



Espacios de participación ciudadana en la construcción de planes de desarrollo en territorios étnicos: caso departamento del Chocó

Spaces of citizen participation in the construction of development plans in ethnic territories: department of Choco case

Jhoan Andrés Hurtado Mosquera¹ | Lisneider Hinestroza Cuesta²

1 Estudiante de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad del Valle. Correo electrónico: jhoanhumo25@hotmail.com

2 Estudiante de Doctorado en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: lisneider@yahoo.es

RESUMEN

A partir de la entrada en vigencia de la Constitución del 91, Colombia redefinió sus valores constitucionales, consagrando la participación ciudadana, la planeación del desarrollo y la multiculturalidad como principios fundamentales de la Nación, transformando el sistema político imperante a la fecha y avanzando en la construcción de un modelo de Estado donde la ciudadanía, las regiones y las minorías juegan un papel fundamental en la definición del destino colectivo. El objetivo principal de este trabajo es analizar los espacios que existen en la legislación colombiana que posibilitan la participación ciudadana de los grupos étnicos en la construcción de planes de desarrollo en los territorios habitados por ellos, haciendo especial énfasis en el caso del departamento del Chocó. Se revisa el papel de la planeación para el desarrollo en Colombia, se estudian los espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública y especialmente, los que permiten la participación en la formulación y construcción de planes de desarrollo, se describe la situación de los territorios y grupos étnicos en Colombia y Chocó específicamente y se analizan los derechos que tienen estos sobre sus territorios. Lo anterior para evidenciar, que estos deben ser consultados previamente en el proceso de construcción y adopción de los planes de desarrollo.

Palabras clave: Comunidades étnicas, consulta previa, participación ciudadana y planes de desarrollo.

ABSTRACT

Since the establishment of the Constitution of 1991, Colombia redefined its constitutional values, enshrining citizen participation, development planning and multiculturalism as fundamental principles of the nation, transforming the political system to date and progress in building a State model where citizens, regions and minorities play a key role in defining the collective destiny. The main objective of this work is to analyze the spaces that exist in Colombian legislation that enable citizen participation of ethnic groups in building development plans in the territories inhabited by them, with special emphasis on the case of the department of Choco. Here, the role of development planning in Colombia is reviewed, spaces and mechanisms for citizen participation in public administration and especially those that allow participation in the development and construction of development plans are studied, the situation of the territories and ethnic groups in Colombia particularly in the department of Choco and the rights that have these on their territories are analyzed. This to demonstrate that these must be previously consulted in the process of building development plans.

Keywords: Ethnic communities, prior consultation, citizen participation and development plans.

Cómo citar este artículo:

Hurtado Mosquera, J. A., & Hinestroza Cuesta, L. (2018). Espacios de participación ciudadana en la construcción de planes de desarrollo en territorios étnicos: Caso departamento del Chocó. *Revista Justicia*, 23(33), 91-117. <https://doi.org/10.17081/just.23.33.2884>

JUSTICIA

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Recibido: 30-06-17

Aceptado: 30-09-17

Publicado: 18-01-18

DOI:

<https://doi.org/10.17081/just.23.33.2884>

INTRODUCCIÓN

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, Colombia reconoce la participación ciudadana como un valor constitucional, un principio fundamental (C. Const., Sentencia C-329/03. M.P. Álvaro Tafur Galvis³) y como uno de los fines esenciales del Estado colombiano (artículo 2 C.P. de 1991), transformando el sistema político imperante a la fecha y avanzando significativamente en la construcción de un modelo de Estado⁴ donde la ciudadanía, las regiones y las minorías juegan un papel fundamental en la definición del destino colectivo.

Al igual que la participación ciudadana, la planeación del desarrollo adquirió un papel protagónico en el diseño del nuevo Estado constitucional y democrático instaurado bajo el manto de la Constitución del 91, exigiendo con ello a los diferentes actores del territorio nacional la planificación de su accionar durante un periodo de gobierno determinado; donde se expresen los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo del respectivo territorio.

Por su parte, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre su territorio, fue otra de las grandes innovaciones que trajo consigo la Carta de 1991, toda vez que, como lo sostiene la Corte Constitucional, con la Constitución

Se produjo un cambio sustancial en la política indigenista gubernamental, esto es, en el modelo de relación del Estado con los pueblos y comunidades nativas, pasándose de un sistema basado en la asimilación e integración de tales comunidades a la cultura mayoritaria de la sociedad nacional, a un sistema pluralista y participativo, que acepta y respeta la multiplicidad de formas de vida y sistemas de comprensión

3 Al respecto, la Corte Constitucional (Sentencia C-329/2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis ha dicho que: "La participación se establece en el ordenamiento constitucional colombiano como principio y fin del Estado, influyendo no solamente dogmática, sino prácticamente, la relación que, al interior del mismo, existe entre las autoridades y los ciudadanos, en sus diversas órbitas como la económica, política o administrativa. En atención a dichos postulados, el Constituyente, dentro del Título de los derechos fundamentales en la Constitución, dedicó a los derechos políticos un artículo especial, tornándose así expresa la relevancia que en el marco institucional tiene la participación política de los ciudadanos".

4 La Constitución de 1991 adoptó el modelo de democracia participativa. Bajo este modelo se extendieron los espacios en los cuales los ciudadanos podían tener incidencia en la toma de decisiones. Especialmente, el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos ya no se limita a depositar su voto para elegir representantes, sino que pueden participar en otros múltiples espacios del poder político (C. Const. Sentencia T- 066/2015. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado). La jurisprudencia de la Corte Constitucional, lo ha reiterado diciendo: "... una de las características esenciales del nuevo modelo político inaugurado por la Constitución de 1991, consiste en reconocer que todo ciudadano tiene derecho no solo a conformar el poder, como sucede en la democracia representativa, sino también a ejercerlo y controlarlo, tal y como fue estipulado en el artículo 40 constitucional" (C. Const., Sentencia T-358/2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

del mundo diferentes de la cultura occidental, y que propugna por el reconocimiento de los valores étnicos y por el derecho de las minorías tradicionales a sobrevivir y desarrollarse con sujeción a tales valores. (C. Const., Sentencia C-208/2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil)

En igual sentido, agrega la Corte, que la Constitución Política

Otorga especial protección al derecho de participación de los pueblos indígenas del país en las decisiones que los afectan, y esta especial protección se traduce en el deber de adelantar procesos de consulta con las comunidades indígenas y tribales para la adopción y la ejecución de decisiones que puedan afectarles, procesos de consulta que constituyen una forma de participación democrática específicamente regulada en el artículo 330 Superior, y con un sustento adicional en el Convenio 169 de la OIT, aprobado por Colombia mediante Ley 21 de 1991, que forma parte del bloque de constitucionalidad. (C. Const., Sentencia C-461/2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil)

En ese orden, la Carta Política de 1991

Propugna por un modelo de Estado que se reconoce como culturalmente heterogéneo y que, por ende, está interesado en la preservación de esas comunidades diferenciadas, a través de la implementación de herramientas jurídicas que garanticen su identidad como minoría étnica y cultural, organizadas y reguladas mediante sus prácticas tradicionales. Es así como para el caso particular de las comunidades indígenas y afrodescendientes, existen previsiones constitucionales expresas, que imponen deberes particulares a cargo del Estado, dirigidos a la preservación de las mismas y la garantía de espacios suficientes y adecuados de participación en las decisiones que les afectan. Ello, sumado al contenido y alcance de normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad, ha permitido que la jurisprudencia de la Corte Constitucional haya identificado un derecho fundamental de las comunidades indígenas y afrodescendientes a la consulta previa de las decisiones legislativas y administrativas susceptibles de afectarles directamente. (C. Const., Sentencia C-175/09, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

A partir de allí, en el presente estudio, se analizarán los espacios que existen en la legislación colombiana que posibilitan la participación ciudadana de los grupos étnicos en la construcción de planes de desarrollo en los territorios

habitados por ellos, haciendo especial énfasis en el caso del departamento del Chocó.

Para su desarrollo se realizó una investigación de corte documental propuesta por Toro y Parra (2010, p. 412), partiendo de una minuciosa revisión normativa, jurisprudencial y doctrinal de los espacios existentes que posibilitan la participación ciudadana en la construcción de los planes de desarrollo.

En su estructura, el análisis se presenta en cuatro secciones. En la primera parte, se analiza la planificación como un proceso que posibilita el desarrollo en Colombia; en la segunda sección, se estudia el ordenamiento jurídico colombiano, como un ordenamiento para la participación ciudadana, se analizan los espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública y especialmente, los que permiten la participación en la formulación y construcción de planes de desarrollo. En el tercer apartado, se presenta la situación de los territorios étnicos a partir de la consagración de Colombia en la Constitución del 91 como un Estado pluriétnico y multicultural, reconociendo a dichas minorías como sujetos de derechos colectivos fundamentales. En la cuarta sección, se describe el departamento del Chocó y se analizan los espacios y mecanismos de participación ciudadana que deben generarse para la construcción de los planes departamental y locales de desarrollo. Finalmente, se formulan algunas conclusiones.

LA PARTICIPACIÓN EN LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

Como lo manifiesta Luis Lira (2011), el término desarrollo alude

A una función multidimensional que incluye, con ponderaciones variables, objetivos y políticas que cronológicamente han privilegiado el crecimiento económico en los años cincuenta, la distribución de ingresos en los años sesenta, la aceptación del medio ambiente y la calidad de vida en los años setenta, la satisfacción de las necesidades básicas de la población en los años ochenta, el respeto a los derechos humanos en los años noventa y, dados los procesos de apertura al exterior de los países y el proceso de globalización, a partir de fines de la década de los noventa la competitividad internacional. (p. 1)

A partir de allí, en este estudio, se adopta el término desarrollo acuñado por las Naciones Unidas (citado por Mongrovejo, 2008), cuando establece que este:

Supone un proceso más amplio que el mero crecimiento económico

en el que se integran, además de los fenómenos cuantitativos, otros de tipo cualitativo, relacionados con los procesos de cambio estructural, de expansión de capacidades y libertades, de progreso social, de modernización institucional y de equilibrio medioambiental de los países. Adicionalmente, para algunos autores y organismos, el término desarrollo incorpora un proceso de crecimiento económico que resulta socialmente equilibrado, promoviendo una mejora en las condiciones no solo económicas, sino de vida del conjunto de la población y no solo de unos pocos. (Mongrovejo Monasterios, 2008, pp. 1-2)

Lo anterior ha sido reafirmado por Blanco (2013, p. 172) al decir, que hoy en día, se acepta que el desarrollo no es solo el crecimiento de la economía, sino que se da la prioridad a consideraciones relacionadas con el bienestar en su sentido amplio, la búsqueda de la democracia y de la participación de las personas en el planeamiento de su futuro, el reconocimiento de la libertad, y el desarrollo humano.

Adentrándonos al tema objeto de este estudio, se entiende que la planificación para el desarrollo:

Apunta a definir contenidos; a partir de la visión de lo que se quiere lograr, se acuerdan las políticas necesarias para alcanzarla y se definen indicadores que permitan medir progresos en ciertos plazos acordados. Es un proceso gubernamental integrador, explícito, organizado y participativo, orientado a determinar los cursos de acción que un país debe emprender para la consecución de sus objetivos de largo plazo. (CEPAL, 2011, p. 51)

En esas condiciones la planificación, como lo establece Martín (2005), es “un cálculo que precede y preside la acción pública, es un instrumento esencial de la gestión de gobierno” (p. 8), implicando, al tenor de lo dispuesto por el Instituto Latinoamericano de Planificación Estratégica –ILPES– (ILPES, 1992) una acción racional, coherente y coordinada, y se sostiene en el análisis dinámico de la realidad y en la formulación de escenarios prospectivos fundamentados técnicamente.

En el caso colombiano específicamente, como lo establece Germán Puentes (2011), el tema de la conducción de la economía y su planeación por parte del Estado no es un asunto nuevo, pues desde la reforma político-administrativa de 1968 se adicionaron mandatos en el sentido de darle potestad al Estado

para planificar la economía con el fin de lograr el desarrollo integral y, en ese contexto, dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales.

Ahora, a pesar de que antes de la década de los noventa, ya en Colombia existían ejercicios de planeación para el desarrollo, estos adquirieron especial relevancia con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, al consagrar en el capítulo 2 del título XII los planes de desarrollo. De manera particular, en su artículo 339, se dispuso la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo, conformado por una parte general y un plan de inversiones públicas. De igual forma, con la Constitución se establece que en Colombia todos los niveles del gobierno deben realizar ejercicios de planeación para el desarrollo integral, orientando consigo el gasto público a asegurar la consolidación del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Para facilitar dicha labor, los artículos 298 y 311 de la Constitución Política de 1991 y el artículo 32 de la Ley 152 de 1994, fijan que cada entidad territorial debe contar con un plan de desarrollo, cuya elaboración es liderada por los Alcaldes, Alcaldesas, Gobernadores y Gobernadoras.

Teniendo en cuenta lo anterior, un plan de desarrollo puede definirse como el instrumento de planificación que orienta el accionar de los diferentes actores del territorio durante un periodo de gobierno; en este se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, los cuales no solo son el resultado de un proceso de concertación, sino que responden a los compromisos adquiridos en el Programa de Gobierno y a las competencias y recursos definidos tanto por la Constitución como por la Ley (Departamento Nacional de Planeación, 2007, p. 21).

Con la anterior definición queda en evidencia, como lo establece el DNP (2011, p. 28) en su Guía para la Gestión Pública N° 4, que los planes de desarrollo son:

1. La carta de navegación que orienta el proceso de cambio progresivo de las condiciones y situación presente de un territorio hacia una situación viable, posible, deseada según lo concertado en una visión compartida de desarrollo.
2. El instrumento político, técnico, prospectivo, democrático y participativo donde la administración territorial concreta las decisiones, acciones, medios y recursos que se ejecutarán durante el periodo de gobierno.
3. Un instrumento de gestión y de cohesión en torno a propósitos comunes

de la Administración Territorial, los diferentes sectores públicos y privados, y los estamentos sociales y comunitarios.

Ahora bien, dichos instrumentos de planificación no pueden responder simplemente al interés de los mandatarios de turno, por el contrario, en la perspectiva de planificación democrática es fundamental que las nuevas administraciones territoriales apoyen los distintos mecanismos de participación ciudadana, a través del fortalecimiento de los canales de comunicación e interacción de los diferentes actores del territorio, con el fin de que puedan expresar sus intereses y concertar las estrategias de desarrollo (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 10).

Dicha planificación con amplia participación de las comunidades, como lo establece Ziccardi (2004, p. 250), otorga legitimidad al gobierno, promueve una cultura democrática y hace más eficaces la decisión y la gestión pública. Igualmente, construye entidades viables, gobernables y eficientes y contribuye a formar comunidades responsables y cohesionadas.

MECANISMOS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

La Constitución de 1991 se origina en un momento en el cual tanto interna como externamente se venían ejerciendo en el país una serie de presiones orientadas a lograr la apertura de mayores espacios democráticos. Al respecto, se señala: “Lo que se discutía en la antesala de la Constituyente era la necesidad de salirle al paso a las reiteradas crisis de legitimidad y gobernabilidad [...] de allí surgieron las iniciativas referidas al fortalecimiento de la democracia participativa para oponerla a un modelo decadente de representación [...]” (Echeverry, 2010, p. 4).

La participación ciudadana, como lo muestran Santos y Avritzer (citados por Velásquez, Rodríguez & Gonzales, 2008, p. 3), adquirió en las últimas dos décadas un peso significativo en el diseño de los sistemas democráticos, como respuesta a las debilidades del modelo hegemónico de democracia liberal representativa que dominó el panorama político en Occidente en los últimos dos siglos.

Es así como:

A partir de la década de los noventa, se fue creando una amplia y compleja infraestructura para fortalecer la participación ciudadana

que amplió las oportunidades para que diversos sectores de la población pudieran intervenir en el escenario público. Además de los mecanismos de planeación participativa, para determinados sectores minoritarios se establecieron circunscripciones electorales especiales, posibilitándose la participación política de actores sociales relevantes como los movimientos indígenas, los afrodescendientes, a su vez, se abrió la posibilidad para que aquellos movimientos y grupos de ciudadanos que no se sentían representados en los partidos políticos pudiesen recurrir a inscripción de candidaturas por firmas. (Ramírez & Pinzón, 2015, p. 2)

Con la entrada en vigencia de la Constitución, el pueblo colombiano pretendía poner fin a las demandas y necesidades sociales históricamente postergadas y darle paso al reconocimiento de garantías constitucionales, evolucionando a un modelo de Estado, que recogiera el sentir nacional y estuviera acorde con las nuevas dinámicas mundiales de protección de derechos, así quedó condensado en el artículo 1 constitucional, cuando se establece a Colombia como “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, **democrática, participativa**⁵ y pluralista...” (p. 3), entendiendo la participación como un valor constitucional, un principio fundamental y como uno de los fines principales del Estado colombiano.

La Constitución Nacional dio un paso importante para la consolidación de la democracia al establecer nuevos espacios para la participación ciudadana⁶ a través de diferentes mecanismos de participación⁷, todos ligados con el

5 Negrilla fuera del texto.

6 Como lo afirma Velásquez (2000, pp. 125-126): “La Constitución de 1991 retomó mecanismos de participación anteriores a su promulgación para introducirlos en un nuevo contexto, el de una Constitución que esgrime como principio fundamental la Participación. Pero de igual forma creó otros que amplían aún más el radio de acción de la comunidad en la toma de decisiones que le afecten reconociendo la función del ciudadano y de la sociedad civil en general en la formulación, manejo y evaluación de las tareas del Estado, aplicando los niveles y condiciones de la participación”. La anterior tesis ha sido reafirmada por Amar & Echavarría (2008, pp. 131-132): “La participación ciudadana, como figura, no surge a partir de los espacios establecidos en la Constitución de 1991 y en la ley que la reglamentan, ya que en nuestro país han existido formas de expresión comunitaria que han canalizado en alguna medida las inquietudes de la población. De hecho, en Colombia han existido los partidos políticos, los sindicatos y las juntas de acción comunal”.

7 Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, 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 (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 103).

ejercicio de la democracia participativa⁸. Lo anterior queda en evidencia, cuando se sostiene que el “el fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente”

En ese orden de ideas, “la Constitución Política de Colombia y los posteriores desarrollos legislativos que se hicieron bajo su manto fueron generosos en la creación de espacios de participación, de lugares institucionales en los cuales la ciudadanía pudiera expresar sus opiniones, exponer sus necesidades, concertar acciones con representantes de los gobiernos, controlar y exigir efectividad y responsabilidad del poder público” (Velásquez & Gonzales, 2003, p. 11), contemplando así más de 38 artículos referidos al fortalecimiento de la democracia participativa, dentro de los que se destacan: el reconocimiento que desde la parte dogmática se le hace a la participación ciudadana considerándola como un valor constitucional, luego, el artículo 1° consagra las características del Estado Social de Derecho colombiano, diciendo que su naturaleza jurídica, es ser democrático, participativo y pluralista.

Por su parte, el artículo 2° establece el alcance de la participación ciudadana, diciendo que: “son fines esenciales 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.” De la misma forma, el artículo 3° estipula que: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes...” igualmente, en el artículo 40, se consagra a la participación ciudadana como un derecho constitucional fundamental y en el artículo 103, se estipulan los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía.

Ahora bien, el resto del articulado constitucional que guarda relación y se convierte en mecanismo para ejercer la participación ciudadana en Colombia, se puede agrupar en tres categorías, como lo han manifestado Cogollos y Ramírez (2007, p. 9): mecanismos relacionados con la información, mecanismos para ejercer control y las correspondientes acciones judiciales y mecanismos para la toma de decisiones. Los derechos contenidos en cada uno de los anteriores mecanismos son los siguientes:

8 Con la Constitución de 1991, Colombia hizo un tránsito hacia la Democracia, como lo afirma Bobbio, las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa. Se pretende pues, la complementación de los dos modelos –democracia representativa y directa–, aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de “democracia participativa”.

Figura No. 1 - Mecanismos de participación ciudadana relacionados con la información

Mecanismos de participación ciudadana relacionados con la información.	Consagración Constitucional
	La consulta previa (Arts. 1, 2,3, 7, 8,10 40, 70 y 330 de la C.P.).
	La audiencia pública (Art. 373 de la C.P).
	El Derecho de petición (Arts. 20, 23, 73,74 de la C.P).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recopilados del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública –Mecanismos Jurídicos para el Control Social (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2006)

Figura No. 2 - Mecanismos para ejercer el control y las correspondientes acciones judiciales

Mecanismos para ejercer el control y las correspondientes acciones judiciales.	Consagración Constitucional
	Las acciones populares y de grupo (Art. 88 de la C.P.).
	La acción de tutela (Art. 86 de la C.P.).
	La acción de cumplimiento (Art. 87 de la C.P).
	La denuncia y la queja.
	La acción pública de Inconstitucionalidad (Art. 15 N° 10 y 341 de la C.P).
	La acción pública de nulidad (Art. 237 de la C.P.).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recopilados del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública –Mecanismos Jurídicos para el Control Social (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2006)

Figura No. 3 - Mecanismos para la toma de decisiones

Mecanismos para la toma de decisiones.	Consagración Constitucional
	El voto (Arts. 258, 259 y 260 de la C.P.)
	La iniciativa popular legislativa y normativa (Arts.155, 375).
	El referendo (Arts. 170, 307, 377, 378 de la C.P.)
	El Plebiscito (Art. 104 de la C.P.)
	La consulta popular (Arts. 104, 105, 297, 319, 321 de la C.P.)
	El Cabildo Abierto.
	La Revocatoria del Mandato (Art. 259).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recopilados del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública –Mecanismos Jurídicos para el Control Social (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2006)

De igual forma, dentro del ordenamiento jurídico constitucional colombiano existe una variada legislación que posibilita la participación de los ciudadanos de forma individual o colectiva en el control de la gestión pública. Las principales leyes que regulan la participación ciudadana, son las siguientes:

Figura No. 4 - Principales leyes que regulan la participación ciudadana en Colombia

LEY	OBJETO
Ley 1757 de 2015	Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
Ley 850 de 2003	Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.
Ley 743 de 2002	Juntas de Acción Comunal.
Ley 134 de 1994	Por medio de la cual se dictan normas sobre los mecanismos de participación ciudadana en Colombia.
Ley 152 de 1994	Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
Ley 142 de 1994	Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Fuente: Elaboración propia

Con las anteriores disposiciones constitucionales y legales se demuestra la existencia de un ordenamiento jurídico para la participación ciudadana y que, al menos normativamente, la Constitución Política de 1991 se presenta como una oportunidad para la misma⁹.

MECANISMOS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PLANES DE DESARROLLO

En el ordenamiento jurídico constitucional, los términos mecanismos y espacios de participación ciudadana suelen confundirse y utilizarse indistintamente, si bien, la finalidad de ambas es garantizar la participación ciudadana en la gestión pública, refieren a acepciones diferentes.

Los primeros, es decir, los mecanismos de participación ciudadana, como lo establece Cristina Pardo (2011):

Son estrategias constitucionales y legalmente diseñadas para permitir a los ciudadanos (i) adoptar directamente ciertas decisiones o participar en el debate previo a su adopción por la autoridad pública competente, a lo cual genéricamente se le llama participación para la toma de decisiones, o (ii) ejercer directamente control sobre el ejercicio de una función pública, a lo cual se le llama participación para el control. (p. 65)

9 Se sostiene en esta investigación, que los avances de la participación ciudadana solo han sido normativos, respaldados en el estudio "La Participación Ciudadana en Colombia –20 años de ilusiones– de la Misión de Observación Electoral (MOE) (2012), donde se evidencia la ineficiencia de los mecanismos de participación ciudadana y las leyes que lo regulan. De igual forma, Cogollos y Ramírez (2007, p. 111) han dicho que el proceso de reconocimiento de los derechos de participación ciudadana no ha estado exento de obstáculos, la falta de voluntad política, la no expedición oportuna de la normatividad o de provisión de recursos para la efectiva aplicación, sin duda alguna, han aplazado el empoderamiento de los derechos políticos participativos, así como los resultados que de dicha actividad pudieran derivarse. Por último, Velásquez y Gonzales (2003) advierten el tortuoso camino de la participación en Colombia, diciendo que: "La avalancha legal fue, paradójicamente, el primer gran obstáculo de la participación. Se crearon 29 instancias de la más amplia diversidad para participar, pero, a su vez, las reglamentaciones desarrolladas para estas instancias y mecanismos les cortaron las alas a muchos de ellos, dejando la intervención de los ciudadanos a propósitos consultivos, informativos o de fiscalización, con muy poco acceso a las grandes decisiones del presupuesto y la gestión del desarrollo" (p. 11).

Por su parte, los espacios de participación, como lo afirman Velásquez y Gonzales (2003, p. 105) son lugares o instancias de encuentro entre las administraciones y la ciudadanía.

Ahora bien, Ceballos y Martin (2001) diluyeron dicha distinción cuando manifiestan que la Constitución de 1991 establece dos grandes grupos de mecanismos de participación. El primero de ellos, guarda relación a los mecanismos de participación política y el segundo, a los mecanismos de participación comunitaria.

En ese orden, los mecanismos de participación política son los regulados en el artículo 103 de la Constitución, cuando se establece el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y normativa y la revocatoria del mandato como los mecanismos con que cuenta el pueblo para el ejercicio de su soberanía.

Siguiendo con Ceballos y Martin (2001), dichos mecanismos expresan la posibilidad de los ciudadanos a participar políticamente y a fortalecer la representación de las siguientes formas:

1. Elegir y ser elegidos
2. Participar en los plebiscitos, referendos y consultas populares
3. Constituir partidos y movimientos políticos
4. Revocar el mandato de los elegidos
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la Ley
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (p. 28).

Por su parte, los mecanismos de participación comunitaria expresan la posibilidad de los ciudadanos y de las organizaciones comunitarias de actuar e intervenir en la defensa de sus propios intereses, de relacionarse con el Estado y participar en la gestión de su propio desarrollo (Ceballos & Martin, 2001).

Estos mecanismos de participación comunitaria han sido divididos en dos por parte de Velásquez y Gonzales (2003):

Los primeros son espacios globales de participación, entre los cuales cabe mencionar los Consejos Territoriales de Planeación, los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial, los Consejos de Desarrollo Rural, las Veedurías Ciudadanas y las Juntas Administradoras Locales, la característica de dichas instancias de participación, es que

su referente es el municipio o la ciudad en su conjunto o un segmento territorial (comuna o corregimiento). Los segundos, son espacios sectoriales de participación, que son canales formales creados por los ciudadanos para la defensa de un sector (educación, salud, medio ambiente) o un grupo social en particular (jóvenes, mujeres, comunidades étnicas, desplazados, etc.). (p. 97)

Si bien, los anteriores mecanismos de participación, como lo manifiestan Valencia y Ramírez (2012), están constituidos como las herramientas de indispensable valor jurídico para ejercer control y garantizar la eficacia en los actos del Estado, son casi inexistentes los mecanismos de participación política y comunitaria con que cuenta la ciudadanía para incidir directamente en la construcción de los planes de desarrollo (p. 35).

De los mecanismos de participación ciudadana regulados en el artículo 103 de la C.P. , solo el cabildo abierto podría relacionarse como un mecanismo que posibilita la participación de los ciudadanos en la construcción de los planes de desarrollo, en el entendido que esté bajo el manto de las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, es la reunión pública en la cual los habitantes participan con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad en las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales, Municipales o de las Juntas Administradoras Locales.

Ahora, con respecto a los espacios de participación o los mecanismos de participación comunitaria que posibilitan la participación ciudadana en la construcción de los precitados planes, solo los Consejos Nacional y Territorial de Planeación son los instrumentos formales existentes para tal fin.

En ese orden, según Puentes (2011):

La Constitución Política de Colombia prevé la conformación de Consejos Territoriales y Nacional de Planeación, donde los ciudadanos pueden incidir en la definición del destino colectivo. Dichos escenarios son de carácter constitucional y consultivo; son el foro para la discusión de los preproyectos del Plan Nacional y Territorial de Desarrollo, correspondiéndoles a esto, conforme a lo reglado por la Ley 152 de 1994 absolver las consultas que, sobre esta materia, le formulen los Gobiernos nacional y territorial o las demás autoridades de planeación, durante la discusión. (p. 299)

Dichos consejos, fueron concebidos por la Asamblea Nacional Constituyente,

como instancia de participación, y como el escenario por excelencia para acercar el Estado y la Administración Pública al ciudadano y a la comunidad organizada. El propósito es el de involucrarlos más que de comprometerlos en la construcción de su propio guión y hacerlos sentir actores de su propio destino, en un tema tan trascendental para su bienestar como es la definición del Plan de Desarrollo.

LOS TERRITORIOS ÉTNICOS EN COLOMBIA

El Estado colombiano, además de establecer en la Constitución de 1991 la planeación del desarrollo y la participación ciudadana como valores intrínsecos dentro de su ordenamiento jurídico, también se reconoció como una nación pluriétnica y multicultural, esto lo hizo, de manera directa, a través de los artículos 7° y 8° de la C.P. Tal reconocimiento, eleva a rango constitucional fundamental, los derechos de las minorías étnicas, convirtiéndose en el sustento jurídico más efectivo, para reclamar la protección de los derechos, que históricamente les han sido vulnerados a los afrodescendientes e indígenas, por el Estado y por terceros¹⁰.

Como bien lo establece la Procuraduría General de la Nación (2016) la definición de grupo y territorio étnico comporta dos condiciones: una subjetiva y otra objetiva. La primera, está relacionada con la conciencia de la identidad étnica, es decir, "(...) La conciencia que tienen los miembros de su especificidad, de su propia individualidad a la vez que, de su diferenciación de otros grupos humanos, y el deseo consciente, en mayor o menor grado, de pertenecer a él, es decir, de seguir siendo lo que son y han sido hasta el presente" (p. 2).

Mientras que la segunda, al decir de la Corte Constitucional en Sentencia T-349 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) se refiere a "los elementos materiales que distinguen al grupo, comúnmente reunidos en el concepto de "cultura." Este término hace relación básicamente al "conjunto de creaciones, instituciones y comportamientos colectivos de un grupo humano. (...) el sistema de valores que caracteriza a una colectividad humana" (p. 10). En este conjunto se entienden agrupadas, entonces, características como la lengua, las instituciones políticas y jurídicas, las tradiciones y recuerdos históricos, las creencias religiosas, las costumbres (folklore) y la mentalidad o psicología colectiva que surge como consecuencia de los rasgos compartidos.

10 El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en su Informe sobre la "Viabilización estadística de los grupos étnicos colombianos", reconoce a Colombia como un país pluriétnico y multilingüe en el que se diferencian de la sociedad mayoritaria cuatro grupos étnicos reconocidos: la población indígena, la población raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la población negra o afrocolombiana –de la que hacen parte los Palenqueros de San Basilio del municipio de Mahates en el departamento de Bolívar– y la población Rom o gitana.

En esta investigación, se adopta la definición de grupo o territorio étnico, dada por Melo (2005) cuando manifiesta que debe entenderse por estos, toda comunidad que tiene una cultura, una lengua, unas tradiciones y ciertos fueros similares.

Ahora bien, el censo general del 2005, como lo sostienen Hernández y Pinilla (2010) contó a un total de 41.468.384 personas residentes en el territorio colombiano, de las cuales 5.709.238 se reconocieron pertenecientes a un grupo étnico (indígenas, Rom o afrocolombiano), 34.898.170 es decir, el 85,94 % del total de la población nacional, no se reconocieron pertenecientes a ninguno de los grupos étnicos, y 860.976, el 2,08 % del total nacional, no informaron sobre su pertenencia étnica.

Dentro de esas 5.709.238 personas que se reconocieron pertenecientes a un grupo étnico, según el DANE¹¹ (2005) 1.392.623 se autorreconocieron como indígenas que corresponden al 3,43 % de la población del país; 4.311.757 que equivale al 10,62 % del total de la población lo hicieron como afrocolombianos y 4.858 personas, es decir, el 0,01% se reconocieron como miembros del pueblo Rom o gitano, lo anterior significa que la población colombiana que se identifica como miembro de algún grupo étnico corresponde al 14,06 % de la población colombiana.

Esta clasificación es importante, por cuanto, como lo manifiesta la Procuraduría (2011), los grupos étnicos en Colombia son considerados grupos minoritarios cuyos derechos deben ser garantizados para asegurar su supervivencia; convirtiéndose en sujetos de derechos colectivos de carácter fundamental para la Constitución de Colombia y para los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado.

Es así como, teniendo como fundamento el Convenio 169 de la OIT, cuya ratificación e incorporación al derecho interno fue autorizada por el Estado colombiano mediante Ley 21 de 1991, los derechos fundamentales de los grupos étnicos son: el derecho a la identidad étnica y cultural, al territorio, a la autonomía, a la participación en las decisiones que les afectan y al desarrollo propio.

Dichos derechos han sido reconocidos igualmente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (2012), cuando indica en Sentencia T-680 del 27 de agosto de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, que los derechos fundamentales

11 Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

de los grupos étnicos son: el derecho a la consulta previa, a la propiedad colectiva, a la subsistencia, a la integridad étnica y cultural y al territorio.

LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN EL CHOCÓ

El departamento del Chocó se encuentra ubicado en la esquina noroccidental de Colombia, bañado por los océanos Atlántico y Pacífico. De este modo, limita por el norte con la República de Panamá y el mar Caribe, por el este con los departamentos de Antioquia, Risaralda y Valle del Cauca, por el sur con el departamento del Valle de Cauca, y por el oeste con el océano Pacífico (Gobernación del Chocó, 2012, p. 21).

Según el censo de 2005 realizado por el DANE, el Chocó presentaba una población de 454.030 habitantes de la cual el 74 % se reconoce como afrocolombiana, 11 % como indígenas y el resto de la población como blancos-mestizos. Las proyecciones de la población total del departamento según el DANE, fueron para el 2015 de 500.076 y para el 2020 serán de 525.528 personas (DANE, 2009).

El 11 % de los chocoanos que se reconocen como indígenas, representan los pueblos: Embera, Embera Katío, Embera Chamí, Tules o Cunas y Waunaán, que habitan en 119 resguardos (Gobrenación del Chocó, 2010, p. 30).

Con respecto al 74 %, que se identifican como comunidades afrocolombianas o negras, según el INCODER (citados por Echavarría & Hinestroza, 2016, p. 4) se encuentran 60 consejos comunitarios de los 182 titulados en Colombia, y 674 comunidades negras de las 1.569 de las registradas en el país. El Chocó cuenta con el mayor número de consejos comunitarios y comunidades negras en el territorio nacional.

Ahora bien, por el hecho del 85 % de la población chocoana reconocerse como un grupo étnico (afro o indígena), los procesos de planeación y desarrollo en territorios como estos no pueden responder simplemente a la participación de los ciudadanos a través de las instancias y mecanismos de participación ciudadana reseñados anteriormente y formalmente constituidos para tal fin por la Constitución y la ley, como lo son el cabildo abierto o los consejos territoriales de planeación. Por el contrario, dichos ejercicios de planeación para el desarrollo en el Chocó deben responder a procesos reales de participación, donde por medio de consultas, las minorías y grupos étnicos que en este departamento habitan, se sientan representados como actores claves del proceso de desarrollo de sus territorios.

La Corte Constitucional en Sentencia T-353 del 06 de junio de 2014, M.P. Mauricio González, ha reafirmado lo anterior, cuando manifiesta que:

La participación de los pueblos indígenas o tribales en las decisiones que los afectan, además de enmarcarse dentro de los parámetros propios de la participación de todos en las decisiones que los afectan, tiene una serie de particularidades especiales. La primera de ellas, y la más relevante, es la de que sus parámetros normativos, además de estar dados por los artículos 2, 7, 40, 103 y 330 de la Constitución Política, surgen del Convenio 169 de la OIT –aprobado por la Ley 21 de 1991– que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 93 de la Carta, hace parte del bloque de constitucionalidad. (p. 5)

En ese sentido, estas comunidades tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones (Naciones Unidas, 2008).

Es deber del Estado, en este caso de las entidades territoriales del departamento del Chocó, asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los grupos étnicos, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de estas comunidades y garantizar el respeto de su integridad.

De acuerdo con ello y con lo estipulado en el artículo 7 del Convenio 169 de la OIT, las comunidades afrodescendientes e indígenas, tienen el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, así como el derecho de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural (OIT, 1989).

En ese orden de ideas, como lo manifiesta Rodríguez (2009, p. 55), un valioso instrumento que impulsa el respeto por los derechos al territorio, la identidad, la autonomía y la participación plural de las comunidades étnicas en Colombia es la consulta previa. Esta es, como lo afirma la Corte Constitucional en Sentencia T-188 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, un instrumento básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social.

Por su parte, la Guía para la Aplicación del Convenio 169 de la OIT la define como el “proceso mediante el cual los gobiernos consultan a sus ciudadanos sobre propuestas de política o de otra índole. Solo podrá considerarse tal, el proceso que dé a los que son consultados la oportunidad de manifestar sus puntos de vista e influenciar la toma de decisión.”

Lo anterior significa, como lo sostiene la Corte Constitucional colombiana en Sentencia C-355 de 2006, M.P. doctor Jaime Araújo Rentería y doctora Clara Inés Vargas Hernández, que el derecho a la consulta previa, que es un derecho fundamental, no puede consistir en una simple información a dichos entes colectivos, sino que debe propiciar espacios de concertación en la escogencia de las medidas, garantizando la participación de los grupos étnicos en la adopción de las decisiones que les afectan.

Ahora, si bien es cierto existe la creencia generalizada de que solo deben someterse a consulta previa los proyectos ambientales que se adelanten en los territorios de las minorías étnicas, la Corte Constitucional en reiteradas jurisprudencias¹², ha sostenido, que estas deben adelantarse, cada vez que se prevean medidas legislativas¹³ o administrativas¹⁴ susceptibles de afectar directamente dichas comunidades.

Esto significa, en palabras de la Corte Constitucional en Sentencia C-208 de 2007 que:

La aceptación y protección que la Carta otorga a la consulta previa es consecuencia directa del derecho que les asiste a las comunidades nativas de decidir las prioridades en su proceso de desarrollo y preservación de la cultura, y es a su vez una forma de concreción del poder

12 Colombia, Corte Constitucional. Sentencias C-208 de 2007, M.P. Roberto García-Calvo y Montiel, C-030 de 2008, M.P. María Morales y C-461 de 2008, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-175 de 2001 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-615 de 2009 y la C-941 de 2010.

13 Sobre las medidas legislativas que tienen que consultarse, en Sentencia C-030 de 2008 la Corte Constitucional ha señalado que: “La Ley General de Educación, el Plan Nacional de Desarrollo, una reforma del sistema de seguridad social o del Código Laboral, o del Código Penal debería, además del proceso deliberativo, público y participativo que se surte en el Congreso de la República, someterse a un proceso específico de consulta con las comunidades indígenas y tribales (...) Puede señalarse que hay una afectación directa cuando la ley altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios (...) Es claro, por otra parte, que lo que debe ser objeto de consulta son aquellas medidas susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales, y no aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos” (negritas por fuera del texto).

14 Por su parte, refiriéndose a las medidas administrativas que deben consultarse, la Corte Constitucional en Sentencia T-382 de 2006, ha señalado que: En el caso de medidas administrativas, es decir, aquellas proferidas por el conjunto de entidades pertenecientes a la rama Ejecutiva en ejercicio de su función administrativa, la consulta previa aplica cuando se ejecutan actos específicos o individuales que puedan afectar o interesar a los pueblos (licencias ambientales, constitución de una concesión, la ejecución de un programa de fumigación de cultivos ilícitos o la contratación de una obra).

político que la Constitución promueve como valor fundamental del Estado. En este sentido, ha dicho esta Corporación que la obligación impuesta al Estado, de consultar previamente a los grupos étnicos cada vez que se vayan a adoptar medidas legislativas o administrativas que los afecten, es expresión concreta del artículo 7º Superior, que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural, del 40-2, que garantiza el derecho de todo ciudadano a la participación democrática, del artículo 70 que considera la cultura fundamento de la nacionalidad, y de manera particular, de los artículos 329 y 330 del mismo ordenamiento, que prevén la participación previa de las comunidades para la conformación de las entidades territoriales indígenas y para la explotación de los recursos naturales en sus territorios.

La Corte, en Sentencia T-766 de 2015, se ha referido a la afectación directa a las comunidades indígenas y afrodescendientes por parte de una medida legislativa o administrativa, diciendo que esta puede verificarse en tres escenarios:

Cuando la medida tiene por objeto regular un tópico que, por expresa disposición constitucional, debe ser sometido a procesos de decisión que cuenten con la participación de las comunidades étnicas, como sucede con la explotación de recursos naturales;

Cuando a pesar de que no se trate de esas materias, el asunto regulado por la medida está vinculado con elementos que conforman la identidad particular de las comunidades diferenciadas;

Cuando, aunque se está ante una medida de carácter general, regula sistemáticamente materias que conforman la identidad de las comunidades tradicionales, por lo que puede generarse o bien una posible afectación, un déficit de protección de los derechos de las comunidades o una omisión legislativa relativa que las discrimine. (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo)

Tratándose específicamente de medidas legislativas, la Corte, en Sentencia C-169 de 2001, aclaró que el deber de consulta no surge frente a toda medida legislativa que sea susceptible de afectar a las comunidades indígenas, sino únicamente frente a aquellas que puedan afectarlas directamente, evento en el cual, la consulta contemplada en el artículo 6º del Convenio 169 de la OIT deberá surtirse en los términos previstos en la Constitución y en la ley (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

Al respecto, este mismo tribunal, en Sentencia C-461 de 2008 sostuvo:

No cabe duda de que las leyes, en general, producen una afectación sobre todos sus destinatarios. De esta manera una ley, en cualquier ámbito, aplicable a la generalidad de los colombianos, afecta a los miembros de las comunidades indígenas y tribales que tengan la calidad de nacionales colombianos, sin que en dicho evento pueda predicarse que, en aplicación del literal a) del artículo 6º del Convenio 169 de la OIT, resulte imperativa una consulta previa a dichas comunidades como condición para que el correspondiente proyecto de ley pueda tramitarse válidamente. Sostener lo contrario equivaldría a afirmar que una parte muy significativa de la legislación debería ser sometida a un proceso específico de consulta previa con las comunidades indígenas y tribales, puesto que las leyes que de manera general afecten a todos los colombianos, unas en mayor medida que otras, afectan a las comunidades indígenas, en virtud a que sus integrantes, como colombianos que son, se encuentran entre sus destinatarios, lo cual desborda el alcance del Convenio 169. (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)

Es claro, por otra parte, que lo que debe ser objeto de consulta son aquellas medidas susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales, y no aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos. Este criterio surge no solo de la calidad directa que se predica de la afectación que produzca una medida legislativa para que sea imperativa la consulta, sino también del hecho de que procede cuando se trate de aplicar las disposiciones del Convenio. No obstante que, por la amplitud del objeto del Convenio, cabría decir que en su artículo 6º se establece un deber general de consulta de todas las medidas que sean susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, este enunciado fija una pauta interpretativa sobre el alcance de ese deber de consulta, del cual, en principio, se sustraen las medidas que no se inscriban en el ámbito de aplicación del Convenio. De este modo, si bien uno de sus aspectos centrales tiene que ver con la promoción de la participación de los pueblos indígenas y tribales ante todas las instancias en donde se adopten medidas que les conciernan, no puede perderse de vista que el propio Convenio contempla distintas modalidades de participación y ha dejado un margen amplio para que sean los propios Estados los que definan la manera de hacerlas efectivas. Así, aunque cabe señalar la conveniencia de que existan los niveles más altos de participación

y que es deseable que la adopción de medidas administrativas y legislativas esté precedida de procesos amplios y efectivos de consulta con los interesados, el alcance vinculante del deber de consulta previsto en el Convenio es más restringido y se circunscribe a las medidas que se adopten para la aplicación de sus disposiciones, esto es, medidas que de manera específica afecten a los pueblos indígenas y tribales.

Así puede señalarse que no toda medida legislativa que de alguna manera concierna a los pueblos indígenas y tribales está sujeta al deber de consulta, puesto que como se ha visto, en el propio Convenio se contempla que, cuando no hay una afectación directa, el compromiso de los Estados remite a la promoción de oportunidades de participación que sean, al menos equivalentes a las que están al alcance de otros sectores de la población.

En el caso específicamente del proceso de consulta de la Ley Nacional del Plan de Desarrollo, y las ordenanzas o acuerdos por medio de los cuales se expiden los Planes Territoriales de Desarrollo, en Sentencia T-353 de 2014 la Corte manifiesta que

Dada la especial naturaleza de dichos Planes y de su proceso de formación, se distinguen tres niveles de generalidad, en especial al relativo al Plan de Inversiones Públicas del cual es necesario examinar cada programa, proyecto y presupuesto plurianual, para establecer si algunos de ellos afecta de manera directa y específica a los pueblos indígenas o tribales, valga decir, si se trata de medidas “susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales, y no aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos” (M.P. Juan Ramón Berdugo Gómez De la Torre)

Conforme a los parámetros antes dichos, el Plan de Desarrollo no es en sí mismo objeto de la consulta, sino que lo son los proyectos puntuales y precisos, incluidos en el Plan de Inversiones, que potencialmente pueden afectar de manera directa y especial a los pueblos indígenas o tribales.

La Corte asigna al gobierno, como titular de la iniciativa legislativa y normativa, la responsabilidad de hacer esta determinación y deja abierta, para los pueblos indígenas o tribales, la posibilidad de acudir a la acción de tutela para lograr la protección de su derecho a la participación, al obtener

una respuesta negativa. En el caso específicamente del departamento del Chocó, teniendo en cuenta su especial naturaleza y de igual forma, que el 85 % de su población se reconoce como perteneciente a un grupo étnico (afrocolombianos o indígenas), dichos instrumentos de planificación deben responder específicamente a procesos de concertación y consulta con los consejos comunitarios de comunidades negras y los resguardos indígenas, puesto que se entiende que los proyectos que se formulen en el Plan de Inversiones Públicas, podrían afectar el desarrollo y las formas de vida de estas comunidades.

En ese orden, no solo el Plan de Desarrollo Departamental del Chocó sino todos los Planes de Desarrollo Locales o Municipales, deben someterse a procesos de consulta previa ante las comunidades étnicas.

CONCLUSIONES

Con la Constitución de 1991, se avanzó significativamente en el reconocimiento de Colombia, como un Estado democrático, participativo y pluralista. Desde allí, la participación ciudadana se convierte en una herramienta fundamental con que cuenta la ciudadanía para incidir en las decisiones que les afectan. De igual forma, con la creación de los espacios, instancias y mecanismos de participación en la esfera pública, al menos normativamente se amplían las oportunidades que tienen los ciudadanos para intervenir en la definición del destino colectivo.

Por otro lado, a pesar de que en Colombia ya se realizaban ejercicios de planeación antes de 1991, estos adquirieron en las dos últimas décadas un peso importante en la gestión pública, con la expedición de la normatividad que regula y exige la construcción de Planes de Desarrollo a nivel nacional y territorial. Dichos planes se convierten en una herramienta fundamental, que facilita la construcción prospectiva del progreso de los territorios, definiendo técnicamente, los contenidos y la visión de lo que se quiere lograr, acordando las políticas necesarias para alcanzarlas y estableciendo los indicadores que permitan medir los avances en ciertos plazos acordados.

Otras de las grandes innovaciones de la Constitución del 91 fue la reivindicación de los derechos de las comunidades aborígenes (indígenas, afros y pueblo Rom) a partir del reconocimiento de Colombia como un Estado pluriétnico y multicultural, contemplando así desde la Carta Política mecanismos específicos para la protección de los grupos étnicos, garantizando el reconocimiento de sus derechos sobre la tierra, la preservación de sus tradiciones, cultura y

formas de vida y posibilitando consigo su participación en las decisiones que les afectan.

Ahora bien, en la legislación colombiana existen escenarios que permiten la participación de los ciudadanos de forma directa en la construcción de los Planes de Desarrollo. Por un lado, los Consejos Nacional y Territoriales de Planeación, son las instancias por excelencia para facilitar la participación de los ciudadanos en la carta de navegación que orientará el proceso de cambio progresivo de los territorios. Igualmente, aunque no han sido instituidos para tal fin, el cabildo abierto como mecanismo de participación ciudadana, también es un escenario que facilita la intervención de los ciudadanos en la construcción de Planes de Desarrollo.

A pesar de lo anterior, por los derechos reconocidos por la Constitución del 91 en favor de las comunidades minoritarias y étnicas (a la identidad étnica y cultural, al territorio, a la autonomía, a la participación en las decisiones que les afectan y al desarrollo propio), los procesos de participación deberán responder a espacios distintos de los consagrados en la Constitución para tal fin. Desde allí, la consulta previa se convierte en un mecanismo ideal para garantizar la participación efectiva de los ciudadanos que habitan los territorios de comunidades étnicas en el proceso de construcción y formulación de los Planes de Desarrollo.

En ese orden de ideas y siguiendo a la Corte Constitucional en sentencias C-461-08, T-353-14 y T-766-15, en el caso de la formulación y construcción del Plan Nacional de Desarrollo, se deberán someter a consulta previa por las comunidades étnicas, siempre y cuando, existan en el Plan de Inversiones Públicas, programas y proyectos que afecten de manera directa y específica los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

Por su parte, en el caso de los Planes Departamentales y Locales de Desarrollo, y particularmente de las entidades territoriales con características como las del departamento del Chocó, en el que el 85 % de su población se reconoce como afrocolombiana e indígena, no se puede concebir, la formulación de un Plan de Desarrollo sin la participación activa de los Consejos Comunitarios y Resguardos Indígenas, en el entendido de que todos los proyectos y programas que emprendan pueden afectar positiva o negativamente la vida, tradiciones y costumbres de las comunidades afros e indígenas que en él habitan.

Por último, los procesos de consulta previa que se adelanten con las comuni-

dades étnicas para la formulación y construcción de los planes de desarrollo, no pueden responder solamente a reuniones informativas y explicativas, sino por el contrario, deben ser la respuesta a ejercicios reales de concertación y decisión de las administraciones territorial y locales y los grupos minoritarios, donde estos tengan la oportunidad de manifestar cuáles son los programas y proyectos para la construcción de su futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amar Amar, J. J., & Echaverría Molina, J. (2008). Participación comunitaria para el control ciudadano de los servicios públicos domiciliarios. (U. d. Norte, Ed.). En. *Revista de Derecho*, 29, 129-152.
- Araújo, R., Brewer-Carías, A., Flórez, J., García, L., Matthias, H., Monroy, M., y otros (2011). *Retos de la Democracia y la Participación Ciudadana*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Blanco Barón, C. (2013). La planificación del desarrollo: ¿problema económico, político o jurídico? En. *Opinión Jurídica*, 12(24), 169-188.
- Ceballos, M. & Martín, G. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. CEJA.
- CEPAL (2011). *Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*. Secretaría General Iberoamericana, Santiago de Chile. Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas.
- Cogollos Amaya, S. & Ramírez, L. J. (2007). El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá. En. *Universitas Humanística*, 109-131.
- Colombia. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-169 del 14 de febrero de 2001. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-169-01.htm>
- Colombia. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-208 del 21 de marzo de 2007. M.P. Roberto García Calvo. Recuperado de: <https://tc.vlex.es/vid/2005-ma-30973456>
- Colombia. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-329 del 29 de abril de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-329-03.htm>
- Colombia. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-461 del 14 de mayo de 2008. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-461-08.htm>
- Colombia. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-066 del 16 de febrero de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Colombia. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-353 del 06 de junio de 2014. M.P. Mauricio González.
- Colombia. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-358 del 09 de mayo de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Recuperado de: <https://vlex.com.co/tags/sentencia-358-2002-227923>
- Colombia. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-680 del 27 de agosto de 2012. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
- Colombia. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-766 del 15 de

- diciembre de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-766-15.htm>
- Colombia. Corte Constitucional. Sala de Casación Penal. Sentencia T-353 de mayo de 2014. M.P. Juan Ramón Berdugo Gómez De la Torre. Recuperado de: <https://supremo.vlex.es/vid/reconocimiento-fotografico-detenidas-516234214>
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-030 de 10 de julio de 2008. M.P. María Morales. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-030-08.htm>
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-175 de febrero de 2001. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Recuperado de: <https://corte-constitucional.vlex.com.co/vid/-43614419>
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-175/09 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-175-09.htm>
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-355 de 2006. M.P. Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-941 de 24 de noviembre de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-941-10.htm>
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-188 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-188-93.htm>
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencias C-615 de 2 de septiembre de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2009/C-614-09.htm>
- DANE (2009). *Estudios Postcensales No. 7 "Proyecciones nacionales y departamentales de población 2005-2020, Chocó-Cuadro A39*. Bogotá: Departamento Nacional de Estadísticas.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2006). *Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública-Mecanismos Jurídicos para el Control Social*. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (2005). *Censo general 2005 "Nivel Nacional"*. Bogotá: DANE.
- Departamento Nacional de Planeación (2007). *El proceso de planificación de las entidades territoriales: El Plan de Desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011*. Planeación Nacional, Cundinamarca, Bogotá: Imprenta Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación (2011). *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales: "El Plan de Desarrollo 2012-2015"*. Planeación Nacional, Cundinamarca. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Echavarría Rentería, Y. & Hinestroza Cuesta, L. (2016). Análisis del marco jurídico para la reparación colectiva a grupos étnicos en Colombia: caso comunidades negras del Chocó. En. *Estudios de Derecho*, 73(161), 125-154.
- Echeverry, J. (2010). La participación ciudadana en Colombia: reflexiones desde la perspectiva constitucional y la normatividad estatutaria. En. *Estudios de Derecho*, LXVII(149).

- Gobernación del Chocó (2012). *Plan de Desarrollo del Departamento del Chocó 2012-2015: "Un Nuevo Chocó para Vivir"*. Gobernación del Chocó, Chocó, Quibdó. Recuperado de: https://issuu.com/amunafro/docs/publicaci_n_res_men_de_plan_de_desarrollo_choc_
- Gobrenación del Chocó (2010). *Rendición de Cuentas en el marco del Plan de desarrollo "Un Giro para Salvar al Chocó 2008-2011"*. Gobernación del Chocó, Chocó, Quibdó. Recuperado de: <http://www.antioquia.gov.co/>
- Hernández, R. & Pinilla, A. (2010). Visibilización de la población étnica en el Censo general 2005: análisis comparativo de los principales indicadores demográficos. En. *Revista de la Información Básica y Revista de la información básica-Centro de Altos Estudios-CANDANE*. Recuperado de: https://sitios.dane.gov.co/revista_ib/html_r8/articulo5.html
- ILPES (1992). *Funciones de la Planificación en los años 90*. IILPES-CEPAL, Santiago de Chile. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/322795614/Primero-Gestion-del-desarrollo>
- Lira, L. (03 de 2011). *Desarrollo Territorial (Notas de clase)*. Recuperado de: https://www.ucursos.cl/fau/2011/2/GEO704/1/novedades/r/1_DESARROLLOTERRITORIAL_LuisLira.pdf.
- Martin, J. (2005). *Funciones básicas de la planificación económica y social*. CEPAL-ILPES, Santiago de Chile. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7305-funciones-basicas-la-planificacion-economica-social>
- Melo, V. R. (2005). *Igualdades 11*. Bogotá: Norma S.A.
- Misión de Observación Electoral (2012). *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia-20 años de ilusiones*. Bogotá, Colombia: Torre Blanca Agencia Gráfica.
- Mongrovejo Monasterios, R. (2008). *Desarrollo: Enfoques y Dimensiones*. Bogotá: Temis.
- Naciones Unidas (2008). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Naciones Unidas. Recuperado de: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- OIT (27 de 06 de 1989). *Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado de: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169
- Procuraduría General de la Nación (2011). *Derechos*. Recuperado de: http://www.procuraduria.gov.co/portal/ge_derechos.page
- Procuraduría General de la Nación (2016). *Grupos étnicos*. (P. G. Nación, Productor). Recuperado de: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Grupos-Etnicos.page>
- Puentes González, G. (2011). ¿Son los Planes de Desarrollo un mecanismo eficaz para el fortalecimiento de las democracias participativas? *Desafíos*, 23(2), 277-321.
- Ramírez, E. P. & Pinzón, Z. (2015). Entre la representación y la movilización: escenarios de participación en Colombia (1991-2014). En. *Reflexión Política*, 17(34), 60-73.
- Rodríguez, G. A. (2009). El papel de la consulta previa en la pervivencia de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos en Colombia. *El Otro Derecho*, (40), 192.

- Toro, I. & Parra, R. (2010). *Fundamentos epistemológicos de la investigación y la metodología de la investigación cualitativa y cuantitativa* (1ra. edición ed.). Medellín: Editorial Norma.
- Valencia, B., & Ramírez, J. (2012). *Los mecanismos constitucionales de participación ciudadana como herramienta de control social y político utilizados por la comunidad y las instituciones del municipio de Filadelfia, Caldas*. Manizales: Universidad de Manizales.
- Velásquez, C. J. (2000). Reforma a los mecanismos de participación. En. *Revista de Derecho*, 13, 124-142.
- Velásquez, C., & Gonzales, R. (2003). *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* (F. Corona, ed.) Bogotá, Colombia.
- Velásquez, C., Rodríguez, P. & Gonzales, R. (2008). Participación Ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado. *Controversia*, (191).
- Ziccardi, A. (2004). *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el ámbito local*. México: Editorial Temis.

Referencias de leyes

- Colombia. *Ley 1757 de 2015*. Bogotá: Editorial Legis.
- Colombia. *Ley 850 de 2003*. Bogotá: Editorial Leyer.
- Colombia. *Ley 743 de 2002*. Bogotá: Editorial Legis.
- Colombia. *Ley 134 de 1994*. Bogotá: Editorial Legis.
- Colombia. *Ley 152 de 1994*. Bogotá: Editorial Leyer.
- Colombia. *Ley 142 de 1994*. Bogotá: Editorial Leyer