CITESE: 20250111728525EE
24/04/2025 02:18:13

Personería
Distrital de Medellín

CONCEJO DE MEDELLÍN
20253000002553
Fecha: 28/04/2025 10:31 Anexos: 0
Asunto:PROYECTOS DE ACUERDO
Remitente:Personeria De Medellin
Destinatario: COMISION3
Radicador: Yuly Alejandra Puigarin Peláez

Medellín, 24 de abril del 2025

Honorable Concejal:
SANTIAGO PERDOMO MONTOYA
Concejal Ponente
Comisión Tercera
Concejo Distrital de Medellín
Medellín - Antioquia

ASUNTO: Respuesta a solicitud de concepto jurídico sobre el Proyecto de Acuerdo número 042 de 2025 "*Por medio del cual se crea el "Observatorio de Ciudad" en el Concejo Distrital de Medellín*"

RADICADO: 2025-000-000-000-04438--RE

Atento Saludo,

La Personería Distrital de Medellín, en cumplimiento del mandato constitucional y legal, de defender, garantizar, salvaguardar y promocionar los derechos fundamentales de los grupos poblacionales y contribuir con las distintas autoridades del Estado a fin de que se realice un manejo responsable, eficiente y trasparente de los asuntos públicos, en atención a la solicitud presentada bajo el radicado interno número 2025-000-000-000-04438-RE del 31/03/2025, procede a emitir concepto respecto al Proyecto de Acuerdo número 042 del 2025 "*Por medio del cual se crea el "Observatorio de Ciudad" en el Concejo Distrital de Medellín*" en los siguientes términos;

1. Constitucionalidad:

En lo que respecta la Constitución Política de 1991, desde su preámbulo se estipuló que fines como la unidad de la Nación, la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, debían darse dentro de un marco jurídico democrático y participativo (Const., 1991). A continuación, se presentan los mandatos sobre el derecho a la participación consignados en la Carta Política de 1991:

El artículo 1 consagra que "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la

Personería
Distrital de Medellín

dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

El artículo 2, señala que son fines esenciales del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo."

Artículo 3 Consagra que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo y que el mismo la ejerce directamente o por medio de representantes.

El Artículo 23 señala que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales".

El Artículo 37 establece que toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho".

Artículo 40 Establece el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Así mismo, menciona mecanismos para hacer efectivo el derecho a la participación, ellos son: 1) Elegir y ser elegido; 2) Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; 3) Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; 4) Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley; 5) Tener iniciativa en las corporaciones públicas; 6) interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley; 7) Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

El Artículo 41 dispone que, en todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así

Personería
Distrital de Medellín

mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución.

Artículo 45 consagra que el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Artículo 95 Estipula como un deber de las personas y los ciudadanos participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

Artículo 103 Establece como mecanismos de participación del pueblo el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

El Artículo 209 señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Artículo 270 Ordena a la Ley organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana para vigilar la gestión pública.

Por otro lado, el artículo 313 de la norma superior, establece como función de los Concejos Municipales, entre otras, las siguientes:

2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

Así mismo, el artículo 315 Constitucional, establece, que son atribuciones del alcalde, entre otras, las siguientes:

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas,

presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

2. Competencia:

Señala el artículo 121 de la Constitución Política, que: "Ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las atribuidas en la Constitución y en la ley". Las funciones atribuidas a las autoridades constituyen el ámbito de sus respectivas competencias. En tal Virtud, corresponde a los concejos municipales ejercer sus facultades de acuerdo con los límites constitucionales y legales y según sus competencias.

De conformidad con el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, le corresponde al Concejo, entre otras funciones; la de **1.** Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio. **2.** Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas., y, **10.** Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

Y, por su parte, el Artículo 315 constitucional, dispone que son atribuciones del alcalde, entre otras; **1**. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo. **5.** Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.**6.** Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.**10**. Las demás que la Constitución y la ley le señalen

Así las cosas, las funciones y competencias de los Concejos municipales o distritales están señaladas en el artículo 313 de la Constitución Política, sin perjuicio que en desarrollo del numeral 10 de la misma norma, le sean asignadas, vía legal, funciones adicionales.

Por otro lado, el artículo 71 de la Ley 136 de 1994 establece que los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por "los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente"

Personería
Distrital de Medellín

Así mismo, el artículo 9 de la Ley 2286 del 2023, establece las atribuciones especiales del Concejo Distrital en materia de Ciencia, Tecnología e innovación, señalando, que además de las funciones asignadas en la Constitución y la Ley, el Consejo Distrital ejercerá entre otras, las siguientes atribuciones: **5.** Dictar las normas necesarias para desarrollar programas e iniciativas en favor del alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible utilizando la Ciencia, la Tecnología y la Innovación como base para ello.

Así mismo, el numeral 3 del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 en su inciso segundo señala que los acuerdos que sobre este particular expida el Concejo, facultarán al alcalde para que ejerza la atribución con miras al cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad definidos por el artículo 209 de la Constitución Política.

En orden a lo anterior, se concluye, que son atribuciones de los Concejos de cara a lo señalado en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, parágrafo 2 aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la ley.

Que el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, señala que "Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo".

a) En relación con el Concejo:

1. Presentar los proyectos de acuerdo que juzgue convenientes para la buena marcha del municipio.
5. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
6. Reglamentar los acuerdos municipales.

d) En relación con la Administración Municipal:

Los acuerdos que sobre este particular expida el Concejo, facultarán al alcalde para que ejerza la atribución con miras al cumplimiento de los principios de igualdad,

moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad definidos por el artículo 209 de la Constitución Política.

Contrastada esta función con el proyecto de acuerdo objeto de estudio, y, teniendo en cuenta, que lo que se pretende es la creación del "Observatorio de Ciudad" en el Concejo Distrital de Medellín" como espacio interinstitucional e interdisciplinario de participación de la comunidad para el análisis y debate de temas estratégicos de ciudad, dinámicas sociales y políticas públicas y así mismo para la generación de información que permita la deliberación pública y el ejercicio del control político de los ediles, y, que en virtud de lo dispuesto en la constitución y en la ley el Concejo Distrital de Medellín es el órgano competente para estudiar, debatir y finalmente decidir sobre la adopción o no del proyecto de acuerdo presentado.

3. Legalidad:

MARCO NORMATIVO NACIONAL

Con la Constitución Política de 1991 se proclamó un nuevo modelo político democrático, cuyo fin es la participación de los ciudadanos en la vida social, económica y política del país (artículos 2, 23, 37, 40, 41,45, 49, 78, 79, 103, 106, 270, 318, 340, 369), entre otros que hacen referencia, directa o indirectamente, al derecho fundamental a la participación ciudadana.

Ahora bien, dentro del cuerpo normativo que regula la participación ciudadana en Colombia, se encuentra, por ejemplo, Ley 131 de 1994, que reglamenta el artículo 259 de la Constitución Política sobre el voto programático, entendido éste como:

> "El mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programade gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura (Ley 131 de 1994, Artículo 1)".

De igual manera, reglamenta la revocatoria del mandato como otro mecanismo de participación ciudadana.

Por su parte, la Ley 134 de 1994 reglamenta los mecanismos de participación ciudadana contenidos en el Artículo 103 de la Constitución Política, necesarios para desarrollar los principios de la democracia participativa, sentando las bases procedimentales para la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la

Personería
Distrital de Medellín

consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto, como complemento al mecanismo del voto popular.

Además, la Ley 1551 de 2012 expone la necesidad de esfuerzos conjuntos en la toma de decisiones de índole presupuestal, específicamente, apuesta por la modernización de la gestión pública y la planeación participativa, mediante la generación de presupuestos participativos en los municipios.

Ley 1712 de 2014: Su objeto es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información; procurando la promoción de la transparencia por parte de las autoridades públicas y por el acceso a la información de interés público por parte de actores individuales y colectivos. (Ley 1712,2014

No obstante, la Ley 1757 de 2015 (Ley Estatutaria de Participación Ciudadana) introduce, respecto de la Ley 134 de 1994, entre otros, los siguientes cambios:

- El ciudadano está facultado para ser vocero y promotor de referendos y revocatorias de mandato, permitiéndose el despliegue de la instancia ciudadana individual y eliminándose así la etapa de recolección de firmas para la constitución de un comité promotor (Artículo 5).
- Se determina la consulta popular no sólo en el orden nacional sino en el territorial (Artículo 9).
- Se establece que en todo Plan de Desarrollo debe haber medidas para promover la participación (Artículo 2).
- Se crea el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y sus homólogos en los niveles subnacionales, para la definición y seguimiento de la Política Pública de Participación Ciudadana (Artículo 77).
- Se hace obligatorio que en los presupuestos departamentales y municipales exista un rubro para presupuestos participativos (Artículo 90).

Es así, que Ley 1757 del 2015[1] establece:

> **ARTÍCULO 60. CONTROL SOCIAL A LO PÚBLICO.** El control social es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a

[1] "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación"

través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados.

Quienes ejerzan control social podrán realizar alianzas con Organizaciones No Gubernamentales, fundaciones, universidades, gremios empresariales, medios de comunicación y entidades afines para fortalecer su ejercicio, darle continuidad y obtener apoyo financiero, operativo y logístico.

De igual manera, podrán coordinar su labor con otras instancias de participación a fin de intercambiar experiencias y sistemas de información, definir estrategias conjuntas de actuación y constituir grupos de apoyo especializado en aspectos jurídicos, administrativos, y financieros.

PARÁGRAFO. Los estudiantes de secundaria de último grado, universitarios, carreras técnicas o tecnológicas, para optar por el respectivo título, podrán, opcionalmente desarrollar sus prácticas, pasantías o trabajo social, con las organizaciones de la sociedad civil que realicen control social. De igual forma, podrán adelantar sus prácticas con las organizaciones de control social quienes aspiren a ser auxiliares de la justicia.

ARTÍCULO 64. OBJETIVOS DEL CONTROL SOCIAL. Son objetivos del control social de la gestión pública y sus resultados:

a) Fortalecer la cultura de lo público en el ciudadano;

b) Contribuir a mejorar la gestión pública desde el punto de vista de su eficiencia, su eficacia y su transparencia;

c) Prevenir los riesgos y los hechos de corrupción en la gestión pública, en particular los relacionados con el manejo de los recursos públicos;

d) Fortalecer la participación ciudadana para que esta contribuya a que las autoridades hagan un manejo transparente y eficiente de los asuntos públicos;

e) Apoyar y complementar la labor de los organismos de control en la realización de sus funciones legales y constitucionales;

f) Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;

Personería
Distrital de Medellín

g) Promover el liderazgo y la participación con miras a democratizar la gestión pública;

h) Poner en evidencia las fallas en la gestión pública por parte de agentes estatales y no estatales, y formular propuestas para mejorarla;

i) Contribuir a la garantía y al restablecimiento de los derechos sociales, económicos y culturales.

ARTÍCULO 110. OBLIGACIONES DEL ESTADO. El estado garantizará las bases fundamentales de la democracia a través de la libre expresión, libre movilización social, libre asociación, la autonomía, formación, fortalecimiento y reconocimiento de los ciudadanos, sus organizaciones y representantes, así como la institucionalización de mecanismos, instancias, y estrategias de participación; no solo mediante el cumplimiento de la normativa legal vigente, sino a través de la difusión adecuada de información, el apoyo al control social sobre la gestión pública, la formación y la promoción de la investigación e innovación sobre la participación, entre otros.

Así mismo el Decreto 777 de 1992[2] permite la colaboración armónica de las entidades públicas y privadas para el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

Por otro lado, el artículo 6 de la Ley 489 de 1998 señala;

(...) "ARTICULO 6o. PRINCIPIO DE COORDINACION. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. **(...)**"

Por otro lado, el artículo 142 de la Ley 136 de 1994 consagra en el artículo 142 lo siguiente;

[2] Por el cual se reglamenta la celebración de los contratos a que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.

Personería
Distrital de Medellín

ARTÍCULO 142. FORMACIÓN CIUDADANA. Los alcaldes, los concejales, los ediles, los personeros, los contralores, las instituciones de educación, los medios de comunicación, los partidos políticos y las organizaciones sociales deberán establecer programas permanentes para el conocimiento, promoción y protección de los valores democráticos, constitucionales, institucionales, cívicos y especialmente el de la solidaridad social de acuerdo con los derechos fundamentales; los económicos, los sociales y culturales; y los colectivos y del medio ambiente.

El desconocimiento por parte de las autoridades locales, de la participación ciudadana y de la obligación establecida en este artículo será causal de mala conducta.

Y por su parte, la ley 1551 del 2012 en el artículo 3 literal g y 4 consagra lo siguiente:

ARTÍCULO 3o. El artículo 4o de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 4o. *Principios Rectores del Ejercicio de la Competencia.* Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y en especial con sujeción a los siguientes principios:

g) Participación. Las autoridades municipales garantizarán el acceso de los ciudadanos a lo público a través de la concertación y cooperación para que tomen parte activa en las decisiones que inciden en el ejercicio de sus derechos y libertades políticas, con arreglo a los postulados de la democracia participativa, vinculando activamente en estos procesos a particulares, organizaciones civiles, asociaciones residentes del sector y grupos de acción comunal.

Continuando con la normatividad nacional sobre el derecho a la participación, vale la pena destacar las siguientes normas:

Decreto 1499 de 2017 Adopta el Modelo integrado de planeación y Gestión (MIPG) y estableció entre sus objetivos "Facilitar y promover la efectiva participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las entidades públicas" (Decreto 1499, 2017 art. 2.2.22.3.3). Esto se complementa con la política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que, a su vez, hace parte de las

Personería
Distrital de Medellín

Políticas de Gestión y Desempeño institucional formuladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Ley 1909 de 2018 Regula el Estatuto de la Oposición en Colombia en el marco de lo estipulado en los artículos 40 y 112 de la constitución política y viabiliza lo acordado en el punto 2 del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Establece los principios, derechos y algunos lineamientos que permiten ejercer libremente el derecho a la oposición en el país, de forma tal que se fortalezca y profundice la democracia participativa. (Ley 1909,2018)

Es necesario mencionar, también, que la normativa colombiana contempla otras disposiciones del derecho administrativo que facilitan, precisamente, la rendición de cuentas, el control social y el involucramiento ciudadano, a través de asuntos como los procesos de calidad centrados en el servicio al ciudadano, la posibilidad de interponer acciones contra los actos administrativos, las estrategias de gestión de las PQRS, la incorporación de políticas y estrategias de transparencia en el sector público, entre otros aspectos que también desarrollan el espíritu participativo del régimen colombiano.

En este sentido, se asocian la Ley 489 de 1998, que incluye mecanismos de control social a la administración pública, como parte de los procesos de mejoramiento de la gestión pública; la Ley 850 de 2003 que reglamenta las Veedurías Ciudadanas y facilita el control social sobre lo público; y la Ley 1474 de 2011 que establece acciones contra la corrupción, y en la cual la ciudadanía tiene un rol destacado.

Se destaca adicionalmente el Acuerdo de Paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el 24 de noviembre de 2016 entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), el cual pretende involucrar a la ciudadanía en la planeación, implementación y seguimiento de lo pactado, retomando así las bases de la democracia participativa desde los territorios. En cada uno de los seis puntos del Acuerdo se plantean diversas instancias, mecanismos y estrategias de participación.

MARCO NORMATIVO DEPARTAMENTAL:

En el escenario departamental, la Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social es la dependencia responsable de promover la gobernabilidad democrática, coordinar y complementar el mejoramiento social de los municipios

Personería
Distrital de Medellín

mediante los procesos de fortalecimiento de las organizaciones comunales y sociales, implementar el Sistema de Participación Ciudadana y formar en control social, esto desde la construcción participativa de políticas públicas que permitan la incidencia efectiva de la sociedad civil en las decisiones públicas. Para tal fin, esta unidad administrativa tiene a su cargo, en los términos de la Ley 1757 de 2015, el desarrollo de esta política pública de participación ciudadana.

Cabe mencionar, también, otros marcos de actuación en el nivel departamental, que dan cuenta de varias decisiones en la vía de fortalecer la participación ciudadana: en primer lugar, la Ordenanza 34 de 2006 que crea el Sistema Departamental de Planeación, y con el cual se busca una interacción dinámica, sistemática y sistémica del conjunto de instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales, planes, políticas, programas y proyectos que intervienen en el proceso de planificación del departamento de Antioquia, a través de diferentes escenarios y espacios de deliberación para el análisis, la consulta y la concertación de asuntos sectoriales y multidimensionales o integrales de desarrollo departamental.

En segundo lugar, la Ordenanza 33 de 2011, que adopta la Política Pública para la Acción Comunal en el departamento de Antioquia, y busca fortalecer la participación de los organismos comunales como una fuerza que contribuye al desarrollo local.

En tercer lugar, la Ordenanza 21 de 2015 sobre la participación social y comunal mediante convocatoria pública de iniciativas, que entiende la participación como un elemento para el desarrollo y el mejoramiento de la democracia y establece como estrategia la posibilidad de que las organizaciones sociales presenten iniciativas de proyectos en diferentes áreas preestablecidas.
Adicionalmente, se relacionan algunas de las ordenanzas que crean políticas públicas o instancias de participación en Antioquia:

Ordenanza 07 del 2014 "Por medio de la cual se crea el observatorio de políticas públicas de la Asamblea Departamental, como una herramienta que fortalezca el trabajo y la gestión dentro y fuera de la Asamblea Departamental"

Ordenanza 12 del 2015 "Fortalecimiento de arte y cultura", Se definen los espacios de participación como aquellos donde confluyen los diferentes actores del Sistema Nacional de Cultura en el ámbito territorial (departamental y municipal) para tomar decisiones y planear. Contempla una estrategia para promover espacios de diálogo y garantizar los espacios de participación y el involucramiento de la ciudadanía en la evaluación de la política.

Personería
Distrital de Medellín

Ordenanza 13 del 2002 y 14 del 2015 Mujeres y actualización, en la cual se estimula procesos de participación de las mujeres en la toma de decisiones como una estrategia de inclusión y representación equitativa. Además, busca concertar con las organizaciones de mujeres la ejecución de diferentes políticas que transversalmente las impacten.

Ordenanza 09 del 2015 Discapacidad, ffortalece los mecanismos de participación de las personas y organizaciones de personas con discapacidad, con líneas de acción que contemplan la formación de líderes y creación de organizaciones de personas con discapacidad. Incluye acciones complementarias de control social.

Ordenanza 60 del 2013 Juventud, genera condiciones y espacios para la participación de los jóvenes. La participación es uno de sus criterios orientadores, buscando a través de la incidencia en la toma de decisiones, fortalecer los proyectos de vida de los jóvenes.

Ordenanza 25 del 2009 Infancia y Adolescencia, El Consejo Temático Poblacional aparece como Comité Impulsor de Política Pública, Mesas de Infancia y Adolescencia Municipales, la Red Antioqueña de Niñez y las Mesas Departamentales existentes. El Consejo Departamental de Política Social le hace Seguimiento.

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL:

De esta forma algunos instrumentos normativos de carácter internacional que contemplan la Participación Ciudadana como un derecho fundamental se deben tener en cuenta a la hora de establecer las normas que regulan las dinámicas democráticas en el contexto nacional, algunas de estos instrumentos son:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos suscrita el 10 de diciembre de 1948, incluye en su artículo 21 los derechos políticos, dando al pueblo el poder de participar en el gobierno de su país, aclarando que la voluntad de éste se puede expresar a través de elecciones auténticas[3]

[3] "***Artículo 21***
1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Personería
Distrital de Medellín

- La inclusión de los derechos políticos en la Convención Americana de Derechos Humanos evidenció la necesidad de darle la categoría especial a este tipo de derechos, los cuales ostentan la calidad de fundamentales. Por lo anterior señaló que "*1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal*"[4].

- Con la finalidad de proteger los derechos políticos y garantizar las libertades civiles y políticas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos indicó en el numeral 25:

  "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:
  a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
  b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
  c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

- El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en su Artículo 6° indica: Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos

---

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".
[4] Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 23.

deberán: establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente.

- Convenio No 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes I 27 lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan.

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la cual establece en su Artículo 7° lo siguiente: Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres.

- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, contemplan entre sus metas aspectos relacionados con la participación, así: 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles: 11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países; y 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas: 16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificado el 16 de diciembre de 1966 por la Asamblea General, establece en su Artículo 25° lo siguiente: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará" establece en su

Personería
Distrital de Medellín

Artículo 3°: Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado; en el Artículo 4°: Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos y en el Artículo 5°: Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos.

- Finalmente, la Carta Democrática Interamericana, suscrita por el Gobierno Nacional el 11 de septiembre de 2001 en Lima-Perú y declarada exequible por esta Corporación mediante sentencia C-644 de 2004 estableció que "*La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia*"[5].

Así las cosas, es en el marco de la participación ciudadana que la creación del observatorio de ciudad en el Concejo Distrital de Medellín encuentra su sustento legal.

4. Jurisprudencia

La jurisprudencia colombiana sobre control social y político se centra en la importancia de la participación ciudadana para la vigilancia de la gestión pública y la correcta utilización de los recursos públicos. Este control, definido como el derecho y el deber de los ciudadanos a participar en la vigilancia de la gestión pública, es fundamental para una democracia funcional.

La sentencia T-117 de 2016 señaló que "Colombia como Estado Social de derecho, organizado como república democrática, participativa y pluralista, consagró los derechos políticos como derechos fundamentales que permiten a toda la ciudadanía participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Tales principios se materializan mediante los diferentes mecanismos previstos en la ley y en la Constitución.". y, destaca que este derecho permite a la ciudadanía participar en la

[5] Carta Democrática Interamericana, artículo 6.

Personería
Distrital de Medellín

conformación, ejercicio y control del poder político. La Constitución de 1991 amplió el espacio de intervención de los ciudadanos, pasando de una democracia representativa a una participativa.

Como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, para la Carta Política de 1991 la participación ciudadana es un principio fundante del estado. Al respecto la Corte ha dicho,

> "Las relaciones entre el Estado y los particulares se desenvuelven en un marco jurídico democrático y participativo como claramente aparece en el preámbulo de la Constitución y es reiterado en el título I de los principios fundamentales. El artículo 1 de la Constitución define a Colombia como un estado social de derecho organizado en forma de república democrática participativa y pluralista, mientras que en el artículo 2° establece dentro de los fines esenciales del Estado el de "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación". Los principios de la soberanía popular (CP. art.3°), de primacía de los derechos inalienables de la persona (CP art.5°), de diversidad étnica y cultural (CP art. 7°) y de respeto a la autodeterminación de los pueblos (CP art.9°) constituyen junto con los anteriores el ideario axiológico que identifica el sistema jurídico colombiano y le otorga su indiscutible carácter democrático y participativo, presente en los distintos escenarios, materias y procesos de la vida institucional y social del país.
>
> En materia del ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales. El derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas. Los mecanismos de protección de los derechos fundamentales por su parte han obrado una redistribución del poder político en favor de toda la población con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa.
>
> Los instrumentos de participación democrática garantizados en la Constitución no se limitan a la organización electoral, sino que se

> extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria"[6]

En un Estado social de derecho, democrático y participativo, la actuación de los ciudadanos en los ámbitos públicos no es un privilegio; hace parte integral de la forma como es concebido el poder y la manera como puede ser ejercido, lo cual la hace necesaria.[7] Por eso, la participación ciudadana además de ser un derecho es considerada por la jurisprudencia constitucional como una responsabilidad de los miembros de la comunidad política.[8]

La Corte Constitucional, ya ha subrayado el gran alcance del cambio en la concepción del ciudadano que se dio en 1991 por el tránsito de una democracia representativa a una democracia participativa. Al respecto dijo,

> "Con la Constitución de 1991 se inició constitucionalmente el tránsito de la democracia representativa a la participativa. Esta nueva concepción de nuestra democracia implica un cambio trascendental del sistema político, cuya primera y más clara manifestación se encuentra en la manera como se comprende al ciudadano como tal. En la democracia representativa liberal clásica, se tenía una visión del ciudadano según la cual su papel se limitaba a elegir a quienes sí tenían el conocimiento y las capacidades suficientes para hacerse cargo de los asuntos del Estado.

---

[6] Sentencia C-089 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[7] En la sentencia C-580/01 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) se dijo al respecto: "No puede negarse que el gran reto que enfrenta el Estado Social de Derecho que propugna la Carta de 1991, es el de contar con una sociedad civil democrática, participativa y pluralista que consciente de su responsabilidad colectiva sea capaz de ejercer sus derechos y asumir sus deberes dentro de un ambiente de libertad, tolerancia y solidaridad, para lo cual se deben propiciar las condiciones necesarias que permitan su desarrollo, no como un ente aislado, autónomo y autorregulado, sino como parte de un sistema más grande en el que cada una de los actores —Estado y sociedad— sirven a un propósito común y complementario, como es el desarrollo económico y el consecuente mejoramiento de la calidad de vida de la población. || Esta es la tendencia contemporánea en el derecho constitucional, que a diferencia de la liberal tradicional - que imaginaba al Estado y a la sociedad como dos sistema autónomos y diferentes, con límites bien definidos y mínimas relaciones entre sí -, entiende que el Estado Social debe intervenir para estructurar y fortalecer una sociedad con la cual pueda interactuar permanentemente, aun cuando el resultado de esta interdependencia sea la transformación del propio Estado y de la sociedad, con la eventual y consecuente difuminación entre los límites de lo público y lo privado."

[8] Al respecto sostuvo la Corte en la sentencia C-1338/00 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger): "Mirada desde el punto de vista de la dogmática constitucional, la participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho, y que, en relación con el régimen constitucional anterior, persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales. Por ello mismo, mirada desde el punto de vista del ciudadano, la participación democrática es un derecho-deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Esa facultad no se circunscribe a los procesos propiamente políticos, y su ejercicio debe estar adecuadamente garantizado, pues así lo exigen las mismas normas superiores."

Personería
Distrital de Medellín

> En palabras de Montesquieu: "El pueblo es admirable para elegir aquellos a quienes debe confiar una parte de su autoridad, pero ¿sabrá conducir un asunto, conocer los lugares, las ocasiones, los momentos y aprovecharse de ellos? No, no lo sabrá. La gran ventaja de los representantes es que son capaces de discutir los asuntos. El pueblo en modo alguno lo es, lo que constituye uno de los graves inconvenientes de la democracia. El pueblo no debe entrar en el Gobierno más que para elegir a sus representantes, lo que está muy a su alcance".
>
> En la democracia participativa, hay una concepción por completo contraria a la que expresa Montesquieu acerca del ciudadano y de su papel en la vida pública. En este sistema, en lugar de desconfiarse del ciudadano, éste goza de plena confianza, lo cual se manifiesta en el derecho que se le otorga de participar en los procesos decisorios públicos que habrán de afectarlo, pues se entiende que es el ciudadano quien en realidad sabe cuáles son sus necesidades y, en esa medida, cuáles las prioridades en la distribución de recursos escasos y, además, tiene mayor interés en obtener los resultados perseguidos.[9]"

La sentencia T-117 de 2016 señaló que "Colombia como Estado Social de derecho, organizado como república democrática, participativa y pluralista, consagró los derechos políticos como derechos fundamentales que permiten a toda la ciudadanía participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Tales principios se materializan mediante los diferentes mecanismos previstos en la ley y en la Constitución."

En el mismo sentido, la sentencia T-1337 de 2001, indicó:

> *"La Corte ha sostenido que los derechos políticos de participación son derechos fundamentales, y por tanto, pueden llegar a ser protegidos a través de la tutela, especialmente porque "los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo"*

---

[9] Corte Constitucional, sentencia T-637 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) En este caso se indicó que en una democracia participativa los ciudadanos tienen derecho deliberar autónomamente y a dialogar horizontalmente entre sí, sin la necesaria presencia de candidatos a cargos de elección popular.

Como ya lo ha expresado esta Corporación, los derechos políticos ostentan el carácter de fundamentales, situación que ha sido reafirmada por la jurisprudencia y los tratados internacionales suscritos por el Estado Colombiano. Lo que conlleva a que los mismos puedan ser protegidos a través del uso de la acción de tutela. [10]

La sentencia T 596 de 2002 de la Corte Constitucional, sostiene que el libre ejercicio de los derechos políticos y de la participación ciudadana consagrados en la Constitución no depende de que exista una ley estatutaria para las veedurías. Y que los ciudadanos asociados para fiscalizar la gestión estatal tienen derecho a acceder a la información que jurídicamente es pública

La sentencia T-045 de 1993[11], que en esa ocasión se ocupó del derecho a la representación, precisó que los derechos políticos son fundamentales, así:

> *"Los derechos políticos de participación, consagrados en el artículo 40 de la Carta, y dentro de los cuales se encuentra el de "elegir y ser elegido", hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo.".*

En la sentencia T-066 de 2015[12], la Corte sostuvo que la adopción de tratados internacionales sobre los derechos políticos, confirma también el carácter fundamental de tales prerrogativas. Al respecto indicó:

> «[...] Además, la adopción de tratados internacionales que consignan derechos políticos, se ha confirmado el carácter de fundamental de tales prerrogativas. Así se expuso en la sentencia T-050 de 2002: "
>
> Por lo expuesto es claro para **la Sala que la esencia misma de nuestro sistema democrático se encuentra en el ejercicio libre de los derechos políticos consagrados en la Constitución, así como en instrumentos internacionales suscritos y ratificados por nuestro país (artículo 21.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)**, y cuya

---

[11] Esta sentencia revisó la acción de tutela formulada por el señor Jesús María Quevedo Rivas, contra el Consejo Nacional Electoral, solicitando la protección de sus derechos constitucionales fundamentales a la participación política.
[12] Magistrado ponente: doctora Gloria Stella Ortiz Delgado.

naturaleza de Derechos Fundamentales ha sido reconocida ampliamente en la jurisprudencia de esta Corte" (negrilla del texto original).

En el mismo sentido, la sentencia T-1337 de 2001, sostuvo:

> «[…] La Corte ha sostenido que los derechos políticos de participación son derechos fundamentales, y, por tanto, pueden llegar a ser protegidos a través de la tutela, especialmente porque "los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo". […]».

De otra parte, la Corte Constitucional ha reconocido en varias sentencias el carácter fundamental del derecho a la participación política y, en tal sentido, ha expresado:

> «[…] Los derechos políticos de participación, consagrados en el artículo 40 de la Carta, y dentro de los cuales se encuentra el de "elegir y ser elegido", hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo […]».[13](Resaltado fuera del texto original).

Por su parte, la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado una línea en torno a las garantías que componen el artículo 40, para señalar la importancia de la participación política y su condición de fuente de legitimidad en la conformación, ejercicio y control del poder político. Sobre el punto, la Sección Primera, en sentencia de 17 de marzo de 2016, sostuvo:

> «[…] El artículo 40 Constitucional reconoce las diferentes relaciones del ciudadano con el poder político y, a partir de ellas, asegura posiciones constitucionales de variada índole.
>
> La primera relación posible con el poder político es la relativa a su **conformación**. En ese vínculo los titulares del derecho a participar tienen la competencia para formar o constituir, en el sentido de definir quienes lo ejercen, el poder político. Por ello, son titulares del derecho a elegir y a ser elegidos (num. 1), del derecho a tomar parte en elecciones (num. 2), del

[13] Sentencia T-045 de 1993. Magistrado ponente: doctor Jaime Sanín Greiffenstein.

Personería
Distrital de Medellín

derecho a revocar el mandato de los elegidos (num. 4) y del derecho de acceder al desempeño de funciones públicas (num. 7). Esta expresión del derecho a participar supone un relativo predominio de las manifestaciones representativas de la democracia –aunque no excluye manifestaciones de democracia directa- en tanto los ciudadanos se ocupan de determinar quiénes representarán y ejercerán, históricamente, el poder del Estado.

La segunda relación comprende la relativa al **ejercicio** del poder político. En este caso, el derecho a participar se concreta en la posibilidad de adoptar decisiones que implican una materialización directa del poder político. En esta manifestación se inscriben, con intensidad y consecuencias diferenciadas, el derecho a tomar parte en plebiscitos, referendos y consultas populares (num. 2), el derecho a tener iniciativa en las corporaciones públicas (num. 5) y el derecho a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellos y a difundir sus ideas y programas (num. 3). En esta relación con el poder político se encuentran comprendidàs las manifestaciones no intermediadas de la participación en tanto los ciudadanos promueven o adoptan decisiones que, en otros casos, podrían o no serlo por sus representantes. Es por ello que la Corte Constitucional ha advertido que uno de los grandes cambios que supone el tránsito de una democracia exclusivamente representativa a una democracia participativa consiste en que "los ciudadanos no votan sólo para elegir, sino también para decidir."

La tercera relación que prevé el artículo 40 con el poder político es la de control. En ella las personas asumen una perspectiva diferente en tanto su derecho se concreta en la facultad de vigilar o inspeccionar las actividades desplegadas por las autoridades en ejercicio del poder político. A partir de este tipo de vínculo con el poder se reconoce el derecho a revocar el mandato (núm. 4), a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución Política y la ley (núm. 6), a presentar peticiones respetuosas a las autoridades públicas (art. 23) y a constituir y participar en organizaciones orientadas a vigilar la gestión pública (arts. 103. inc. 3, 270 y 369).

Adicionalmente, en esta tercera relación se manifiestan formas representativas del control político, esto es, el despliegue de actividades de control a la gestión por parte de los representantes elegidos.

Esta disposición se complementa con el artículo 103 de la Constitución Política al disponer que el ejercicio de la soberanía del pueblo, lo que equivale a decir -en términos del artículo 40 Superior- el ejercicio del poder político, se

Personería
Distrital de Medellín

manifiesta en el voto, en el plebiscito, en el referendo, en la consulta popular, en el cabildo abierto, en la iniciativa legislativa y en la revocatoria del mandato. Esa misma disposición contempla, dado el reconocimiento del derecho a controlar el poder político -también referido en el artículo 40-, la obligación del Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de diferentes asociaciones a efectos de que puedan incidir en las instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión [...]»[14] (Resaltado fuera del texto original).

5. Pertinencia y convivencia:

El proyecto de acuerdo, es pertinente en la medida que cumple con los postulados constitucionales y legales, ya que pretende el cumplimiento de los fines del Estado Social y Democrático de Derecho y su finalidad se centra en la creación de un espacio interinstitucional e interdisciplinario para observar, analizar y debatir temas estratégicos, sociales y políticos de la ciudad, así como también a la generación de información que contribuya a la deliberación pública y al ejercicio de control político de los concejales, por lo tanto, esta estrategia responde a la necesidad de implementar una herramienta efectiva y proactiva de participación ciudadana para abordar las problemáticas urbanas, sociales, económicas, culturales, políticas, entre otras, con un enfoque participativo e integral que garantice la incidencia de los diversos sectores en el desarrollo de la ciudad, lo que permite un enfoque de inclusión y trasparencia en lo público, espacio en el cual, la participación ciudadana constituye el eje principal de la democracia, puesto que permite a todos los ciudadanos hacer efectiva la posibilidad de "hacer parte de" las decisiones que los afectan en lo público, es así, que la democracia se materializa en la participación para la construcción de una mejor ciudad

Bajo este contexto, la Carta Política de 1991 consagra la participación en su doble condición de principio y de derecho fundamental. Por ello, se habla de la "participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación", en otras palabras, la participación representa una opción importante y fundamental para emprender la tarea de democratizar verdadera mente nuestra democracia.

[14] Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera. Sentencia de 17 de marzo de 2016. Expediente nro. 2007-00024-02, Actor: Municipio de Caloto, Demandado: Departamento del Cauca, Magistrada ponente: doctora María Claudia Rojas Lasso.

Personería
Distrital de Medellín

Así, el derecho a participar tiene que ver directamente con la posibilidad del ejercicio de la participación política y social, en la medida en que se trata de un elemento constitutivo de la democracia, concebida como "un sistema pluralista donde debe haber cabida para las múltiples expresiones, contradictorias y plurales, que hay en la sociedad", destacando que la participación ciudadana debe partir de un proceso de construcción conjunto por los múltiples actores del territorio, que logre una incidencia efectiva en los asuntos públicos teniendo presente que el funcionamiento del ámbito privado también es de interés público y, finalmente, la importancia del control social como derecho y como deber en la consolidación de la democracia y la gobernabilidad, todo ello en un marco de pluralidad y respeto a los derechos humanos.

Es así, que, en el ámbito del control a la administración, son varios los casos en los que el legislador cuenta con los ciudadanos para asegurar la correcta ejecución de una política pública, brindándoles herramientas para que puedan enterarse de cuál fue el desempeño de las entidades encargadas de implementarla. Es precisamente dentro de este espíritu que el legislador expidió los artículos 32, 34 y 35 de la Ley 489 de 1998, citados por el accionante, en los cuales se dice,

> **Artículo 32.** ***Democratización de la Administración Pública***. Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de **democracia participativa y democratización de la gestión pública**. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de **involucrar** a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la **formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública**.
>
> **Entre otras podrán realizar las siguientes acciones:**
>
> **1.** Convocar a audiencias públicas.
>
> **2.** Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana.
>
> **3.** Difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos.
>
> **4.** Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos.

5. Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan.

6. Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa.

Artículo 34. ***Ejercicio del control social de la administración.*** Cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la administración, en particular mediante la creación de veedurías ciudadanas, la administración estará obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control.

El control social es una forma de participación ciudadana que permite a los individuos y a las organizaciones de la sociedad influir en las condiciones de modo, tiempo y lugar como se desarrolla la gestión pública. Es decir, orientar, corregir, rectificar las decisiones, la administración y manejo de recursos, el tiempo y lugar de realización de servicios y programas del Estado, todo ello con el fin de contribuir al logro de los objetivos propuestos, la eficiente y transparente utilización de recursos, la prestación equitativa de los servicios y el cumplimiento de los fines sociales del Estado. Este control social a la gestión pública se realiza a través de observaciones, sugerencias y, llegado el caso, mediante denuncias.

El control social a la gestión pública, realizado en forma individual o colectiva, es una de las reglas que rigen las relaciones entre los ciudadanos y el Estado colombiano. Por ello, desde la Constitución Política de Colombia (artículos 2°, 3°, 103, y 270 entre otros) se establece que los ciudadanos podrán vigilar la gestión pública y sus resultados.

En el artículo 103 del ordenamiento constitucional se señala que "El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación, en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan"

De acuerdo a la exposición de motivos, se pretende con el proyecto de acuerdo la creación del observatorio de ciudad que tiene como propósito la participación articulada e incluyente de todos los sectores en las dinámicas sociales y políticas de la ciudad y el fortalecimiento de una cultura ciudadana activa e informada que

Personería
Distrital de Medellín

permita la materialización de la democracia participativa y la efectividad de los derechos de los ciudadanos en el control social y político del territorio, lo que permitirá al Concejo Distrital de Medellín consolidar un escenario transparente y asequible para la ciudadanía en general, en el que se construya dialogo y comunicación asertiva de los actores en las políticas públicas y de desarrollo del territorio.

En consonancia con el marco normativo descrito, es menester resaltar, que el análisis de proporcionalidad en el proyecto de acuerdo sometido a estudio de este cuerpo colegiado, cumple con la finalidad propuesta, en la medida que se pretende la participación de la comunidad con la construcción de espacios que permitan al ciudadano el análisis, evaluación y seguimiento de los programas y proyectos que son ejecutados desde la administración y que puedan aportar al desarrollo de las políticas públicas del Distrito de Medellín acorde a las necesidades y coyunturas de la ciudad.

Quiere significar lo anterior, que la creación de espacios de participación, consulta y deliberación ciudadana con las entidades estatales y sus agentes constituye el eje principal para la construcción de un territorio justo, incluyente y transparente, en la medida que estos escenarios permitirá una lectura detallada de las particularidades del territorio y de las necesidades que presentan los diferentes sectores, lo que permitirá la toma de decisiones informadas y el diseño de estrategias diferenciadas que respondan a las necesidades locales y que propendan a resultados positivos en la construcción de un territorio más equitativo, justo, trasparente, incluyente y sostenible.

Como se observa de los precitados mandatos constitucionales y legales, los principios de colaboración y articulación armónica constituyen elementos esenciales sobre los cuales se soporta el modelo de Estado social de derecho e implican, para el caso concreto, la necesidad de que el Estado adopte medidas especiales e idóneas para la participación incluyente y activa de la ciudadanía en general en el desarrollo del territorio, y, que permitan con sus aportes e insumos mejorar la planificación, desarrollo y gestión de la ciudad tendientes a minimizar los riesgos y necesidades que se presentan en los diferentes sectores.

En virtud de lo anterior, se hace necesario la implementación del observatorio de ciudad, pues a partir de los antecedentes y justificación del proyecto se evidencia la importancia de generar estos espacios articulados e incluyentes entre el estado y la comunidad en tratándose de generar herramientas que le permitan a la ciudadanía en el rol que desempeñan con lo público ejercer sus derechos, vigilar la gestión y

Personería
Distrital de Medellín

sus resultados o expresar el desacuerdo con decesiones de las autoridades públicas, y, además de esto, constituirá un insumo valioso para los ediles a la hora de evaluar la gestión pública y hacer seguimiento a los planes de desarrollo y a las políticas públicas implementadas en la ciudad, y, lo cual, permitirá, examinar y avaluar que las políticas, planes y programas implementados en realidad si respondan a las necesidades de la comunidad.

Ahora bien, el proyecto de acuerdo pretende impactar positivamente a la comunidad en general con la implementación de estos escenarios incluyentes de participación ciudadana en lo público, que permitirán un análisis del desarrollo del territorio, y, lo cual, facilitara, la adopción de políticas públicas para minimizar las necesidades presentadas en los diversos sectores de cara a la construcción conjunta del tejido social.

Bajo un criterio de idoneidad, se tiene que las disposiciones puestas a consideración del Concejo Distrital, son el mecanismo idóneo para cumplir con la finalidad descrita, pues se trata de una norma que es expedida por el órgano competente para tal efecto y es la única e idónea vía jurídica para que se efectivice la creación del observatorio de ciudad, como mecanismo efectivo de participación ciudadana en el desarrollo del territorio, por lo tanto, se torna pertinente, necesaria y útil la estrategia contenida en la iniciativa dado el rol tan importante que cumple la comunidad en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos, es así, que por expresa disposición normativa, se faculta a los Concejos Distritales a presentar dichas iniciativas que apuntan a la materialización de este derecho fundamental a la participación de la ciudadanía en el desarrollo del territorio.

De manera proporcional, la iniciativa respeta los postulados constitucionales y legales, en la medida que permiten disponer de herramientas eficientes y eficaces para la participación activa e incluyente de la ciudadanía en general en asuntos públicos, convirtiéndose en un espacio de interacción constante y de construcción de conocimientos colectivos que propende en la construcción de una territorio más justo, transparente y equitativo.

Así las cosas, la iniciativa que se pretenden adoptar guardan estricta congruencia con las causas y finalidades señaladas en la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo número 042 de 2025 y cuenta con la debida justificación que demuestra la necesidad, la razonabilidad y la proporcionalidad de la implementación del mismo, teniendo en cuenta, la importancia de la participación ciudadana en el control social que constituye la piedra angular de la participación ciudadana, y a través de este, se busca que la comunicación entre la ciudadanía y las instituciones sea constante

Personería
Distritol de Medellín

y activa permitiendo así que el control social sea visto como el proceso fundamental de acompañamiento, garantía y transparencia en la lucha contra la corrupción. De igual forma, busca conseguir que las instituciones vean a los veedores como aliados directos en el cumplimiento de los objetivos de un Estado social de derecho igualitario y participativo.

A partir del análisis constitucional y de competencia legal del acuerdo número 042 de 2025 el mismo se estima pertinente y conveniente, pues, la propuesta no contraria los parámetros legales citados y la exposición se encuentra debidamente justificada de manera acorde con los instrumentos de constitucionalidad y legalidad.

6. Conclusiones:

Este proyecto que se pretenden implementar y ejecutar atienden estrictamente a las necesidades de promover activamente la participación ciudadana en los debates de temas estratégicos, dinámicas sociales y políticas públicas de la ciudad para la construcción de una sociedad justa, transparente e incluyente, en la cual, se garantiza a la comunidad ser escuchada frente a las necesidades apremiantes que las aquejan y puedan aportar insumos y propuestas para mejoramiento del desarrollo del territorio.

Así las cosas, la participación social es una de las bases de las sociedades y las constituciones actuales, de ellas derivan no solo acciones, sino posibilidades y garantías en torno a la protección de los bienes públicos y de los valores de las organizaciones políticas, de allí, que la participación ciudadana mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados. Además, produce un efecto dentro de las administraciones públicas al facilitar el diálogo horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades. Por último, la participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales.

Bajo estas condiciones, el proyecto de acuerdo en su exposición de motivos, detalla de manera clara y precisa los alcances y las razones que sustentan el abordaje de la creación del observatorio de ciudad, partiendo de la importancia de la participación ciudadana y demás sectores para la construcción de políticas publicas incluyentes, oportunas y eficientes que respondan a las realidades locales, en este sentido, la participación ciudadana se constituye como una piedra angular en la

Personería
Distrital de Medellín

construcción de sociedades democráticas, donde los ciudadanos no solo son receptores de políticas sino que también participan activamente en su diseño, implementación y evaluación.

El proyecto de acuerdo en cuestión busca generar condiciones para la incidencia directa en la toma de decisiones de los asuntos de interés público a través del reconocimiento, articulación y agenciamiento de los actores individuales y colectivos del municipio de Medellín, permitiendo garantizar que las intervenciones que se expresen de manera democrática, logren repercutir en la conformación, ejercicio y control social a lo público.

Bajo este contexto, la participación ciudadana ejercida como un derecho fundamental y como un proceso social individual o colectivo que represente los intereses públicos, se convierte en un factor fundamental en la construcción del desarrollo de los territorios y en la transformación de la gestión pública para hacerla más transparente, eficiente, efectiva e incidente, por lo tanto, el Estado y sus entidades territoriales deben ser agentes e impulsores de sus promoción, concurrencia y efectivización en todos los procesos que conlleven a la formulación de la planeación del desarrollo, de políticas públicas y posteriores toma de decisiones que tengan incidencia en el interés colectivo.

En el marco de la competencia establecida en las normativas descritas, la conveniencia del Proyecto de Acuerdo número 042 de 2025 está dada en la importancia de que la ciudadanía participe activamente en estos escenarios de relevancia social, que les permitirá manifestar sus necesidades e intereses y puedan incidir realmente en las decisiones que orienten y transformen positivamente la ciudad, y, que, de traste, materializa la democracia participativa e incluyente, pues esta manera, se espera garantizar la participación efectiva de la ciudadanía y demás sectores de la sociedad en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, en la construcción de obras de interés común y el ejercicio de las funciones que correspondan a las autoridades, participación que también debe tener lugar en la fiscalización y vigilancia de quienes cumplan tales atribuciones.

Esta estrategia que se pretenden implementar y ejecutar atienden estrictamente a las necesidades de la comunidad en general, tanto, que se les permita materializar ese derecho de participación en los asuntos públicos, siendo las localidades el espacio protagónico para el desarrollo del proceso participativo, por lo tanto, es de esperar que los ciudadanos puedan participar activamente en la formulación, implementación y vigilancia de los respectivos planes y programas implementados en la ciudad.

Personería
Distrital de Medellín

En el marco de este proyecto se plantean estrategias orientadas a la participación ciudadana a partir de ejercicios de comunicación, cualificando la participación ciudadana para el control social de la gestión pública, fortaleciendo la planeación local, promoviendo y garantizando la participación política y social de actores individuales y colectivos en clave de la diversidad y del reconocimiento y la construcción de lo público, definido como un escenario de articulación de instancias, actores, espacios, recursos, instrumentos, procesos y acciones que atiendan, transformen o den respuesta a los problemas, agendas públicas y necesidades ciudadanas en clave de promoción, protección y fortalecimiento de la participación ciudadana, donde los actores son sujetos activos en los procesos de construcción desde sus múltiples realidades, aspiraciones, necesidades, intereses y expectativas.

Como se advierte del recuento normativo, la creación del observatorio de ciudad cuenta con un amplio fundamento, que pasa por las normas internacionales sobre participación ciudadana que conforman el bloque de constitucionalidad; los desarrollos que introduce la Constitución Política de 1991 en materia de ampliación de la democracia participativa y la participación democrática y la expedición de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, que tuvo control de constitucionalidad previo mediante la sentencia C-150 de 2015, como un importante hito que recoge, articula y orienta lineamientos para la garantía, promoción y protección de la participación ciudadana, por lo cual, este proyecto de acuerdo tiene concepto jurídico favorable.

Se concluye entonces, que, el Alcalde Distrital, tiene competencia para presentar la iniciativa ante el Concejo Distrital y éste a su vez para darle trámite, en virtud de lo señalado en las normas adjetivas ya referenciadas.

Por lo anterior, esta Agencia considera **viable jurídicamente el proyecto de acuerdo puesto en consideración para los debates de ley en sede de la Honorable Corporación,** toda vez, que es pertinente a la luz de las disposiciones legales descritas y se encuentra dentro de las competencias el Honorable Concejo Distrital del Medellín.

De otro lado y no obstante a que en el Proyecto de Acuerdo se establece que la adopción y/o implementación de la iniciativa no afecta el marco fiscal de mediano plazo del municipio, se solicita se tenga en cuenta lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 del 2003, norma organiza en materia de presupuesto que establece:

Personería
Distrital de Medellín

(...) **"ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo." (...)

En los anteriores términos se ha dado contestación a su consulta, no sin antes manifestarle que los efectos del presente pronunciamiento son los descritos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y, por tanto, no debe constituirse en criterio de interpretación o motivación para el destinatario del mismo, ni compromete la responsabilidad de la Personería Distrital de Medellín.

Atentamente,

MEFI BOSET RAVE GÓMEZ
Personero Distrital de Medellín

PROYECTÓ: YYRAMIREZ		859378896 REVISÓ: JERIOS	
CODIGO	FGJU008	VERSION	6
RESOLUCION	185	VIGENCIA	22/2/2024

Icontec ISO 9001 Nº SC735-1
IQNET CERTIFIED MANAGEMENT SYSTEM