

NÚMERO 28 / JULIO-DICIEMBRE 2024

# REVISTA POLÉMICA

DECANATURA DE PREGRADOS



ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP

2024

ISSN 0120-5129 • e-ISSN: 2500-5081

**REVISTA**  
**POLÉMICA**

ISSN impreso 0120-5129 | ISSN: 2500-5081

Escuela Superior de Administración Pública

Facultad de Pregrados

N° 28

Julio-Diciembre del 2024



**Escuela Superior de  
Administración Pública**

ISSN: 0120-5129

ISSN electrónico: 2500-5081

Periodicidad semestral

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Decanatura de Pregrados

## **Escuela Superior de Administración Pública ESAP**

Sede Principal

Calle 44 # 53 - 37 CAN - Código Postal: 111321

Canales de atención telefónica: En Bogotá (+57) 601 795 6110, resto del país

PBX: 018000423713

Revista Polémica: [revista.polemica@esap.edu.co](mailto:revista.polemica@esap.edu.co)

Bogotá D.C., Colombia

© 2024



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución CC BY

### **Autoridades Académicas**

*Jorge Iván Bula Escobar*  
Director Nacional

*German Enrique Nova Caldas*  
Subdirector Nacional Académico

*Nathaly Burbano Muñoz*  
Decana Facultad de Pregrados

### **Equipo Editorial**

*Héctor Elías Pinzón Torres*  
Coordinador Editorial

*Zusanli Sofía Toro Díaz*  
Monitora Auxiliar - Edición y Diagramación

## Contenido

**La gestión comunitaria y el agua como derecho fundamental en la ruralidad colombiana Aportes para el desarrollo de las disposiciones en la materia del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” .....7**

*Daniel Andrés Figue Ramírez*

**Participación ciudadana y desempeño municipal en los municipios de medio Baudo e Istmina del departamento del Chocó..... 21**

*Geydi Dahiana Demarchi Sánchez Juan Manuel Palacios Luna*

**El poder discrecional del servidor público ..... 44**

*Lizeth Susana Valencia González*

## Editorial

La Revista Polémica continúa su labor de difundir la producción académica de la comunidad esapista. Los trabajos de grado, los trabajos académicos y los escritos por cuenta propia siguen siendo la mayor vertiente para la selección de los artículos.

Este número contiene tres artículos, dos de los cuales tienen en la participación ciudadana su eje principal. El primero, titulado La gestión comunitaria y el agua como derecho fundamental en la ruralidad colombiana. Aportes para el desarrollo de las disposiciones en la materia del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia, Potencia Mundial de la Vida, de Daniel Andrés Fique Ramírez, indaga en las características especiales de la prestación del servicio de agua para consumo humano por medio de la gestión comunitaria en las zonas rurales. Presenta dos campos de análisis: la aplicación de las disposiciones técnicas para el acceso al agua potable en las zonas rurales y la falta de una regulación de las organizaciones comunitarias gestoras del agua. Este artículo pretende contribuir a la elaboración de la política pública que se ordena en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”.

El segundo, titulado Participación ciudadana y desempeño municipal en los municipios de Medio Baudó e Istmina del departamento del Chocó, de Geydi Dahiana Demarchi Sánchez y Juan Manuel Palacios Luna, muestra la importancia de la participación ciudadana en el desempeño municipal, mediante la comparación del desarrollo de dos municipios del departamento del Chocó: Istmina y Medio Baudó. Se observa que el nivel de interés de los ciudadanos por los asuntos públicos ofrece evidencias de la influencia que tiene la participación sobre el desempeño de las instituciones.

El tercer artículo, Guía para el ejercicio del poder discrecional del servidor público, de Lizeth Susana Valencia González, es la segunda parte de su trabajo de grado. Allí analiza el poder discrecional del servidor público y le da herramientas para tomar decisiones que garanticen la autonomía territorial, la prevalencia de los derechos y garantías de sus habitantes y promueva la consolidación de una óptima prestación de servicios a la comunidad. El propósito principal de este capítulo es el de dar una guía que asegure el correcto desarrollo de las funciones del servidor público en el ejercicio del poder discrecional.

Finalmente, continuamos animando a estudiantes y egresados a que postulen sus trabajos académicos y monografías de grado a la publicación de este espacio de divulgación.

*Héctor Elías Pinzón Torres*  
Coordinador editorial



**La gestión comunitaria y el  
agua como derecho  
fundamental en la ruralidad  
colombiana**

**Aportes para el desarrollo de las  
disposiciones en la materia del Plan Nacional  
de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia  
Mundial de la Vida”**

Daniel Andrés Figue Ramírez

# La gestión comunitaria y el agua como derecho fundamental en la ruralidad colombiana

## Aportes para el desarrollo de las disposiciones en la materia del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”

Daniel Andrés Figue Ramírez<sup>1</sup>

### Resumen

Este artículo busca problematizar acerca del desconocimiento de las características especiales de la prestación del servicio de agua para consumo humano por medio de la gestión comunitaria en las zonas rurales. La problematización propuesta se basa en dos áreas de análisis: la primera consiste en la indagación sobre la aplicación de las disposiciones técnicas para el acceso al agua potable en las zonas rurales; la segunda es la falta de una regulación de las organizaciones comunitarias gestoras del agua que tenga en cuenta la participación ciudadana, aspecto fundamental para la estructuración de todo instrumento de gobierno que busque la garantía del conjunto de derechos que encierra la gestión comunitaria del agua potable en la ruralidad. Todo ello, como una contribución para la elaboración de la política pública en la materia y el programa especial dirigido a las comunidades de mayor vulnerabilidad que se ordenan en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”.

**Palabras clave:** Agua potable, mínimo vital, comunidades marginadas, zonas rurales, derechos fundamentales, participación ciudadana, gestión comunitaria.

### Introducción

Este artículo de reflexión en torno a la gestión comunitaria del agua para consumo humano en zonas rurales surge de las experiencias como habitante de la ruralidad colombiana, con acceso al servicio de agua potable por medio de la gestión comunitaria. Como resultado de estas experiencias, busqué en la normativa sobre la materia las disposiciones especiales que tuvieran en cuenta las particularidades del modo de vida rural, como la propiedad y su uso social, principalmente agropecuario. Tras los vacíos encontrados tanto en la ley de servicios públicos domiciliarios, Ley 142 de 1994, como en los decretos reglamentarios y demás actos administrativos, llevé mis inquietudes

---

<sup>1</sup> Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: [daniel.figue@esap.edu.co](mailto:daniel.figue@esap.edu.co)

en la materia como estudiante de la Especialización en Gerencia Social a las actividades de clase, algunas individuales y otras colaborativas, durante el primer semestre de 2023, recibiendo retroalimentaciones importantes por parte de mis compañeros y docentes. Durante este mismo periodo de tiempo, el Congreso de la República aprobó el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2022-226 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, en el que se ordena una política pública orientada a la gestión comunitaria del agua y un programa especial dirigido comunidades en una situación de especial vulnerabilidad, que suelen ser las más alejadas de las capitales. Decidí presentar una propuesta de los principales puntos que, como habitante de una zona rural con algunos conocimientos en administración pública, podrían estructurar estas herramientas de gobierno, las cuales pueden corregir los vacíos normativos en la materia.

Espero que mis reflexiones y propuestas sirvan para incentivar proyectos de investigación acerca de la gestión comunitaria del agua como parte de un conjunto de derechos que va desde el derecho fundamental al agua potable hasta el derecho a una alimentación digna y el goce de los derechos de los campesinos, reconocidos en la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, recientemente incorporados al ordenamiento jurídico colombiano.

### **Un derecho fundamental con una reglamentación deficiente**

La gestión comunitaria del agua ha sido en general un asunto desatendido por la institucionalidad estatal colombiana. De manera desarticulada, se han asumido compromisos gubernamentales para su reconocimiento como una forma especial de servicio público, pero ha sido solo hasta el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno que se ha asumido expresamente la responsabilidad de reconocer a la gestión comunitaria como un modo de prestación del servicio con la misma validez que la forma predominante de prestadores comerciales o empresas. La forma como se ha reconocido la gestión comunitaria en el articulado del actual PND ha sido por medio de la disposición de la creación de una Política Pública para la Gestión Comunitaria del agua y el Saneamiento Básico, en el artículo 274, y la creación de un plan especial en el artículo 275, destinado a las comunidades más marginadas del desarrollo nacional. El desarrollo de estos instrumentos de gobierno implica grades retos de articulación interinstitucional a distintos niveles de gobierno,

así como de reformas legales que estén basadas en procesos amplios de participación ciudadana.

La desatención de las responsabilidades estatales en torno a la prestación del servicio de agua para consumo humano en las zonas rurales por medio de la gestión comunitaria parte de un vacío legal en su reglamentación, debido a que la ley de servicios públicos domiciliarios, Ley 142 de 1994, aunque tiene alcance general, se dirige en sus disposiciones a la prestación de servicios públicos domiciliarios a través de empresas rentables, es decir, autosostenibles y que generen excedentes para la expansión de la cobertura en una concepción de la prestación de los servicios públicos domiciliarios basada en un mercado de servicios. Pero, por la naturaleza de los servicios públicos domiciliarios, esta concepción tiene excepciones que son abordadas marginalmente por las disposiciones de esta ley, entre ellas su prestación por parte de organizaciones comunitarias. Por disposición de la misma ley, deben de someterse a reglamentación.

Esto ha generado un vacío legal que, a pesar de ser advertido por la academia, no ha sido subsanado. Debido a este vacío legal en la regulación de la gestión comunitaria del agua, y a otros vacíos en la garantía del acceso al agua potable para la población de Colombia, se ha dado el reconocimiento al acceso al agua para consumo humano por vía de regulación jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional. Al no estar incluido en la Constitución Política de forma expresa como un derecho fundamental, la ciudadanía ha tenido que reclamarlo por medio del recurso de la acción de tutela, a tal punto que la Corte reconoció esta realidad en la sentencia T-245 de 2016, después de un proceso de desarrollo jurisprudencial de décadas.

La consolidación del derecho al agua potable como derecho fundamental se ha producido por demanda directa de la ciudadanía, y han sido las sentencias de la Corte Constitucional las que han dado los lineamientos regulatorios sobre el acceso al agua potable en un mínimo vital, a la vez que ha reconocido a la gestión comunitaria como una forma de gestión, en igualdad de derechos frente al tipo de prestación del servicio predominante de empresas que desarrollan sus actividades bajo las reglas de un mercado del agua, tratada como un servicio más que como un derecho fundamental.

En Colombia, la autogestión de los más diversos asuntos ha sido tradición en las zonas rurales, a lo cual no ha escapado la gestión de los servicios públicos domiciliarios, siendo el agua el principal servicio público domiciliario

prestado por medio de mecanismos de gestión comunitaria. Sin embargo, la regulación de esta forma de prestación de este servicio público esencial no ha tenido un desarrollo legal por parte del Estado colombiano, y solo desde la Constitución Política de 1991 se reconoció el derecho a las comunidades organizadas, término con el que se designa a la gestión comunitaria, para que presten servicios públicos.

Siendo la jurisprudencia el resultado de un vacío legal, su aplicación ha sido llevada a cabo por las comunidades organizadas, pero el desconocimiento de la jurisprudencia debido al deficiente acceso a la información por los bajos niveles de escolaridad y otros factores socioculturales, ha llevado a que la garantía del agua como derecho fundamental no pueda hacerse efectiva, a pesar de los esfuerzos de los liderazgos sociales en las comunidades rurales.

A pesar de la autorización constitucional a la gestión comunitaria de los servicios públicos, la Ley 142 de 1994 no desarrolla directrices en torno a la prestación del servicio con base en el carácter especial de la vida rural y sus formas de propiedad. Las disposiciones expresas en materia de conexión a los sistemas de acueducto fueron concebidas bajo el modo de vida urbano, partiendo de dos tipos principales de propiedad: la vivienda de barrio y la propiedad horizontal, además de los usos industriales y comerciales. A este modelo ha tenido que adaptarse la prestación del servicio de agua en las zonas rurales.

Por lo anterior, la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios carece de disposiciones técnicas especiales de gestión y de operatividad aplicables a la propiedad rural, lo cual ha generado confusión al interior de las organizaciones comunitarias, puesto que la propiedad rural no está basada en viviendas, sino en predios en los que la vivienda es solo una de las formas de uso del agua potable, además del uso sanitario en áreas de trabajo, bajo las normas de buenas prácticas del sector agropecuario. El espíritu urbano de la redacción de la Ley 142 de 1994 dificulta una interpretación favorable a estos modos de uso propios de la vida rural, en especial las disposiciones del artículo 14 que define los conceptos básicos sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios. En el numeral 1, el concepto técnico de acometida es definido como la *“Derivación de la red local del servicio respectivo que llega hasta el registro de corte del inmueble. En edificios de propiedad horizontal o condominios, la acometida llega hasta el registro de corte general”*(Ley 142 de 1994, Artículo 14). En la definición se hace

referencia a un bien inmueble de tipo urbano, es decir la vivienda, dejando por fuera a la propiedad rural.

Las confusiones a las que puede llevar la aplicación de la Ley General de Servicios Públicos Domiciliarios por su referencia exclusiva a la propiedad urbana conducen a un acceso deficiente al derecho fundamental al agua potable en la forma de un mínimo vital, puesto que se desconoce toda actividad distinta al uso al interior de la vivienda. En la propiedad rural existe la necesidad de establecer instalaciones sanitarias externas a las viviendas, como pueden ser baños o tanques externos de recolección de agua en sitios alejados dentro del mismo predio en el que se encuentra la vivienda, situaciones excluidas de la definición de acometida que dan esta ley y sus reglamentaciones derivadas, salvo escasas referencias en estas últimas, que no generan un corpus normativo aplicable de manera efectiva a los usos rurales del agua potable.

Además, la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios solo concibe el acceso al agua potable por medio de los sistemas de acueducto, dejando fuera otro tipo de formas de abastecerse que responden a las realidades territoriales. Solo hasta la última década el Consejo Nacional de Política Económica y Social, en el Documento CONPES 3810 de 2014, formuló una política pública que incluyó este tipo de acceso al agua para consumo humano. Esta política pública se dirigió a esquemas diferenciales de acceso al agua potable, y de ella se derivaron normas como el Decreto 1898 de 2016 en el que se les da la denominación de “*sistemas alternativos*” a todas las formas de abastecimiento distintas a los sistemas de acueducto. Aunque esta política y las normas derivadas han tenido como objetivo establecer las herramientas para el apoyo a lo que en general se ha denominado esquemas diferenciales, haciendo referencia a todos los sistemas de acceso al agua para consumo humano distintos a los grandes acueductos gestionados por empresas que generen excedentes, la aplicación de estas normas derivadas de una regulación que desconoce las realidades de la vida rural ha aumentado la concepción de la prestación por medio de acueductos gestionados por empresas autosostenibles como la forma regular de acceder al agua potable.

Una característica especial que desconoce la política pública nacional formulada en 2014 es la relación entre la gestión comunitaria del agua y la gestión ambiental. La gestión comunitaria del agua es por naturaleza una forma de gestión del recurso hídrico que surge de la relación directa entre las

comunidades y los ecosistemas, puesto que en un mismo territorio se encuentran las fuentes de abastecimiento y la población beneficiaria, por lo que la gestión comunitaria del agua es al mismo tiempo gestión ambiental. Por ello, la política pública para la Gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico que se ordena en el actual Plan Nacional de Desarrollo debe de contener el componente de gestión ambiental como inseparable de la gestión comunitaria del agua.

Por la naturaleza local de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, especialmente del agua potable, y de la participación comunitaria, el municipio es la entidad territorial designada para materializar la gestión comunitaria del agua. Esta designación fue formulada en la misma Constitución Política de 1991 en varios de sus artículos, especialmente en el 311, en el que confluyen la prestación de los servicios públicos y la participación comunitaria. Pero esta confluencia no ha tenido el peso debido en la regulación de los servicios públicos domiciliarios de la Ley 142 de 1994, dejando un vacío legal que no tiene reglas claras sobre el establecimiento de normas municipales que complementen la reglamentación de este servicio.

El vacío regulatorio ha dejado como resultado una reglamentación de la prestación del servicio de agua para consumo humano en las zonas rurales alejada de sus realidades. Esto ha generado una deficiencia de participación ciudadana en las organizaciones gestoras que pone en riesgo el ejercicio de este derecho fundamental, debido a la falta de garantías para el acceso de todos los usuarios a la gestión de las organizaciones comunitarias prestadoras de este servicio, pues estas suelen estar conformadas solamente por propietarios y tenedores, a pesar de lo dispuesto por la misma Ley 142 de 1994, que en los numerales 31 y 33 del artículo 14, distingue a los usuarios de los suscriptores, concibiendo al usuario como cualquier beneficiario que habite los inmuebles destinatarios del servicio.

Aunque es difícil realizar un diagnóstico de las disposiciones de los estatutos constitutivos de las organizaciones gestoras, la tradición de constituir las solamente por los titulares o tenedores de los predios pone en riesgo el acceso efectivo al derecho fundamental al agua potable de todas las demás personas que habitan los hogares y territorios en los que se presta el servicio de agua para consumo humano bajo la modalidad de la gestión comunitaria, debido a que esta implica autogestión del recurso, por lo que no solamente son los propietarios y tenedores, sino todos los individuos facultados legalmente para

la participación comunitaria, quienes tienen el derecho a constituir y gestionar las organizaciones comunitarias destinadas a la prestación del servicio. Si se tiene en cuenta que, en las zonas rurales, las tasas de escolaridad de los adultos son bajas, y al ser ellos los propietarios o tenedores, la garantía del goce efectivo del derecho fundamental al agua potable para todos queda en riesgo.

Este vacío legal, que ha puesto en riesgo el acceso al agua potable por parte de las personas habitantes de las zonas rurales de Colombia, ha sido abordado en los artículos 274 y 275 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”. El artículo 274 da las directrices sobre las que se debe estructurar la política pública en torno a la Gestión Comunitaria del agua y el saneamiento básico, consistentes en medidas para la eliminación de algunas de las barreras para la constitución y funcionamiento de las organizaciones comunitarias gestoras. El artículo 275 ordena la creación del programa Agua es vida, dirigido a los territorios marginados habitados por personas en condición de vulnerabilidad, en los que el recurso hídrico es deficiente por razones geográficas y de explotación de recursos naturales. Los alcances de la participación ciudadana han quedado como un asunto por resolver en cada organización, a través de sus estatutos constitutivos.

### **Una ley, dos regímenes**

El desconocimiento de las formas organizativas y de autogestión propias del modo de vida rural ha hecho que sean estigmatizadas como premodernas y antiestatales. Esta situación ha venido cambiando lentamente desde la Constitución del 91, por una interacción primaria entre la administración estatal y las formas de autogestión de las comunidades rurales. Esta interacción en materia de servicios públicos tuvo su primer momento Decreto 421 de 2000, que reglamentó la prestación del servicio de acueducto por las comunidades organizadas. A partir de ahí, las comunidades rurales tuvieron una norma general para constituir las organizaciones gestoras. Sin embargo, este Decreto equiparó los requisitos de su constitución con los de los grandes prestadores de los centros urbanos, situación que no cambió con la política pública del documento CONPES 3810 de 2014 y la normativa derivada, que ha estado encaminada al apoyo de esquemas diferenciales en la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico y a directrices generales en

torno al financiamiento de los esquemas de abastecimiento de las zonas rurales.

La distinción entre un régimen regular de prestación de servicios públicos domiciliarios y otro diferenciado que se ha hecho por vía administrativa, al partir de una ley que se centra en las características del modo de vida urbano como definitoria del régimen regular, ha hecho que el régimen diferenciado establecido de forma administrativa no atienda de forma integral las necesidades especiales operativas y administrativas de las organizaciones gestoras del agua potable en las zonas rurales. En el Decreto 1898 de 2016, que establece la regulación general de este régimen diferenciado propuesto en la política pública del documento CONPES 3810 de 2014, solamente se adopta un régimen de financiamiento especial a los municipios más pequeños dirigido a las zonas de concentración de población, es decir, áreas urbanas y suburbanas, quedando excluidos de toda forma estable de financiamiento los esquemas de acceso al agua potable de las zonas rurales con población dispersa, dejándose este a las disposiciones de los gobiernos territoriales.

El Decreto 1898 de 2016 define dos esquemas diferenciales de acceso al agua potable en las zonas rurales, consistentes en sistemas de acueducto y "*soluciones alternativas*". En la primera categoría estarían los sistemas de acueducto que no sean empresas de servicios públicos, es decir, los acueductos comunitarios. El segundo caso se refiere a todos los sistemas de abastecimiento que no están basados en distribución por medio de acueductos, por lo cual la norma no los incluye como prestación de servicio público domiciliario con base en la ley de servicios públicos domiciliarios. Por esta razón, estos sistemas quedan excluidos de un marco regulatorio legal. Para el caso de los acueductos gestionados por organizaciones comunitarias, como entidades sin ánimo de lucro, su financiación queda limitada a los aportes de los miembros de estas organizaciones y al financiamiento esporádico de la infraestructura por parte de los gobiernos territoriales.

Habiéndose consolidado en los últimos años el reconocimiento del derecho al agua para consumo humano como un derecho fundamental por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la forma de un mínimo vital, el acceso al agua potable por medio de la gestión comunitaria debe ir más allá de disposiciones generales en materia técnica, pues se requiere una regulación legal de las formas de participación ciudadana en este tipo de organizaciones que garanticen una participación general de la población de los territorios en

su gestión. Por ser un asunto de participación ciudadana en torno a un derecho fundamental, este no puede tener un régimen establecido mediante actos administrativos al largo plazo.

Otro aspecto de ese vacío regulatorio está en la integración de la gestión comunitaria del agua potable en los organismos de acción comunal, cuyo régimen legal debe adaptarse, para este fin, bajo la condición de tratarse de un derecho fundamental, siendo las organizaciones de acción comunal, especialmente las de primer nivel, las más idóneas para la prestación de este servicio especial en tanto que se orientan a los territorios. A pesar de constituir un pilar fundamental del desarrollo de las comunidades en la ruralidad colombiana, el régimen legal de las organizaciones de acción comunal carece de disposiciones especiales en la materia. Por esta razón, la gestión comunitaria del agua ha tenido que desarrollarse fuera de la estructura organizativa de las Juntas de Acción Comunal, a pesar de que el régimen legal de la acción comunal fue reformado por medio de la Ley 2166 de 2021.

Una situación aún más difícil se vive en los trazados de los sistemas de acueducto, pues el mecanismo legal de las servidumbres, necesario para la disposición de los lugares más apropiados para la distribución de tuberías y demás infraestructuras necesarias, resulta en la práctica inaplicable para la gestión comunitaria, puesto que la ley de servicios públicos domiciliarios, al igual que en las demás disposiciones en esta materia, se dirige a procedimientos entre empresas de servicios públicos y autoridades administrativas. Ante esta situación, la determinación de los trazados y demás cuestiones técnicas aplicables ha quedado a disposición de los acuerdos entre los propietarios asociados en las organizaciones comunitarias, situación que aumenta aún más la incertidumbre jurídica y la vulneración de derechos.

## **Conclusiones y propuestas finales**

Ante este panorama, lo que en primer lugar debe llevar acabo la política pública propuesta en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo para garantizar un diagnóstico adecuado de la situación actual de la gestión comunitaria del agua, y no solamente para las zonas rurales sino de forma general, es la realización de estrategias de participación ciudadana que empoderen a los individuos, para que bajo el régimen privado constituyan organizaciones

gestoras en las que la gestión esté abierta a todos los habitantes de los hogares beneficiarios del servicio. Así mismo, en esta política pública deben concebirse mecanismos de participación, tanto ciudadana como de las organizaciones gestoras existentes y sus asociaciones, para la elaboración de los proyectos de regulación legal de la gestión comunitaria del agua, como una modalidad especial que integra en sí misma el derecho fundamental al agua potable en un mínimo vital y los derechos en torno a la participación ciudadana.

En lo referente a la forma específica de la gestión comunitaria del agua potable en las zonas rurales, la política pública debe de concebir la gestión del agua como asociada a la gestión de la conservación de los ecosistemas de los cuales se derivan las fuentes de abastecimiento, y los que se derivan de las mismas fuentes, como las rondas de los ríos, quebradas, lagos, etc., en torno a los cuales habitan las comunidades beneficiarias. Así mismo, la determinación de normas técnicas y la adecuación del régimen legal aplicable, como se ha presentado en este análisis, teniendo en cuenta las particularidades de la autogestión por medio de organizaciones comunitarias, así como los aspectos diferenciadores de la propiedad rural y del modo de vida rural de forma integral. Esto conllevaría a que esta política pública esté articulada entre varios sectores de gobierno, en un liderazgo que debe de partir de una estrecha coordinación entre los ministerios de vivienda, ambiental, agricultura y desarrollo rural, ciencia e innovación, del interior, de culturas y de igualdad.

La participación del sector de ciencia y tecnología es fundamental, debido a la necesidad de investigación en innovación para esquemas de abastecimiento y gestión, lo cual es necesario no solamente por las actuales circunstancias climáticas mundiales y su incidencia en el territorio nacional, sino por la diversidad geográfica y geológica de las distintas regiones del país. Todo lo anterior debe de llevarse a cabo teniendo en cuenta el carácter especial de la gestión comunitaria, por lo cual la participación de los sectores del interior y de culturas también debe de hacer parte de forma integral de todo el proceso de desarrollo de esta política pública, para que la aplicación de tecnologías se haga de forma efectiva y adecuada a las realidades territoriales y culturales.

Un aspecto que debe corregirse, y que es posible hacerlo de forma inmediata, es lo referente al financiamiento de los sistemas de acceso al agua potable de las zonas rurales, especialmente de las zonas rurales de población dispersa.

Este financiamiento no debe estar limitado a la infraestructura, sino que también a los costos de mantenimiento de las mismas, para lo cual se podría implementar el modelo de contratación público-popular que ha sido impulsado en el mismo PND, para la contratación del personal de mantenimiento, que no puede ser contratado de forma directa por las organizaciones comunitarias gestoras debido a sus bajos ingresos por tarifas, ya que estas representan solamente aportes mínimos debido a su naturaleza de entidades sin ánimo de lucro con fines de autogestión, además de estar constituidas por comunidades que protegen los ecosistemas, por lo que el cobro de tarifas no puede sostener financieramente a este tipo de organizaciones.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la política pública propuesta por el actual gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, artículo 274, debe articularse con las disposiciones del artículo siguiente, en donde se ordena la creación de un programa especial dirigido a la implementación de soluciones de agua potable para las comunidades más vulnerables, debido a que ambas disposiciones están dirigidas a comunidades marginadas históricamente con el mismo objetivo de llevar el agua potable a estos territorios. Teniendo en cuenta el carácter intersectorial de estas herramientas de gobierno, el programa Agua es vida, que ordena el artículo 275, debe aportar también a la participación de las comunidades a las que va dirigido en la construcción de las propuestas regulatorias necesarias para la implementación de esquemas de acceso al agua potable en las zonas rurales de Colombia. Esta regulación debe ser estructurada a partir de la participación efectiva de los habitantes de las zonas rurales.

Solo con una participación integral de los actores involucrados, incluida la elaboración de la política pública y el programa propuestos en los artículos 274 y 275 del nuevo PND, podrá crearse un régimen transitorio que haga viable estas herramientas de gobierno, que dé paso a una regulación que no someta a las disposiciones variables de los gobiernos nacionales y territoriales el acceso al derecho fundamental del agua potable en la ruralidad colombiana.

## Referencias

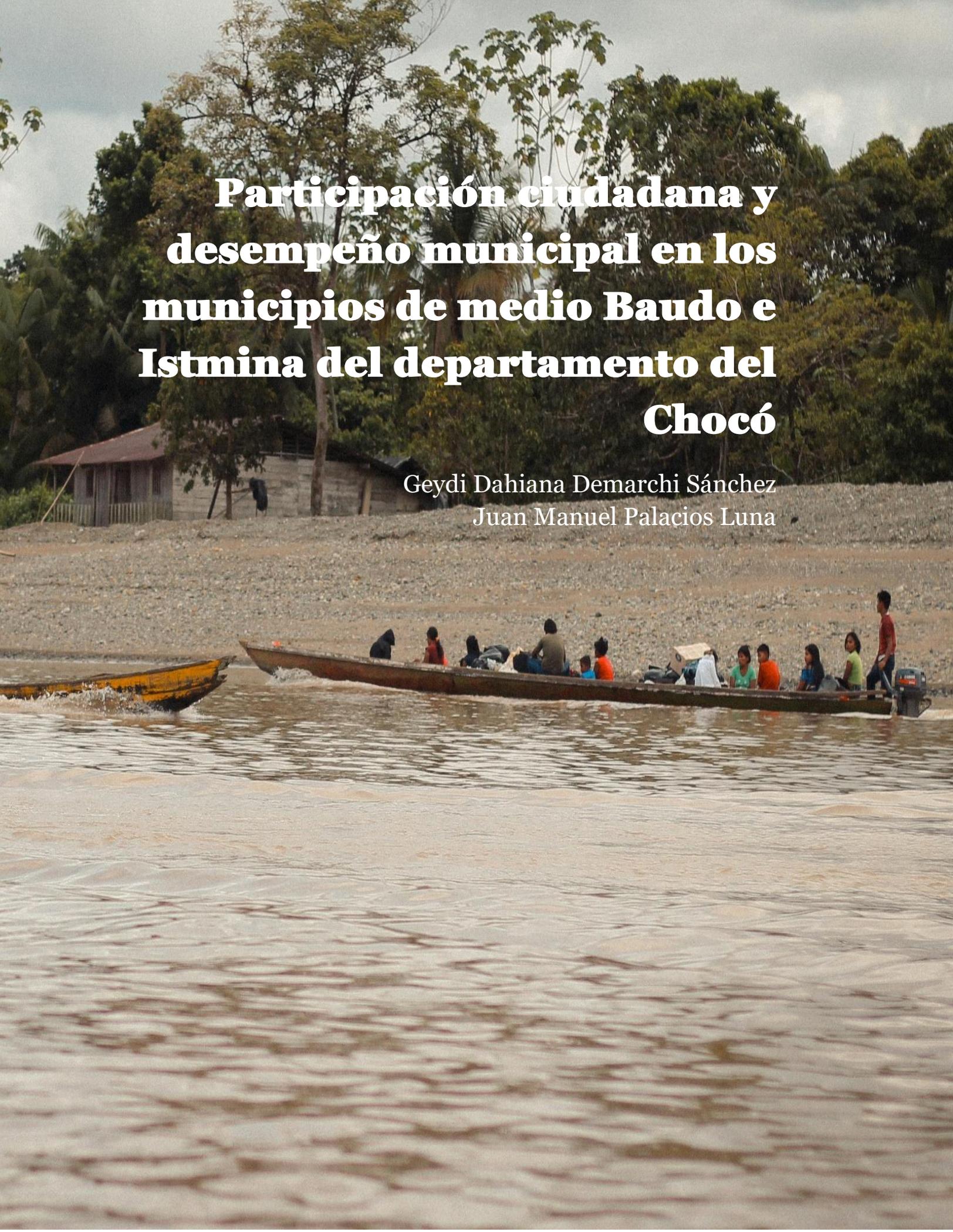
- Constitución Política de Colombia [Const] Art. 311. 7 de julio de 1991. (Colombia).
- Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. 11 de julio de 1994. D.O. No. 41925. Colombia.
- Decreto 421 de 2000. Por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 15 de la ley 142 de 1994, en relación con las organizaciones autorizadas para prestar los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas. 8 de marzo de 2000. D.O. No. 43932. Gobierno de Colombia.
- Documento CONPES 3810. (2014). Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en zona rural. Bogotá, 3 de julio de 2014. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Colombia.
- Corte Constitucional. Sentencia T-245. (2016). “Acción de tutela para solicitar protección del derecho al agua”. 16 de mayo de 2016. Colombia.
- Decreto 1898 de 2016. Por el cual se adiciona el título 7, Capítulo 1, a la aparte 3 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la ley 1753, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales. 23 de noviembre de 2016. D.O. No. 50066. Gobierno de Colombia.
- Resolución 39. (2018). Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. Consejo de Derechos Humanos. 39 periodo de sesiones. 10-28 de septiembre de 2018. ONU.
- Ley 2166 de 2021. Por la cual se deroga la ley 743, se desarrolla el artículo 38 de la constitución política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones. 18 de diciembre de 2021. D.O. 51892. Colombia.
- Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-226 “Colombia potencia mundial de la vida”. 19 de mayo de 2023. D.O. 52400. Colombia.

**Sobre el autor****Daniel Andrés Fique Ramírez**

Filósofo de la Universidad Libre, estudiante de segundo semestre de la especialización en Gerencia Social de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP.

Correo electrónico:

[daniel.fique@esap.edu.co](mailto:daniel.fique@esap.edu.co)



# **Participación ciudadana y desempeño municipal en los municipios de medio Baudo e Istmina del departamento del Chocó**

Geydi Dahiana Demarchi Sánchez  
Juan Manuel Palacios Luna

# Participación ciudadana y desempeño municipal en los municipios de medio Baudo e Istmina del departamento del Chocó

Geydi Dahiana Demarchi Sánchez<sup>1</sup>  
Juan Manuel Palacios Luna<sup>2</sup>

## Resumen

Este artículo tiene como objetivo conocer la importancia de la participación ciudadana en el desempeño municipal. Para corroborar esta asociación, se desarrolló un trabajo comparado entre dos municipios del departamento del Chocó: Istmina y Medio Baudó. La metodología empleada fue la investigación cualitativa y como técnica de recolección de información se empleó la encuesta. Se concluye que hay un desinterés en la mayoría de los ciudadanos por los asuntos públicos, pero con unas marcadas diferencias entre los dos municipios (Medio Baudo e Istmina) que ofrecen indicios de la influencia positiva que tiene la participación sobre el desempeño de las instituciones.

**Palabras claves:** comunidad, desempeño, participación.

## Introducción

El desempeño municipal de las entidades territoriales es un asunto cuyos directos responsables son los gobernantes de turno, elegidos por la sociedad para administrar los recursos públicos. El desempeño depende de muchos factores entre ellos: el ejercicio de planeación financiera, cuyo indicador es la capacidad de programación y ejecución de ingresos y del gasto de inversión del cumplimiento de la Ley 617 del 2000, sustentado por la capacidad de holgura con que cuente el municipio y del crecimiento de la generación de recursos propios (Departamento Nacional de Planeación, 2021).

Los países en desarrollo posterior a los procesos de descentralización de finales del siglo XX empezaron a desarrollar herramientas que permitieran evaluar el desempeño de las entidades del Estado a nivel territorial. En esa tarea, había una tendencia que ponía el foco en indicadores que dan muestra del desempeño de las instituciones del Estado tales como la capacidad de generación de rentas propias, la provisión de servicios públicos y otras intervenciones directas que tengan impacto sobre el bienestar de los

---

<sup>1</sup>Corporación Universitaria Minuto de Dios. Correo electrónico: [geydi.demarchi@uniminuto.edu.co](mailto:geydi.demarchi@uniminuto.edu.co)

<sup>2</sup> Universidad de los Andes. Correo electrónico: [jm.palacios@uniandes.edu.co](mailto:jm.palacios@uniandes.edu.co)

ciudadanos (Angulo et al., 2018). El indicador de desempeño municipal (IDM) es una de estas herramientas que permite hacer seguimiento a la capacidad de gestión y de generación de resultados de las entidades territoriales, así como identificar aspectos merecedores de procesos de mejoramiento en la labor de provisión de bienes públicos y creación de oportunidades de desarrollo sostenible.

Con la adopción de este tipo de herramientas de medición de la labor de las entidades públicas, también se busca mejorar las relaciones del Estado con la sociedad civil, por medio de una mayor difusión de las acciones que adelantan los entes gubernamentales para resolver los problemas públicos. Un hecho destacado en las tendencias hacia la descentralización en medio de la globalización es el notable surgimiento del ciudadano en la escena pública, que puede entenderse por medio del popular concepto conocido como el ciudadano cliente que mira hacia los gobiernos con una visión renovada y exigente tendiente al mejoramiento del manejo fiscal eficiente de los recursos públicos (Blanco, 2011. Arriagada, 2002).

Esa aparición de actores locales estratégicos en los asuntos públicos confirma que uno de los factores de vital importancia para el mejoramiento de los indicadores de desempeño institucional es la participación ciudadana. Al respecto de esta asociación, Susuki y Han (2019) explican una de las razones de la importancia de la participación, al afirmar que *“un involucramiento más activo de los ciudadanos en los asuntos públicos aumenta el interés y la conciencia política, lo cual lleva a una mayor presión sobre los gobernantes de turno y los políticos”* (p. 12). Además de la presión que puede ejercer la ciudadanía mediante iniciativas colectivas, es importante destacar que los ciudadanos que participan tienen mayor capacidad desde la veeduría y el control social de contribuir a mejorar la administración de los presupuestos públicos a nivel territorial. Por tanto, debe ser activa, constante y colectiva para que tenga un verdadero impacto frente al desempeño municipal.

El rol del ciudadano activo, demandante de mejores prácticas públicas por parte de los gobernantes, se canaliza mediante su participación en instancias que coordinan la acción colectiva y generan presión sobre quienes están a cargo de administrar los recursos públicos. En esa medida, una sociedad civil con la capacidad para ocupar los escenarios de participación y activar la rendición de cuentas por parte de los gobernantes, contribuye a que estos se

preocupen por mejorar su desempeño y mostrar mejores indicadores de gestión y resultado en sus mandatos (Bolívar, 2002. De Tezanos, 1998).

Este trabajo relaciona dos variables de interés mediante un mecanismo de asociación directa, observando que, a mayor involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos a través de mecanismos de participación, mayor impacto tiene en el desempeño municipal.

De acuerdo con lo anterior, en esta investigación nos preguntamos ¿cómo incide la participación ciudadana en el desempeño municipal de las entidades territoriales?

Para ello, profundizamos en las dos categorías principales; la participación y el desempeño municipal, presentando algunos factores que consideramos de gran relevancia.

## **Sobre la participación**

La participación es un término que ha sido usado en la vida política, social, económica y ambiental de los sujetos sociales. Para este caso nos vamos a referir a la participación desde una mirada reflexiva de los sujetos sociales en la vida pública de sus regiones y comunidades.

Siendo así, se considera la participación como esa posibilidad de interferir en la vida pública para lograr intereses y objetivos en común, sumado a la posibilidad de satisfacer necesidades y demandas sociales de las comunidades que no han sido resueltas por las administraciones públicas (Marchioni, 1999). También:

“Implica en principio la intervención “directa o indirecta” de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas. Es un proceso social que genera la interacción o relacionamiento de diferentes actores “individuales o colectivos” en la definición de su destino colectivo. Esta dinámica involucra relaciones de poder en todos los espacios donde se despliegan relaciones humanas y que tienen una incidencia mayor o menor según los intereses, las valoraciones y las percepciones de los involucrados en la interacción, en medio de tensiones y conflictos” (Ruano, 2010, p.5).

Las tensiones e intereses que se presentan en los procesos de participación pueden tener diferentes niveles. Por un lado, se encuentra la participación para adquirir información sobre un tema determinado o en su efecto opinar sobre una situación. También se enmarca en el nivel de proponer iniciativas que permitan la solución de problemas o, incluso, puede tener un mayor nivel cuando se trata de hacer una negociación o concertar alguna decisión (Grauer, 2012. Velásquez y González, 2003).

En cualquiera de los casos la participación nace desde el impulso y la autonomía de los propios sujetos para unirse y modificar su realidad social y para ello se agrupan en colectivos con otros sujetos con intenciones similares. La participación es una posibilidad que tienen los ciudadanos de hacer parte de la vida pública, de proponer políticas, estrategias, de conciliar y conversar de manera organizada con la administración pública.

La participación influye de manera positiva en el empoderamiento de los sujetos frente a sus necesidades sociales e individuales y permite adquirir habilidades en la organización y el fortalecimiento de capacidades propositivas y creativas, entre otras (Kliksberg, 1999. Stake, 1995).

Han sido varias las formas de participación que se han creado desde la unión, asociación, propósitos y acuerdo de los intereses sociales entre los sujetos. A continuación, se tomarán los postulados de Nuria Cunill, quien es una de las representantes más importantes del tema en América Latina, y también otros teóricos que coinciden con algunos postulados. Para explicar cada uno de los tipos de participación, se abordará la participación política, ciudadana, social y comunitaria.

La participación política es la intervención de individuos en la vida política de manera directa o indirecta. Es de forma directa cuando las personas se asocian, se afilian o militan con un partido político y es indirecta cuando participan escogiendo de manera periódica a representantes de órganos de representación como gobierno, senado, cámara de representantes o concejos municipales (Cunill, 1991).

Desde este tipo de participación se visibiliza un sujeto proactivo frente a las demandas y necesidades sociales de su región y territorio, que propone desde los intereses colectivos modificaciones en la sociedad impulsadas desde un colectivo de decisión organizado.

Mientras que, la participación ciudadana, son:

Las prácticas sociales que suponen una interacción expresan entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de la cual estos últimos penetran en el Estado, toman parte de alguna actividad pública, como portadores de intereses sociales, y plantean la necesidad de vinculación entre los intereses colectivos y difusos - entre otros- y los intereses públicos (Chamorro, 2015, p. 124).

Estas prácticas sociales pueden tener una dimensión política y social. La dimensión política incluye actividades de control y seguimiento sobre la administración pública o, en su defecto, la utilización de mecanismos para que la administración conozca las necesidades y demandas sociales y la población pueda apoyar en su solución o lo sustituya en alguna función. Con relación a la dimensión social, muy cercana a la política, se trata de ampliar la esfera de la sociedad civil para fortalecerla y contribuir a la participación (Berardi, 2020. Ruano, 2010).

La participación social se considera como la agrupación de individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil, para la defensa de sus intereses comunes. La diferencia con la participación ciudadana radica en el hecho de que en la participación social los individuos se relacionan, no con el Estado, sino con otras instituciones sociales. Una forma de participación que con facilidad se puede encontrar, pero a la que muy poco se alude, es la de las “*Experiencias Autónomas de la Sociedad Civil*”.

En esta se enmarcan experiencias de organización de la comunidad, que surgen y se resuelven en su propio seno, como los movimientos sociales de reivindicación de autogobierno, que se sustentan en la defensa de la sociedad ante la agresión estatal, que refuerzan una relación más autónoma de la sociedad civil con el Estado y que ponen de manifiesto la creciente crisis de gobernabilidad en las sociedades y su solución a través del compromiso de diversos sectores de la sociedad política y la sociedad civil, con los intereses en discusión. Aunque se ha tendido a englobarlas dentro de la participación ciudadana, desde la perspectiva de esta aproximación, no es posible debido a la “*autonomía*” que implica la intervención de un solo sujeto social y a sus mecanismos y espacios de actuación (Ruano, 2010).

Desde esta postura de participación, se considera la inclusión del sujeto en todos los escenarios de la vida pública, entre ellos, comunitarios, étnicos, culturales, religiosos y de cualquier interés del individuo.

La participación comunitaria es la relación entre el Estado y el impulso de las comunidades por mejorar situaciones de su cotidianidad de orden inmediato

toman iniciativas que son estimuladas por sus pensamientos y sobre los cuales ellos tienen el control, suponen la posibilidad de reunirse, hacer propuestas, acuerdos y proyectos en colectivo desde las comunidades. La relación entre el Estado y la comunidad no pasa por lo legal (Sousa, et al, 2012).

Para el caso de Colombia, han sido varios los cambios que se han venido gestando para propiciar los procesos de participación de los sujetos y comunidades organizadas. La Constitución Política de Colombia de 1991 promovió el derecho a la participación y ha garantizado los diferentes mecanismos y escenarios para que los sujetos se animen a proponer ideas y a comunicar los intereses y demandas que tiene cada comunidad. Normas como la Ley 134 de 1994, Ley 850 de 2003 y la Ley 1757 de 2015 son una muestra de la relevancia de la participación de los habitantes en las decisiones del Estado y con ello a las mejoras que puedan suscitar.

Los procesos participativos parten de la intención de que el poder se encuentra en el pueblo y, como tal, las decisiones, ideas y estrategias deben surgir de sus mismos habitantes. Es por ello por lo que la participación se convierte en aquel escenario donde la administración u gobernadores se ponen en consenso con la comunidad para la toma de decisiones.

### **Sobre el desempeño municipal**

Con motivo del proceso de descentralización iniciado en Colombia a principios de los años noventa, la capacidad institucional demandó un proceso de modernización que permitiera atender los nuevos desafíos que imponía la entrada en escena de nuevos actores con asignación de nuevas responsabilidades, como parte esencial de la gestión y control fiscal.

Esto obligó al fortalecimiento de la regulación de la función presupuestal, empezando por el recaudo de las entidades territoriales, pues en los años noventa los ingresos de las entidades territoriales habían crecido a un ritmo más lento que los del gobierno nacional y la dependencia de las transferencias intergubernamentales se hacía insostenible (DNP, 2019).

La justificación para desarrollar procesos de descentralización radica, básicamente, en un argumento de eficiencia (Escolano, Eyraud, Moreno, Sarnes, y Tuladhar, 2012), en la medida en que los gobiernos subnacionales cuentan con más información, y por tanto, tienen más capacidad para

articular las preferencias de los ciudadanos con las políticas públicas en el nivel territorial (Sánchez, 2015. Oates, 2003). Otro argumento es el de la competencia, pues las entidades territoriales se comparan entre ellas en el manejo de los recursos, lo cual fomenta el costo-eficiencia en la provisión de bienes públicos (Brenan & Buchanan, 1980). Finalmente, el de la transparencia, pues la administración de los recursos por parte de los gobiernos locales fortalece la capacidad de la sociedad civil para exigir rendición de cuentas.

En la medida en que se asignan más responsabilidades a las entidades territoriales, tales como el incremento de transferencias propias de los procesos de descentralización, se hace cada vez más importante el fortalecimiento de la capacidad institucional de las mismas para gestionar y administrar los recursos que tienen a disposición para implementar políticas públicas.

No existe homogeneidad en las capacidades de las entidades territoriales para encarar los retos de la descentralización, lo cual hace necesario echar una mirada a las brechas existentes, los problemas persistentes y los desafíos que deben emprender para mejorar sus capacidades institucionales.

Precisamente, en Colombia el DNP ha hecho un esfuerzo por diseñar, calcular y presentar indicadores de desempeño municipal, reconociendo que el monitoreo del manejo de los recursos públicos en el nivel territorial, no son solo una herramienta para identificar brechas, sino también para alertar sobre persistentes de deficiencias en la administración de recursos públicos, mejorar el seguimiento al gasto municipal y a la sostenibilidad financiera, mejorar la autogestión por parte de administraciones locales, y mejorar el control social de la gestión fiscal territorial

En Colombia, los procesos de descentralización han transferido más que recursos, responsabilidades a los gobiernos locales en la tarea de provisión de bienes públicos para sus ciudadanos. La realidad es que estos desafíos deben ser encarados por gobiernos locales que cuentan con desiguales capacidades institucionales, lo cual deja como resultado la existencia de profundas disparidades territoriales.

Todo este proceso de modernización de los procesos que componen el ejercicio de la gestión pública genera la necesidad de contar con herramientas técnicas que permitan cuantificar y cualificar el desempeño de las entidades

territoriales. Por esta razón, las administraciones municipales y departamentales como órganos políticos, administrativos y jurídicos de los departamentos y municipios deben asumir nuevos roles y estilos de gestión, que respondan a las demandas de comunicación, transparencia, eficiencia y coordinación, exigidas a los gobiernos centrales y regionales (Arriagada, 2002).

Al respecto de estos nuevos desafíos, Angulo et al., (2018) destacan:

“Medir el desempeño municipal es importante y necesario, sobre todo para orientar la toma de decisiones hacia la implementación de políticas públicas que aumenten el desarrollo territorial equilibrado y sostenido, para incentivar el liderazgo de las entidades territoriales en la gestión de los nuevos retos a los que se enfrentan y para mejorar la relación Estado – ciudadano” (p.12).

La experiencia de Colombia en la construcción de indicadores que permitan hacer seguimiento al desempeño de las entidades territoriales es reciente, pero ha dejado varias enseñanzas. Un antecedente importante es el Índice de Desempeño Integral (IDI), cuyo objetivo era “*evaluar el desempeño de las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios básicos, el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por ley y la gestión administrativa y fiscal*”. En su momento, entre los años 2006 a 2015, la medición del IDI constituyó una novedad en el seguimiento a los resultados del Estado a nivel local.

Teniendo en cuenta los argumentos presentados, el DNP, con el apoyo de expertos en temas de desarrollo territorial, construcción de indicadores y descentralización, diseñó la nueva Medición de Desempeño Municipal (MDM) (Angulo et al., 2018). Esta nueva medición tuvo como principal cambio el enfoque en el desempeño municipal a la gestión pública orientada en resultados.

La versión más reciente del MDM, que tiene modificaciones frente a sus primeras versiones, contiene componente de gestión y componente de resultados. El primero incluye medidas sobre movilización de recursos propios, ejecución de recursos, gobierno abierto y transparencia y ordenamiento territorial. Los resultados son evaluados en cuatro sectores: educación, salud, servicios públicos y seguridad y convivencia. A partir de estos ingredientes que dan forma a cada componente, se establece una categorización de los municipios, sustentada en criterios económicos, urbanos

y de recursos. Esta categorización permite clasificar a las entidades territoriales en cinco niveles: alto, medio alto, medio, medio bajo y bajo.

### **Desempeño municipal en el Chocó**

El departamento del Chocó muestra resultados preocupantes en el desempeño municipal respecto del resto del país. De acuerdo con los cálculos del DNP (2021), el departamento registró un índice de desempeño de 44,03 puntos, 6,1 puntos por debajo del promedio nacional. Como es común, esta no es una situación sorprendente ni novedosa, pues el Chocó, bajo las diferentes metodologías de cálculo del IDF, otro indicador más específico de las capacidades institucionales, tanto la previa como la que fue actualizada en el año 2019, ha presentado síntomas de alta vulnerabilidad fiscal. Para el año 2015, el departamento se encontraba en situación de riesgo junto a los departamentos de San Andrés, Putumayo y Amazonas. Ha sido una constante que el departamento tenga baja capacidad de generación de recursos propios, una alta dependencia de ingresos correspondientes a transferencias y un gasto de funcionamiento que ocupa una proporción muy alta del total de sus ingresos.

Aunque son persistentes en muchos municipios del país las dificultades que estos tienen para lidiar con los desafíos que les ha impuesto la descentralización fiscal, también es evidente que existen grandes brechas en el desempeño fiscal de las entidades territoriales en Colombia.

La presencia de estas disparidades fiscales, sin duda, es el reflejo de la existencia de brechas fiscales territoriales que, de acuerdo con (Bonet y Ayala, 2016), pueden ser calculadas como la diferencia entre las necesidades de gasto y el potencial recaudatorio de recursos propios en cada territorio, y que avivan el debate sobre cuáles pueden ser las soluciones a estos problemas.

Problemas como este se pueden resolverse mediante la implementación de un sistema de transferencias de igualación, que pondera el monto de transferencias a recibir de acuerdo con la capacidad para administrar esa diferencia entre necesidades y potencial de generación de ingresos (Bonet, Pérez y Ricciulli, 2017). A las transferencias provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) se suman las del Sistema General de Regalías (SGR).

## **Metodología**

Este trabajo es resultado de un proceso de investigación de tipo cualitativo que permite acercarse a la realidad de los territorios analizados desde el punto de vista de los actores y su realidad, haciendo énfasis en sus motivaciones para participar de los asuntos públicos. Es de relevancia este tipo de investigación porque recoge las experiencias y percepciones de los actores de la comunidad frente a los procesos de participación, identifica las fortalezas y debilidad de los procesos participativos a nivel local y su relación con el desempeño municipal.

Es necesario acercarse a los territorios desde el reconocimiento de sus particularidades y similitudes que permita tener por lo menos dos casos de análisis, por lo que se considera pertinente emplear como estrategia de investigación el estudio de caso. Para Yin (2012), los estudios de caso permiten una mirada holística y próxima al significado que tienen para los sujetos los acontecimientos de la vida real en contextos específicos (Geertz, 1980, 1984 y Polkinghorne, 1988).

La información se obtiene principalmente de dos fuentes, la cual se dividen en información primaria y secundaria: la primaria, se extraen de encuestas que se aplicaron a los actores de la sociedad civil de los municipios del Chocó seleccionados para la investigación. La secundaria son los datos a nivel municipal provenientes del portal de Terridata del Departamento Nacional de Planeación (DNP), donde se obtiene información del índice de desempeño municipal de las entidades territoriales objetos del análisis.

Las técnicas e instrumentos empleados para la recolección de información fueron la encuesta realizada de manera virtual, por las dificultades de acceso a los territorios. El instrumento es el cuestionario donde se definen algunas preguntas de acuerdo con la hipótesis y objetivo de investigación. Finalmente, los datos recogidos fueron sistematizados a través del informe de Google formularios y en Excel. Para el análisis se empleó el software Atlas Ti desde donde se hizo relaciones entre variables de acuerdo con el relato y la narrativa de los sujetos.

Como criterios para la elección de los dos municipios para el estudio, se construyó un indicador promedio de Desempeño Municipal, teniendo en cuenta los últimos tres reportes disponibles en el portal Terridata del

Departamento Nacional de Planeación (2016 a 2018), como se puede ver en la siguiente tabla:

**Tabla No 1. Generalidades municipios seleccionados.**

Municipio	MDM	Categoría Departamento Nacional de Planeación	Categoría para la investigación
Medio Baudó	48	Riesgo	Medio
Istmina	36.3	Riesgo	Bajo

Fuente: elaboración propia

Para efectos de la comparación, y dado que en el departamento del Chocó todos los municipios se encuentran en la categoría de “en riesgo” en la clasificación propuesta por el DNP, se seleccionaron dos municipios, uno con nivel de riesgo alto y otro con nivel de riesgo bajo.

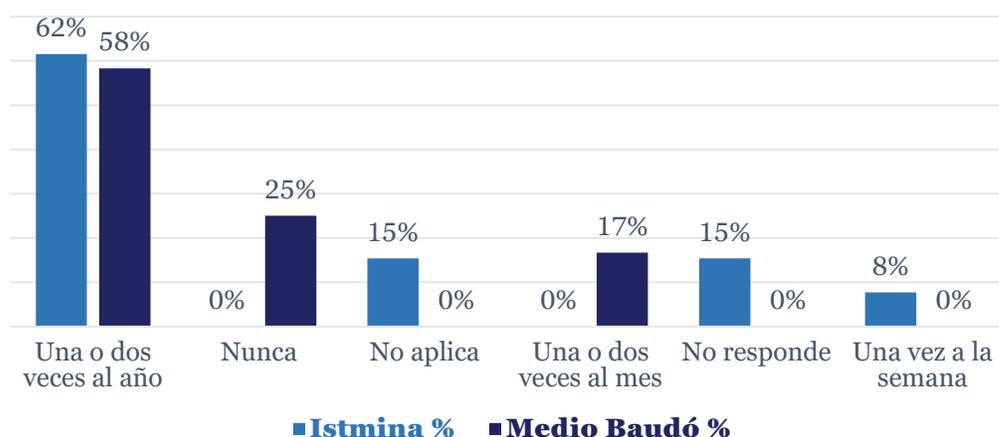
Se compararon los municipios de Medio Baudó, que registra un promedio de desempeño municipal para los últimos tres años reportados por el DNP de 48 puntos, con el municipio de Istmina, que registra un desempeño municipal promedio para el mismo periodo de tiempo de 36.3. La comparación entre estos dos municipios cobra sentido, pues son cercanos geográfica, cultural y socialmente se encuentran estrechamente vinculados, y son representativos de las subregiones a las que pertenecen.

Por su parte, Istmina se considera la capital de la subregión del San Juan y Medio Baudó la capital de la subregión del Baudó. Esto permitió que la comparación se hiciera controlando las diferencias de tipo social, económico, cultural y demográfico que pueden ser influyentes en la explicación de las diferencias en el desempeño municipal, para concentrarnos en la incidencia que pueda tener la participación ciudadana.

## Resultados

A continuación, se comparten algunos resultados a los que se llegó a partir de las narrativas y opiniones de los participantes con relación a la participación y su relación con el desempeño municipal.

### Participación en partido o movimiento político por municipio



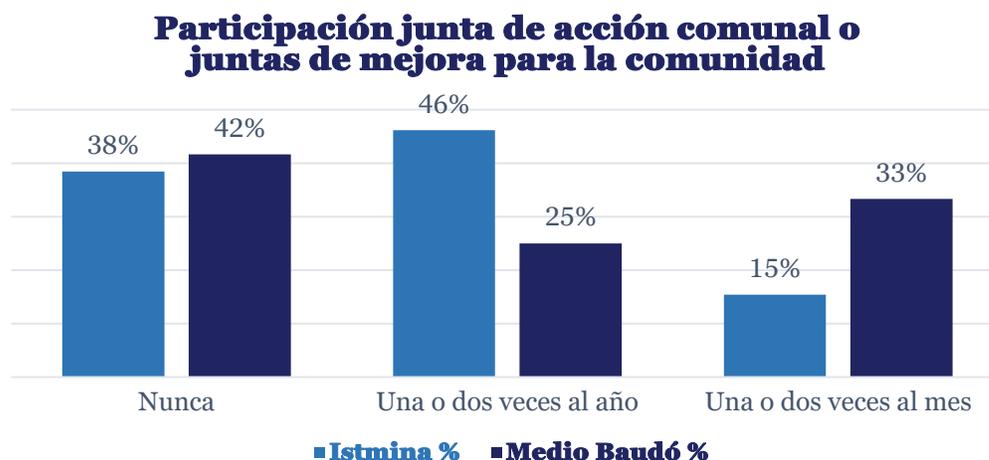
**Figura 1. Participación en partido o movimiento político por municipio**

Fuente: elaboración propia

Como se evidencia en la Figura 1, tanto en el municipio de Istmina como en el Medio Baudó del Departamento del Chocó tienen cierta coincidencia al decir sus habitantes que participan en reuniones y demás procesos que se realizan desde partidos o movimientos políticos una o dos veces al año. El 25% de los participantes del Medio Baudó afirman que nunca hacen parte de este tipo de asociaciones.

Otro de los escenarios importantes que se evidencian en las respuestas es la poca participación de los habitantes en reuniones, procesos y apuestas de las organizaciones locales como las juntas de acción comunal, juntas administradoras locales o, en términos generales, asociaciones que se realicen al interior de los barrios para mejorar las necesidades del territorio. Es decir, que los habitantes son apáticos y distantes de las decisiones de orden política y social que se tomen en sus territorios; este hecho agrava la situación del bajo desempeño municipal pues no hay un interés de parte de la población para aportar a la mejora de las condiciones de vida. Dicha apatía se presenta por

desconocimiento de los escenarios de participación y la desconfianza hacia las personas que están administrando lo público.



**Figura 2. Participación junta de acción comunal o juntas de mejora para la comunidad**

Fuente: elaboración propia

Las respuestas de los participantes muestran que muy poco o nunca hacen parte de las apuestas que se llevan a cabo desde la junta de acción comunal u otras organizaciones de base del territorio. Esto se podría explicar por el poco dinamismo, reconocimiento y empatía que tiene los habitantes con los miembros de estas asociaciones locales, el desconocimiento de su existencia, la desconfianza que generan los líderes y políticos y la apatía de los habitantes de participar en este tipo de organizaciones que se ven reflejadas en las respuestas de los habitantes.

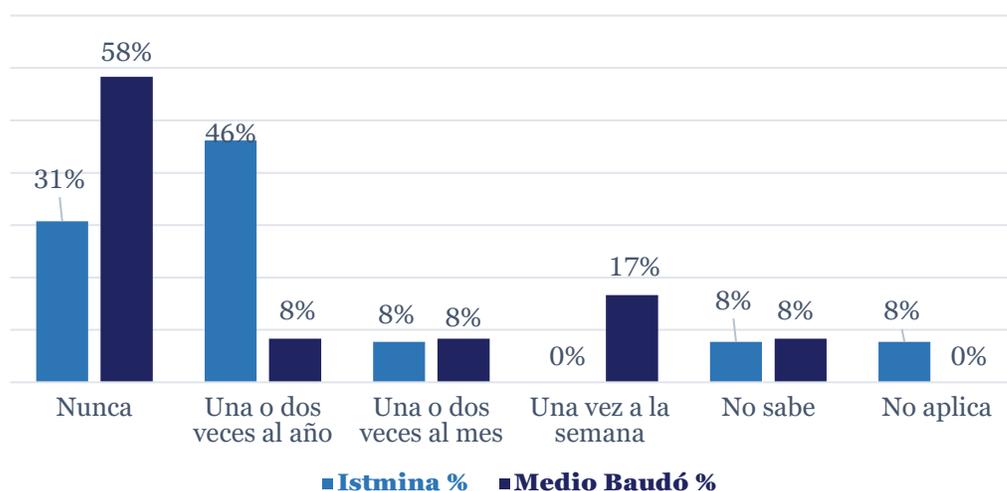
Esto implica que los gobiernos locales y en su efecto los líderes comunales incluyan más en los procesos y en la toma de decisiones a los habitantes de las comunas y barrios, pues es necesario recuperar la confianza en estos escenarios de vital importancia para la sociedad.

En el municipio de Istmina el 46% participa de este tipo de organizaciones una o dos veces al año y el 15% afirma que asiste entre una o dos veces al mes.

El panorama es similar en el municipio de Medio Baudó, donde el 42% de la población afirma nunca asistir a procesos de orden comunitario. Mientras que el 25% afirma que asiste entre una o dos veces al año y el 33% entre una o dos veces a la semana.

Los datos anteriores se pueden contrastar con la participación de los habitantes en organizaciones de tipo étnico, como los consejos comunitarios que existen en el territorio. El 58% de los participantes de Medio Baudó afirma que nunca participa en este tipo de organizaciones, el 8% no sabe que es una organización étnica y el 8% afirma participar de estas organizaciones una o dos veces al mes o al año. Es muy baja la participación de los habitantes en este tipo de organizaciones (ver figura 3).

### Participación en organizaciones étnicas



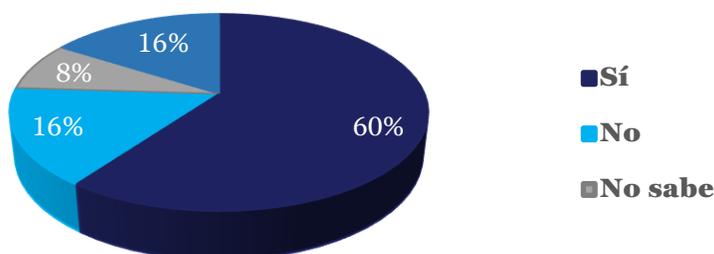
**Figura 3. Participación en organizaciones étnicas**

Fuente: elaboración propia

Para el caso de Istmina, el 31% de los participantes dice nunca haber asistido a una reunión o hacer parte de una organización étnica, el 8% dice que ha participado entre una o dos veces por mes y el 46% afirma que ha estado en este tipo de organizaciones entre una o dos veces al año.

Fue importante identificar si los habitantes de los municipios de Istmina y Medio Baudó conocían los mecanismos de participación ciudadana, qué tanto los reconocían y si eran usados en los territorios para dar respuesta a las demandas sociales del contexto. Se pudo evidenciar que el 60% de los participantes afirma que sí conoce los mecanismos y el 16% dice no conocerlos (ver figura 4).

### ¿Conoce usted los mecanismos de participación ciudadana?



**Figura 4. ¿Conoce usted los mecanismos de participación ciudadana?**

Fuente: elaboración propia

Al hacer el análisis por municipio, el 46% de los encuestados en Istmina y el 75% de los de Medio Baudó afirman que si conocen los mecanismos de participación ciudadana. Además, reconocen la importancia que tienen estas herramientas en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes del territorio. Lo paradójico es que al indagar por los mecanismos que conocen o han utilizado para garantizar sus derechos se nota un desconocimiento de la población sobre este tipo de herramientas de participación, pues confunden instituciones y mecanismos.

Al preguntarles por los mecanismos de participación ciudadana hablan de los encuentros municipales de los concejales, la personería municipal y las reuniones con los líderes, que si bien son escenarios donde ellos pueden garantizar el derecho a la participación, no se constituyen en un mecanismo de participación ciudadana avalado por la ley 134 de 1994.

Los que reconocen algunos de los mecanismos de participación ciudadana lo asocian con el voto y la consulta popular.

La participación es un término que ha sido usado en escenarios políticos, sociales, económicos y ambientales de las personas. Para este caso nos vamos a referir a la participación desde una mirada reflexiva de los sujetos sociales en la vida pública de sus regiones y comunidades.

La participación se comprende como esa posibilidad de intervenir en la vida pública para lograr intereses y objetivos en común, sumado a la posibilidad de

satisfacer necesidades y demandas sociales de las comunidades que no han sido satisfechas por las administraciones públicas (Chamorro, 2015. Marchioni, 1999). Además, “*se dan a conocer las iniciativas de las entidades u organizaciones para concertar y tomar decisiones referentes a la comunidad*” (Participante 9 Córdoba – Medio Baudó, 2021)

De acuerdo con lo anterior;

“Implica en principio la intervención “directa o indirecta” de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas. Es un proceso social que genera la interacción o relacionamiento de diferentes actores “individuales o colectivos”” (Ruano, 2010, p.5)

Los resultados de estas tensiones y conflictos pueden convertirse en esos móviles que pueden influenciar a las comunidades para ser conscientes y sujetos activos de sus problemáticas, o dejar que las tensiones fluyan y sea la voluntad y capacidad de las administraciones las que determinan la necesidad de intervenir un problema que aqueja a una comunidad.

Velásquez y González (2003) afirman que las tensiones e intereses que se presentan en los procesos de participación pueden tener diferentes niveles. Por un lado, se encuentra la participación para adquirir información sobre un tema determinado o en su defecto opinar sobre una situación. También se enmarca en el nivel de proponer iniciativas que permitan la solución de problemas o incluso hacer una negociación o concertar alguna decisión.

Lo anterior queda representado cuando uno de los participantes afirma “*ayuda a visibilizar problemáticas de la comunidad y ayuda para la consecución de soluciones*” (Participante 12 Moreno – Istmina, 2021). La participación influye de manera positiva en el empoderamiento de los sujetos frente a sus necesidades sociales e individuales, permite adquirir habilidades entorno a la organización y el fortalecimiento de capacidades propositivas y creativas de las personas (Kliksberg, 1999. Cunill, 1991).

Los procesos de participación parten del impulso y la autonomía de los propios sujetos para unirse, para agruparse en colectivos con otros sujetos con intenciones similares y modificar su realidad social. La participación es una posibilidad que tienen todos los ciudadanos de hacer parte de la vida pública, de proponer políticas, estrategias de mejora de las condiciones sociales, de conciliar y conversar de manera organizada con la administración pública.

Conciliar y llegar a acuerdos entre los habitantes de los territorios y la administración tienen una alta influencia en los procesos que se llevan a cabo propiamente en la administración pública, pues se convierte en una posibilidad de la comunidad de intervenir en las decisiones desde la experiencia de sus problemáticas.

Desde esta mirada, uno de los procesos que se ha visto impactado por la comunidad es el desempeño municipal, comprendiéndolo como:

“La evaluación (...) de las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios básicos de educación salud y agua potable, el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por Ley y la gestión administrativa y fiscal a través de la revisión de la información” (DNP, 2021, p. 1).

Medir el desempeño municipal (MDM) es necesario para orientar la toma de decisiones hacia la implementación de políticas públicas que aumenten el desarrollo territorial equilibrado y sostenido y para incentivar el liderazgo de las entidades territoriales en la gestión de los nuevos retos a los que se enfrentan y para mejorar la relación Estado – ciudadano (Angulo et al., 2018).

Como se indicó arriba, el MDM tiene un componente de gestión y otro de resultados. Los resultados son evaluados en cuatro sectores, educación, salud, servicios públicos y seguridad y convivencia. A partir de estos componentes se establece una categorización de los municipios en cinco niveles: alto, medio alto, medio, medio bajo y bajo (Arriagada, 2002).

Para el caso del departamento del Chocó, se ven resultados preocupantes en términos de desempeño municipal con respecto a los otros municipios y al promedio del país. De acuerdo con los cálculos del DNP (2019), el departamento registró un índice de desempeño de 44,03 puntos, 6,1 puntos por debajo del promedio nacional. Esta no es una situación novedosa, pues el Chocó, bajo las diferentes metodologías de cálculo del Índice de Desempeño Fiscal ha presentado síntomas de alta vulnerabilidad fiscal.

Aunque en muchos municipios del país son persistentes las dificultades para lidiar con los desafíos que les ha impuesto la descentralización fiscal, también es evidente que existen grandes brechas en el desempeño municipal de las entidades territoriales en Colombia. La presencia de estas disparidades, sin duda, es el reflejo de la existencia de brechas de capacidad institucional a

nivel territorial que, para el caso del desempeño municipal, de acuerdo con (Bonet y Ayala, 2016. Del Águila, 1996), pueden ser calculadas como la diferencia entre las necesidades de gasto y el potencial recaudatorio de recursos propios en cada territorio.

En esta investigación se ha confirmado que los procesos de participación tienen una alta incidencia en el desempeño municipal, al comparar dos municipios del departamento del Chocó uno categorizado en medio (Medio Baudó) y otro con la categoría de bajo (Istmina).

Al analizar las instancias, formas y periodicidad de la participación de los habitantes en la vida pública, se manifiesta que los habitantes del municipio de Medio Baudó participan de manera constante en diferentes escenarios de participación como lo son organizaciones étnicas o de los Consejos Comunitarios, movimientos políticos, organizaciones comunitarias como juntas de acción comunal e incluso muchos ejercen el liderazgo de manera voluntaria en sus comunidades, aportando a la mejora de sus territorios. No obstante, es importante destacar que ambos municipios presenten niveles bajos de desempeño y de participación, pero en el Medio Baudó los procesos organizativos que promueven la participación tienen mayor fuerza e influencia que en Istmina.

Desde las voces de los participantes de este municipio se refieren que participar en la vida pública permite:

“Controlar el ejercicio de las funciones públicas” (participante 1, 2021)

“A los gobiernos tomar decisiones acertadas y acorde con las necesidades de las comunidades y su gente” (participante 6, 2021)

“Que los procesos administrativos integren la comunidad. Si estamos integrados habrá mayor mejor desempeño (participante 8, 2021)”

Si bien no es mucha la diferencia en puntos con el municipio de Istmina, en el discurso y respuestas aportadas se nota un mayor dinamismo y preocupación por la participación en los procesos de la administración desde las comunidades en el municipio del Medio Baudó.

Lo que los participantes nombran como pronunciarse e integrarse en las decisiones de la administración es conocido desde De Sousa, et al (2012) y Ruano (2010) como las dimensiones de las prácticas de participación.

## **Conclusiones**

La acción colectiva coordinada por medio de espacios de participación de los ciudadanos es un factor incidente en el desempeño de las instituciones. En un departamento como el Chocó, donde los indicadores de gestión y resultados de los gobiernos locales son muy bajos, la participación de una ciudadanía activa en los asuntos públicos que los afectan hace la diferencia. Aunque es evidente el desinterés de la mayoría de los ciudadanos por involucrarse en lo público, sustentado en la desconfianza que expresan hacia los gobernantes y porque consideran que sus acciones no tienen un impacto real sobre las decisiones que toman las autoridades, los espacios de incidencia ciudadana sobre lo público son un mecanismo eficiente de presión para exigir mejores prácticas en el manejo de los recursos públicos.

Al comparar dos municipios del Chocó, ambos con niveles de desempeño institucional por debajo del promedio nacional, siendo los del Medio Baudó mejores que los de Istmina, se pudo evidenciar como la participación de los ciudadanos en procesos organizativos étnicos o comunitarios se destaca como una diferencia que puede explicar parte de las brechas entre uno y otro en el desempeño de sus instituciones.

Esta investigación ofrece evidencia a favor de la hipótesis que destaca la participación ciudadana como un factor incidente en el desempeño de las instituciones, pero va más allá, pues no solo se trata de la participación, sino también de la percepción que tienen los ciudadanos sobre su capacidad para incidir mediante esos mecanismos en el mejoramiento de las prácticas gubernamentales. En gran medida, el convencimiento que puedan tener los ciudadanos sobre la importancia de participar se constituye en un aspecto que motiva o desmotiva los esfuerzos para coordinar la acción y movilización colectiva.

## Referencias

- Arriagada, R. (2002). El diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: Una metodología propuesta. In Cepal.
- Angulo, R., Bateman, A., Rojas, F., y Ruíz, M (2018). Medición del desempeño municipal: hacia una gestión orientada a resultados. Documentos CEDE ISSN 1657-7191 Edición Electrónica.
- Berardi, A (2020). Participación política, compromiso y carrera militante. Una propuesta para el estudio de la militancia en el contexto del activismo global. *Desafíos*, 32 (2), 1-37. Recuperado de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3596/359663370004/359663370004.pdf>
- Bolívar, A. (2002). El estudio de caso como informe biográfico-narrativo. *Arbor*, 171 (675), 559-578. <https://doi.org/10.3989/arbor.2002.i675.1046>
- Bonet, J., y Ayala, J. (2016). La Brecha Fiscal Territorial en Colombia. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana - 235.
- Bonet, J., Pérez, G., y Ricciulli, D. (2017). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia? Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional - 261.
- Brenan, G., & Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blanco, M. (2011). El enfoque del curso de vida: orígenes y desarrollo. *Revista Latinoamericana de Población*, 5 (8), 5-31. <https://doi.org/10.31406/relap2011.v5.i1.n8.1>
- Castillo, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Revista CS*, 23, pp.157-180. Recuperado de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S2011-03242017000300157&lng=en&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2011-03242017000300157&lng=en&nrm=iso&tlng=es)
- Cunill, N (1991). Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos, Caracas, CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Chamorro, M (2015). Participación ciudadana en américa del sur: institucionalidad y acciones ciudadanas tras la dictadura en Argentina y Brasil. *Revista CES Derecho*, 6(1), 123-135. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cesd/v7n1/v7n1a04.pdf>
- Del Águila, R. (1996). La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad. *Revista Iberoamericana De Educación*, 12, 31-44. <https://doi.org/10.35362/rie1201149>
- De Tezanos, A. (1998). Una etnografía de la etnografía: aproximaciones metodológicas para la enseñanza del enfoque cualitativo interpretativo para la investigación social. Bogotá: *Anthropos*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Boletín de Resultados Índice de Desempeño Fiscal*. Bogotá: DNP.

- Departamento Nacional de Planeación (2021). Guía Orientaciones para realizar la medición del Desempeño de las Entidades Territoriales Vigencia 2020. Guía para oficinas departamentales de planeación.  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Gui%CC%81a%20de%20Orientaciones%20Medici%C3%B3n%20del%20Desempe%C3%B1o%20de%20las%20ET%202020.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2021, 13 octubre). Medición del desempeño municipal. <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>
- De Sousa, I. Maza, B y Palacios, Y (2012). La participación comunitaria en la gestión creativa. *Sapiens*, 13(1), 15-36. [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1317-58152012000100002](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1317-58152012000100002)
- Escolano, J., Eyraud, L., Moreno, M., Sarnes, J., & Tuladhar, A. (2012). Fiscal Performance, Institutional Design and Decentralization in European Union Countries. *International Monetary Fund*.
- Geertz, C. (1980). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- Geertz, C. (1984). *Conocimiento local*. Barcelona: Paidós.
- Grauer, K. (2012). A Case for Case Study Research in Education. En: S. R. Klein (ed.), *Action Research Methods* (pp.69-79). New York: Palgrave Macmillan.
- Kliksberg, B (1999). Seis tesis no convencionales sobre participación. *Revista de Estudios Sociales*, 4, pp 116-134. <https://doi.org/10.7440/res4.1999.09>
- Marchioni, M (1999). *Comunidad, participación y desarrollo, Teoría y metodología de la intervención comunitaria*. Editorial Popular.  
<https://www.mycyb.org/wst/cidecot/Documentos%20compartidos/Documentacion%20del%20curso%20de%20participaci%C3%B3n/Algunos%20documentos%20de%20referencia%20en%20participacion/Comunidad-participaci%C3%B3n-y-desarrollo-Marco-Marchion-yami.pdf>
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Hartcourt Brace Jovanovich
- Polkinghorne, D. (1988). *Narrative Knowing and the Human Sciences*. Albany: State University of New York. Sage counselling in action, series editor windy dryden, 3 – 18
- Ruano, L (2010). Participación comunitaria y procesos de organización política en América Latina. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.
- Sánchez, J (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18 (43), 51-73. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf>
- Stake, R. (1995). *The Art of Case Studies Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Suzuki, K & Han, Y (2019). Does citizen participation affect municipal performance? Electoral competition and fiscal performance in Japan. *Public Money & Management*.
- Velásquez, F y González, E (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? *Fundación Corona*, Bogotá.
- Yin, R. (2012). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. Londres: Sage

**Sobre la autora****Geydi Dahiana Demarchi  
Sánchez**

Doctora en Humanidades y Estudios  
Sociales de América Latina de la  
Universidad de Alicante – España. Magister  
en Intervenciones Psicosociales.  
Trabajadora Social. Docente Corporación  
Universitaria Minuto de Dios – Bello.

Correo electrónico:

[geydi.demarchi@uniminuto.edu.co](mailto:geydi.demarchi@uniminuto.edu.co)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6917-6923>. Medellín – Colombia

**Sobre el autor****Juan Manuel Palacios Luna**

Doctor en Ciencia Política de la Universidad  
de los Andes, Bogotá. Magister en  
Economía, Economista.

Correo electrónico:

[jm.palacios@uniandes.edu.co](mailto:jm.palacios@uniandes.edu.co)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3597-3027> Bogotá- Colombia.

# El poder discrecional del servidor público

Lizeth Susana Valencia González



# El poder discrecional del servidor público

Lizeth Susana Valencia González<sup>1</sup>

## Resumen

Este artículo analiza el poder discrecional del servidor público y le da herramientas para tomar decisiones que garanticen la autonomía territorial, la prevalencia de los derechos y garantías de sus habitantes y promueva la consolidación de una óptima prestación de servicios a la comunidad. El propósito principal de este capítulo es el de dar una guía que asegure el correcto desarrollo de las funciones del servidor público en el ejercicio del poder discrecional. Es relevante reiterar que este poder puede ejercerse siempre y cuando exista “una plena consonancia entre el ejercicio del poder y el objetivo del poder para el cual está previsto” (Corte, Constitucional, 2004)

**Palabras claves:** Poder discrecional, servidor público, ordenamiento jurídico, decisiones integrales, gestor público y motivación.

## Requisitos generales para la expedición del acto administrativo

En la expedición de los actos de la administración se deben tener en cuenta los requisitos contemplados en la ley y en la doctrina del derecho administrativo para garantizar la vida jurídica del acto. Respecto al ejercicio del poder discrecional, es importante enunciar que se debe realizar un examen riguroso de los motivos y fundamentos del acto, para evitar la configuración de un posible error relacionado con una falsa apreciación o una extralimitación en el ejercicio de las funciones por parte del servidor público.

Los requisitos para la expedición del acto en el ejercicio del poder discrecional son de dos tipos:

### Requisitos de fondo

Los requisitos de fondo, para todos los actos en general que expida la administración, hacen alusión al conjunto de elementos que deben contener

---

<sup>1</sup> Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: [lizethvalencia@esap.edu.co](mailto:lizethvalencia@esap.edu.co)

el acto para que sea válido y se repunte como legal. Según la Corte Constitucional, es *“la exigencia de formalidades en la toma de decisiones por parte de la Administración Pública, obedece a la necesidad de rodear de seguridad tanto al administrado como a la propia Administración”* (Consejo de Estado, Rad. 27832).

Los requisitos de fondo son:

### **Competencia:**

Para García Trevijano (s.f.) citado por el Diccionario Panhispánico, la competencia es *“el conjunto de facultades, de poderes, de atribuciones que corresponden a un determinado órgano en relación con los demás”*. Ariel (2007), enuncia que la competencia es una *“fuente de autoridad de aquel funcionario público que toma la decisión en nombre del órgano al cual pertenece”*. En tal sentido, la competencia legitima el principio de legalidad, porque

*“En el Estado de Derecho las competencias son siempre expresas y explícitas, no existiendo para ello competencias implícitas, ni por analogía y este principio es válido no solo para el más humilde de los funcionarios, sino también para la Corte”* (Corte Constitucional, Sentencia C442/2001).

### **Clasificación de la potestad:**

El funcionario que expida la decisión deberá verificar que se trata de una potestad discrecional, porque de presentarse el caso contrario, el de ser una potestad reglada, esta actuación o decisión dará origen a un error de apreciación en la expedición del acto.

La clasificación de la potestad es un acto que se debe analizar concienzudamente, debido a que puede llegar a causar una falta disciplinaria por extralimitación de funciones. Por ello se recomienda al funcionario identificar si la actividad o decisión que debe llevar a cabo no se encuentra contemplada de manera taxativa en la Ley.

### **La causa:**

*“Está constituida por los antecedentes o circunstancias de hecho o derecho que justifican la expedición del acto”* (Ariel, 2007). En efecto, la causa son todos aquellos sucesos que sustentan el acto en el plano

material. Es importante evaluarla a la luz del derecho, porque, de no hacerlo, no existirán argumentos materiales que la sustenten.

### **Legalidad:**

La medida debe estar en consonancia con el ordenamiento jurídico debido a que el funcionario público “solo puede hacer lo que les está permitido por la Constitución y las leyes” (Corte Constitucional, Sentencia C-893/2003). Todo acto de la administración debe tener un sustento legal, en virtud del principio de legalidad.

### **Finalidad:**

Se deberá respetar y promover la finalidad del Estado Social de Derecho, representado por el interés general. Este componente es el núcleo esencial un acto de carácter discrecional. El interés general esta conceptualizado como la razón última del acto, sin importar su clasificación. El objetivo del acto discrecional que se expide debe ser el de materializar los fines esenciales del Estado. “*La finalidad del acto debe también guardar relación con los criterios de interpretación esbozados por la doctrina judicial*” (Ariel, 2007).

### **La decisión debe ser adecuada y proporcional:**

Según el Código Contencioso Administrativo en su artículo 44, la decisión o actuación, “*debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa*”. Una decisión o actuación en ejercicio del poder discrecional debe ser proporcional, necesaria, razonable y útil, para encontrarse acorde con el ordenamiento jurídico y constitucional colombiano.

Estos principios son la base para el ejercicio del poder discrecional en la medida en que son los hechos y fundamentos en los que tiene asiento la decisión tomada. Tenerlos en cuenta a la hora de ejercer la función conlleva a

“Confrontar los efectos que en relación con los valores, principios y derechos constitucionales se producirían a partir del ejercicio de una facultad discrecional reconocida en la ley, de suerte que, si demuestra que no existe ninguna otra medida que, de manera clara y contundente, produzca en términos

constitucionales igual resultado a un menor costo, la decisión adoptada por la Administración resulta acorde con el ordenamiento jurídico” (Corte Constitucional. Sentencia T-982/04).

### **Requisitos de forma**

Los requisitos de forma que se deben tener en cuenta a la hora de expedir el acto son:

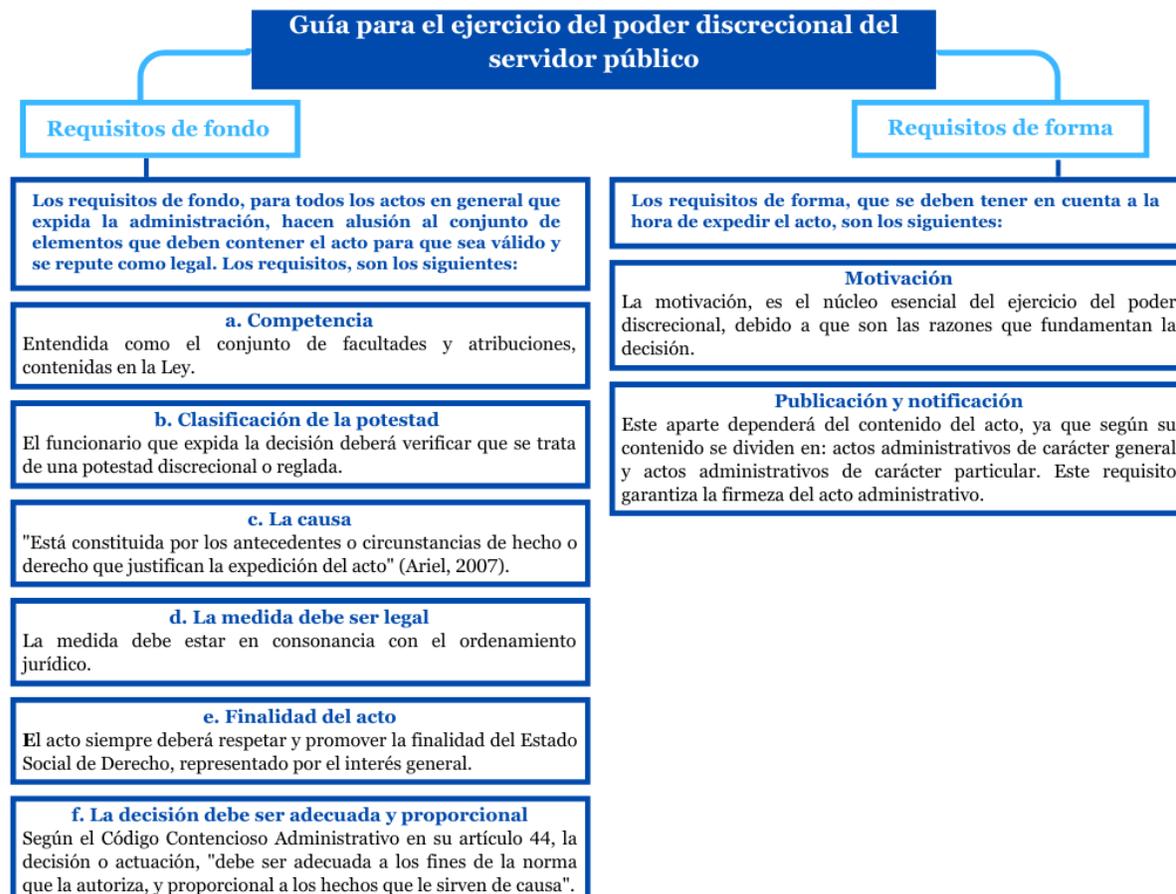
#### **Motivación:**

La motivación es el núcleo esencial del ejercicio del poder discrecional, debido a que son las razones que fundamentan la decisión. Una decisión puede estar legalmente acorde con el ordenamiento jurídico, pero ser nula si no contiene uno de los requisitos esenciales del acto administrativo, representado en la motivación.

#### **Publicación y notificación:**

Este aparte dependerá del contenido del acto, ya que, según su contenido, se divide en: actos administrativos de carácter general y actos administrativos de carácter particular. Este requisito garantiza la firmeza del acto administrativo.

Siempre que se expida un acto en el ejercicio del poder discrecional, se deberá realizar un análisis cuidadoso respecto a todos sus componentes, debido a que este tipo de actos discrecionales, en la práctica administrativa, son poco utilizados por el riesgo que representa para el servidor.



**Figura 1. Gráfico guía para el ejercicio del poder discrecional del servidor pública**

Fuente: elaboración propia

## **El control de las decisiones discrecionales por parte de la administración**

Los controles de las decisiones que expide la administración son mecanismos que buscan proteger los derechos de los administrados y representan unas herramientas de contención del poder.

De igual manera, el control de las decisiones de la administración tiene como propósito establecer una sanción judicial y política para aquellos servidores que, en el ejercicio de su función, traspasen los límites constitucionales, ya que aquel *“servidor público que se aparta de la constitución política y la ley, ofende con su conducta el juramento que ha jurado cumplir”* (Isaza, 2009). Por lo tanto, estos controles son un mecanismo que garantizan que todos los

actos de la administración estén acordes con el sistema jurídico y con la materialización del interés general.

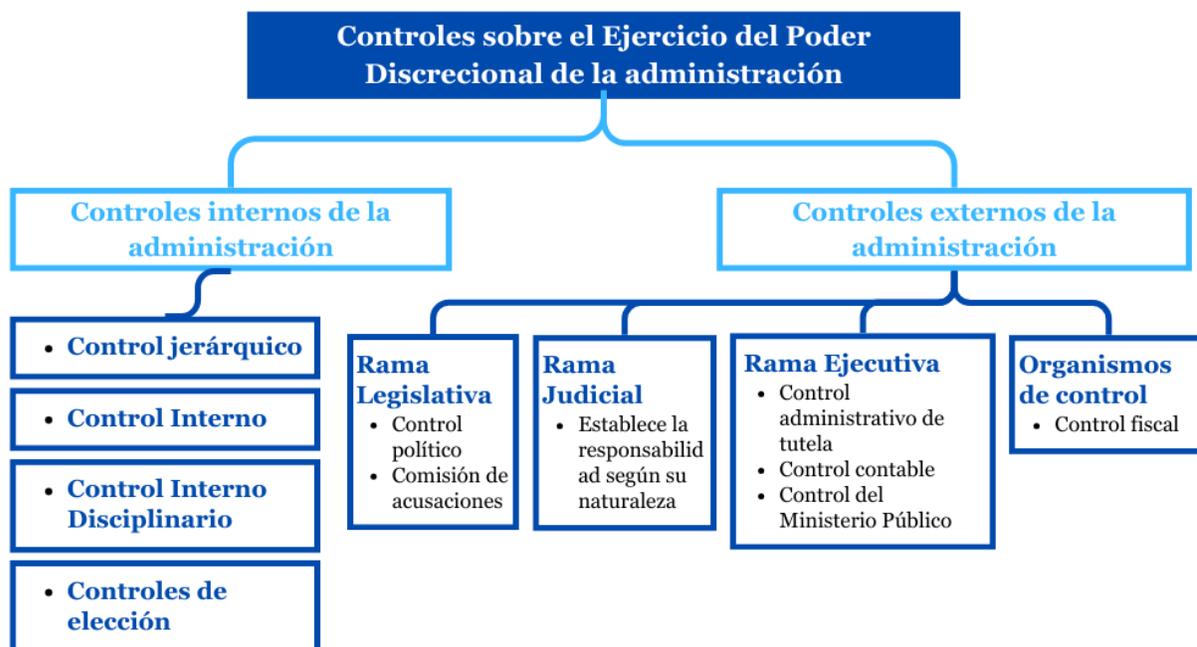


Figura 2. Gráfico controles sobre el ejercicio del poder discrecional de la administración

Fuente: elaboración propia

## Tipos de control en la administración pública

En el ordenamiento jurídico colombiano existen dos tipos de control: internos y externos.

### Controles internos

Los controles internos, también llamados ex ante, hacen referencia a todo el conjunto de controles que posee la administración pública para vigilar la organización y buen funcionamiento interno de la entidad. Los controles internos de las organizaciones públicas son:

### Control según la elección

El control de la elección del cargo a proveer es uno de los más relevantes respecto a la figura del poder discrecional, debido a que reduciría la desviación y la presencia de intereses personales en la función pública.

## Control jerárquico

Es aquel control que ejerce la autoridad superior sobre las autoridades o funcionarios inferiores, con fundamento en su rango y autoridad. El control jerárquico *“es entendido como la relación jurídico administrativa interna que vincula entre sí los órganos de la administración y los funcionarios, mediante poderes de subordinación para asegurar la unidad en la acción”* (Carreño, 2001).

Este tipo de control se ejerce a través de tres procedimientos:

- Control sobre los funcionarios
- Control sobre los actos de los funcionarios
- Poder de vigilancia y resolución de conflictos de competencia

Este control busca asegurar una unidad de acción, en el ejercicio interno de los poderes de la función pública.

## Control interno

Según la Ley 87 de 1993, el control interno es:

“El sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos”.

El control interno es un mecanismo que posibilita la consecución de los objetivos institucionales y refleja la realidad en términos de gestión de la administración. “El control interno se perfila como un mecanismo idóneo para apoyar los esfuerzos de las entidades públicas con miras a garantizar razonablemente los principios constitucionales y la adecuada rendición de cuentas” (Gamboa, Puentes & Vera, 2016). Este tipo de control contribuye, a la elaboración de metas institucionales y planes para el mejoramiento de la institución.

Este control garantiza una buena gestión de metas y recursos de la entidad y contribuye a evidenciar los riesgos que se encuentran en el ejercicio de la administración. Todas las entidades públicas están obligadas a adoptar el Sistema de Control Interno.

### **Control interno disciplinario**

El control interno disciplinario *“es una herramienta para tutelar la organización y el orden interno de la administración”* (Isaza, 2009). Este tipo de control vela por la buena marcha de la administración pública. El régimen disciplinario busca ejercer un control de la administración sobre sus funcionarios, con el fin de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación del servicio. El control interno disciplinario tiene como objeto *“castigar las conductas de los servidores públicos constitutivas de infracción a la relación de servicio y que determinan una inadecuada satisfacción de intereses”* (Isaza, 2009). Este tipo de control tiene como propósito garantizar que las decisiones y el ejercicio de las funciones de la administración se encuentren encaminadas a la consecución de los principios y fines del Estado. Este control se realiza por medio de un proceso en el cual se evalúan los hechos y su adecuación típica con una falta disciplinaria, con el fin de decretar contra un servidor público declarado culpable una sanción de carácter disciplinaria que puede llegar hasta la destitución del empleo.

### **La rendición de cuentas**

La rendición de cuentas tiene una doble dimensión debido a que es una obligación de la administración y un derecho ciudadano. *“La rendición de cuentas es la obligación de las entidades y servidores públicos de informar y explicar los avances y los resultados de su gestión”* (DAFP, s.f.). De igual manera, la rendición de cuentas es la obligación de informar de manera actualizada la gestión de la administración a todos los ciudadanos.

La rendición de cuentas, según la Contraloría General de la República, contribuye a:

- Fomentar la transparencia en la administración pública
- Posibilitar la toma de decisiones con los distintos grupos de valor
- Garantizar el derecho ciudadano a la información

La rendición de cuentas contribuye al esclarecimiento de responsabilidades por mala gestión en la administración y posibilita un control por parte de la ciudadanía a la administración, con el fin de generar una gestión transparente.

### **Controles externos**

Los controles externos, también llamados *ex post*, hacen referencia a aquellos controles que no hacen parte de la organización interna de la administración y que buscan discutir o reafirmar la legalidad de las actividades de la organización pública. Los controles externos a la administración son los medios de control y el Código Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo CPACA.

### **Los medios de control**

*“Los medios de control se ejercen a través de las acciones administrativas. Por medio de ellas, los administrados acuden a la jurisdicción contenciosa para someter ante ella los actos y hechos de la administración que consideren quebrantan la legalidad del orden jurídico”* (Martínez, Pardo & Cepeda, 2006). El ejercicio de los medios de control procede:

- Cuando se presuma que un acto o decisión de la administración ha causado perjuicios a los administrados.
- En caso de que se evidencie que la expedición del acto es irregular.
- Cuando se demuestre que el acto expedido afecta el orden público, político, económico y social.

La elección del medio de control a utilizar surge de la evaluación de los hechos y las pretensiones a elevar. El CPACA contempla los siguientes medios de control para alegar la ilegalidad o transgresión de actos de la administración frente al tema objeto de estudio:

- Nulidad
- Nulidad y restablecimiento del derecho
- Reparación directa
- Repetición
- Protección de los derechos e intereses colectivos

- Reparación de los perjuicios causados a un grupo

En resumen, los medios de control son mecanismos judiciales que buscan la protección del interés general y de la administración pública frente a interferencias que pretendan desviar los fines y principios de la administración.

### **El control de tutela**

Es el control que realizan las autoridades centrales sobre los organismos descentralizados territorialmente y por servicios. Tiene como fin inspeccionar los actos de los servidores públicos y las actuaciones de los organismos descentralizados.

El control de tutela está basado en la dependencia no jerárquica para coordinar, orientar e instruir sus actividades conforme a los objetivos trazados por el gobierno, armonizando la actividad administrativa sin que conlleve la posibilidad de impartir órdenes (Rodríguez, 1998, citado por Carreño, 2001). El ejercicio de este control es excepcional y se aplica según lo contemplado en la ley.

### **La moción de censura**

Es una *“función de control político para requerir y emplazar a los ministros del despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado”* (El Tiempo, 2018). Esta figura se encuentra contemplada en el artículo 135 constitucional y en el Reglamento del Congreso de la República.

Dicha moción, para ser convocada por parte del Congreso, necesita la aprobación por parte de una décima parte de sus integrantes. Esta figura contribuye al control de las decisiones de los funcionarios públicos y coadyuva a asegurar un sistema de igualdad democrática.

### **La Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes**

Esta Comisión es la encargada de ejercer funciones judiciales contra los aforados constitucionales. En el caso de que estos altos funcionarios cometan un delito o una mala conducta, *“lo investiga la Cámara, por conducto de la Comisión de Investigación y Acusación, y lo juzga el Senado”* (Castro, 2014).

## **El control fiscal**

El control fiscal es realizado por la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales y municipales. Según la Sentencia C-374/95, “*es una actividad de exclusiva vocación pública que busca asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, para asegurar los fines esenciales del Estado*”. El control fiscal vela por el buen manejo de los recursos y bienes públicos, verifica que se haya realizado una buena a gestión fiscal en la administración, investiga posibles sobrecostos en los servicios, promueve la protección de los bienes públicos y vigila que los recursos públicos se inviertan en los proyectos para los cuales fueron destinados. Por lo tanto, si en el ejercicio de este control se evidencia que existen circunstancias de detrimento patrimonial, se da apertura al proceso de responsabilidad fiscal y se vinculan los servidores públicos que sean presuntamente responsables.

## **Control del Ministerio Público**

La Procuraduría General de la Nación es la entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo y las personerías. La PGN es un organismo que ejerce tres funciones:

- Función preventiva
- Función de intervención
- Función disciplinaria

La PGN juzga las presuntas faltas disciplinarias cometidas por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. También es un organismo garante de los derechos humanos. Por ende, el control del Ministerio Público no puede entenderse como una inferencia en la gestión pública, sino que son un conjunto de estrategias que buscan reducir las faltas y violaciones de derechos humanos en el ejercicio de la administración.

## **Mecanismos de control ciudadano a la administración**

Los ciudadanos, al ser el constituyente primario, tienen a su disposición una serie de mecanismos de participación ciudadana, que tienen como propósitos fundamentales ejercer un control ciudadano de los actos de la administración,

buscar la materialización del interés general y propender por la garantía de un gobierno abierto y transparente con sus ciudadanos.

Los mecanismos de participación con los que cuentan los ciudadanos para realizar el respectivo control sobre los actos de la administración respecto al tema objeto de estudio, son:

- La veeduría ciudadana
- El cabildo abierto
- Consulta popular
- La iniciativa popular
- La revocatoria del mandato

Estos mecanismos de participación ciudadana contribuyen a la buena gestión de la administración y ayudan a consolidar la legitimidad del Estado y la confianza ciudadana en las actuaciones de la administración.

En resumen, los diversos controles internos y externos de la administración garantizan el Estado Social de Derecho y promueven la contención del poder y la consolidación del sistema de pesos y contrapesos.

### **Responsabilidad del servidor público**

Todo acto contrario a la Constitución y la ley en que incurra el servidor público dará origen a una serie de responsabilidades que variarán según el análisis del caso en concreto. *“Todas las acciones y decisiones libres por fuera del campo de autonomía funcional que les es permitido a algunos servidores públicos son punibles por no estar reconocidas como producto del ejercicio de la libertad jurídica”* (Isaza, 2009). Las responsabilidades que pueden surgir son:

- Responsabilidad administrativa
- Responsabilidad disciplinaria
- Responsabilidad fiscal
- Responsabilidad penal
- Responsabilidad civil

Según la naturaleza del hecho, se dará origen a uno u otro tipo de responsabilidad, porque el Estado busca sancionar *“todas las conductas de los servidores públicos constitutivas de infracción a la relación de servicio y*

*que determinan una inadecuada satisfacción de intereses públicos que la organización política tiene trazados” (Isaza, 2009).*

## **Conclusiones**

El poder discrecional es una parte necesaria e irrenunciable de la actividad de la administración (Otero, 1995), que posibilita la materialización de los derechos humanos y los principios democráticos (Villoría, 2016). Es una herramienta de concreción del poder del Estado que contribuye a fortalecer la toma de decisiones actualizadas y acordes en cada caso concreto. La labor del servidor público no puede “reducirse a una simple atribución mecánica de los postulados generales, impersonales y abstractos consagrados en la ley a casos concretos, pues se estarían desconociendo la complejidad y la singularidad de la realidad social” (Caicedo, 2017). El poder discrecional es una medida necesaria y útil dada la multiplicidad de funciones que tiene el Estado. Desconocerlo implica ignorar que el legislador no tiene la facultad de contemplar todas las circunstancias que pueden ocurrir en el ejercicio de la administración.

El uso del poder discrecional facilita al servidor el uso de la norma.

No es una facultad de carácter arbitrario, pues la motivación de la decisión discrecional se erige como el aspecto esencial en la expedición del acto. Además, el ordenamiento jurídico colombiano posee una serie de controles, internos y externos, para vigilar el uso de este poder en las actividades de la administración.

El uso de este poder es un ejercicio objetivo, ya que todo acto que se encuentra fuera de los límites legales y constitucionales será un acto que se declare como arbitrario.

## Referencias

- ¿Qué es y cómo funciona una moción de censura? (2018, 11 de septiembre). El TIEMPO.  
<https://www.eltiempo.com/politica/congreso/que-es-y-como-funciona-la-mocion-de-censura- contra-ministros-266518>
- Arias, G. (2010). A Vueltas Con La Discrecionalidad Administrativa. *Revista NOVUM JUS* 4(1), 127- 150.  
<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/17073/1/A%20vueltas%20con%20la%20discrecionalidad%20administrativa.pdf>
- Ariel, C. (2007). Acto administrativo. 1a edición. Bogotá, Colombia: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Barrera, J. (2008). Competencia discrecional, Constitución Política y responsabilidad del funcionario público. *Derecho Y Realidad*, 6(11).
- Batet, M & Lasagna, M (2008). Independencia y control de la discrecionalidad en la función pública.
- Seminario en Transparencia y Buen Gobierno: hacia un Gobierno Abierto y Participativo, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores. Monterrey, Mexico.
- Constitución Política de Colombia 1991, (1991, 20 de julio). Gaceta Constitucional No. 116.
- Departamento Administrativo de Función Pública (s.f.). Concepto de servidor público.
- Gamboa, J, Puentes, S & Ysidora, P. (2016). Importancia del control interno en el sector público.  
*Revista Publicando* 3(8), 487-502.
- Martínez, Y, Pardo, G & Cepeda, R. (2006). Medios de control de la actuación administrativa. [Trabajo de pregrado, Universidad libre]. Archivo digital.  
<https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/3643>
- Murillo, J. (2014). Las facultades discrecionales en el Estado Social de Derecho Colombiano: una aproximación a la discrecionalidad técnica desde la doctrina y la jurisprudencia. [Tesis de Maestría. Universidad del Rosario]. Archivo digital.  
<https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/9638>
- Navarro, M. (2013). Discrecionalidad administrativa. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad* (3). 200-205.
- Procuraduría General de la Nación. (s.f.). Objetivos y funciones de la PGN.  
*Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (65). 5-38.

## Sobre la autora



### **Lizeth Susana Valencia González**

Abogada de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y Administradora Pública de la Escuela Superior de Administración Pública, especialista en Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración Pública y actualmente se encuentra cursando la Maestría en Derecho Constitucional de la Universidad Libre. Entre los logros a destacar se encuentran ser coautora del régimen disciplinario y la autora del reglamento interno del Tribunal Disciplinario de Asuntos Docentes de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, cuenta con más de cuatro años de experiencia profesional en el sector público en temas relacionados con servidores públicos y derecho disciplinario. En la actualidad se desempeña como contratista en la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Escuela Superior de Administración Pública.

Correo electrónico:  
[susana.valenciaconsultorias@gmail.com](mailto:susana.valenciaconsultorias@gmail.com)