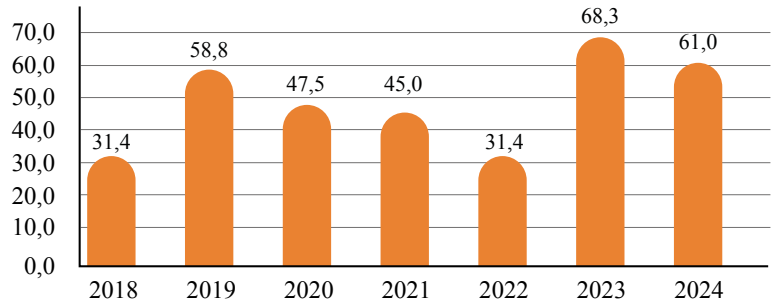
En segundo orden, la organización de los documentos base de los consejos, incluyendo en estos las actas con avales de decisiones relevantes, también son consideradas como componentes importantes de la legalidad, debido a que son el soporte de la participación y a la vez garantía de transparencia y rendiciones de cuentas frente a la comunidad en general. Los registros de la información de manera sistematizada permiten el fortalecimiento de la confianza desde lo público (Congreso de la República de Colombia, 2015).

En tercera instancia, pero no menos importante, desde la legalidad los reglamentos internos de trabajo de los Consejos de Participación Ciudadana se consideran como hoja de ruta para su funcionamiento. En estos se da claridad sobre funciones, procedimientos y responsabilidades, de conformidad con principios de legalidad, autonomía y democracia. En coherencia con la hoja de ruta, los reglamentos internos deben tener criterios claros de funcionamiento, en cuanto a convocatoria, *quorum* y toma de decisiones, con lo que se asegura que los procesos participativos tengan orden y legitimidad. La Figura 1 muestra cómo los Consejos de Participación Ciudadana de Antioquia van en esa dirección.

En perspectiva de legalidad, también es importante, como ya se ha dicho, que la misma Constitución Política de Colombia de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), en su artículo 1º hace reconocimiento de la participación del ciudadano como principio fundamental del Estado Social de Derecho; y en el artículo 103 establece que es deber del Estado a través de la ley reglamentarlos, de tal manera que se garantice la promoción de formas organizadas de participación ciudadana en los ámbitos administrativos, políticos, económicos, culturales y sociales, lo cual es considerado en sí mismo como un mandato constitucional; es decir, un marco legal y legítimo de los Consejos de Participación Ciudadana como espacios, instancias y escenarios de participación ciudadana y gobernanza democrática.

Así que la legalidad en los Consejos de Participación Ciudadana no debe mirarse solo como requisito normativo, sino como garantía de inclusión, transparencia y eficacia en la toma de decisiones públicas. Asegurar la correcta composición, documentación y reglamentación de estos espacios fortalece la democracia local y el desarrollo territorial. Entender los procesos de legalidad como el tránsito del acoplamiento de la ciudadanía a los nuevos lineamientos de la Constitución, es darle más cabida a los mismos dentro de las decisiones del Gobierno Público y, por ende, una nueva forma de relacionamiento que implica formalidad. Esta perspectiva de legalidad debe ser considerada en todas las instancias de participación.

Figura 2. *Operatividad*



Fuente: Informes municipales de los Consejos de Participación Ciudadana, suministrados por la Dirección de Participación Comunitaria y Ciudadana de Antioquia.

En los Consejos de Participación Ciudadana **la operatividad** es condición esencial, no solo para el reconocimiento social, sino también como espacio, escenario o instancia de participación ciudadana para la deliberación, decisión y el aporte a transformaciones del desarrollo territorial. La operatividad se exterioriza en varios aspectos concretos: en los **procesos de formación** que implican formulación y ejecución de planes, programas o proyectos relacionados con la formación y actualización, en el desarrollo de reuniones tendientes a la participación en procesos relacionados con temáticas específicas de interés de los consejos y en la conformación, ejecución y seguimiento de las diferentes comisiones de trabajo que permitan llevar a feliz término el plan de trabajo de los consejos. En coherencia con esto se generan las siguientes reflexiones:

En primer lugar, los procesos de formación de consejeros(as) de manera permanente permiten el fortalecimiento de capacidades para incidir, analizar y tomar decisiones argumentadas y consensuadas. La línea estratégica 3 de la Ordenanza 25 "Educación y formación ciudadana para la participación ciudadana" considera en los literales a), b) y c):

> Desarrollo de procesos de educación y de formación en competencias ciudadanas, para el fortalecimiento de sujetos de derecho, pensamiento crítico y activo, que actúen de manera constructiva en una sociedad democrática para la participación de sectores sociales, poblaciones e instituciones en el territorio.
>
> Formación en la participación ciudadana de todas las instancias legalmente constituidas y las que se puedan constituir en el futuro, para integrar a la agenda pública sus necesidades e intereses.

> Desarrollo de acciones y procesos formativos sobre participación ciudadana con servicios públicos (incluida la atención al ciudadano). (Asamblea Departamental de Antioquia, 2023)

De ahí que se haga necesaria la articulación de los consejeros(as) en procesos de formación relacionados con la normatividad, procesos clave de participación ciudadana, control social y rendición de cuentas con metodologías que incidan de manera directa en el accionar participativo de esos ciudadanos(as).

En segundo orden, la operatividad se relaciona con el desarrollo de reuniones de manera periódica, donde se puedan tratar los temas del plan de trabajo de cada consejo y en articulación con las temáticas de importancia del desarrollo territorial, donde se permite escuchar opiniones diversas, respetar el conocimiento empírico y el conocimiento científico, deliberar y tomar decisiones frente a los asuntos que sean trascendentales para el fortalecimiento del territorio y de las personas que lo habitan.

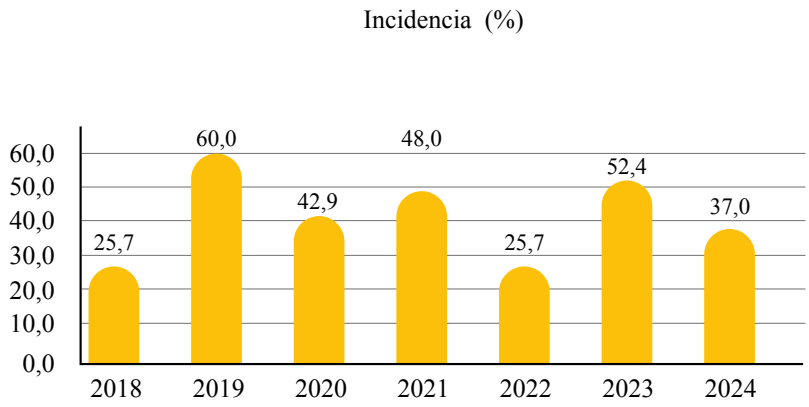
La figura anterior indica que de 2018 a 2019 los procesos operativos de los Consejos de Participación Ciudadana en Antioquia mejoraron; entre 2020 y 2022 el indicador de operatividad bajó de manera considerable, lo cual es atribuible a las dificultades generadas por causa de la pandemia, al suspender en un tiempo actividades y después migrar a la virtualidad. Para 2023 y 2024 los consejos recuperaron de manera paulatina los procesos de formación y con ellos las reuniones para el desarrollo de procesos participativos. Así que, pese a las dificultades de desarrollo de los asuntos operativos de los consejos en Antioquia, estos han mantenido alrededor de un 50 % de actividades propias de la operación. Se espera que, en adelante, y según lo dispuesto por la Ordenanza 25 de 2023, se mejore el desarrollo normal de la operatividad, en especial en los procesos de formación de manera continua; para esto, se hace necesario crear un plan de formación alineado con las debilidades propias del conocimiento empírico de consejeros(as), pero estrictamente ligado a los requerimientos de ley, lo cual se convierte en un reto para la administración departamental y para las administraciones municipales, esto con el fin de dar cumplimiento tanto a la Ley 1757 de 2015 como a la Ordenanza 25 de 2023.

Con respecto al funcionamiento de las comisiones de trabajo, considerado en el **tercer lugar de la variable operatividad**, es claro que un gran porcentaje de los Consejos de Participación Ciudadana tienen comisiones funcionando; esto va de la mano con las últimas dos normas mencionadas hasta el momento; sin embargo, también es importante reflexionar que las comisiones deben estar articuladas a un plan de trabajo, de acuerdo con las problemáticas derivadas de la participación ciudadana en todos los territorios locales.

Ahora bien, en perspectiva la Constitución Política de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), artículo 2, se señala que el Estado debe "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan", lo cual implica garantizar no solo la existencia, sino también la operatividad real y funcional de los espacios participativos. De manera adicional, en el artículo 270 establece "el derecho de los ciudadanos a participar en el control de la gestión pública", lo que implica que los Consejos de Participación Ciudadana estén en condiciones operativas para ejercer el mencionado rol.

De lo anterior se desprende que los Consejos de Participación Ciudadana deben contar con procesos de formación adecuados a las necesidades de los territorios para garantizar la participación, lo que amerita planes de trabajo pertinentes para que esos espacios den saltos cualitativos en la democratización de las decisiones que favorecen el desarrollo en los territorios. También, la operatividad implica un movimiento, una acción para el cumplimiento de objetivos (incidencia).

Figura 3. *Incidencia*



Fuente: Informes municipales de los Consejos de Participación Ciudadana, suministrados por la Dirección de Participación Comunitaria y Ciudadana de Antioquia.

Según la Real Academia Española (2024), incidencia significa "influencia o repercusión"; la participación desde los Consejos de Participación Ciudadana debe ser incidente en el sentido de generar influencia o repercusión para el desarrollo del territorio, de ahí que la incidencia de los mencionados consejos sea clave para evidenciar la efectividad de estos espacios en el relacionamiento Estado-ciudadano en los niveles locales y regionales.

La Constitución Política de Colombia establece el principio de la soberanía popular en el artículo 1, cuando dice que "Colombia es un Estado social de derecho, … democrático, participativo y pluralista …" (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). El artículo 2 manifiesta que "… [El Estado debe] facilitar la participación de todos [los ciudadanos], en las decisiones que les afectan …". Lo anterior, sustenta la existencia de los consejos como instancia, escenarios o espacios de participación de los ciudadanos.

En la misma dirección, de un lado, la Ley 1757 de 2015, en el artículo 60, manifiesta el deber y derecho de los ciudadanos organizados en espacios de participación, para hacer "control social a lo público" (Congreso de la República de Colombia, 2015). De ahí que estos espacios también deben participar de manera incidente desde el seguimiento, control y asesoría en planes, programas, proyectos y políticas públicas.

De otro lado, la Ordenanza 25 de 2023 concentra la incidencia de manera transversal en la política departamental de participación ciudadana. En el artículo 4 Literal j) "del principio de participación democrática" y en el artículo 7, en el objetivo general de la política pública:

> Fortalecer las capacidades de la ciudadanía en general entendida como el conjunto de individuos, poblaciones, grupos, organizaciones e instituciones, de manera tal que facilite y promueva el ejercicio del derecho a la participación ciudadana y la generación de espacios de diálogo público, permitiendo su incidencia en la toma de decisiones. (Asamblea Departamental de Antioquia, 2023)

En el artículo 8, objetivo específico 1:

> Promover los procesos de participación ciudadana en todas sus modalidades en el territorio antioqueño, a través del acompañamiento y apoyo a la ciudadanía e instancias de participación, posibilitando el incremento en los niveles de incidencia en la toma de decisiones para la transformación positiva de la realidad territorial. (Asamblea Departamental de Antioquia, 2023)

De acuerdo con lo anterior, la importancia de la incidencia se centra en el hecho de verificar la participación como soberanía del pueblo en procesos de deliberación y decisión para la formulación, ejecución y seguimiento a los planes, programas, proyectos y políticas públicas, que tengan que ver con la participación ciudadana.

Según la Figura 3, en este aspecto los Consejos de Participación Ciudadana reportaron un salto significativo en incidencia para el año 2019; sin embargo, se vieron afectados por la pandemia en el año 2020, y en el año 2022 no alcanzaron

a recuperarse en función de las actividades presenciales. Para 2023 la incidencia mejoró considerablemente, lo que se explica con todas las actividades desarrolladas con motivo de la formulación de la política pública y su socialización en diferentes subregiones del departamento.

Con respecto a la incidencia, han de considerarse en general los informes anuales a la ciudadanía, que demuestren avances o logros así como las recomendaciones o aspectos a mejorar, al igual que la promoción de nuevos liderazgos, sobre todo de mujeres cabeza de familia, juventudes o sectores que representan minorías; la articulación permanente a la oferta institucional, de acuerdo con los planes, programas, proyectos y políticas públicas; la asesoría a la ciudadanía, así como la articulación con el sistema de participación, contenido en el artículo 22 de la Ordenanza 25 de 2023 de Antioquia; todos ellos aspectos de profundo impacto en las subregiones y que, a la vez, se convierten en retos de las administraciones municipales y de la administración departamental para generar una participación incidente.

Se concluye, en relación con la incidencia de los Consejos de Participación Ciudadana en Antioquia, que ésta es un criterio de verificación sobre los aportes reales al fortalecimiento de la democracia participativa y al desarrollo de los territorios, para que dichos espacios se consoliden como legítimos en la interacción del Estado-ciudadano.

Observando el proceso de los 3 ejes (legalidad, operatividad e incidencia) y su influencia de los unos con los otros, se muestra un nivel de mejoramiento de las condiciones legales y desde allí, también, de procesos operativos donde se evidencian acciones concretas que, tarde o temprano, se verán reflejadas en los procesos de influencia en la toma de decisiones de los entes territoriales a los cuales estén inscritos dichos consejos de participación.

Discusión con otros autores sobre la importancia de la participación ciudadana

Diferentes estudios coinciden en reflexionar sobre la importancia de la participación ciudadana para el desarrollo de un territorio; a la vez que fortalece la gobernanza democrática, hace legítimas muchas decisiones. “Esa legitimidad puede resultar potenciada, además por las particularidades de algunas de las instancias de participación [por su]… carácter territorial, deliberativo y pluralista” (Buriticá Arango y Garzón Correa, 2021, p. 8). Estos autores mencionan que, en el caso de que las decisiones tomadas en espacios de participación ciudadana no sean vinculantes, sí pueden reflejar la voluntad de la ciudadanía y, en algunas ocasiones, equilibrar cuando hay fuerzas oscuras en los procesos, lo cual es útil para proporcionar mayor legitimidad a la deliberación y a la decisión que se plantee.

En el mismo sentido, el trabajo de Gargarella (2020) defiende la participación ciudadana, pensada como una conversación entre iguales, sin limitaciones para que las personas puedan deliberar hacia la toma de decisiones públicas que favorezcan a todos, lo cual significa diálogo democrático como mecanismo de resolución de conflictos en sociedades plurales.

Igualmente, García Tapias (2017) menciona que con la Ley 1757 se inició una "construcción decidida y frontal a la resignificación de la participación ciudadana, entendiéndose no solo como un instrumento sino como la oportunidad de transformar nuestros territorios y aportar al mejoramiento de nuestras condiciones sociales y ambientales" (párr. 2).

También, desde el Observatorio de Participación Ciudadana de Antioquia se dice que, desde el artículo 1 de la Ley 1757 de 2015, al manifestar la necesidad 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" (Congreso de la República de Colombia, 2015), se está dando una especie de mandato para que la participación sea no solo un instrumento de participación en sí mismo, sino una posibilidad de hacer control social (Secretaría de Participación y Cultura Ciudadana de Antioquia, 2024), de ahí la corresponsabilidad de la ciudadanía frente al accionar del Estado.

De lo anterior, se deriva que sea tan importante el hecho de que los ciudadanos estén informados, no solo sobre los mecanismos de participación directa como consultas populares, plebiscito, referendo, revocatoria del mandato, cabildo abierto, iniciativa legislativa y normativa, y el voto, sino sobre los mecanismos de participación relacionados con el control social a la gestión pública, con los observatorios ciudadanos, las audiencias públicas, las instancias de diálogo y concertación, todos estos dispuestos para la interacción social (Castillo Garcés y López Valencia, 2018). Para estos autores, la garantía del orden social está en la interacción del Estado con las comunidades y en la realidad,

> […] existe una débil disposición de los ciudadanos para vincularse a estos espacios … [y una] limitada confianza en la participación como fuente de solución a los problemas comunitarios, ya que no se tiene claridad sobre su significado más allá del plano formal. (p. 12)

Conclusiones

La participación ciudadana es un soporte fundamental del modelo de democracia participativa, considerado en la Constitución Política de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991); por medio de esta se pueden construir espacios territoriales

más equitativos y transparentes; sin embargo, para que esa participación sea incidente se necesita que la comunidad esté informada y formada, para lo cual se requieren procesos de acompañamiento con asesoría técnica, que permitan comprender la dimensión de la participación, tanto en perspectiva de derechos, como en perspectiva de deberes de los ciudadanos.

Los Consejos de Participación Ciudadana son espacios, instancias o escenarios que fortalecen la democracia participativa y el desarrollo de los territorios. Estos espacios pueden ser mediadores en demandas de la sociedad civil, en inquietudes del sector; vía para esclarecer opiniones frente a temáticas específicas de actualidad de un territorio y para hacer control social. De ahí que sean considerados espacios de legitimización de los asuntos sociales, lo que permite mayores niveles de inclusión de diferentes grupos poblacionales, para que los ciudadanos se mantengan mejor informados sobre lo público y puedan participar de manera libre y espontánea en deliberaciones y decisiones que puedan afectar o mejorar la calidad de vida de las personas.

Existe un marco normativo muy generoso sobre la participación ciudadana; sin embargo, los ciudadanos lo aplican muy bien como derecho y no como deber; la prueba está en los resultados de la incidencia, aunque los Consejos de Participación Ciudadana empezaron a crearse con la puesta en vigencia de la Ley 1757, es claro que aún falta alfabetización, formación y consciencia sobre la cultura de la participación para generar procesos legítimos e incidentes en el desarrollo de los territorios que representen la relación Estado-ciudadano y que dispongan los contextos como entornos que favorecen y facilitan la participación.

Para lograr una incidencia en las decisiones del Gobierno, los ciudadanos deben acomodarse a las formalidades de la legalidad que permitan evidenciar su legítima presencia como representantes de la comunidad, donde al caminar activa y ordenadamente con acciones que se van perfeccionando en el tiempo (operatividad) irán generando escenarios de diálogo y concertación desde donde pueden lograrse transformaciones reales de los procesos, de las instituciones e impactos positivos de la realidad.

Existe un temor y desgano, tanto de los ciudadanos como de los servidores públicos, en torno a la participación ciudadana por las bajas competencias de los unos y de los otros que han generado experiencias inadecuadas de relacionamiento; por tanto, es necesario establecer ejercicios que combatan, formen y preparen a los diferentes actores, para la transformación de las debilidades (necesidades territoriales) en fortalezas (bienestar comunitario).

Retos de los Consejos de Participación Ciudadana en Antioquia y de las administraciones municipales

Con esta investigación se consideran tres grandes retos: en primer lugar la promoción de liderazgos juveniles, de tal manera que se realicen relevos generacionales vinculantes de las minorías poblacionales, líderes comprometidos con estudio juicioso y riguroso de documentos necesarios para poder desarrollar diálogos entre iguales, tendientes a la articulación permanente de las ofertas de entes territoriales, de tal forma que pueda hacerse una alineación directa con planes, programas, proyectos y políticas públicas en vía del mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En segundo lugar, y en relación con la operatividad, el reto está en planes de trabajo coherentes y concertados entre la ciudadanía y las administraciones municipales, planes pensados desde las necesidades de las comunidades que habitan los territorios, que sirvan de hoja de ruta para el desarrollo mismo de los consejos, a la vez que den pauta para la presentación de informes anuales a la comunidad en materia de logros, recomendaciones o aspectos de mejora para la operación adecuada de los consejos de participación ciudadana en las diferentes subregiones.

En tercer lugar, y en especial para las administraciones municipales y para la Gobernación de Antioquia, es reto la formación, asistencia técnica, asesoría a la ciudadanía y servidores públicos en la organización de los Consejos de Participación Ciudadana; visibilización de experiencias exitosas, intercambio y transferencia del conocimiento entre las mismas subregiones que empoderen a la ciudadanía con sensibilización sobre la importancia de la participación ciudadana en cada territorio.

Referencias

Arenas Mendoza, H. A. (2021). 200 años de Constituciones nacionales colombianas (1821-2021). *Cuestiones Constitucionales*, (45), 47-76. https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2021.45.16657

Asamblea Departamental de Antioquia. (2023, 1 de noviembre). *Ordenanza 25 de 2023*. *"Adoptar la política pública departamental de participación ciudadana y democrática, y crear el sistema departamental de participación ciudadana"*. Gaceta Departamental de Antioquia No. 24224. https://compilacionjuridica.antioquia.gov.co/compilacion/compilacion/docs/ORD_ASAMANT_0025_2023.htm

Asamblea Nacional Constituyente. (1991, 20 de julio). *Constitución Política de 1991*. Gaceta Constitucional 116. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125

Buriticá Arango, E. y Garzón Correa, C. A. (2021). La participación ciudadana en el posconflicto: alcances y retos de la democratización territorial en Colombia. *Estudios de Derecho, 78*(172), 70-95. https://doi.org/10.17533/udea.esde.v78n172a03

Castillo Garcés, A. y López Valencia, L. (2018). Los alcances de la participación ciudadana en la democracia local: Popayán, Colombia 2016. *Revista Vía Iuris*, *24*, 1-31. https://doi.org/10.37511/viaiuris.n24a7

Congreso de la República de Colombia. (1994, 31 de mayo). *Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*. Departamento Administrativo de la Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=330

Congreso de la República de Colombia. (1994, 15 de julio). *Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Departamento Administrativo de la Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327

Congreso de la República de Colombia (2003, 18 de noviembre). *Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*. Departamento Administrativo de la Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10570

Congreso de la República de Colombia (2011, 12 de julio). *Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública (Estatuto Anticorrupción)*. Departamento Administrativo de la Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292

Congreso de la República de Colombia. (2012, 6 de julio). *Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Departamento Administrativo de la Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48267

Congreso de la República de Colombia (2015, 30 de junio). *Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Departamento Administrativo de la Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65334

Congreso de la República de Colombia (2015, 6 de julio). *Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Departamento Administrativo de la Función Pública. . https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335

Gargarella, R. (2020). *Democracia y emergencia en América Latina*. *Revista Argentina de Ciencia Política*, *1*(25), 178-192. https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistaargentinacienciapolitica/article/view/6144/5092

García Tapias, S. (2017, 23 de agosto). La participación ciudadana: un hito de ciudad. *Al poniente*. https://alponiente.com/la-participacion-ciudadana-un-hito-de-ciudad/

González-Penagos, C. y Rivera-Quiroz, L. H. (2024). *Investigación cuantitativa. Claves para estudiantes universitarios*. Fondo Editorial Universidad Católica Luis Amigó. https://doi.org/10.21501/9789588943985

Pulgarín, A. (2024, 17 de diciembre). *Profesor de Derecho Constitucional, pensionado de la Universidad Nacional* [Entrevista personal realizada por los autores].

Secretaría de Participación y Cultura Ciudadana de Antioquia. (2024, 10 de octubre). *Bienvenidos al Observatorio de Participación Ciudadana* [Video YouTube]. Observatorio de Participación Ciudadana. https://opc-spcc-gobantioquia.hub.arcgis.com

Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española. (s. f.). Incidencia. En *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.). Recuperado el 31 de agosto de 2026, de https://dle.rae.es/incidencia

Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación. (2024, 27 de noviembre). *Resolución n.º 429 de 2024, por la cual se expide la certificación de categorización de algunas entidades territoriales conforme a lo dispuesto en la Ley 617 de 2000*. Contaduría General de la Nación. https://www.contaduria.gov.co/