



Departamento
Nacional de Planeación

Propuestas Misión de Descentralización

Estado Abierto y Participación Ciudadana para
la Gobernanza Democrática Territorial



1. Componentes de la Misión

El Decreto 1665 de 2021, determina que la Misión de Descentralización desarrollará sus actividades a partir de los siguientes componentes específicos: competencias entre niveles de gobierno, fuentes y usos de los recursos,

arquitectura institucional y modernización de la administración pública, Estado abierto y participación ciudadana y descentralización y territorios indígenas.

1. Competencias	2. Fuentes y usos	3. Arquitectura institucional	4. Estado abierto	5. Territorios indígenas
			X	

2. Objetivos del nuevo modelo

1. Equidad entre los territorios	2. Inclusión socio territorial	3. Autonomía	4. Asociatividad Territorial	5. Protección del medio ambiente
		X		

3. Resumen

Uno de los componentes que aborda la Misión de Descentralización, de acuerdo con lo señalado en el Decreto 1665 de 2021, es el de Estado Abierto y Participación Ciudadana. El componente 4, como se ha denominado, buscará evaluar esta dimensión en el modelo actual como ruta para construir un modelo de descentralización acorde con los propósitos de desarrollo y bienestar territorial en el país. La meta es incorporar de manera orgánica los asuntos de la gobernanza democrática en la gestión territorial, proponiéndolo como uno de los objetivos centrales para la preservación del principio de la autonomía a través de la descentralización en el país.

Las propuestas le apuestan a la gobernanza democrática territorial, la cual permita que el gobierno, la administración y la ciudadanía coproduzcan propuestas y soluciones para satisfacer expectativas y necesidades de una población diversa, en condiciones de

inclusión y justicia; contribuyendo, por esta vía a la consolidación de la autonomía territorial, la legitimidad y la confianza.

Así las cosas, este componente se centra en brindar propuestas para realizar arreglos institucionales de tipo normativo y de políticas públicas para el fortalecimiento del Estado Abierto como elemento transversal de la gobernanza democrática territorial. Desde este componente, se apunta a tres objetivos.

- En primer lugar, robustecer las condiciones institucionales para la garantía del derecho a la participación ciudadana. Es crucial en este sentido avanzar en una reforma a la Ley 1757 de 2015, para que la noción de participación ciudadana contemple mecanismos que faciliten la interacción de carácter horizontal entre la ciudadanía y el Estado.

Igualmente, avanzar en la optimización de

instancias de participación, actualmente existen 187 espacios de participación ciudadana que no dan respuesta a las necesidades efectivas de gobiernos y población, por ello se propone transitar a 27 instancias que sean flexibles. Esto se complementará con incentivos apropiados para la participación tanto directa como formal, establecer responsabilidades a la representación ciudadana y robustecer el proceso de rendición de cuentas.

De igual forma, el fortalecimiento de la participación también requiere de la formulación de políticas públicas territoriales para la participación ciudadana, instrumentos de gestión coproducidos con la sociedad, que reconozca actores con capacidad de incidencia y deliberación. De la mano de lo anterior, se propone la reforma de la Ley 152 de 1994, que contribuya a vincular de manera más clara la planeación con la participación efectiva mediante un rol más claro y fortalecido de los Consejos Territoriales de Planeación y la presupuestación participativa.

- En segundo lugar, garantizar el derecho de acceso a la información pública. Este objetivo implica la reforma a la Ley 1712 de 2014 para que se cree un oficial territorial encargado gestionar las solicitudes de información pública. Dicha función deberá contar con la disponibilidad de protocolos para atender los trámites relacionados con la transparencia activa, la reserva y confidencialidad de la

información y la producción de información en otras lenguas.

- El tercer objetivo profundiza aquellas características que requiere una gestión pública democrática, por ende, legítima y confiable. Afianzar mecanismos para fortalecer la transparencia, la integridad y la lucha contra la corrupción y desarrollar acciones innovadoras para el logro de las metas del desarrollo. Como atributo transversal del enfoque de Estado Abierto se encuentra la Innovación pública. Este hilo conductor que transita entre los derechos, los demás atributos del enfoque y la gestión pública en general, es necesario constituirlo como una categoría autónoma que permita la consolidación de procesos participativos al servicio de la gobernanza democrática territorial, por medio de la creación del Sistema Nacional de Innovación Pública, conformado por una serie de ecosistemas que estén dotados del reconocimiento de los diversos saberes, laboratorios de innovación para la participación, orientados a superar las brechas entre los territorios.

4. Desarrollo de las propuestas

Objetivo 1. Robustecer las condiciones institucionales para la garantía del derecho a la participación ciudadana, comunitaria y pueblos

● Diagnóstico

La participación ciudadana ha perdido las bases de su noción y su concepto, dejando de lado que debe ser un proceso amplio y deliberativo en el que no se excluya la participación e intervención de sectores sociales no organizados y que no avalan ningún tipo de representación por parte de individuos que hacen conformar las “elites de la participación”.

Predomina la desconfianza ciudadana en las instituciones para la participación, producto del desempeño de muchos actores en esos escenarios. Al ser instancias de representación, los delegados fueron apropiándose de esos espacios como escenarios privilegiados para relacionarse con las autoridades, más que como oportunidad para representar los intereses de su base social. Existe, en consecuencia, una creciente distancia entre los delegados y sus bases sociales, al tiempo que aumentan las probabilidades de cooptación de los primeros por parte de los agentes gubernamentales.

Por otro lado, tanto la participación ciudadana como el acceso a la información pública, en algunos territorios, son vistos como dádivas, por parte de los gobiernos, o medidas administrativas en los procesos de la gestión pública, es decir no se reconocen como derechos ciudadanos, a pesar de hacer parte del marco jurídico nacional. Esto es un obstáculo para su garantía.

Por último, es necesaria la creación de incentivos para poder transformar el comportamiento y la motivación de los actores en torno a los mecanismos e instancias de participación. Aunque exista una oferta de participación amplia y una apertura por parte de la institucionalidad para desarrollarla, no se lograrán los resultados esperados si no hay una ciudadanía con interés en hacer uso de estos mecanismos y dispositivos.

Propuesta 1: reforma del contenido de la Ley 1757 de 2015

- “Título 1. Objeto de la Ley”, noción deliberativa y dialógica que debe caracterizar a los procesos de participación ciudadana territorial.
- Título VII, sobre la coordinación y promoción de la participación ciudadana:
 - Modificar el artículo 81 para que los todos los municipios tengan la obligación de crear los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Participación Ciudadana.
 - Crear un dispositivo de seguimiento y verificación de acuerdos entre las autoridades y la ciudadanía, a fin de evitar promesas incumplidas generadoras de tensiones y conflictos
 - Cambiar el artículo 86 para que todos los municipios tengan la obligación de conformar su Sistema de Participación Ciudadana acorde con la tipología de instancias y espacios propuestos:
 - I. Obligatorios: espacios e instancias elementales y de carácter obligatorio para el ejercicio de la gestión pública deliberativa en el ámbito municipal. La ausencia de su conformación y funcionamiento acarrearía sanciones. Son 11: los presupuestos participativos, los Consejos Territoriales de Planeación, los Consejos Departamentales y Municipales de Política Social, los Consejos Departamentales y Municipales de Juventud, los Consejos Departamentales y Municipales de Participación Ciudadana, las Mesas municipales y regionales

minero energéticas (en las regiones con potencial minero energético), la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras (donde corresponda), el Consejo Consultivo de Planificación de Territorios Indígenas (donde corresponda), la Mesa municipal y Departamental de víctimas, y el Consejo Municipal Ambiental.

- II. Deseables: espacios disponibles para su creación por parte de las autoridades públicas para el relacionamiento deliberativo con la ciudadanía de acuerdo con las particularidades y características específicas del territorio. No son de obligatoria conformación y funcionamiento y no acarrear sanciones por su omisión. Son 12: Audiencias Públicas Ambientales, Veedurías ciudadanas y otros dispositivos de control social, Consejo Municipal y Departamental de Cultura y deporte, Consejo Municipal y Departamental de Discapacidad, Mesas Municipal y Departamental de Educación, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, las Mesas municipales y departamentales de mujeres, Asambleas de juventudes, Comités de participación comunitaria en salud, Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, Comité para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, Audiencias públicas, Consejo municipal y Departamental de reincorporación.
- III. Discrecionales: instancias que pueden ser creadas libremente por parte de las autoridades públicas conforme al principio de autonomía que les otorga la Constitución y que podrían ser útiles para el ejercicio de gobierno democrático. Algunos de los existentes en esta categoría son: el Consejo Municipal y Departamental de economía solidaria, el Consejo de policía y participación ciudadana, la Red municipal o distrital para el emprendimiento, otros de libre creación según necesidades y particularidades (incluidos espacios no formales).

Incentivos para la participación directa y formal

Título VII. Capítulo V, Incluir incentivos para la ciudadanía que se desagreguen en dos grupos:

- Incentivos otorgados a la ciudadanía por la participación en los mecanismos directos de participación (plebiscito, revocatoria, consultas, referendos): documento equivalente a un certificado electoral con los beneficios propios que otorga como: medio día de descanso, prelación el acceso a educación superior, rebaja en la prestación del servicio militar, descuentos en el 10% de la matrícula en instituciones oficiales de educación superior, entre otros. Se le otorga a quien asista a las urnas para participar en el proceso.
- Incentivos otorgados a la ciudadanía por su participación en espacios o instancias formales de participación: reconocimientos y beneficios como: reducción en el cobro de impuestos, subsidios, facilidades o beneficios de prioridad en el acceso a la educación superior en universidades públicas y privadas, entre otros. Se le otorgaría a las personas que integren las instancias formales de participación y que participan, efectivamente, con evidencia de asistencia, al desarrollo de las actividades y acciones que requiere las instancias formales que defina autónomamente la entidad territorial en su sistema de participación. Los beneficios deben resolverse a través de la nación. Se otorgarán durante el tiempo de en que la persona haga parte de la instancia y la certificación será otorgada por la alcaldía o gobernación competente a través de un formato único diseñado por el Ministerio del Interior.

Responsabilidad y legitimidad de ciudadanos

Título VII. Capítulo VI.

- Incluir un apartado relacionado con la revocatoria de los delegados y representantes que integran las instancias formales de participación por motivos de su ausencia en las reuniones y encuentros de trabajo y deliberación de estos espacios o por su falta de rendición de cuentas.
- Elección de delegados o representantes en las instancias de participación de carácter delegativo, como el Consejo Territorial de Planeación, mediante votación y con el acompañamiento del ministerio público. La votación deberá realizarse en la primera semana de enero por parte de los sectores definidos en el CTP por el municipio.
- Establecer controles y contrapesos para que una persona que no participe de forma simultánea en más de una instancia como delegado o representante. Si podrá participar como asistente o ciudadano interesado.

Propuesta 2: reformar el contenido de la Ley 152 de 1994 en asuntos de participación ciudadana

● Diagnóstico

La Ley 152 de 1994 no desarrolló el inciso final del artículo 340 de la Constitución Política, según el cual el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación, en la medida en que no estableció la estructura, los mecanismos de articulación ni las formas de funcionamiento del Sistema, por lo que se requiere incluir en la reforma de esta ley la estructura del sistema, su conformación, objetivo, funciones, fuentes de recursos y formas de articulación con otras instancias de planeación participativa y de participación ciudadana.

Sistema Nacional de Planeación Participativa

- Crear un Capítulo nuevo en la norma dedicado al Sistema Nacional de Planeación Participativa (Conformación, funciones, complementariedad con los CTP, el Consejo Nacional de Planeación y otras formas de participación, financiamiento).

Presupuestación participativa en el ciclo de la planeación territorial

- Integrar la presupuestación participativa al ciclo de la planeación en los territorios del país, de manera que coincidan sus tiempos, los recursos para su implementación y su articulación a los planes de desarrollo municipal y departamental, incluyendo el presupuesto plurianual.
- 2% de recursos propios de las entidades territoriales y un % del SGR destinados a este ejercicio.

Funcionamiento, apertura de los CTP y responsabilidad de consejeros/as

- Establecer como obligatoria la conformación los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) en todos los municipios y departamentos del país.
- Determinar las sanciones a las que se exponen las autoridades locales que no creen estos espacios.
- Acabar el sistema de elección de las personas que integran los CTP por ternas. Se propone un mecanismo abierto y democrático, liderado por los sectores sociales para la conformación de estos espacios.
- El CTP puede incluir acciones de deliberación mediante la convocatoria a audiencias públicas o cabildos ciudadanos para discutir la propuesta de plan y otros temas relacionados con la planeación local.
- Señalar el número de informes de seguimiento que deben entregar los CTP sobre la ejecución del plan de desarrollo en

cada municipio y departamento y la forma en que debe dar a conocer a la ciudadanía y los gobiernos estos informes.

- Plantear la rendición de cuentas de los CTP a las comunidades, por lo menos una vez cada año, con el objetivo de que se conozca el trabajo que realizan y sus resultados.
- Definir el mecanismo para la revocatoria de los consejeros y consejeras cuando no cumplan con su función, dejen de acudir reiteradamente a las reuniones del CTP, por calamidad personal o por el incumplimiento de los ejercicios de rendición de cuentas.
- Dejar explícita la responsabilidad de los CTP de implementar sesiones de trabajo con las comunidades y con los sectores sociales de los municipios y departamentos para recoger propuestas que sean incluidas en el concepto al plan desarrollo.
- Obligación de dar respuesta al concepto emitido por el CTP por parte de los gobiernos locales.
- Establecer la obligación para las alcaldías y gobernaciones de implementar un espacio de diálogo público, con participación del CTP, en el que se informe las propuestas del concepto emitido al plan de desarrollo que fueron incluidas en la propuesta final de estos instrumentos, las líneas, objetivos, metas y presupuesto relacionadas con estas propuestas y los temas que no fueron considerados, señalando las razones de esta decisión. El espacio de diálogo señalado debe ser considerarse como un requisito obligatorio para que el plan pueda ser estudiado y aprobado por el concejo municipal o la asamblea departamental.
- Implementar un esquema de integración del presupuesto participativo con el plan de desarrollo que contribuya a garantizar su inclusión en la parte general y en el plan plurianual de inversiones, durante la etapa de formulación y, su priorización con el CTP y la ciudadanía organizada y no organizada, en la fase de implementación.

- Ampliar la participación del CTP en las discusiones del PDT en asambleas departamentales y consejos municipales.

Propuesta 3: territorializar la Política Pública de Participación Ciudadana Territorial

● **Diagnóstico**

Las condiciones institucionales para la garantía a la participación ciudadana tienen obstáculos en la debilidad de los instrumentos territoriales para la ejecución de objetivos, estrategias y presupuestos. Esto tiene como consecuencia la pérdida de foco estratégico y la dispersión de acciones, lo cual limita la eficiencia y la eficacia de los resultados. Si bien el país cuenta con una política pública nacional de participación ciudadana, esta adolece de un enfoque territorial. Siendo los gobiernos territoriales los líderes del proceso democrático local, se promoverá la coproducción de políticas públicas territoriales entre los gobiernos territoriales y las diversas expresiones de la sociedad civil. Estas políticas públicas serán instrumentos para la garantía del derecho a la participación ciudadana en incorporarán elementos como:

- Participación de organizaciones y líderes en medios de comunicación alternativos, comunitarios y públicos a nivel territorial.
- Traducción a las lenguas de los pueblos indígenas de los insumos, reglamentos y documentos necesarios para el funcionamiento de todos los espacios y mecanismos de participación.

Propuesta 4: actualización de las competencias municipales y departamentales en materia de participación ciudadana

● **Diagnóstico**

Falta de claridad en cuanto a las competencias de las entidades territoriales en materia de participación ciudadana. Por ello, se propone lo siguiente:

Reforma de las Leyes 1551 de 2012 y 2200 de 2022

- En el capítulo 1, sobre la definición, funciones y principios, modificar la competencia de los municipios y departamentos en materia de participación ciudadana para incluir asuntos como: i) la formulación e implementación de políticas de participación municipales y departamentales concertadas con los sectores sociales, organizaciones e instancias; ii) la promoción de la participación en todas sus formas de acción, incluyendo acciones para garantizar la participación de la ciudadanía no organizada, la movilización y la protesta pacífica; y, iii) la garantías de las condiciones para el ejercicio de la participación como un derecho ciudadano, incluyendo el acceso a la información pública.
- En el marco de la Ley 2200 de 2022, establecer para los gobernadores la obligación de realizar acciones de acompañamiento a los alcaldes para mejorar sus capacidades en los temas de participación ciudadana.
- Crear un título dedicado al Fondo Municipal y Distrital para la Promoción de la Participación Ciudadana en la Ley 1551 de 2012.
- Inclusión de un apartado en la Ley 2200 de 2022 relacionado con la descentralización del Fondo Departamental para la Promoción de la Participación.

Informes ante entes de control y sanciones para los alcaldes

Ampliar los apartados de funciones de los concejos municipales y las asambleas departamentales, los organismos de control con presencia en los territorios y las sanciones para los alcaldes que no cumplan con su función de promover la participación ciudadana en el territorio. Esto tiene que ver con:

- La negativa a conformar los dispositivos obligatorios de participación, el Sistema Municipal o Departamental de Participación Ciudadana.
- El incumplimiento en la formulación y la implementación de la política de participación.
- La ausencia del Fondo para la promoción de la participación.
- La falta de publicación de información sobre la gestión realizada por los alcaldes o gobernadores para promover la participación ciudadana.
- Otras faltas que se consideren pertinentes.

Se sugiere que en este apartado se incluya:

- La obligación de las personerías de realizar el seguimiento a las acciones que implementan los alcaldes en participación ciudadana.
- La responsabilidad de la Procuraduría y/o la Contraloría regional de informes de gestión a los alcaldes o gobernadores sobre las acciones y los recursos destinados a la promoción de la participación ciudadana.
- La función del concejo municipal y la asamblea departamental de realizar el ejercicio de control político a la implementación de las metas incluidas en el plan de desarrollo sobre participación ciudadana y la ejecución de los recursos que integran el Fondo para la Promoción de la Participación.

Las sanciones que se consideren aplicables, de acuerdo con la legislación vigente, a los alcaldes y gobernadores que incumpla su función de promover el derecho a la participación.

Objetivo 2. Garantía del derecho de acceso a la información pública.

● Diagnóstico

Al analizar el derecho de acceso a la información, y su relación con el derecho de petición, la Corte Constitucional evidencia que, entre el periodo de enero de 2019 a agosto de 2023, de las 2.467.856 tutelas radicadas, el derecho más demandado en el país es el derecho de petición con un 45,08% (1.110.189), seguido por el derecho a la salud con un 26,82%. Esta tendencia se ha sostenido e incrementado desde el año 2019, fecha en la que se inició el análisis de tutelas de forma estadística, y muestra el mismo comportamiento al analizar los derechos tutelados en los departamentos.

Propuesta 1: ajustar la Ley 1712 de 2014 para:

- Crear función y designación del funcionario encargado de gestionar las solicitudes de acceso a la información en cada entidad territorial.

Propuesta 2: ajustar el Decreto Reglamentario 1081 de 2015 para que la información de acceso a la información pública se presente en otras lenguas.

- Reglamentar la producción de información de otras lenguas. Un artículo que exprese: 1) qué información mínima debe producirse en otras lenguas, 2) cada cuánto, cómo y por qué medios debe hacerse pública, y 3) los procedimientos y mecanismos mediante los cuales los sujetos obligados producirán información con criterio diferencial.

Objetivo 3. Profundización de atributos para una Gestión Pública Democrática

Transparencia, integridad y la lucha contra la corrupción a nivel territorial

● Diagnóstico

En temas asociados a la lucha contra la corrupción se evidencia que no hay mecanismos de coordinación y diálogo entre las políticas y programas de fortalecimiento institucional que se emprenden en materia de anticorrupción, fortalecimiento institucional, participación ciudadana, acceso a la información y gobierno electrónico, por lo que se requiere generar los mecanismos institucionales que posibiliten la coordinación de los requerimientos que deben cumplir las entidades territoriales en los distintos temas.

La lucha contra la corrupción al nivel local requiere de la mejora en la disposición de información sobre los recursos que son efectivamente ejecutados en el territorio. De esta manera, se requiere una apuesta por fortalecer la Transparencia Presupuestaria en el nivel territorial, con énfasis

en la relación nación territorio. Asimismo, Se evidencia la necesidad de fortalecer el control fiscal territorial, de forma tal que se cuente con un seguimiento continuo de la forma en la que son ejecutados los recursos desde las entidades territoriales.

Propuestas

- Reglamentar lo dispuesto por la Ley 2195 de 2022 en cuanto a los programas de transparencia y ética pública para las entidades territoriales y fortalecerlos.
- Mejorar el marco normativo para el fortalecimiento del control fiscal, con base en recursos ejecutados por entidad territorial correspondiente y no en función de los ingresos corrientes de libre destinación.
- Modificar Decreto Ley 111 de 1996: expedir los lineamientos generales para el fortalecimiento de la transparencia presupuestaria a nivel nacional y territorial.

Innovación Pública

● Diagnóstico

Tras dos décadas de intentos progresivos, pero poco constantes, por incorporar prácticas innovadoras al servicio de los objetivos del Estado Colombiano, puede afirmarse que existe un precario desarrollo en la materia, y se hace evidente que el fenómeno se complejiza cuando se observa sus posibilidades en los municipios de menor categoría. Al respecto es evidente que la innovación no se descentralizó, sus principales desarrollos se restringieron a las grandes capitales, evidenciando las grandes brechas que existen y permanecen en los territorios. Asimismo, la innovación pública aún está lejos de constituirse como una verdadera herramienta de la gobernanza territorial, pues su carácter accesorio y procedimental ha limitado fuertemente su alcance.

Pese a que son muchas las iniciativas que actualmente se promueven sobre la materia, la dispersión de esfuerzos, diversidad de actores y la falta de claridad sobre sus objetivos, responsabilidades y recursos, hacen necesaria la consolidación de todos estos elementos en un único instrumento de política que asegure la gobernanza y sostenibilidad del sistema de innovación como herramienta en el marco del Estado Abierto para los territorios de Colombia.

Propuesta

El DNP formulará una política pública a través de la cual se cree el Sistema Nacional de Innovación Pública, como categoría autónoma e independiente del sistema de ciencia y tecnología de la información. La política deberá concretar los siguientes elementos:

- Erigir a la innovación pública como categoría propia.
- Elaborar un diagnóstico amplio e integrativo de la innovación pública en Colombia, reconociendo los diversos saberes y expresiones culturales de los territorios.
- Se concretará la estructura del Sistema Nacional de Innovación haciendo claridad sobre los actores, responsabilidades, funciones y asignaciones. Este Sistema organiza, estructura y articula los ecosistemas territoriales de innovación garantizando los principios de autonomía y subsidiariedad conforme a las capacidades del nivel territorial.
- Se transversalizarán los principios de transparencia, acceso a la información y participación como pilares estructurales del Sistema.
- Se valorarán nuevos espacios de relacionamiento y articulación entre organizaciones sociales, academia, empresa y Gobiernos territoriales para la formulación de proyectos que promuevan la innovación pública.
- Se articularán acciones con el DAFP para actualizar las guías y modelos, así como los ejercicios que despliegan en sus procesos de formación a entidades públicas.





Departamento
Nacional de Planeación

**MISIÓN DE
DESCENTRALIZACIÓN**

