

Mecanismos de participación ciudadana generales y diferenciales: Consulta previa y mesas de víctimas

General and differential mechanisms of citizen participation: Prior consultation and victims' participation boards

Mecanismos gerais e diferenciais de participação cidadã: Consulta prévia e mesas de participação das vítimas

<https://doi.org/10.21803/penamer.19.39.1041>

Jorge Mejía Turizo

<https://orcid.org/0000-0002-7870-2905>

Oriana Carola Cortés Bracho

<https://orcid.org/0000-0003-3186-4349>

Camilo Barragán Morales

<https://orcid.org/0000-0002-8197-1727>

Resumen

Introducción: La participación ciudadana constituye un eje fundamental del Estado constitucional, al permitir la intervención activa de la sociedad en la toma de decisiones públicas; sin embargo, su aplicación presenta tensiones cuando se analizan las necesidades específicas de grupos históricamente vulnerables. **Objetivo:** Analizar los mecanismos de participación ciudadana desde una doble perspectiva constitucional: una general, que integra los mecanismos de participación previstos para la ciudadanía en su conjunto, y otra diferencial, enfocada en instrumentos específicos como la consulta previa y las mesas de participación de víctimas. **Metodología:** El estudio adopta un enfoque cualitativo, de alcance descriptivo-analítico, sustentado en el análisis documental de normas constitucionales, disposiciones legales y desarrollos jurisprudenciales, empleando técnicas de análisis jurídico y comparativo. **Resultados:** Se identifican las dimensiones de la participación como valor, derecho, principio y deber constitucional, así como sus atributos legales, evidenciando diferencias sustanciales entre los mecanismos generales y aquellos de carácter diferencial, los cuales incorporan criterios de acción afirmativa y reconocimiento de particularidades culturales y sociales. **Conclusiones:** Se concluye que la participación ciudadana requiere un abordaje diferenciado que garantice la inclusión efectiva de grupos vulnerables, fortaleciendo la legitimidad democrática y la protección de derechos fundamentales.

Palabras clave: Consulta previa; Enfoque diferencial; Participación ciudadana; Participación de víctimas; Umbrales de participación.

Abstract

Introduction: Citizen participation constitutes a fundamental pillar of the constitutional State, as it enables the active involvement of society in public decision-making processes; however, its implementation reveals tensions when the specific needs of historically vulnerable groups are examined. **Objective:** To analyze citizen participation mechanisms from a dual constitutional perspective: a general approach that encompasses participation mechanisms designed for the citizenry as a whole, and a differential approach focused on specific instruments such as prior consultation and victims' participation bodies. **Methodology:** The study adopts a qualitative approach with a descriptive-analytical scope, grounded in documentary analysis of constitutional norms, statutory provisions, and jurisprudential developments, employing legal and comparative analysis techniques. **Results:** The study identifies the dimensions of participation as a constitutional value, right, principle, and duty, along with their legal attributes, revealing substantial differences between general participation mechanisms and those of a differential nature, which incorporate affirmative action criteria and the recognition of cultural and social particularities. **Conclusions:** It is concluded that citizen participation requires a differentiated approach to ensure the effective inclusion of vulnerable groups, thereby strengthening democratic legitimacy and the protection of fundamental rights.

Keywords: Citizen participation; Participation thresholds; Prior consultation; Victim participation; A differentiated approach.

¿Cómo citar este artículo?

Mejía, J., Cortés, O. y Barragán, C. (2026). Mecanismos de participación ciudadana generales y diferenciales: Consulta previa y mesas de víctimas. *Pensamiento Americano*, e#1041. 19(39), DOI: <https://doi.org/10.21803/penamer.19.39.1041>



Resumo

Introdução: A participação cidadã constitui um eixo fundamental do Estado constitucional, ao possibilitar a intervenção ativa da sociedade nos processos de tomada de decisão pública; contudo, sua aplicação revela tensões quando são consideradas as necessidades específicas de grupos historicamente vulneráveis. **Objetivo:** Analisar os mecanismos de participação cidadã a partir de uma dupla perspectiva constitucional: uma abordagem geral, que integra os mecanismos de participação previstos para a cidadania em seu conjunto, e uma abordagem diferencial, centrada em instrumentos específicos como a consulta prévia e os espaços de participação das vítimas. **Metodologia:** O estudo adota uma abordagem qualitativa, de alcance descritivo-analítico, fundamentada na análise documental de normas constitucionais, disposições legais e desenvolvimentos jurisprudenciais, utilizando técnicas de análise jurídica e comparativa. **Resultados:** São identificadas as dimensões da participação como valor, direito, princípio e dever constitucional, bem como seus atributos legais, evidenciando diferenças substanciais entre os mecanismos gerais de participação e aqueles de caráter diferencial, os quais incorporam critérios de ação afirmativa e o reconhecimento de particularidades culturais e sociais. **Conclusões:** Conclui-se que a participação cidadã exige uma abordagem diferenciada que assegure a inclusão efetiva de grupos vulneráveis, fortalecendo a legitimidade democrática e a proteção dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Consulta prévia; Limiares de participação; Participação cidadã; Participação das vítimas; Abordagem diferenciada.



1. INTRODUCCIÓN

Un concepto amplio y simple que se pueda dar a la noción “Estado”, es el de “sociedad organizada”, aunque también se utilice esta última expresión para hacer alusión a grupos al interior de aquel (Aguayo & Dayán, 2020; Barragán Romano, 2015). Ahora, esta noción parece focalizarse solo en uno de los elementos tradicionales del Estado, su población o habitantes, y a ello entonces le complementamos que, esa sociedad que conforma la población (nación), se asienta en un determinado territorio y tiene derecho a autogobernarse o ejercer un poder político. No siempre ha sido así, la historia ha dejado expuesto como un solo individuo ejercía poder sobre toda una nación, y como los territorios y soberanías en muchas partes sencillamente no se respetaban. Hoy, el funcionamiento de la democracia, el reconocimiento de la soberanía, la existencia de unos derechos es una gran conquista de la humanidad.

Pues bien, en los Estados modernos y liberales, la democracia como atributo que da poder a los habitantes del pueblo para, desde y en sus territorios tomar decisiones que guíen sus destinos, es un principio y un mandato supremo, establecido como eje definitorio e inmutable en la constitución (Fajardo et al., 2015; Ruiz Valerio, 2006). Aunque la democracia, no implica únicamente la posibilidad de gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, como se pregona en el célebre discurso de Gettysburg de Abraham Lincoln (citado por Río, 1997), sino que también envuelve condiciones como la de separación de poderes, instituciones sólidas, alternancia de poder, elecciones libres, respeto de derechos y libertades públicas.

Dentro de esos fundamentos característicos de los Estados democráticos, en el presente texto se desarrollará, aquel que involucra el derecho que tienen los ciudadanos de participar en la conformación, ejercicio y dinámicas del poder político y en la facultad de intervenir en las decisiones que impactan en sus propias comunidades, haciendo un especial énfasis en aquellos grupos poblacionales tradicionalmente marginados, invisibilizados y olvidados, que pese a que también cuentan con derecho a voz y voto en la definición de las políticas y medidas estatales o territoriales, poco o nada se les atiende y escucha, puesto que no participan activamente por desconocimiento, aislamiento, indiferencia, miedo, por no creer y confiar en las instituciones, o porque el Estado no ha creado y promovido las condiciones y espacios de interlocución, diálogo y representación para que verdaderamente participen en la toma de decisiones públicas. En estos segmentos poblacionales, podemos encontrar campesinos, indígenas, comunidades afrodescendientes, jóvenes, mujeres cabeza de familia, desplazados, víctimas de todas las formas de violencia y otros grupos, que comparten el común denominador de la pobreza, que muchas veces no tienen verdaderos y legítimos representantes en las instancias de poder.

La intención de estas líneas se encuentra justamente dirigida a que este tipo de sectores sociales conozcan con que herramientas cuentan para poder participar en la vida política, social y económica en los ámbitos nacional y/o territorial, no como simple convidados de piedra o agentes de mera escucha, sino como actores propositivos, dinámicos y activos con posturas, proyectos y planteamientos de transformación, redefinición y ejercicios de control (Castillo Osorio, 2025). En ese orden, se estudiará los mecanismos de participación ciudadana, algunas formas de representación política, la actividad de control social y la consulta previa como instrumento sui generis de participación en las decisiones que afectan a grupos relevantes desde una perspectiva diferencial, entiendo este concepto, como aquel tipo de análisis que no pretende ser universalista o ampliamente general para toda la sociedad (Olivar Rojas, 2020), sino que pone su mirada en grupos con ciertas identidades y con marcada marginación o patrones peculiares de inclusión, sobre todo poblaciones históricamente afectadas por la violencia sistémica, el abandono estatal, la discriminación, la pobreza intergeneracional, entre otras.



En este contexto, el presente *paper* propone una distinción analítica entre participación ciudadana general y participación ciudadana diferencial, con el propósito de ordenar el debate jurídico en torno a si los mecanismos de participación deben concebirse como instrumentos universales aplicables a toda la ciudadanía o si, por el contrario, requieren desarrollos específicos que respondan a las condiciones históricas, culturales y sociales de determinados grupos. Desde esta perspectiva, el artículo integra en un mismo marco analítico dos expresiones relevantes de participación diferencial en el ordenamiento colombiano: la consulta previa, dirigida a pueblos étnicos, y las mesas de participación de víctimas, orientadas a garantizar la incidencia de quienes han sido afectados por el conflicto armado. La tesis que orienta este estudio sostiene que la participación ciudadana en el Estado constitucional no puede comprenderse exclusivamente desde un enfoque general, sino que requiere mecanismos diferenciales que materialicen principios de inclusión, reconocimiento y acción afirmativa, permitiendo que grupos históricamente marginados participen de manera efectiva en las decisiones públicas que les afectan.

A partir de lo anterior, el estudio se orienta por la siguiente pregunta de investigación: ¿de qué manera pueden comprenderse y articularse los mecanismos de participación ciudadana generales y diferenciales dentro del marco constitucional colombiano, particularmente en relación con la consulta previa y las mesas de participación de víctimas? Como hipótesis interpretativa, se plantea que la participación ciudadana en el Estado constitucional colombiano debe analizarse mediante un enfoque dual que distingue entre mecanismos generales de participación aplicables a toda la ciudadanía y mecanismos diferenciales diseñados para garantizar la inclusión efectiva de grupos históricamente vulnerables.

2. MARCO TEÓRICO

Teorías de la participación como valor fundante, como principio, como derecho y deber constitucional.

Desde el punto de vista de la naturaleza o esencia ontológica de la participación, en el sentido de sus categorías fundamentales de existencia, se puede expresar que comporta o tienen cuatro dimensiones en el contexto jurídico constitucional. En ese orden, la participación puede ser considerada como un valor fundante, como principio, como derecho y como deber constitucional (Maritan et al., 2023; Rubio, 2021).

Los valores constitucionales son los fundamentos axiológicos políticos que deben guiar la actuación del Estado como ente general, amplio y “omicompreensivo”, o en forma particular de las diferentes instituciones que lo componen, así como guiar el actuar de la población que lo habita y le pertenece. Son entonces los valores constitucionales fines o metas supremas que desde la promulgación de la constitución el constituyente quiso establecer, para que funcionen como guías, faros orientadores, líneas directivas o decálogo de conductas que direccionen toda la organización política, administrativa y ciudadana en sus relaciones públicas y privadas.

No deben entenderse como simples anhelos de carácter simbólico, sino que deben tener fuerza normativa y vinculante, a pesar de que posean cierto grado de abstracción (Rodríguez et al., 2019). Gran parte de los valores constitucionales han quedado consagrado en el preámbulo de la Carta política, y justamente la participación está allí instituida como línea directiva de conducta que debe efectuar el Estado en sus



diferentes actividades, puesto que, tal preámbulo preceptúa que con el momento de alcanzar el fin de “asegurar la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz”, el Estado debe actuar “dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”. El marco de actuación participativo figura, por tanto, como valor supremo del que no se puede prescindir en la búsqueda del cumplimiento de los fines estatales.

Como puede notarse, el preámbulo plantea que debe asegurarse a los ciudadanos unos mínimos derechos y condiciones de bienestar, precisando que en la configuración de las medidas y políticas para alcanzar tales propósitos se debe respetar el marco jurídico vigente y se debe realizar de una manera democrática y con la participación ciudadana o sectorial (dentro de un marco participativo), en suma, toda decisión o acción estatal lleva inmersa la posibilidad de participar en su formación y ejecución administrativa – política (Córdova Jaimes, 2024).

En cuanto a la dimensión principio, pueden definirse como prescripciones jurídicas más precisas y delimitadas que los valores, que cierran un poco más el espacio de interpretación, por establecer un deber ser más específico (pero sin llegar al extremo de regla concreta para un caso), por lo que son de aplicación inmediata. Los principios son mandatos de optimización, es decir, imperativos para mejorar condiciones, o son ideas que tienen una fuerza normativa y procuran dar bienestar a grupos o a individuos en sus relaciones propias o relaciones con el Estado (Ballesta, 2016).

En el texto constitucional se vislumbra el carácter de principio de la participación, en forma particular en las dos primeras disposiciones. Así, en el artículo primero al señalar que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada” y con autonomía de sus entidades territoriales, a la vez promulga su condición “democrática, participativa y pluralista”. Estas características implican que la esencia del poder se encuentra en el pueblo, quien debe tomar las decisiones fundamentales del Estado directamente o por medio de sus representantes escogidos popularmente, y por ende la participación es el núcleo o piedra angular de la democracia, la cual debe posibilitar o materializarse a través de instrumentos efectivos que integren la mayor pluralidad de ciudadanos, sin exclusiones de ningún tipo e impulsando la integración de sectores oprimidos o minorías de diversas índoles (Rojas & Pinzón, 2012). Bajo esos presupuestos, la participación es un principio fundamental de la constitución que debe funcionar no para que las mayorías releguen a minorías, sino que debe equilibrar la integración de todos los sectores y promover respeto de las diferencias en el marco de pluralidad étnica, cultural, social, religiosa, etc.

Así mismo, el artículo segundo de la constitución establece dentro de los fines esenciales del Estado, el principio imperativo de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. Tal mandato como principio, tiene como finalidad orientar a los entes públicos para promover dinámicas de participación frente a los sectores involucrados o posiblemente impactados con una decisión pública, procurando que estas no se adopten de manera unidireccional e inconsulta, lo que restaría legitimidad respecto de las poblaciones o comunidades correspondientes.

En lo relativo a la participación como derecho de stirpe constitucional, es importante aclarar primero las connotaciones básicas de los “derechos”. El concepto derecho puede ser interpretado desde dos enfoques: El derecho objetivo, como un conjunto de normas jurídicas y, el derecho subjetivo como la facultad, capacidad o poder que tienen las personas (o animales en general según nuevas tendencias jurídi-



cas) para ser titulares de ciertos bienes, prerrogativas y condiciones o para hacer o no hacer algo para su satisfacción individual o social colectiva. En este trabajo, se hace especial énfasis en el enfoque subjetivo para expresar que la participación es un derecho frente al cual la ciudadanía tiene potestades de orden político, particularmente las que se señalan en el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia.

La última dimensión para tratar es la participación en perspectiva de deber constitucional, que implica que los ciudadanos como miembros de una colectividad organizada tienen frente al Estado determinados compromisos y obligaciones que, si todos cumplen o la gran mayoría ciudadana, permitirán una estabilidad, armonía y sostenimiento de la sociedad y de las instituciones estatales. Así pues, el artículo 95 constitucional establece un catálogo deontológico o un conjunto de obligaciones que abarcan, entre otras, la responsabilidad de aportar con el pago de tributos, la disposición de actuar de manera solidaria frente a situaciones que pongan en riesgo la vida o la salud de otras personas, el compromiso de respetar y respaldar a las instituciones democráticas, así como reconocer los derechos de los demás y evitar el uso indebido de los propios. A ello se suma el compromiso de involucrarse activamente en los asuntos políticos, cívicos y comunitarios del país. Respecto a esta última obligación, el ciudadano puede materializarla cumpliendo con su ejercicio democrático de elegir a sus representantes o concurriendo a depositar su voto cuando se efectúen mecanismos de participación ciudadana de decisión directa (Plebiscito, referendo, consulta popular, etc.), ejerciendo las posibilidades de participación que le ofrece el artículo 40 mencionado en párrafo anterior, así como, siendo parte activa de organizaciones cívicas, comunitarias, locales o barriales con la intención de gestionar beneficios para tales comunidades. Como último punto, es preciso aclarar que frente a los deberes, el Estado para hacerlos efectivos puede ejercer mecanismos de coerción como sanciones, que es el utilizado en el caso de los tributos o por el no respeto de derechos ajenos, o puede acudir a instrumentos como los incentivos o beneficios, como los que otorgan a los ciudadanos que ejercer el derecho al voto (Ej. Rebaja en precio de pasaporte, media jornada de descanso laboral, un mes en el servicio militar, favorecimiento en caso de empate en concurso de mérito para empleos públicos, entre otros señalados en la ley 403 de 1997).

Atributos del derecho a la participación.

Es importante destacar los atributos de la participación ciudadana que se encuentran enunciados y descritos en el artículo 109 de la ley 1757 de 2015, que en su orden son los siguientes:

El primer atributo que señala la norma es la disponibilidad, vista como un conjunto de condiciones que deben propiciar un escenario adecuado para el ejercicio de este sustancial derecho, desde el punto de vista normativo se habla de que el estado debe brindar las claridades para acceder a estos mecanismos de participación ciudadana que propendan por la construcción de país, en un marco de equidad y autonomía (Guzmán et al., 2022)

Seguidamente, se desarrolla el segundo atributo que hace referencia al acceso a los mecanismos de participación ciudadana, este atributo se puede comprender fácilmente si imaginamos que los mecanismos de participación ciudadana son vehículos que deben transitar por vías libres de discriminación, intereses y posiciones políticas dominante, un ciudadano debe poder transitar por este camino hacia la participación en total libertad de expresión, de asociación y movilización en una sociedad donde todos tengamos la oportunidad de elegir y ser elegido. Sin embargo, para lograr lo anterior se requiere ante todo de calidad y permanencia, que son los dos últimos atributos, por un lado el atributo de calidad hace referencia a la importancia de una ciudadanía informada y cualificada, que logre un impacto importante en la



construcción de las políticas del Estado, y por otro lado el atributo de permanencia que hace referencia a la construcción de procesos sostenibles de participación ciudadana que propendan porque este ejercicio sea constante y se realice procesos de evaluación permanente que permitan una mejora continua, en el ejercicio de la participación ciudadana, lo cual se puede ver afectado por factores externos e internos que modifican las dinámicas, ejemplo de esta es la influencia de la tecnología, y redes de comunicación social que hoy por hoy juegan un papel fundamental en la construcción de la sociedad (Del Tronco Paganelli, 2021).

Otro aspecto que podríamos plantear respecto de estos atributos de la participación es que el Estado adaptar sus programas de cualificación ciudadana a las nuevas dinámicas sociales, con estrategias que efectivamente generen una cultura de participación ciudadana y permeen sobre todo en las nuevas generaciones que se movilizan no solo desde el escenario físico sino también digital (Claramunt, 2022).

3. METODOLOGÍA

El presente estudio se desarrolla desde un enfoque cualitativo, dado que busca comprender, interpretar y analizar el alcance constitucional y jurídico de los mecanismos de participación ciudadana, tanto en su dimensión general como diferencial. Este enfoque resulta pertinente cuando el objeto de estudio se centra en normas, principios, discursos jurídicos y desarrollos jurisprudenciales, más que en la medición de variables cuantificables. La investigación cualitativa permite examinar fenómenos sociales y normativos desde una perspectiva interpretativa, facilitando la comprensión profunda de categorías conceptuales como derechos, principios y enfoques diferenciales en contextos jurídicos complejos (Arias González & Covinos Gallardo, 2021; Betancourt et al., 2022; Bowen, 2009).

En cuanto a su alcance, la investigación es de tipo descriptivo-analítico, en la medida en que caracteriza los mecanismos de participación ciudadana previstos en el ordenamiento constitucional colombiano y analiza sus diferencias estructurales, procedimentales y finalísticas. La técnica principal de recolección de información fue el análisis documental, aplicado a fuentes normativas (Constitución Política, leyes estatutarias y ordinarias), jurisprudenciales (sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos) y doctrinales especializados. Esta técnica es especialmente adecuada para estudios jurídicos, pues permite examinar sistemáticamente documentos oficiales y académicos con el fin de identificar patrones, categorías y relaciones normativas relevantes (Bowen, 2009, Barreto Gómez & Molano Donado, 2025). Así pues, el corpus normativo y jurisprudencial analizado se delimitó a aquellas disposiciones que regulan o desarrollan el derecho a la participación ciudadana en el ordenamiento jurídico colombiano. En el plano normativo se examinaron principalmente la Constitución Política de 1991, en particular los artículos 1, 2, 40, 95, 103 y 330, así como normas legales relacionadas con la participación y los enfoques diferenciales, entre ellas la Ley 134 de 1994, la Ley 850 de 2003, la Ley 1448 de 2011, la Ley 1757 de 2015 y la Ley 2273 de 2022 que incorpora el Acuerdo de Escazú. En el plano internacional se consideró el Convenio 169 de la OIT, incorporado mediante la Ley 21 de 1991. En cuanto al corpus jurisprudencial, se analizaron decisiones relevantes de la Corte Constitucional que han desarrollado el alcance de la participación y la consulta previa, entre ellas las sentencias SU-039 de 1997, C-027 de 2011, C-366 de 2011, C-359 de 2013, T-129 de 2011, T-541 de 2019, T-219 de 2022 y C-349 de 2023. Asimismo, se incorporaron precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como los casos Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (2012), Comunidad Garífuna de Punta Piedra vs. Honduras



(2015a) y los Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam (2015b). La selección de este corpus respondió a su carácter reiterado en la doctrina y jurisprudencia como decisiones estructurales en materia de participación y derechos de comunidades étnicas y víctimas.

Para el análisis de los datos, se emplearon técnicas de análisis jurídico-dogmático y análisis comparativo, orientadas a identificar las dimensiones constitucionales de la participación ciudadana —como valor, derecho, principio y deber— y a contrastar los mecanismos de participación general con aquellos de carácter diferencial, como la consulta previa y las mesas de participación de víctimas. El análisis se realizó mediante un proceso de codificación temática, que permitió organizar la información en categorías conceptuales previamente definidas y emergentes, siguiendo criterios de coherencia normativa y consistencia interpretativa, tal como sugiere Fairclough (2013) para el análisis cualitativo de textos normativos y discursos institucionales.

Los criterios de inclusión de las fuentes documentales consideraron: (i) normas constitucionales y legales vigentes; (ii) jurisprudencia relevante y reiterada sobre participación ciudadana y enfoque diferencial; y (iii) literatura académica especializada publicada en revistas científicas arbitradas. Se excluyeron documentos sin respaldo normativo o académico, así como fuentes de opinión no verificables. En cuanto a las consideraciones éticas, el estudio respeta los principios de integridad académica y derechos de autor, mediante la adecuada citación de todas las fuentes consultadas, sin manipulación del contenido normativo ni jurisprudencial, garantizando la fidelidad interpretativa de los textos analizados, conforme a los estándares éticos de la investigación jurídica.

4. RESULTADOS

Perspectivas constitucionales de la participación ciudadana.

Las formas, dinámicas y sujetos que intervienen en los procesos participativos pueden ser diferentes de acuerdo con el tipo de decisión que se pretenda adoptar o al diseño constitucional y legal que se haya dado a la actividad participativa. En ese sentido, en este trabajo se distinguen dos clases o perspectivas de participación derivadas de la constitución política, sin perjuicio de que se propongan otros criterios. El primer enfoque es el de “la participación ciudadana general y amplia”, en la que, en ejercicio del principio democrático, se somete al pueblo en general para que adopte una decisión política o administrativa, sea en el orden nacional, departamental, municipal, distrital o local (Demarchi-Sánchez, 2023). La característica principal de esta perspectiva es que pueden participar de manera indistinta y universal todos los ciudadanos que se encuentran habilitados para ello, si cumplen con criterios básicos de inscripción de documento de identidad en la respectiva circunscripción electoral. Es el caso de la participación para escoger presidente, gobernador, alcalde, miembros de corporaciones públicas de elección popular, o también en el caso de referendos, plebiscitos, consultas populares, revocatorias del mandato y demás mecanismos de participación ciudadana que se analizarán más adelante.

La otra perspectiva de participación ciudadana aquí propuesta es el de la “Participación diferencial de comunidades o sectores concretos”. En este, la participación no es amplia, general o universal, sino que se limita o circunscribe a grupos poblacionales específicos que pueden verse afectados con una eventual decisión o frente a los cuales la constitución o ley expresa que deben ser concretamente llamados para un



proceso participativo por ser de su interés o por encontrarse frente a un déficit de protección o que revisitan especial importancia cultural, étnica o histórica. Como fundamentos de este enfoque encontramos al artículo 2° constitucional, que consagra que a quienes se vean afectados con una decisión debe facilitarse su participación, es decir, lo delimita especialmente para aquellos que tengan legitimación para considerar que son o serán directa o indirectamente impactados con la decisión. De igual forma, es el caso de las comunidades étnicas, indígenas, afrodescendientes, rom, gitanos etc., quienes tienen derecho a participar en cualquier tipo de actividades que les afectan como comunidad o sus territorios. Para ellos existe un mecanismo de participación especial de consulta previa que se estudiará en líneas posteriores. En este enfoque diferencial sectorial también se incluye las víctimas del conflicto armado en Colombia, que se son sujetos de protección especial, que por ley 1448 de 2011 poseen espacios de intervención propios como las mesas de participación de víctimas, que de igual manera serán objeto de análisis.

Figura 1.

Enfoques constitucionales de participación



Primera perspectiva: Mecanismos de Participación Ciudadana General.

La democracia como sistema y como proceso tradicionalmente se ha dividido en dos categorías. La democracia representativa, en la que el pueblo escoge a ciertas personas para adoptar por ellos las decisiones públicas, y, por otro lado, la democracia participativa en la que el pueblo asume directamente la toma de una decisión, escogiendo lo que le parezca más justo, conveniente o constitucional. Aunque frente a este particular pueden existir debates respecto de si al pueblo se le deben someter cualquier tipo de decisión, como derechos de minorías LGBTIQ+ u otros o deben ser decisiones adoptadas por tribunales u órganos de representación política.

En este apartado se hará énfasis en los mecanismos de participación ciudadana derivados de la democracia participativa, por lo que no se hablará del voto en el sentido del acto de escoger gobernantes o representantes. Los mecanismos de participación ciudadanía tiene su sustento constitucional en el artículo 103 constitucional, el cual estipula que estos son el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Para abordar las principales características de estos, se realizará un cuadro comparativo que permite tener claridad sobre sus diferencias, en razón de que suele ser recurrente que se presenten confusiones y dudas al momento de determinar cuál utilizar en determinados casos o cuál puede resultar más conveniente, sobre todo si serán de iniciativa ciudadana.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons "Reconocimiento No Comercial Sin Obra Derivada".



Tabla 1.*Definición legal de mecanismos de participación ciudadana*

Mecanismos Participación Ciudadanía	Iniciativa u origen.	Ámbito territorial.	Definición legal.
Iniciativa popular legislativa y normativa.	Únicamente Popular.	Nacional o territorial.	Es la facultad que tiene un grupo de ciudadanos de proponer formalmente proyectos de ley o normas ante órganos legislativos y corporaciones públicas como el Congreso, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales/ distritales o las Juntas Administradoras Locales. A través de este mecanismo, la ciudadanía puede intervenir directamente en la creación, modificación o eliminación de normas, convirtiéndose en un actor activo en la construcción del marco jurídico que regula la vida social y política del país.
Referendo.	Mixto: popular y de autoridad.	Nacional o territorial.	Consiste en un proceso mediante el cual se convoca a la población para que exprese, mediante voto, si aprueba o rechaza un proyecto normativo, ya sea para adoptar una nueva regulación o para derogar una norma vigente. Es un instrumento que permite que la ciudadanía participe de manera directa en decisiones jurídicas que pueden tener un impacto significativo en el ordenamiento legal, otorgándole poder para validar o desechar iniciativas impulsadas tanto por la ciudadanía como por las autoridades.
Consulta popular	Mixto: popular y de autoridad.	Nacional o territorial.	Es un mecanismo mediante el cual se somete al voto ciudadano una pregunta de carácter general relacionada con un tema de relevancia nacional, departamental, municipal o distrital. La formulación de la pregunta puede provenir tanto de la ciudadanía como de las autoridades. La consulta es presentada por el presidente de la República, un gobernador o un alcalde —dependiendo del ámbito— para que el pueblo exprese formalmente su posición. Este proceso permite que la comunidad participe en la toma de decisiones públicas y oriente a los gobernantes sobre asuntos que afectan directamente su territorio o el país.
Plebiscito	Únicamente de autoridad (presidente)	Nacional.	Es una convocatoria realizada exclusivamente por el presidente de la República para que los ciudadanos manifiesten, mediante su voto, si apoyan o rechazan una decisión de carácter general tomada por el Ejecutivo. A diferencia del referendo, el plebiscito no pretende aprobar ni derogar normas, sino conocer la opinión del pueblo respecto a una política o acción gubernamental. Este mecanismo fortalece la legitimidad democrática al permitir que la ciudadanía evalúe directamente las decisiones del gobierno.
Revocatoria del mandato	Únicamente Popular.	Territorial (Dpto -municipio)	Es un derecho político que permite a los ciudadanos poner fin de manera anticipada al mandato otorgado a un gobernador o alcalde. Este mecanismo funciona en el ámbito territorial y se activa mediante el voto popular. La revocatoria fortalece el control ciudadano sobre los gobernantes, pues no solo implica elegirlos, sino también tener la posibilidad de retirarlos del cargo.
Cabildo abierto	Únicamente Popular.	Territorial (municipio, Distrito, localidad)	Es un espacio de participación directa en el cual los habitantes de un municipio o distrito pueden reunirse públicamente con los concejos municipales, distritales o las juntas administradoras locales para dialogar sobre temas que afecten a la comunidad. Se trata de un mecanismo deliberativo donde los ciudadanos exponen preocupaciones, propuestas o solicitudes, y las autoridades locales escuchan y analizan dichas intervenciones. El cabildo abierto fomenta la comunicación entre la comunidad y sus representantes y contribuye a la construcción conjunta de soluciones para el desarrollo local.



En lo que corresponde al procedimiento para poner en marcha los mecanismos de participación ciudadana debe tenerse en cuenta que la mayoría de estos tienen en común, que es necesario presen-

tar un número de firmas para inscribir comité promotor ante Registraduría nacional del estado civil y esta posteriormente entregará un formulario para recoger los apoyos (firmas) de los ciudadanos que respaldan la iniciativa y cumplido el número de apoyos, previa valoración técnica de las firmas, la Registraduría otorga certificación para dar trámite al mecanismo (Jiménez, 2010). No se debe confundir las firmas recogidas para inscribir comité promotor con las firmas que posteriormente se recogen en formulario y que representan “los apoyos”, frente a las cuales se da en la mayoría de casos 6 meses para recolectar.

Por otra parte, si es del caso cuando se apruebe el mecanismo por la corporación correspondiente (Congreso, Asamblea, Concejo), supere la revisión constitucional (Corte constitucional o tribunales administrativos), pasa al ejecutivo para convocar a la ciudadanía a una votación. Posterior a ello, llegando el momento del acto electoral se deben verificar dos aspectos: 1. Que sufrague un número mínimo de personas en el proceso participativo (umbral de participación); 2. Que gane una opción (Si o No) respecto de otra por la mitad más uno. (umbral de aprobación). Si no se supera el primer umbral, se entiende no aprobado por no cumplir estos requisitos que se pueden consultar en el artículo 41 de la ley 1757 de 2015. A continuación, se presenta un esquema que recoge y compara estas etapas y umbrales.

Tabla 2.
Mecanismos de participación ciudadana

Mecanismos Participación Ciudadanía	Número de firmas para inscribir comité promotor	Número de apoyos (firmas) para formulario de RNEC	Umbral de participación	Umbral de aprobación
Iniciativa popular legislativa y normativa.	Cinco por mil Respectivo censo electoral (censo x 5 / 1000)	5 % censo electoral si es nacional, 10% si es territorial	Se vota en sesiones por los miembros de la respectiva corporación.	Se vota en sesiones por los miembros de la respectiva corporación.
Referendo.	Cinco por mil Respectivo censo electoral (censo x 5 / 1000)	referendo constitucional y legal: 5%. referendo derogatorio de una ley: 10% normas del ámbito territorial: 10%	25 % Censo electoral	50% + 1 voto.
Consulta popular	Cinco por mil Respectivo censo electoral (censo x 5 / 1000)	5 % censo electoral.	33%	50% + 1 voto.
Plebiscito	No se requiere, es por iniciativa del presidente, previo concepto de conveniencia de congreso.	No se requiere, es por iniciativa del presidente, previo concepto de conveniencia de congreso.	50%	50% + 1 voto.
Revocatoria del mandato	Cinco por mil Respectivo censo electoral (censo x 5 / 1000)	30% de las que obtuvo el elegido	40% de la votación registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.	50% + 1 voto.
Cabildo abierto	Cinco por mil Respectivo censo electoral (censo x 5 / 1000) debe presentar ante la secretaría de la corporación la solicitud de cabildo abierto.	No se requiere.	No se requiere.	No se requiere.



Perspectiva Diferencial: Participación de comunidades o sectores concretos.

Como se había señalado en esta perspectiva de participación se tiene en cuenta sólo a ciertos grupos que puedan resultar afectados con una decisión o que la ley o la constitución exija su participación para dar legitimidad a ciertos actos. En esta perspectiva podría entrar un gran número de mecanismos que tiene sus propias particularidades como son: Participación de veedurías (art. 100 Ley 134/94; art. 60 Ley 1757/15; Ley 850 de 2003), sesiones abiertas en corporaciones propuestas ciudadanas para el ejercicio del control político y sesiones de comunidades educativas. (art. 74 Ley 1757/15), los Presupuesto participativo que implica recoger las aspiraciones y necesidades de comunidades concretas, para considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios (Art. 92 Ley 1757/15), el diálogo social (Art. 111 Ley 1757/15), y participación de cualquiera organización, gremio o comunidad que se considera afectada frente a una decisión. Ahora bien, en las líneas que siguen y para los efectos de una perspectiva diferencial, solo se hará estudio de dos mecanismos especiales, el de las mesas de participación víctimas y el de la consulta previa, por su carácter de focalización como poblaciones de especial protección por parte del Estado.

Mesas de participación de las víctimas.

En la ley 1448 de 2011 por la cual se dictan las medidas de atención, asistencia y reparación de las víctimas del conflicto armado interno, se estipula la mesa de participación de víctimas como un mecanismo para garantizar la participación efectiva de las mismas.

Inicialmente esta ley en su artículo 192 enuncia el deber del Estado de garantizar la participación oportuna en las políticas, proyectos, planes o programas que se promuevan desde el Estado que afecten directa o indirectamente a esta población. Esta perspectiva especial de participación debe verse reflejado a lo largo del todo el proceso desde la planeación, ejecución, evaluación y el control de los respectivos proyectos (Calderón, 2018; Rojas Pulido, 2022).

Seguidamente en el artículo 193 de la ley en mención, se encuentra algunas directrices que se establecen para operacionalizar y dar algunas claridades que permitan en la práctica diseñar y poner en funcionamiento las mesas de participación de víctimas; el primer requisito contemplado es la obligatoriedad de estas mesas de inscribirse en la Personería en el caso municipal o departamental o ante la Defensoría del Pueblo en el caso departamental o nacional. Como aclaración importante la ley estipula que quienes por ejemplo deseen pertenecer a la mesa departamental antes deberán estar debidamente registrados en la mesa municipal correspondiente, lo mismo para el caso de quienes quieran pertenecer a la mesa de participación nacional deberán estar debidamente inscritos en la mesa de participación departamental que le corresponda.

Estas respectivas mesas de participación la ley le asigna unas funciones específicas que son importante destacar a continuación:

La mesa de participación de víctima a nivel nacional designa a los representantes que harán parte de consejo directivo de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de la tierra despojada, los representantes del Comité de Seguimiento y Monitoreo, así como los representantes ante el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas.

La mesa de participación de víctima a nivel territorial tendrá la función de elegir a los representantes



de las víctimas que integren los Comités Territoriales de Justicia Transicional

Por último, en el artículo 194, se estipula que los alcaldes, gobernadores y comité ejecutivo de atención y reparación de víctima deberán tener un protocolo a fin de estipular las condiciones necesarias para la participación, en dicho protocolo las entidades públicas deben remitir con la respectiva anticipación a la mesa de participación de víctima nacional, departamental, distrital o municipal, según corresponda, la proyección de las decisiones para que estas mesas tengan la oportunidad de incorporar sus respectivas observaciones.

La consulta previa.

La Corte Constitucional colombiana en Sentencia SU-039 de 1997 ha señalado que la consulta previa es un derecho fundamental de carácter individual y colectivo de los grupos especiales étnicos como indígenas, afros, palenqueros, gitanos, Rom, entre otros. Este derecho consiste en la posibilidad que tienen dichos pueblos de participar en la decisión de medidas legislativas o administrativas, obras proyectos o trabajos públicos y privados que los afecten directamente en su cultura, costumbres, espiritualidad o territorio, y que puedan atentar contra su existencia ancestral. En este sentido, la consulta previa adquiere un carácter esencial, ya que se configura como un mecanismo de significativa importancia tanto para proteger la identidad étnica, social, económica y cultural de los pueblos indígenas y otras comunidades (Rea Granados, 2015), como para garantizar su continuidad y supervivencia como colectivos diferenciados.

Asimismo, Rodríguez (2008) señala que la consulta previa funciona como un ‘instrumento que asegura el derecho fundamental de participación en las decisiones que impactan a los pueblos indígenas y tribales’. Sobre esta misma temática, la Corte Constitucional también ha emitido pronunciamientos relevantes, entre ellos las sentencias T-129 de 2011 y C-027 de 2011, C- 366 de 2011, C-359 de 2013, T-541 de 2019, T-219 de 2022, C-349 de 2023. La Corte interamericana de Derecho humanos ha hecho lo propio en sentencia como, Caso del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku contra el Estado de Ecuador (2012), caso de comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros contra el Estado de Honduras (2015), Caso de los pueblos kaliña y lokono contra el Estado de Surinam, (2015b), entre otras. En tales decisiones ha insistido en el carácter de derecho constitucional y convencionalmente fundamental de la institución de la consulta previa.

El soporte constitucional de la consulta previa se halla, en primera instancia, en el artículo 2 de la Constitución, donde se consagra el deber del Estado de garantizar la participación de todas las personas en las decisiones que puedan incidir en su esfera individual o colectiva. A ello se suma el parágrafo del artículo 330, que señala que la explotación de los recursos naturales ubicados en territorios indígenas debe desarrollarse sin afectar la integridad cultural, social ni económica de estas comunidades. Además, establece que, para cualquier determinación relacionada con dicha explotación, el Gobierno tiene la obligación de promover la intervención de los representantes de los pueblos involucrados.

De esta manera, resulta evidente que la propia Constitución prevé situaciones en las que es imprescindible adelantar el procedimiento de consulta previa antes de adoptar decisiones administrativas que puedan impactar a pueblos indígenas o tribales. Más allá del texto constitucional, este derecho también se encuentra desarrollado en otras normas que integran el bloque de constitucionalidad, así como en disposiciones legales de rango inferior. Entre ellas se destacan el artículo 46 de la Ley 1437 de 2011 y el Convenio 169 de la OIT, incorporado al ordenamiento colombiano mediante la Ley 21 de 1991, que establece estándares internacionales para la protección de los pueblos indígenas y tribales (Cruzado Jiménez, 2025).



Asimismo, la Ley 70 de 1993 —que desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución— reconoce el valor étnico y cultural de las comunidades negras, definiendo mecanismos específicos para asegurar su protección y garantizar su participación en asuntos que las afectan. De igual forma, el artículo 76 de la Ley 99 de 1993 introduce exigencias de consulta en relación con la explotación de recursos naturales renovables, reafirmando la necesidad de salvaguardar los derechos de las comunidades étnicas frente a decisiones ambientales y territoriales (Lopera Mesa & Dover, 2013)

Bajo esa misma tesitura, el Acuerdo de Escazú, incorporado al ordenamiento colombiano mediante la Ley 2273 de 2022, establece obligaciones derivadas de un proceso de consulta previa que van más allá de simples espacios de socialización o meras reuniones informativas. Este instrumento internacional exige a los proponentes de proyectos garantizar procesos de participación reales y sustantivos, prevenir impactos negativos sobre las comunidades involucradas y asegurar que el Estado brinde acompañamiento permanente durante todo el proceso. Además, impone la obligación de cumplir los compromisos adquiridos con las comunidades, evitando que la participación se reduzca únicamente a la posibilidad de ejercer un veto en situaciones excepcionales (Escobar Hernández et al., 2024; Mesa-Neira & Jiménez-Lara, 2022).

En concordancia con lo expuesto anteriormente, puede advertirse que el Gobierno Nacional, mediante disposiciones reglamentarias, también ha establecido mecanismos específicos para llevar a cabo la consulta previa en favor de comunidades indígenas y afrodescendientes cuando se proyectan actividades relacionadas con la explotación de recursos naturales. Esto se materializó, entre otros instrumentos, en los Decretos 1320 de 1998 y 200 de 2003.

La consulta previa implica una participación tanto activa como verdaderamente incidente. Es activa en la medida en que exige a las autoridades crear y garantizar espacios reales de diálogo, deliberación y análisis, donde las comunidades potencialmente afectadas puedan plantear sus inquietudes, propuestas y expectativas. En consecuencia, este deber no se satisface únicamente con informar sobre un proceso o convocar reuniones de carácter meramente expositivo.

A su vez, la participación debe ser efectiva, lo que significa que los aportes de las comunidades consultadas deben influir de manera verificable en las decisiones finales. Esa incidencia debe reflejarse en los planes de manejo, acciones concretas y compromisos que las autoridades están llamadas a ejecutar y cumplir, tal como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional en fallos como SU-039 de 1997 y T-376 de 2012.

Por último, conforme a lo dispuesto en la Directiva Presidencial 08 de 2020, el procedimiento de consulta previa debe desarrollarse siguiendo una serie de etapas sucesivas y claramente definidas, a saber:

- Etapas 1: Determinación de procedencia
- Etapas 2: Coordinación y preparación
- Etapas 3: Preconsulta
- Etapas 4: Consulta Previa
- Etapas 5: Seguimiento de acuerdos

5. DISCUSIÓN

Los hallazgos del estudio evidencian una clara convergencia con la literatura constitucional que con-



cibe la participación ciudadana como un elemento estructural del Estado democrático y social de derecho. La caracterización de la participación como valor, principio, derecho y deber constitucional se alinea con enfoques doctrinales que destacan su fuerza normativa y su función transversal en la organización del poder público (Rodríguez et al., 2019; Rubio, 2021). En este sentido, el análisis confirma que la participación no puede entenderse únicamente como un mecanismo procedimental, sino como un mandato constitucional que orienta la actuación estatal y legitima las decisiones públicas, en coherencia con los postulados del artículo 2º de la Constitución Política.

No obstante, uno de los principales aportes del estudio —y punto de diferenciación frente a buena parte de la literatura— radica en la distinción analítica entre una perspectiva general de participación y una perspectiva diferencial, basada en la condición de afectación específica de determinados grupos poblacionales. Mientras diversos trabajos abordan los mecanismos de participación desde una lógica universalista (Jiménez, 2010; Demarchi-Sánchez, 2023), los resultados de este artículo ponen de relieve que dicha aproximación resulta insuficiente para garantizar una inclusión efectiva de comunidades históricamente marginadas. Así, la propuesta de clasificar los mecanismos participativos según el sujeto involucrado y el tipo de decisión permite visibilizar las asimetrías estructurales que persisten en el acceso y ejercicio real de la participación.

En relación con la participación diferencial, los hallazgos dialogan de manera consistente con la jurisprudencia constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos, especialmente en lo concerniente a la consulta previa y a las mesas de participación de víctimas. El estudio reafirma que estos mecanismos no constituyen simples variaciones procedimentales de la participación general, sino instrumentos autónomos que incorporan criterios de acción afirmativa, reconocimiento cultural y reparación histórica, tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este punto, el análisis amplía la discusión doctrinal al integrar, en un mismo marco conceptual, la consulta previa y la participación de víctimas como expresiones de un mismo enfoque diferencial orientado a corregir déficits de protección.

Adicionalmente, el examen de los atributos legales de la participación —disponibilidad, acceso, calidad y permanencia— permite identificar una brecha entre el diseño normativo y su materialización práctica. Aunque estos atributos están formalmente reconocidos en la Ley 1757 de 2015, los resultados muestran que su cumplimiento enfrenta obstáculos estructurales relacionados con la falta de cualificación ciudadana, la debilidad institucional y la influencia desigual de actores con mayor poder económico o político. Este hallazgo coincide con estudios críticos sobre la democracia participativa en América Latina, pero aporta un valor agregado al vincular dichos déficits con la necesidad de fortalecer estrategias diferenciadas de participación, especialmente en contextos digitales y territoriales.

Finalmente, el estudio introduce un aporte novedoso al plantear que la legitimidad democrática de las decisiones públicas no depende únicamente de la existencia formal de mecanismos participativos, sino de su capacidad real de incidir en el contenido de las decisiones. Desde esta perspectiva, la participación —tanto general como diferencial— debe evaluarse en función de su impacto efectivo y no solo de su cumplimiento procedimental. Esta aproximación permite enriquecer el debate jurídico contemporáneo al desplazar el énfasis desde la mera habilitación normativa hacia la exigibilidad material del derecho a participar, consolidando así un enfoque sustantivo de la democracia participativa y pluralista en el orden constitucional colombiano.



En este sentido, la evaluación de la participación ciudadana no puede limitarse a verificar la existencia formal de mecanismos participativos, sino que debe considerar su incidencia efectiva en la toma de decisiones públicas. Para efectos analíticos, dicha incidencia puede valorarse a partir de ciertos estándares jurídicos derivados de la jurisprudencia constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos. Entre estos criterios se destacan: (i) la oportunidad de la participación, entendida como la posibilidad de intervenir en etapas tempranas del proceso decisorio; (ii) la información adecuada y suficiente para permitir una deliberación informada; (iii) la capacidad de influir en el contenido de la decisión final, reflejada en la incorporación de observaciones o acuerdos surgidos del proceso participativo; y (iv) la existencia de mecanismos de seguimiento y cumplimiento de los compromisos adoptados. Estos estándares permiten distinguir entre procesos participativos meramente formales y aquellos que garantizan una participación sustantiva con impacto real en las decisiones públicas.

En cuanto a limitaciones del trabajo, como elemento fundamental de las discusiones, esta investigación se sustentó en un enfoque cualitativo de carácter documental, centrado en el análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal del derecho a la participación ciudadana. En consecuencia, una de sus principales limitaciones radica en que no incorpora evidencia empírica sobre la implementación práctica de los mecanismos analizados ni sobre las percepciones de los actores involucrados en los procesos participativos. Asimismo, el estudio se concentra en el contexto jurídico colombiano, lo que limita la posibilidad de establecer comparaciones sistemáticas con otros ordenamientos constitucionales. No obstante, el enfoque adoptado permite ofrecer una interpretación jurídica estructurada del fenómeno de la participación desde el marco constitucional vigente, constituyendo una base analítica que podría ser complementada en futuras investigaciones mediante estudios empíricos o comparados sobre la efectividad real de estos mecanismos en diferentes contextos territoriales y sociales.

6. CONCLUSIONES

Uno de los planteamientos centrales de este trabajo fue establecer una clasificación de la participación de acuerdo a criterios de segmentos poblacionales universales u concretos que participen en una determinada decisión, bajo esos presupuestos, constitucionalmente pueden diferenciarse dos perspectivas de participación: 1) la participación ciudadana general en la toma de decisiones político administrativas en el ámbito nacional o territorial; 2) La participación más limitada a comunidades o sectores concretos directamente afectados con una eventual decisión pública. Estos enfoques participativos tienen características y mecanismos diferentes dado sus particularidades, complejidades, procedimientos y detalles para su desarrollo, como ya se ha destacado en acápites precedentes.

La participación no debe concebirse como una prerrogativa que proviene de la buena voluntad de los entes públicos para que los ciudadanos se constituyan en actores propositivos, o que sea una opción permitir o no el ejercicio participativo, o promover o no, espacios de intervención ciudadana. La participación debe ser reconocida como un derecho rector en la esfera de la gestión pública, y en esa medida, cualquier ciudadano o grupo de ciudadano integrados o no por inclinaciones e intereses en común (organizaciones de mujeres, víctimas, LGBTIQ+, Afros, etc.) tiene las facultades de participar o ejercer control social a las decisiones públicas, y más aún si tales decisiones los comprenden, influyen o, de cualquier manera, directa o indirectamente les afectan. En ese sentido, el artículo 2º de la Constitución nacional contempla como un fin esencial del Estado, “Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida



económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. Bajo ese prisma, la participación no debe ser tratada como un vacío derecho carente de contenido, sino que es un cometido esencial y supremo hacia el cual el Estado debe profundizar esfuerzos para que sea real y efectivo.

En consecuencia y en armonía con el artículo 2° de la Carta política, debe imperar en la actividad pública una real y concreta facultad individual y colectiva de participar, a través de instrumentos jurídicos sencillos, asequibles y aplicables, que permita a la ciudadanía y a las comunidades en general, así como a sectores sociales determinados que podrían verse desmejorados o favorecidos con una decisión pública, presentar propuestas, oposiciones o nuevos enfoques frente a las decisiones públicas. Es importante aclarar, que hay determinado tipo de decisiones, que aunque causen impacto en determinadas colectividades, se reservan exclusivamente a órganos de representación como el Congreso, las asambleas, los concejos municipales o distritales y frente a ellos no pueden tomarse iniciativa en mecanismos de participación ciudadana, como es el caso de los asuntos presupuestales, fiscales o tributarios, las relaciones internacionales, las Concesiones de amnistías o indultos y medidas referidas al restablecimiento del orden público, como lo establece el artículo 29 de la ley 134 de 1994, de igual manera el artículo 18 de la ley 1757 de 2015.

Ahora bien, una crítica permanente frente a la toma de decisiones públicas y frente a la adopción de políticas en general, es que en la práctica se abren pocos escenarios participativos y se llegan a tales decisiones sin sopesar, ponderar o contemplar los intereses en juego de sectores sociales, económicos o culturales que pudieran verse afectados. La otra cara oculta de la participación es que existen ciertos poderes económicos que tienen una influencia fuerte que les permite incidir en decisiones que puedan afectar a sus compañías y modelos de negocios, sin hablar de la desafortunada incidencia que en momentos de la historia colombiana pudo tener grupos violentos organizados o el narcotráfico. Se plantean estas cuestiones, para poner de relieve que, por otro lado, existen grupos o sectores étnicos, culturales, comunitarios, víctimas de conflictos y sociedades civiles organizadas con grandes dificultades de interacción participativa en los asuntos públicos y de alguna manera invisibilizadas en el plano de la gestión política administrativa. Frente a estos grupos vulnerables y marginados tradicionalmente, deben extenderse mecanismos y programas efectivos que articulen su integración activa y propositiva en la vida pública para nivelar o equilibrar sus opciones de intervención en las grandes dinámicas del Estado en lo local o nacional. De esta manera, la participación se fortalece como un instrumento que procure resultados visibles para la solución de problemas de comunidades y sectores sociales concretos, ya que son estos, quienes aporten y hagan conocer sus visiones, necesidades, percepciones y enfoques resolutivos, para combinarlos con los abordajes meramente técnicos o académicos de solución de problemas.

A la postre, los resultados del estudio abren una agenda de investigación (futuras líneas de investigación) y desarrollo institucional en materia de participación ciudadana. Entre los desafíos más relevantes se encuentran la estandarización procedimental de los mecanismos participativos, la definición de criterios más claros de exigibilidad y control judicial o administrativo sobre la efectividad de la participación, así como el análisis de nuevas formas de participación digital que incorporen enfoques diferenciales y reduzcan las brechas de acceso entre distintos sectores sociales. Estos elementos resultan claves para fortalecer la materialización del mandato constitucional de participación en contextos democráticos contemporáneos.

Conflictos de interés

Los autores manifestamos que no existen conflictos de interés que se presenten frente al artículo postulado para publicación y que puedan llegar a involucrar a terceros.



7. REFERENCIAS

- Aguayo, S. & Dayán, J. (2020). "Reconquistando" la laguna: Los Zetas, el Estado y la sociedad organizada, 2007–2014. El Colegio de México. <https://reconquistandolalaguna.colmex.mx/reconquistando-la-laguna.pdf>
- Arias Gonzáles, J. L. & Covinos Gallardo, M. (2021). *Diseño y metodología de la investigación*. Enfoques Consulting EIRL.
- Ballesta Kelly, I. (2016). Valores constitucionales. *Saber, Ciencia y Libertad en Germinación*, 9, 35–36. <https://www.calameo.com/books/0053102771c8b58dc3b2d>
- Barragán Romano, R. (2015). El Estado pactante: Pensando en la fortaleza de la sociedad organizada. *Tinkazos*, 18(37), 101–112. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1990-74512015000100008&lng=es&tlng=es
- Barreto Gómez, L. A. & Molano Donado, M. del C. (2025). Revisión metodológica de la participación ciudadana en el sistema político de Colombia. *Revista Arista Jurídico-Política*, 2(2), 153–182. <https://doi.org/10.22490/30730252.10495>
- Betancourt, L., Cortés, O. & Mejía, J. (2022). Prácticas sostenibles de la comunidad apícola maya asociada a la organización Educe, México y su impacto al ODS No. 2. *Legem*, 8(1), 45–54. <https://doi.org/10.15648/legem.1.2022.3318>
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Calderón Herrán, D. S. (2018). *La mesa nacional de participación para víctimas: ¿Un mecanismo de participación efectiva?* Pontificia Universidad Javeriana. https://redcol.minciencias.gov.co/Record/JAVERIANA2_f484dd68c10738070bbb1678cfad628d
- Castillo Osorio, Y. & Sierra Sierra, M. L. (2025). *Espacios de participación ciudadana de las organizaciones sociales para la toma de decisiones en la gestión pública, desde el enfoque de la gobernanza colaborativa* [Tesis de pregrado, Escuela Superior de Administración Pública]. Archivo digital. <https://repositoriodim.esap.edu.co/server/api/core/bitstreams/9144039e-18ac-41ed-90a7-847823f6a161/content>
- Claramunt, J. C. (2022). Participación ciudadana en contextos digitales. En *Escenarios de la participación ciudadana: Una visión multinivel* (pp.193–217).
- Constitución Política de Colombia. (1991). 2da Ed. Legis.
- Córdova Jaimes, É. (2024). Participación ciudadana y el orden político resultante de las reformas administrativas y constitucionales. *Novum Jus*, 18(2), 64–98. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2024.18.2.3>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Caso del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Sentencia del 27 de junio de 2012.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015a). *Caso de la comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras*. Sentencia del 8 de octubre de 2015.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015b). *Caso de los pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*. Sentencia del 25 de noviembre de 2015.
- Cruzado Jiménez, L. M. (2025). La consulta previa en Colombia: Un mecanismo de partici-



pación y autodeterminación en contextos de desarrollo. *Sapientia Iuris*, 2(2), 121–158. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15728841>

Decreto 1320 de 1998. (1998, 13 de julio). Ministerio del Interior. Diario Oficial No. 43.340. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1266073>

Decreto 200 de 2003. (2003, 3 de febrero). Presidencia de la República de Colombia. Diario Oficial No. 45.086. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69399>

Del Tronco Paganelli, J. (2021). *Democracia participativa*. Prontuario de la Democracia. 1–4. <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/wp-content/uploads/2021/07/Democracia-participativa.pdf>

Demarchi-Sánchez, G. D. (2023). Participación ciudadana en Colombia: Revisión documental. *Entramado*, 19(2). <https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.2.9045>

Escobar Hernández, E. M., López Barrero, Á. M. & Toro Wagner, Y. (2024). *Análisis de la consulta previa como mecanismo de participación ciudadana en la protección del medio ambiente*. Universidad Cooperativa de Colombia.

Fairclough, N. (2013). Critical discourse analysis and critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 7(2), 177–197. <https://doi.org/10.1080/19460171.2013.798239>

Fajardo, L. A., López, E. G., González, M., González, R., Guzmán, C., Lucio, C., Moreno, L. J. & Parra, C. (2015). *La sustitución de la Constitución: Un análisis teórico, jurisprudencial y comparado*. Universidad Sergio Arboleda. <https://repository.usergioarboleda.edu.co/handle/11232/886>

Guzmán, D. L., Gómez Cano, C. A. & Sánchez

Castillo, V. S. (2022). Construcción del Estado a partir de la participación ciudadana. *Academia & Derecho*, 13(25). 1-18. <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-ConstructucionDelEstadoAPartirDeLaParticipacionCiuda-9060091.pdf>

Jiménez, C. F. E. (2010). La participación ciudadana en Colombia: Reflexiones desde la perspectiva constitucional y la normatividad estatutaria. *Estudios de Derecho*, 67(149), 61–86.

Ley 134 de 1994. (1994, 31 de mayo). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 41.373. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=330>

Ley 1437 de 2011. (2011, 18 de enero). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 47.956. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Ley 1448 de 2011. (2011, 10 de junio). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 48.096. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43043>

Ley 1757 de 2015. (2015, 6 de julio). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 49.565. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html

Ley 21 de 1991. (1991, 4 de marzo). Congreso de la República de la Republica. Diario Oficial No. 39.720. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37032>

Ley 2273 de 2022. (2022, 5 de noviembre). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 52.209. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2273_2022.html

Ley 403 de 1997. (1997, 27 de agosto). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 43.116. <https://www.funcionpublica.gov>



[co/eva/gestornormativo/norma.php?i=675](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=675)

Ley 850 de 2003. (2003, 18 de noviembre). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 45.377. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10570>

Ley 99 de 1993. (1993, 22 de diciembre). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 41.146. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html

Lopera Mesa, G. P. L. & Dover, R. V. (2013). Consulta previa, ciudadanías diferenciadas y conflicto socioambiental. *Boletín de Antropología*, 28(45), 76–103. <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/entities/publication/72eebcaldf11-4c3e-9600-0ea42fc1d08f>

Maritan, G. G., Collado, C. L. M., Bravo Placeres, I. & Marriot Zurita, G. A. M. (2023). La participación ciudadana: Fundamento esencial de la democracia en Ecuador. *Uniandes Episteme*, 10(4), 500–522. <https://www.redalyc.org/journal/5646/564676370007/html/>

Mesa-Neira, A. & Jiménez Lara, C. (2022). Acuerdo de Escazú: Retos ante su ratificación en Colombia. *THEMIS: Revista de Derecho*, (82), 159–168. <https://doi.org/10.18800/themis.202202.008>

Miranda Morales, J. C., Maldonado Pastor, S., & González Mejía, X. (2023). Desfragmentación social y transmisión intergeneracional de desigualdades educativas en jóvenes colombianos. *Pensamiento Americano*, 16(31), 1-18. <https://doi.org/10.21803/penamer.16.31.582>

Olivar Rojas, A. F. (2020). Políticas públicas y enfoques diferenciales: Aproximaciones desde la interculturalidad y la democracia radical. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 41(88), 139–162. <http://dx.doi.org/10.28928/ri/882020/aot1/olivarrojas>

[org/10.28928/ri/882020/aot1/olivarrojas](http://dx.doi.org/10.28928/ri/882020/aot1/olivarrojas)

Organización Internacional del Trabajo. (1989, 27 de junio). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (Convenio núm. 169). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/indigenous-and-tribal-peoples-convention-1989-no-169>

Presidencia de la República. (2020, 9 de septiembre). Directiva Presidencial No. 08 de 2020. Guía para la realización de la Consulta Previa. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=141807>

Rea Granados, S. A. (2015). Derecho a la consulta y la participación de los pueblos indígenas: La experiencia constitucional en los casos de México y Chile. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 48(144), 1083–1117. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42741552006>

Rincones Avendaño, D. A. . (2020). La resocialización en Colombia: un estudio desde la cárcel distrital rodrigo de bastidas. *Pensamiento Americano*, 13(25), 101-120. <https://doi.org/10.21803/pensam.13.25.395>

Río, A. V. (1997). El discurso de Gettysburg. *Revista de Derecho*, (7). <https://www.proquest.com/openview/359d7f5e6a4c6eecd42a0711f0f3fac8/1>

Rodríguez Ramírez, D. A., Silva Rojas, A. & Maldonado Serrano, J. F. (2019). Principios y valores constitucionales como marco de comprensión para la formación en competencias ciudadanas en Colombia a propósito de las pruebas Saber Pro. *Reflexión Política*, 21(43), 121–136. <https://doi.org/10.29375/01240781.3548>

Rodríguez, G. (2008). Contexto: La participación y consulta previa. *Revista Semillas*, (36–37).



- Rojas Pulido, J. F. (2022). Participación política en un contexto de reducción de la violencia: El caso de las víctimas del conflicto armado en Colombia (2011, 2016 y 2018). *Estudios Políticos*, (65), 180–208. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a07>
- Rojas, J. E. P. & Pinzón, C. A. R. (2012). El principio constitucional de participación frente a la unilateralidad del acto administrativo. *Derecho y Realidad*, 10(20). <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/5248>
- Rubio, R. (2021). La participación en la Constitución colombiana: Una Constitución participativa pionera. *Revista Derecho del Estado*, (50), 43–76. <https://revistas.uxternado.edu.co/index.php/derest/article/view/7426/11412>
- Ruiz Valerio, J. (2006). Democracia y Estado de derecho: Una combinación difícil en el contexto latinoamericano. *Espacios Públicos*, 9(17), 172–196. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67601711>
- Sentencia C-027/11. (2011, 26 de enero). Corte Constitucional. Sala Plena [M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-027-11.htm>
- Sentencia C-349/23. (2023, 7 de septiembre). Corte Constitucional. Sala Plena [M.P. Cristina Pardo Schlesinger]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-349-23.htm>
- Sentencia C-359/13. (2013, 26 de junio). Corte Constitucional. Sala Plena [M.P. Jorge Iván Palacio Palacio]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-359-13.htm>
- Sentencia C-366/11. (2011, 11 de mayo). Corte Constitucional. Sala Plena [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-366-11.htm>
- Sentencia SU-039/97. (1997, 14 de agosto). Corte Constitucional. Sala Plena [M.P. Antonio Barrera Carbonell]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU039-97.htm>
- Sentencia T-129/11. (2011, 3 de marzo). Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión [M.P. Jorge Iván Palacio Palacio]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-129-11.htm>
- Sentencia T-219/22. (2022, 22 de junio). Corte Constitucional. Sala Octava de Revisión [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/t-219-22.htm>
- Sentencia T-376/12. (2012, 24 de mayo). Corte Constitucional. Sala Cuarta de Revisión [M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-376-12.htm>
- Sentencia T-541/19. (2019, 14 de noviembre). Corte Constitucional. Sala Octava de Revisión [M.P. José Fernando Reyes Cuartas]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-541-19.htm>

