



**PARTICIPACIÓN
COMO MECANISMO
DE LUCHA PARA EXIGIR
EL DERECHO
A LA CIUDAD**

GUÍA PARA LA ACCIÓN



Habitat International Coalition
América Latina

REGION
Conectada con la democracia

MISEREOR
IHR HILFSWERK





PARTICIPACIÓN COMO MECANISMO DE LUCHA PARA EXIGIR

EL DERECHO A LA CIUDAD

GUÍA PARA LA ACCIÓN



Habitat International Coalition
América Latina



Conectada con la democracia



• IHR HILFSWERK



**Participación como mecanismo de lucha para exigir
EL DERECHO A LA CIUDAD.**
Guía para la acción.

Corporación Región (2025). Participación como mecanismo de lucha para exigir el derecho a la ciudad. Guía para la acción.

ISBN: ISBN: 978-958-8134-86-4

Medellín

Febrero 2025

Corporación Región

Carrera 45 No. 49 A 16, piso 10, Edificio Central de Comfama

comunicaciones@region.org.co

www.region.org.co

Dirección

Isabel Sepúlveda Arango

Textos

Fernando Zapata

Politólogo con maestría en Procesos Urbanos y Ambientales.

Coordinador del equipo Derecho a la Ciudad y al Territorio, Corporación Región.

Marcela Londoño Ríos

Comunicadora Social con maestría en Gobierno y Políticas Públicas.

Derecho a la Ciudad y al Territorio, Corporación Región.

Coordinación editorial: Elizabeth Aristizábal y Fernando Herrera

Diseño y diagramación: Luisa Santa

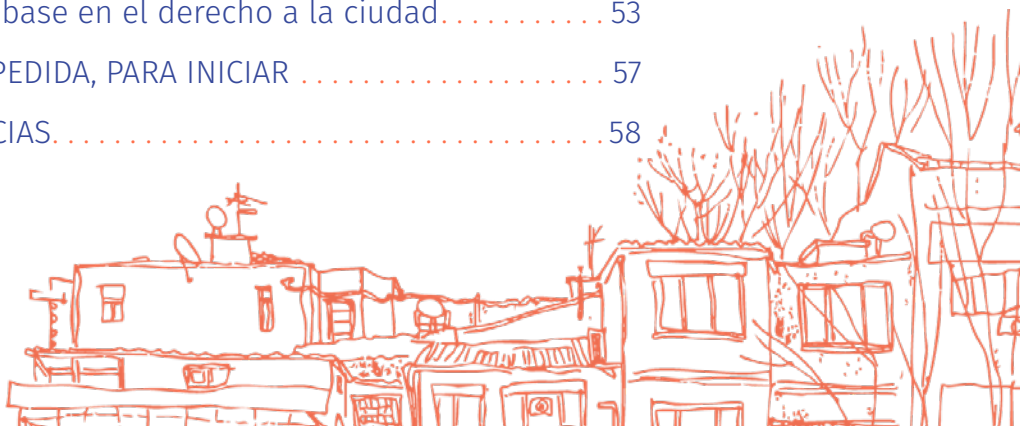
Impresión: Litografía Nicolás Aristizábal (Medellín-Colombia)

Fotografías: Archivo fotográfico Corporación Región

Para la elaboración y publicación de esta guía, la Corporación Región cuenta con el apoyo financiero de la agencia de cooperación alemana Misereor en el marco del proyecto "Fortalecimiento de la ciudadanía organizada para la garantía del derecho a la ciudad en el Valle de Aburrá". Esta publicación sin ánimo de lucro tiene fines educativos y puede reproducirse parcial o totalmente de forma impresa o digital, citando y respetando su fuente.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
PARA QUÉ ES ESTA GUÍA	7
DERECHO A LA PARTICIPACIÓN COMO SUSTENTO POLÍTICO DEL DERECHO A LA CIUDAD	11
Acercamiento a la noción de derecho a la ciudad	12
Derecho a la ciudad como derecho	13
Participación, exigibilidad e incidencia	20
Derecho a la participación democrática en Colombia	24
Mecanismos de participación ciudadana	28
Exigibilidad del derecho a la ciudad en Colombia	30
CONTROL SOCIAL PARA LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA CIUDAD	37
Control social a la gestión pública	38
Gestión y políticas públicas	43
Relación entre políticas públicas, la gestión pública y el control social para la garantía del derecho a la ciudad	48
Metodología para el control social con base en el derecho a la ciudad	53
UNA DESPEDIDA, PARA INICIAR	57
REFERENCIAS	58





PRESENTACIÓN

La precarización de la democracia hace necesario rebelarse, asumir lo político como una construcción colectiva en disputa y recuperar la participación como mecanismo de lucha. Para ello, es necesario el reconocimiento crítico de las limitaciones del régimen político y de las frustraciones que genera, para pugnar por la transformación de la realidad y construir una mejor democracia, fortaleciendo y diversificando los repertorios de acción colectiva, entendidos como posibilidades para la movilización social, la exigibilidad, la incidencia y el control social a la gestión de lo público.

Esto implica asumir la democracia como una construcción colectiva y conflictiva de lo político, cuestionando la noción de que es algo ya dado y estable. La comprensión conservadora de lo público suele basarse en paradigmas como el Estado-nación reducido a sus mínimos, la democracia liberal-representativa y la versión apenas formal de los derechos humanos. Pero, la realidad nos permite cuestionar la vigencia de estos paradigmas al observar que en la actualidad no cumplen con las promesas que les dieron origen, y ante las necesidades actuales aparecen como reduccionistas e insuficientes.

Las aproximaciones críticas señalan que el Estado, la democracia representativa y los derechos se utilizan como fetiche con el que se puede inducir el engaño de la sociedad. Cambios ocurridos en la historia reciente como la salvaje implementación del neoliberalismo (Zárata, 2011), con la concepción del territorio y las personas reducidas a recursos explotables económicamente (capital humano, capital social, capital natural), el creciente poder transnacional de empresas privadas, la injerencia de gremios



económicos en la toma de decisiones públicas, la adopción de la gerencia y administración empresarial para gobernar lo público (corporativización de lo público), la creciente erosión de la ciudadanía para convertirla en usuaria o clientela, la masificación de dispositivos de comunicación que inducen comportamientos políticos y modifican la cultura de masas con la superstición del éxito individualista basado en la acumulación y la capacidad de consumo como parámetros de felicidad; todo esto cuestiona y corroe el Estado, la democracia y los derechos. Sin embargo, no significa que hayan perdido su vigencia, sino que están expuestos a la manipulación basada en el privilegio y la exclusión, poniendo en entredicho su alcance real.

En este sentido, el derecho a la participación, entendido como mecanismo de lucha, ofrece posibilidades de acción que surgen en el reconocimiento de la democracia deficitaria para cuestionar sus límites y superarlos, en una lógica que va de lo particular y concreto a lo estructural. Lo contrario a reconocer en la participación un mecanismo válido para afrontar las conflictividades y fortalecer las luchas sociales y así generar transformaciones políticas, es suponer que la historia se ha detenido y no queda más que someterse al poder establecido y resignarse a un mundo estático e injusto que se extiende insoportablemente hasta el fin de los tiempos, o radicalizarse hasta el extremo de considerar que solo queda la violencia o el delito político (rebelión, sedición y asonada) para superar los conflictos sociales. La historia ha demostrado que resignarse no permite superar nada, y que radicalizarse resulta insuficiente para encontrar soluciones a las injusticias que aquejan nuestra sociedad.

Es importante afirmar, además, que la democracia debe territorializarse para que sea verdadera. Lo público no se da solo en la institucionalidad, ni lo político sucede solo en la centralidad del país, necesariamente deben arraigarse en los territorios, porque es allí donde tienen lugar la vivencia personal (la ciudadana y el ciudadano), la cotidianidad, la identidad colectiva y la diversidad nacional, las luchas sociales y aquello que requiere la acción del Estado (lo político); es allí donde acontece la vida en común. Territorializar la democracia significa dar valor a las luchas de los sectores populares. En los centros urbanos esto se expresa, entre otras cosas, en la reivindicación por el derecho a la ciudad y el cuidado del territorio popular.

Por estas razones cobra sentido reconocer en la participación un mecanismo de lucha. De eso trata esta guía.



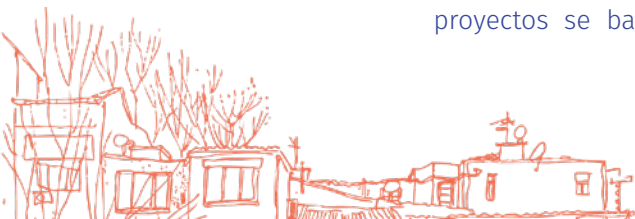


PARA QUÉ ES ESTA GUÍA

Para empezar, es importante definir la propuesta de este documento. El punto de partida es plantear que, desde la interpretación del derecho a la participación como mecanismo de lucha, se puede reivindicar y exigir el derecho a la ciudad. Hay que advertir de entrada que no se está proponiendo una base teórica, sino un llamado a la acción. En este sentido, hay que señalar que la utilidad de esta guía es limitada. Esta publicación tiene una finalidad pedagógica y está orientada a organizaciones sociales y comunitarias, así como a personas interesadas en fortalecer sus capacidades para promover y exigir el derecho a la ciudad, con el propósito de avanzar hacia la confrontación de las ciudades-mercancía y contribuir a otro mundo posible desde los territorios populares para avanzar hacia las ciudades-derecho y para la vida digna.

Esta guía corresponde a la segunda publicación dedicada al derecho a la ciudad y al territorio. La primera, *El Derecho a la Ciudad: Guía para su Comprensión y Materialización* (2021), correspondió a la definición, caracterización y fundamentación normativa de este derecho. En la presente se establece la relación entre el derecho a la participación y el control social a la gestión pública para la exigibilidad del derecho a la ciudad.

Desde el año 2011, el equipo de Derecho a la Ciudad y al Territorio de la Corporación Región, en colaboración con organizaciones sociales y comunitarias, y la financiación de la agencia de cooperación Misereor, viene desarrollando proyectos orientados a promover la organización y la exigibilidad de este derecho en los municipios del Valle de Aburrá (Colombia), a la vez que mantiene relaciones de mutua colaboración con procesos internacionales como la Coalición Internacional del Hábitat para América Latina (HIC-LA) y la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. Dichos proyectos se basan en el acompañamiento y fortalecimiento



de procesos organizativos e iniciativas comunitarias, la generación de espacios formativos, el cuidado del territorio popular y la construcción participativa de conocimiento. Esta guía recoge parte de esa experiencia y la pone en función de aportar a la cualificación de capacidades para la participación activa e incidente y la movilización social por la exigibilidad del derecho a la ciudad.

El contenido de esta guía se presenta en dos partes que tienen el propósito de establecer la relación entre participación y derecho a la ciudad, con el fin de proporcionar herramientas para su exigibilidad. En la primera parte se aborda, desde un enfoque normativo, el sustento político del derecho a la ciudad, se definen los contenidos y mecanismos del derecho a la participación en Colombia y se identifican instrumentos de políticas en los cuales hay que incidir. En la segunda parte se define qué es el control social y se describe el funcionamiento de la gestión y las políticas públicas, como instrumentos para reivindicar y proteger los avances en la materialización del derecho a la ciudad, y se finaliza con una metodología para el control social basado en este derecho.





Comunidad



presentar un programa, innovador y resiliente, con una clara propuesta de negocios y productos, y un rol de los contribuyentes. Lugar

¿Qué oportunidades genera?

- Desafío económico

- Mejores condiciones locales

- Hay un gran potencial de negocio

- Hay un gran potencial de negocio

- Hay un gran potencial de negocio

- Hay un gran potencial de negocio

- Hay un gran potencial de negocio

¿Qué oportunidades genera?

- Administración y gestión

- Gestión

- Hay un gran potencial de negocio

- Hay un gran potencial de negocio

- Hay un gran potencial de negocio

- Hay un gran potencial de negocio

- Hay un gran potencial de negocio

- Hay un gran potencial de negocio



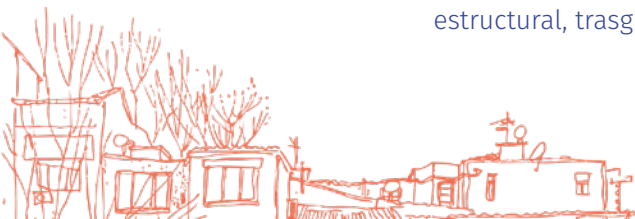
DERECHO A LA PARTICIPACIÓN COMO SUSTENTO POLÍTICO DEL DERECHO A LA CIUDAD

El derecho a la participación es parte fundamental del derecho a la ciudad, porque posibilita herramientas sociales, jurídicas y normativas que permiten avanzar en la reivindicación y materialización del derecho a la ciudad. De la misma manera, la garantía del derecho a la ciudad implicará el fortalecimiento del derecho a la participación. Esto permite afirmar que la participación es sustento político del derecho a la ciudad.

No habrá democracia, en su sentido más profundo, en tanto prevalezca la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la injusticia. No hay ciudad sin ciudadanos capaces de incidir con libertad en las decisiones que afectan su vida (Ortiz, 2008).

En tal sentido, el derecho a la ciudad es también una reivindicación política de enfoque colectivo, vinculado a la lucha social por el territorio y el acceso a los beneficios de la vida urbana en estrecha correlación con la ruralidad, en condiciones de justicia socio-espacial y climática, que no se reduce ni se agota en solo una política urbana, un proyecto de infraestructura o una norma específica (Frota & Zárate, 2020), por más beneficiosos que estos pudieran ser, ya que implica, aún en la diversidad de interpretaciones sobre el derecho a la ciudad, una visión integral, estructural, trasgresora y estratégica.

Sin derecho a la participación no puede haber derecho a la ciudad.



Acercamiento a la noción de derecho a la ciudad

El derecho a la ciudad se puede plantear de diferentes maneras que podrían agruparse en por lo menos tres grandes perspectivas: una teórico-conceptual, otra histórico-práctica y otra normativo-jurídica. Si bien es posible establecer un marco para comprender el derecho a la ciudad, por ejemplo, David Harvey considera que es un significante o un concepto al que se le dota de contenido y que se enmarca entre una concepción radical y una reformista (Harvey, 2013, pág. 200). Dentro de esa delimitación, existen matices conceptuales según distintos autores, y a la vez hay diferentes perspectivas para su comprensión, ya sea como una construcción histórica que se va dando con el devenir de las luchas sociales y territoriales, o como un conjunto de normas jurídicas que definen el contenido y alcance del derecho a la ciudad.

Sin embargo, es habitual encontrar que a pesar de los matices las diferentes comprensiones y perspectivas se influyen mutuamente. Por lo tanto, si bien no resulta acertado afirmar que existe una diferencia tajante entre las comprensiones y perspectivas, ya que, por ejemplo, la perspectiva teórica suele basarse en una comprensión histórica y el devenir histórico genera referentes normativos jurídicos, esta diferenciación resulta útil como herramienta pedagógica para representar la idea de que el derecho a la ciudad no tiene una única comprensión y que, además, es un tema que aún está en desarrollo y por tanto es susceptible de cambiar, bien por la maduración de los debates teóricos y conceptuales, bien por el cambio en la realidad a partir de la movilización social en el devenir histórico de las luchas por la ciudad, o bien por la evolución de las normas jurídicas que hacen posible la exigibilidad del derecho a la ciudad.

Desde las comprensiones teóricas, donde los planteamientos de Henry Lefebvre (1968) son fundamentales, se pueden encontrar posturas radicales como la de David Harvey en *Ciudades Rebeldes: Del Derecho de la Ciudad a la Revolución Urbana* (2012), o Edward Soja con *En Busca de la Justicia Espacial* (2014), otras más moderadas como la de Jordi Borja en *Revolución Urbana y Derechos Ciudadanos* (2012), y otras emergentes como las que se vienen generando desde perspectivas feministas como, por ejemplo, la de Ana Falú con *El derecho de las Mujeres a la Ciudad: Espacios Públicos sin Discriminaciones y Violencias* (2014), o la del Centro de Intercambio y Servicios para el Cono Sur Argentina - CISCOSA en *Hacia Ciudades Feministas* (2019), o la de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad en el *Manifiesto por el Derecho a la Ciudad de las Mujeres* (2020), entre otras.



El derecho a la ciudad puede pensarse además en un sentido práctico e histórico, como un acontecer que se va haciendo con la experiencia, como una construcción siempre en conflicto. Tal como lo propone Manuel Delgado Ruiz desde *Ciudad Líquida, Ciudad Interrumpida* (1997), o como lo describe Emilio Pradilla Cobos en *Las Transformaciones de los Conflictos y los Movimientos Sociales en las Ciudades Latinoamericanas* (2016), dando lugar e importancia a los conflictos territoriales, políticos, económicos, culturales, identitarios y sociales, como parte de dicha comprensión práctica e histórica en la disputa por la ciudad.

También se puede pensar el derecho a la ciudad desde una perspectiva normativo-jurídica, desde la cual se considera el derecho a la ciudad en estrecha relación con el enfoque de derechos humanos, y se reivindica la necesidad de que las luchas por el derecho a la ciudad se concreten en normas (tratados internacionales, leyes y políticas públicas) para posibilitar su exigibilidad jurídica. Así lo recoge la ONU en documentos como la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, o autores como Lucas Correa Montoya en *Algunas Reflexiones y Posibilidades del Derecho a la Ciudad en Colombia: Los Retos de la Igualdad, la Participación y el Goce de los Derechos Humanos en los Contextos Urbanos* (2010). Esta perspectiva normativa sobre el derecho a la ciudad servirá de base para este documento.

Derecho a la ciudad como derecho

Desde una noción normativo-jurídica, se puede convenir en principio que el derecho a la ciudad contiene todos los derechos reconocidos por los convenios internacionales y que es en sí mismo un derecho emergente, difuso y en construcción.

En la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, se define como:

(...) el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos (2013, pág. 369).





¿Qué son derechos interdependientes y universales?

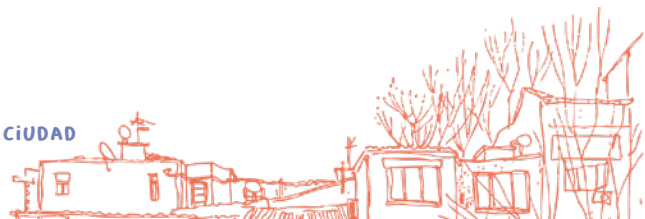
Derechos Interdependientes significa que tienen una relación con todos los demás derechos. *Derechos Universales* quiere decir que son de todas las personas, y no solo de algunas pocas.

Desde un enfoque basado en derechos, en principio todas las personas tienen derecho a la ciudad, aunque son las personas, colectivos y comunidades en situación de vulnerabilidad y exclusión quienes deben tener prioridad para la garantía de este derecho. El Estado y sus instituciones públicas son quienes tienen la obligación de garantizarlo.

El acercamiento desde una perspectiva normativa para comprender el derecho a la ciudad, en específico desde el enfoque de derechos humanos, exige la distinción de los diferentes tipos de actores involucrados en este derecho, en función de si son titulares, garantes o corresponsables:

- » **Quiénes son titulares del derecho a la ciudad:** en principio toda la población, aunque enfatizando en quienes están en condiciones de vulnerabilidad y exclusión.
- » **Quiénes son garantes del derecho a la ciudad:** el Estado y las instituciones públicas desde su obligatoriedad en la garantía, protección y respeto de los derechos.
- » **Quiénes comparten la responsabilidad de respetar el derecho a la ciudad:** es importante reconocer la corresponsabilidad que tienen actores no estatales como el sector privado, la academia, las organizaciones sociales y la sociedad en general.

Lo anterior hace necesario distinguir entre obligación y corresponsabilidad:



Distinción entre obligación y corresponsabilidad en el cumplimiento de derechos

OBLIGACIÓN DEL ESTADO	GARANTIZAR	RESPETAR	PROTEGER	EXIGIR
	SÍ	SÍ	SÍ	NO
La obligación le corresponde al <u>Estado</u> y las instituciones públicas que le conforman.	El Estado debe adoptar las medidas apropiadas para realizar plenamente el derecho (acción positiva).	El Estado debe abstenerse de interferir en el disfrute del derecho (acción negativa).	Las instituciones públicas competentes regulan que otros no interfieran en el disfrute del derecho. Esto implica ejercer control sobre otros actores.	Cuando se trata de derechos humanos de ciudadanas y ciudadanos, el Estado no es un actor habilitado para exigir el cumplimiento de derechos, ya que es garante de su cumplimiento, y por tanto está obligado a su garantía.
CO-RRESPONSABILIDAD EN LA SOCIEDAD	GARANTIZAR	RESPETAR	PROTEGER	EXIGIR
	NO	SÍ	NO	SÍ
Comparten corresponsabilidad la diversidad de actores en la sociedad, aunque deben tener mayor responsabilidad quienes pueden afectar el cumplimiento de un derecho, como es el caso del sector privado.	Los actores sociales y la ciudadanía en general no tienen la obligación de garantizar el derecho. Esto les distingue del Estado.	Todos los actores sociales están llamados al respeto de los derechos, en particular los actores privados por la capacidad de interferir en la garantía de estos.	La ciudadanía no puede generar medidas de protección para la garantía de derechos humanos, esto les corresponde a las instituciones públicas. Sin embargo, la ciudadanía puede emprender acciones por la defensa de derechos.	Toda la sociedad está implicada en la protección de los derechos, particularmente organismos multilaterales, organizaciones sociales y defensores de derechos humanos.

Fuente: Corporación Región, con base en Observación General N°3 y N°24 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC (ONU).

Para entender esto de mejor manera es importante mencionar brevemente que desde la comprensión del Estado social y democrático de derecho, el pueblo¹ es la fuente de la soberanía y, por tanto, también del poder instituyente de cuya voluntad surge el poder público y la institucionalidad que constituye al Estado

¹ El concepto de pueblo también tiene diferentes definiciones. Sin embargo, aquí se hace referencia a una noción amplia y muy básica, entendiendo pueblo como la diversidad de personas, colectivos, comunidades e identidades que conforman un territorio nacional, y por tanto hacen parte de un país.



(leyes, instituciones públicas, presupuesto público, entre otros), para que, bajo el mandato de la voluntad y el consenso popular, se administre lo público y se garanticen los derechos humanos, como sustento de la vida y para la paz (Dussel, 2006). De no hacerlo, el pueblo puede deponer o cambiar a sus mandatarios, pugnar por el cambio de leyes y por la reforma de las instituciones y políticas. Esto permite observar una clara distinción entre el pueblo y el Estado, donde el primero es la fuente viva y colectiva de la soberanía, del poder instituyente, de la legitimidad y del poder político; y el segundo es el conjunto de cargos, instrumentos, normas, entidades e instituciones públicas, con la obligación de garantizar los derechos.

La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público.
Artículo 3° de la Constitución Política de Colombia.

A la luz de lo anterior, desde la perspectiva normativo-jurídica, el reto de precisar el contenido del derecho a la ciudad implica prestar particular atención a la población en condiciones de vulnerabilidad como titular prioritaria del derecho. En ello, las instituciones públicas que conforman el Estado tienen la obligación de garantizar que mejoren las condiciones de vida y se posibilite la inclusión territorial, política, social, cultural y económica; además de proteger ante los abusos ocasionados por otros actores (privados o armados, por ejemplo), y a la vez respetar la autonomía organizativa y política, reconociendo la identidad cultural.

En otras palabras, garantizar el derecho a la ciudad implica que el Estado concentre su capacidad de acción en la población más vulnerable, posibilitando su acceso a los beneficios del desarrollo urbano y promoviendo activamente su inclusión. Esto exige el establecimiento de un sistema de gestión de los recursos necesarios, que debe ser el resultado de un ejercicio de redistribución, basado en mayores cargas impositivas a los más beneficiados en el progreso urbano, para invertirlos en los territorios con mayores índices de exclusión y desigualdad, en condiciones que garanticen la permanencia y prevengan los procesos de expulsión.

Según la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (páginas 370-372), este derecho estaría compuesto además por los siguientes fundamentos y principios estratégicos:

1. El ejercicio pleno de la ciudadanía y la gestión democrática de la ciudad.
2. Función social de la ciudad y de la propiedad urbana.
3. Igualdad, no discriminación.
4. Protección especial de grupos y personas en situación de vulnerabilidad.
5. Compromiso social del sector privado.
6. Impulso de la economía solidaria y políticas impositivas progresivas.

El primero de estos fundamentos estratégicos se refiere al ejercicio pleno de la ciudadanía y a la gestión democrática del territorio, haciendo hincapié en el derecho





a la participación como sustento para la realización de este derecho. Esto implica disponer de los mecanismos necesarios para participar en la toma de decisiones relacionadas con el presente y el futuro del territorio, en el gobierno de lo público y la gobernanza de lo común. Dicha participación debe ser amplia, inclusiva y activa en la planificación y gestión de la ciudad, así como en el control ciudadano de las políticas y del presupuesto, con el fin de fortalecer la transparencia en la gestión de lo público.

Este primer fundamento se pone en relación con otros cinco, desde la protección especial de grupos y personas en situación de vulnerabilidad, la igualdad y la no discriminación, además de involucrar elementos económicos como la exaltación de la función social de la ciudad y de la propiedad privada, y el impulso de políticas impositivas progresivas que cuestionan la primacía del lucro y el interés privado que privilegian la mercantilización de la ciudad y de sus recursos, abogando además por alternativas de economía solidaria y llamando la atención de forma explícita hacia el compromiso del sector privado.

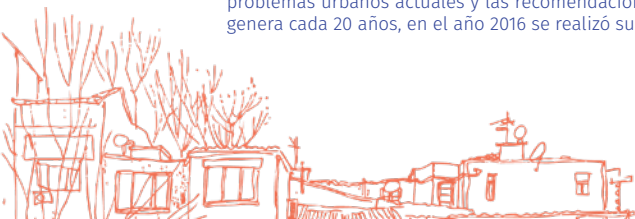
Esta interpretación del derecho a la ciudad implica concebir los territorios urbanos como bienes comunes², y asumir una comprensión amplia del concepto ciudad (siempre en relación con la ruralidad y la naturaleza), en el que se identifican tres dimensiones (Corporación Región, 2021):

- » Política
- » Material (territorial, físico-espacial y económica)
- » Simbólica o sociocultural

Al respecto, resulta ilustrativo el *Documento de Política 1: Derecho a la Ciudad y Ciudades para Todos* (ONU-Hábitat, 2016), que hizo parte de los documentos de discusión para el debate sobre la Nueva Agenda Urbana³. En este documento se plantean los siguientes contenidos del derecho a la ciudad:

² El bien común urbano se define como una cuestión abierta, contextual y sobre todo política: (...) es un recurso común cuando existe una comunidad que lo reclama como tal (Castro & Martí, 2016, pág. 135). Ejemplos de bienes comunes urbanos son los territorios populares, el uso del espacio público, el ambiente, el aire (y su calidad), las políticas públicas siempre y cuando sean reivindicadas desde procesos sociales. Y, en un sentido político más amplio, se podría afirmar que la ciudad y lo público son bienes comunes en sí mismos, ya que solo son posibles gracias a la confluencia de los esfuerzos comunes de una sociedad.

³ La Nueva Agenda Urbana es un documento de la ONU resultado de la discusión entre los Estado miembros sobre los problemas urbanos actuales y las recomendaciones que se deberían asumir por los Estados para corregirlos. Esto se genera cada 20 años, en el año 2016 se realizó su tercera versión, en la ciudad de Quito Ecuador.



Pilares del derecho a la ciudad

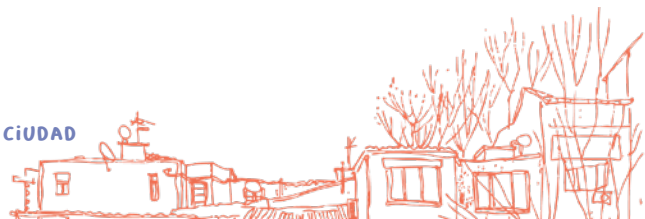
Contenidos ONU Hábitat III	Pilar 1 Distribución espacialmente justa de los recursos	Pilar 2 Acción política y normativa	Pilar 3 Diversidad social, económica y cultural
	<ul style="list-style-type: none"> • Tierras para vivienda y medios de subsistencia y la desmercantilización del espacio urbano. • Patrimonio urbano, espacio público y biodiversidad. • Acceso a los servicios básicos y la infraestructura y el control de la contaminación. • Asentamientos informales y no planificados. • Resiliencia, el cambio climático, la gestión de riesgos y desastres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernanza inclusiva. • Planificación urbana inclusiva. • La ciudadanía. • La facilitación de la participación, la transparencia y la democratización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de los actores sociales, en particular el género, para la migración y los refugiados. • Adopción de una práctica cultural, la identidad, la diversidad y el patrimonio. • Ciudades más seguras, medios de vida, el bienestar y la seguridad social. • El riesgo de pobreza y vulnerabilidad del empleo. • Economía inclusiva y economía de la solidaridad.

Fuente: Corporación Región, con base en: Documento de Política 1: Derecho a la Ciudad y Ciudades para todos. ONU hábitat III. 2016.

En el Pilar 2 sobre Acción Política y Normativa, se relaciona a la importancia y necesidad del agenciamiento político colectivo a través de la gobernanza inclusiva con el cuidado y la construcción de lo público, por lo que resulta fundamental la planificación inclusiva para avanzar en mayor y mejor participación política, como elemento que a su vez viabilizaría mayores niveles de democratización y transparencia en la gestión y el gobierno de la ciudad. Este pilar se relaciona con la distribución espacialmente justa de los recursos (Pilar 1) y el reconocimiento de la diversidad social, económica y cultural (Pilar 3) para garantizar el derecho a la ciudad.

¿Qué es gobernanza inclusiva?

La gobernanza inclusiva es necesaria para garantizar el derecho a la ciudad, lo que implica que el sector público debe propiciar que diferentes tipos de actores (públicos, sociales, comunitarios, privados, académicos) trabajen de manera coordinada para lograr la inclusión territorial, económica, política, cultural y social de las comunidades y territorios más vulnerables.



Es importante resumir lo que se ha mencionado hasta aquí sobre la relación entre el derecho a la ciudad y el derecho a la participación, tomando como referentes la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* y el *Documento de Política 1: Derecho a la Ciudad y Ciudades para Todos*.

Derecho a la participación en el derecho a la ciudad

Con base en		Contenidos sobre participación	Para propiciar
Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad	Fundamentos y principios	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Disposición de mecanismos para la toma de decisiones relacionadas con el territorio y el gobierno de lo público y de lo común. ▶ Planeación y gestión de la ciudad. ▶ Control ciudadano sobre políticas y el presupuesto para fortalecer la transparencia en el manejo de lo público. 	La protección especial de grupos y personas en situación de vulnerabilidad, la igualdad y la no discriminación. (Fundamentos y principios estratégicos 3 y 4).
			La función social de la ciudad y de la propiedad urbana y el impulso de políticas impositivas progresivas, abogando por alternativas de economía solidaria y llamando la atención hacia el compromiso del sector privado. (Fundamentos y principios estratégicos 2, 5 y 6).
Documento para la Nueva Agenda Urbana	Pilar 2. Acción política y normativa	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Agenciamiento político colectivo y gobernanza inclusiva para el cuidado y construcción de lo público. ▶ Planificación. ▶ Democratización y transparencia en la gestión y el gobierno de la ciudad. 	La distribución espacialmente justa de los recursos (Pilar 1).
			El reconocimiento de la diversidad social, económica y cultural (Pilar 3).

Fuente: Corporación Región, con base en Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Foro Social Mundial, Foro Urbano Mundial, 2001; y Documento de Política 1: Derecho a la Ciudad y Ciudades para Todos, ONU Hábitat III, 2016.

De esta manera, queda más claro que el derecho a la participación es parte fundamental del derecho a la ciudad, algo que se puede observar en por lo menos tres asuntos:

- 1. La gestión política de la ciudad:** en relación con los mecanismos para participar en la toma de decisiones, el agenciamiento político colectivo y la construcción de lo público. También es importante el reconocimiento de los conflictos, la movilización y la protesta social, además del control social a la gestión pública.
- 2. La gestión pública de la economía y del territorio:** relacionado con modelos de desarrollo, el ordenamiento territorial, la función social de la ciudad y de la propiedad.
- 3. Reafirmar la identidad, la pluralidad, la diversidad y la diferencia:** referido a la construcción y gestión social del hábitat, la protección ante la vulnerabilidad, el cuidado del hábitat y de la naturaleza, además del respeto y el reconocimiento de las formas organizativas y las posturas políticas.



Esto implica que la materialización del derecho a la ciudad requiere de gobernanza y participación ciudadana para la planeación, la gestión de recursos y el gobierno de lo público. Además, es necesario generar referentes normativos que permitan exigir este derecho ante la justicia, y construir planes, programas, proyectos y políticas públicas de forma participativa, con el fin de generar equidad, proteger a los grupos y personas en situación de vulnerabilidad y combatir la discriminación, priorizando la función social de la ciudad y el impulso de políticas impositivas progresivas. Ello genera condiciones favorables para transformar la tendencia profundamente inequitativa e injusta que tienen las ciudades-mercancía actualmente, para avanzar hacia una ciudad-derecho, con el protagonismo de una ciudadanía participativa, bajo una noción de democracia que trascienda el déficit democrático actual.

El derecho a la ciudad también implica participar activamente de las decisiones públicas.

Por lo tanto, la dimensión política y abierta del derecho a la ciudad no es incompatible con su reconocimiento legal. Los segmentos que niegan la exigibilidad del derecho a la ciudad, incluso en el marco de los derechos humanos, obstaculizan el progreso de las conquistas sociales. Es verdad que el derecho a la ciudad no se ajusta a la visión liberal de los derechos, siendo mucho más sofisticado y transgresor por representar una propuesta colectiva, pero eso no elimina su exigibilidad jurídica (Frota & Zárate, 2020, pág. 12).

Por este motivo, es necesario resaltar la importancia de la estrecha relación entre el derecho a la ciudad y el derecho a la participación, en tanto ambos aluden a la necesidad de garantizar otros derechos, y permiten reivindicar los que están emergiendo y aún están por declararse.

Participación, exigibilidad e incidencia

La ciudad como derecho se plantea como contrapoder que puede desafiar al sistema de intereses y políticas que propician la injusticia socio-territorial y restringen, amenazan o impiden el avance en la garantía de derechos en ámbitos urbanos. Para esto es fundamental contar con un contexto democrático favorable y condiciones adecuadas en las instituciones públicas, capacidades individuales y colectivas, y mecanismos prácticos que hagan posible la realización de acciones de exigibilidad. Esto implica comprender los alcances de cada uno de estos componentes:

Condiciones: hace referencia a la existencia de contextos societales⁴, jurídico-normativos, políticos y público-institucionales que ofrezcan condiciones apropiadas y

⁴ Contexto societal hace referencia a los asuntos que como sociedad en general se legitiman y se consideran como aceptables en el reconocimiento y tramitación de conflictos de interés público. De manera que ante una tramitación más democrática se debería corresponder un tratamiento menos violento de los conflictos.



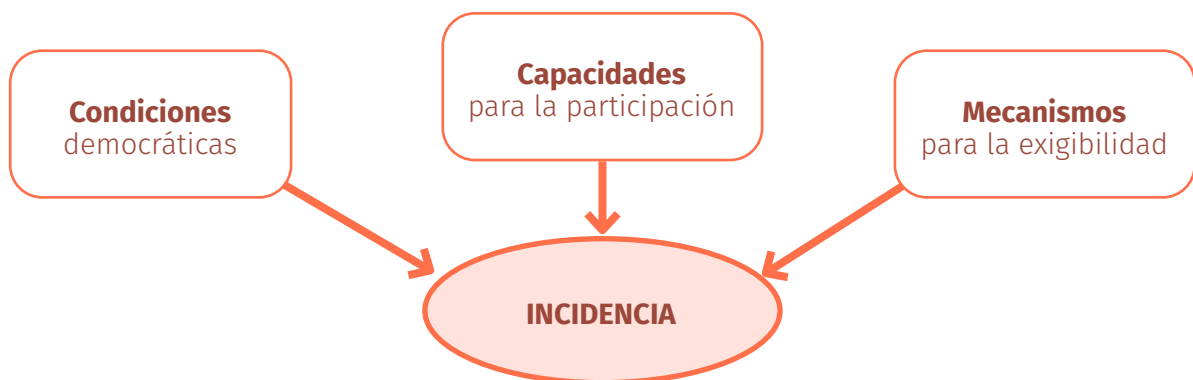
garantías democráticas y de justicia, para una ciudadanía en posibilidad de participar activamente en la construcción colectiva de lo público y motivar respuestas efectivas en el Estado. Esto además es fundamental para que una sociedad pueda tramitar las conflictividades (sociales, culturales, políticas, económicas, territoriales, entre otras) sin recurrir al conflicto armado y la rebelión.

Capacidades: se refiere a gobiernos e instituciones públicas en capacidad de reconocer y responder a las demandas de la ciudadanía, para la adopción de medidas adecuadas y generar políticas acordes a esas reivindicaciones, con la garantía, protección y respeto de los derechos humanos. Para la ciudadanía las capacidades están asociadas a la formación (política, territorial, técnica, entre otras relacionadas con el fortalecimiento de la capacidad propositiva), la convocatoria, la organización colectiva y de comunicación, como fundamentos para que el derecho a la participación se ejerza tanto a través de instancias y mecanismos formales como de origen popular o no formal. Estos últimos están comúnmente relacionados con derechos como la libertad de expresión, la libre asociación, la movilización y la protesta.

Mecanismos: alude a metodologías, procedimientos, instancias, dispositivos, y demás instrumentos prácticos con los cuales se hace posible participar e incidir. Además, alude a la autonomía y creatividad popular para autoconvocarse, organizarse, actuar y aunar esfuerzos en pro de un bien común.

Entender la exigibilidad del derecho a la ciudad a través del ejercicio activo del derecho a la participación implica, por tanto, combinar condiciones, capacidades y mecanismos.

La exigibilidad requiere



Fuente: Corporación Región, con base en: *Estrategias para la Convergencia. Condiciones, capacidades y mecanismos para la construcción de sinergias entre actores diversos en proyectos urbanos de escala barrial, de iniciativa institucional o comunitaria* (Zapata, Olivares, & Gómez, 2017).



La exigibilidad está orientada a la incidencia, entendida como la posibilidad de generar respuestas afines a las exigencias y reivindicaciones. La incidencia puede ser política o social. La incidencia política se dirige a las instituciones públicas y a tomadores de decisiones, mientras la incidencia social es aquella que apela a ganar apoyo y legitimidad ante la sociedad. Aunque son claramente distinguibles por sus fines y por los tipos de actores a los que están dirigidas, suelen estar correlacionadas, en tanto la incidencia social frecuentemente resulta importante para incrementar las posibilidades de incidencia política.

Esto a su vez exige distinguir los tipos de exigibilidad y reconocer sus mecanismos:

Tipos y mecanismos de exigibilidad

<p>La exigibilidad es la posibilidad de reclamar la garantía, protección y realización de derechos (exigibilidad jurídica), así como demandar la adopción de decisiones en el Estado (exigibilidad política), o aportar a la construcción y reconocimiento de “nuevos” problemas públicos en la sociedad (exigibilidad social).</p>		
Exigibilidad Jurídica	Exigibilidad Política	Exigibilidad Social
<p>Hacer uso de los mecanismos constitucionales, legales y reglamentarios para exigir la garantía, la protección y la realización de derechos. Aquí es muy importante la existencia y el correcto funcionamiento de estos mecanismos para exigir justicia (justiciabilidad).</p>	<p>Hacer uso de las posibilidades que ofrece el sistema democrático para manifestar inconformidades, promover cambios y exigir la garantía, la protección y la realización de derechos. Para ello, son fundamentales tanto la democracia participativa como la representativa.</p>	<p>Hacer uso de las posibilidades para comunicar y someter al debate ciudadano la necesidad de algún cambio en la sociedad. Con la exigibilidad social se busca la legitimidad, y por tanto la aceptación, el reconocimiento y el apoyo de la sociedad. Por ejemplo, para la deliberación sobre algo en lo que la sociedad aún no construye un acuerdo, o para la protección de derechos (posiblemente no reconocidos) de sectores excluidos o en condiciones de vulnerabilidad.</p>
<p>A cada tipo de exigibilidad se le corresponden unos mecanismos.</p>		
Mecanismos jurídicos	Mecanismos socio-jurídicos	Mecanismos sociales
<p>Utilización de normas, instituciones y herramientas legales.</p>	<p>Implica la combinación de mecanismos jurídicos y sociales, orientados a la incidencia.</p>	<p>Implica ciudadanía activa y organizada, con capacidad de acción, comunicación y deliberación pública.</p>

Fuente: Corporación Región.



En consecuencia, las posibilidades de exigibilidad permiten identificar los límites de la incidencia. Así, unas condiciones adecuadas (políticas, sociales, jurídicas y económicas), una mayor capacidad de acción y mejores mecanismos de participación, se corresponden con mayores niveles de exigibilidad y mejores posibilidades de incidencia. En el sentido contrario, las condiciones precarias para participar, una baja capacidad de acción y mecanismos escasos o débiles, se corresponden con mayores dificultades para la exigibilidad y menores posibilidades de incidir en la toma de decisiones públicas.



Sin embargo, es importante tener muy presente que incluso en las sociedades con democracias robustas (cada vez más escasas), en condiciones favorables, instituciones fuertes y mecanismos relativamente efectivos, la incidencia no está garantizada, y los procesos de reivindicación también pueden ser arduos. Es así como, en sociedades con democracias deficitarias (como la nuestra), en contextos altamente conflictivos y polarizados, con capacidades insuficientes y mecanismos débiles, es la fortaleza de los procesos organizativos y de movilización lo que sirve de sustento para robustecer la exigibilidad, y aumentar así las posibilidades de incidencia.

Las luchas por el derecho a la ciudad han incentivado la participación activa entre quienes han encontrado formas para su exigibilidad, ya sea a través de instrumentos formalmente constituidos y reglamentados, como los establecidos en la Ley colombiana para la protección del derecho a la participación democrática (Ley Estatutaria 1757 de 2015), o a través de distintas manifestaciones surgidas en la sociedad organizada, como foros, mesas, protestas, manifiestos, asambleas, entre otras muchas formas. Esto también plantea la necesidad de reconocer los contenidos del derecho a la participación en Colombia, como elemento fundamental para la reivindicación del derecho a la ciudad y la exigibilidad de otros derechos estrechamente relacionados.

¿Qué significa Ley Estatutaria?

Los asuntos más importantes de la Constitución se regulan a través de leyes estatutarias. Es decir, los derechos fundamentales, la administración de justicia, la participación ciudadana y las garantías electorales tienen un cuidado especial, ya que requieren de un alto nivel de consenso político en el Congreso de la República y están sujetas a un control previo de la Corte Constitucional para determinar que las normas no sean contrarias a la Constitución.





Derecho a la participación democrática en Colombia

El derecho a la participación permite que la ciudadanía sea parte activa en la construcción de lo público desde una gama muy variada de posibilidades, como el voto, la organización política, la libre asociación, la libertad de expresión y la protesta social, entre muchas otras, con las cuales las sociedades pueden manifestar sus conflictos y construir acuerdos, a través de normas, planes, políticas y proyectos que contribuyan a transformar la realidad. El derecho a la participación también posibilita el control social de la gestión pública, a través de instancias y mecanismos como las veedurías ciudadanas y el acceso a la información pública, que son útiles para aportar al cuidado colectivo de lo público.

Colombia es un Estado social y democrático de derecho, que reconoce en el pueblo el poder soberano e instituyente del cual emana la legitimidad de las instituciones públicas responsables de la gestión de lo público y la garantía de derechos. Así está consagrado en la Constitución Política:

La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece. (Artículo 3 de la Constitución Política de Colombia. 1991).

El pueblo ejerce su soberanía mediante la democracia participativa y la democracia representativa. La democracia participativa significa que la ciudadanía tiene la facultad para autoconvocarse y definir sus propias formas organizativas, y de intervenir de forma directa para exigir la garantía, el respeto y la protección de los derechos, de expresarse y defender intereses colectivos, e intervenir en los asuntos comunes y, además, hacer seguimiento y control del poder público, para hacer parte activa en la toma de decisiones y la generación de acciones en pro del bien común. Se denomina democracia representativa a la posibilidad que tiene la ciudadanía de



elegir, mediante el voto, a quienes le representan en los espacios de toma de decisiones, por ejemplo, en la elección de concejos municipales, del Congreso Nacional, la presidencia, la gobernación, la alcaldía o las juntas administradoras locales.

Estado Social y Democrático de Derecho

La soberanía reside en el pueblo, y expresa su voluntad mediante la democracia

Democracia participativa	Democracia representativa
Se ejerce de manera directa mediante los mecanismos de participación ciudadana, en asociación con derechos como la libre asociación, la libertad de expresión y la protesta social, entre otros.	Se ejerce mediante la elección de representantes. Por eso el derecho al voto es de gran importancia para la ciudadanía, y es fundamental en una democracia.

Fuente: Corporación Región, con base en Constitución Política de Colombia.

La Constitución Política de Colombia reafirma el poder soberano del pueblo, del cual se deriva la posibilidad de participar y controlar el poder público. Dicho poder soberano también es fundamental para legitimar las facultades estatales de legislar, juzgar y administrar lo público. En consecuencia, todas las personas con nacionalidad colombiana, sin distinción alguna y en condiciones de igualdad, tienen derecho a participar. La Constitución así lo consagra, reconociendo la participación como un derecho fundamental en el que se sustentan otros derechos humanos.

Triple función de la participación: la participación cumple tres funciones, ya que 1) es un derecho fundamental que el Estado debe garantizar, 2) es un deber del pueblo y, al mismo tiempo, 3) es un medio para el ejercicio de la reivindicación de los derechos.

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.
 Artículo 40, Constitución Política de Colombia, 1991.

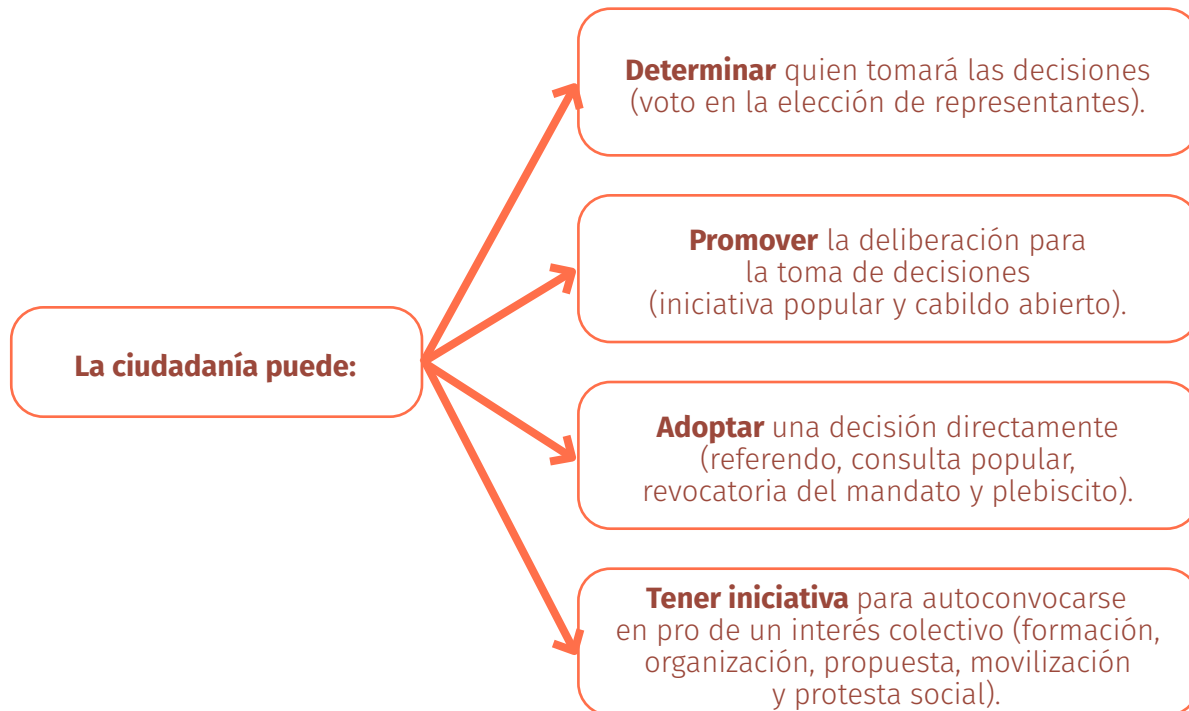
Tres funciones del derecho a la participación



Fuente: Corporación Región, con base en Sentencia C-150 de 2005.



Lo anterior implica que la ciudadanía tiene diversas formas de participación en la toma de decisiones:



Fuente: Corporación Región, con base en Sentencia C-150 de 2005.

Por tanto, el derecho a la participación tiene los siguientes atributos (artículo 109, de la Ley Estatutaria 1757 de 2015):

- Disponibilidad:** cuando el ciudadano y la ciudadana cuentan con las condiciones normativas, institucionales y sociales para participar en la construcción de lo público en los términos de equidad, con reconocimiento de la autonomía ciudadana.
- Acceso:** cuando el ciudadano y la ciudadana pueden ejercer la libre expresión, libre asociación, libre movilización, protesta social, elegir y ser elegido; en condiciones de equidad e igualdad, sin ningún tipo de discriminación, que permita la expresión de sus diferencias, intereses, posiciones políticas y visiones de futuro de manera autónoma.
- Calidad:** se refiere a la pertinencia, la oportunidad y la suficiencia de la información, así como la cualificación ciudadana para la incidencia real de la participación en la construcción de lo público y el desarrollo de procesos democráticos.
- Permanencia:** entendida como la garantía de procesos sostenibles de participación ciudadana, logrando mayor incidencia en la construcción de lo público.



¿Cuáles son las Obligaciones del Estado con la garantía del derecho a la participación?

El Estado garantizará las bases fundamentales de la democracia a través de la libre expresión, libre movilización social, libre asociación, la autonomía, formación, fortalecimiento y reconocimiento de los ciudadanos, sus organizaciones y representantes, así como la institucionalización de mecanismos, instancias, y estrategias de participación; no solo mediante el cumplimiento de la normativa legal vigente, sino a través de la difusión adecuada de información, el apoyo al control social sobre la gestión pública, la formación y la promoción de la investigación e innovación sobre la participación, entre otros. (artículo 110, Ley Estatutaria 1757 de 2011).

De todo lo anterior resulta que, para la garantía del derecho fundamental a la participación, la ciudadanía puede:

1. Elegir y ser elegida.

2. Tomar parte en mecanismos que puede desplegar el pueblo en ejercicio de su soberanía.

3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas y difundir sus ideas y programas.

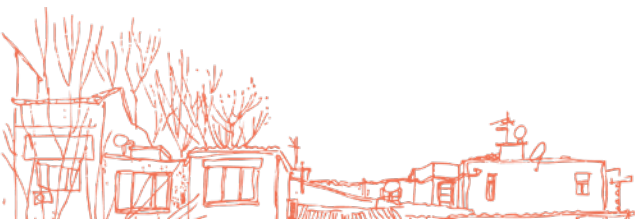
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la constitución y la ley.

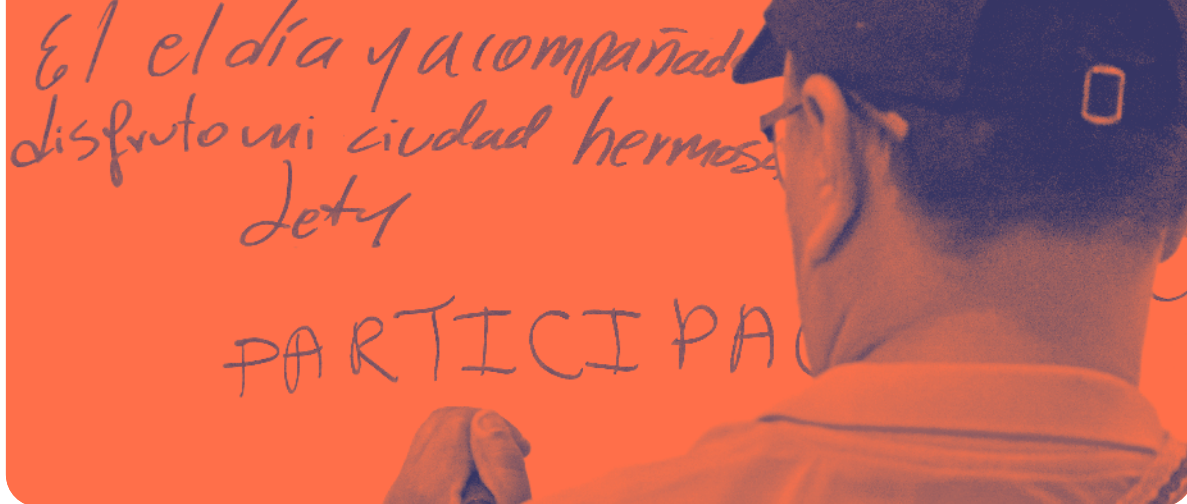
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley.

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

Fuente: Corporación Región, con base en el Artículo 40 de la Constitución Política de Colombia.





Mecanismos de participación ciudadana

Los mecanismos de participación son los medios a través de los cuales se concreta y materializa la promesa constitucional de una democracia participativa y pluralista que permite la intervención de la ciudadanía para constituir y controlar el poder político:

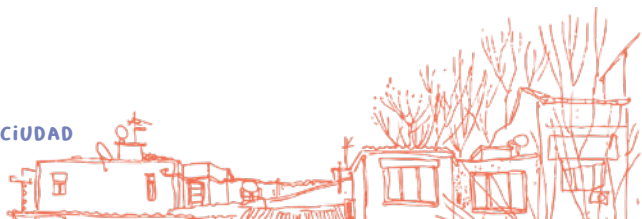
Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará (Artículo 103 de la Constitución Política de Colombia).

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

Los mecanismos de participación ciudadana se distribuyen en dos grupos (Artículo 3 de la Ley estatutaria 1757 de 2015):

- ▶ **De autoridad pública u origen formal:** Son mecanismos reconocidos y reglamentados por normas que el Estado está en obligación de garantizar, en aras del cumplimiento constitucional de la participación ciudadana y el control social en políticas, planes, programas y proyectos.
- ▶ **De origen popular o no formal:** Hacen referencia a la diversidad de maneras flexibles usadas por la ciudadanía u organizaciones civiles, para la incidencia en las decisiones públicas.

Algunos de estos mecanismos de participación pueden ser convocados por la ciudadanía, y otros mecanismos pueden ser promovidos por las autoridades públicas. En el siguiente cuadro se detalla el origen del mecanismo y sus requerimientos más significativos:



Caracterización de los mecanismos de participación ciudadana

Origen de su convocatoria	Mecanismos	Requerimientos	
De origen popular	Son promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas.	a) Iniciativa popular	Una iniciativa popular de acto legislativo o de ley presentada ante el Congreso de la República, requiere el apoyo del 5% del censo electoral. Una iniciativa popular normativa de competencia de entidades territoriales (alcaldías y gobernaciones), requiere el apoyo igual o superior al 10% del censo electoral vigente en la entidad territorial.
		b) El cabildo abierto	Ser citada con por lo menos un cinco por mil de los ciudadanos del censo electoral correspondiente.
		c) La revocatoria del mandato	La mitad más uno de votos, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.
El derecho a la participación incluye la generación de otros mecanismos democráticos como la organización, la movilización y la protesta social.			
De autoridad pública	Son promovidos por iniciativa de una autoridad pública.	d) El plebiscito	Más del cincuenta por ciento (50%) del censo electoral vigente.
Mixto	Que pueden ser de origen popular o de autoridad pública.	e) La consulta popular	Debe obtener el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.
		f) El referendo	El voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral.

Fuente: Corporación Región, con base en la Ley Estatutaria 1757 de 2015, y el artículo 2 de la Ley 134 de 1994.

¿Qué es el censo electoral?

Es la cantidad de ciudadanía habilitada para votar en un territorio determinado, definido por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Esto sirve para planear, organizar, realizar y controlar las elecciones y para definir los requisitos de algunos mecanismos de participación ciudadana como el cabildo abierto, el plebiscito y el referendo.



Es muy importante resaltar que el derecho a la participación incluye mecanismos para dar lugar a la representación o participar directamente en diferentes instancias de deliberación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública, lo que otorga legitimidad a las iniciativas origen popular o no formal, usadas por el pueblo para incidir en las decisiones públicas. Esto guarda relación con otros derechos como la libre asociación, la movilización y la protesta social. Es decir, el derecho a la participación no se agota en los mecanismos formalmente constituidos, ya que además del soporte y las garantías políticas y jurídicas descritas en la ley, la participación abarca toda una gama de posibilidades que también forman parte constitutiva de este derecho fundamental. Por tanto, no se debe impedir el desarrollo de otras formas de participación democrática que hagan posible el compromiso constitucional de promover la incidencia del pueblo en las decisiones que les afectan.

Exigibilidad del derecho a la ciudad en Colombia

El derecho a la participación habilita la posibilidad de incidir en asuntos estrechamente relacionados con el derecho a la ciudad, como la formulación y discusión de planes de desarrollo, el ordenamiento territorial y la formulación de políticas públicas, además de habilitar la realización del control social a la gestión pública.

En sentido estricto, el derecho a la ciudad aún no puede considerarse como un derecho justiciable en Colombia (Correa, 2010, pág. 50). Sin embargo, hay aspectos específicos relacionados con este derecho que pueden ser exigibles, ya que existen normas con fuerza vinculante que los reconocen. Entre estos, están los siguientes:

¿Qué es Bloque de Constitucionalidad?

Es el conjunto de acuerdos legales (como por ejemplo la firma de tratados internacionales) a los que se acoge un país, y que, por su importancia, forman parte de las normas de la mayor jerarquía, equiparables con la Constitución Política.

a. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - PIDESC

Este pacto fue firmado por el Estado colombiano y, por tanto, forma parte del bloque de constitucionalidad, lo que posibilita su exigibilidad jurídica. Sin embargo, es importante señalar que no se ha ratificado, lo que supone limitaciones en cuanto a su implementación.

Si bien el PIDESC no se formuló con el objetivo de garantizar el derecho a la ciudad, se considera uno de los referentes normativos más importantes para hacer exigible este derecho, ya que estipula contenidos



específicos de derechos colectivos directamente relacionados con la materialización del derecho a la ciudad, como, por ejemplo, el derecho a una vivienda adecuada (Observación General n.º 4), el derecho a una alimentación adecuada (Observación General n.º 12), el derecho a la educación (Observación General n.º 13), el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (Observación General n.º 14), el derecho al agua (Observación General n.º 15), la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos (Observación General n.º 16), entre otros.

Un ejemplo que permite observar la utilidad del PIDESC para la exigibilidad del derecho a la ciudad en Colombia, es cómo este pacto internacional sirve de referente para la definición de los contenidos del derecho a la vivienda adecuada, siendo este uno de los fundamentos del derecho a la ciudad.

Contenidos del derecho a la vivienda adecuada

Seguridad jurídica de la tenencia	Protección frente a desalojos, hostigamientos, expropiaciones, especulaciones en los arrendamientos o en los costos relacionados con ocupación de la vivienda.
Gastos soportables	De modo que los gastos relacionados con la vivienda no sean tan elevados que comprometan la satisfacción de otras necesidades básicas.
Asequibilidad	Garantizar a grupos en situación de desventaja o vulnerabilidad socio-económica el acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.
Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura	Hace referencia al acceso a servicios públicos domiciliarios, además de transporte público, adecuación de vías de acceso y la prevención y atención del riesgo, en caso de emergencias y desastres.
Habitabilidad	Hace referencia a seguridad y salubridad de la vivienda.
Localización	Que permita el acceso a oportunidades de empleo y de atención para niños y niñas, sin poner en peligro la salud o la vida por contaminación.
Adecuación cultural	Garantizando que la vivienda refleje la identidad cultural de sus habitantes.

Fuente: Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales-PIDESC (Observaciones Generales Nº4).

b. Ordenamiento territorial en Colombia

Según lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 sobre ordenamiento territorial, en sus objetivos y principios generales, específicamente en el artículo 1 numeral 3, entran en consonancia con algunos elementos del derecho a la ciudad para Colombia, ya que dispone:



Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

La Ley Orgánica 1454 de 2011 dispone principios rectores del ordenamiento territorial en el artículo 3, entre los cuales se resalta:

Solidaridad y equidad territorial. Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.

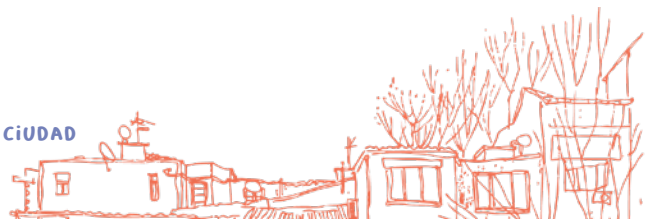
Además, la Ley 2044 de 2020, por la cual se dictan normas para sanear de manera definitiva la propiedad en los barrios populares informales, permite avanzar en el derecho a la vivienda digna y adecuada, facilitando la implementación de proyectos para el mejoramiento integral de barrios.

Un ejemplo más concreto sobre este asunto puede ser el Acuerdo Municipal 48 de 2014, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial – POT de Medellín, en cuyo Artículo 5 de este acuerdo se definen como principios rectores, los siguientes:

1. El Derecho a la Ciudad. Como la posibilidad de instaurar el sentido de “ciudad para todos”, la vida digna y el auto reconocimiento de cada uno como parte de ella. Un desarrollo territorial garante de los derechos individuales y colectivos, el desarrollo humano integral, la dignidad humana, el acceso a los recursos, bienes y servicios de la ciudad para que sea ésta el escenario de encuentro, sin ninguna discriminación, para la construcción de la vida colectiva.

2. La equidad social y territorial. Entendida como la igualdad de oportunidades de acceso a los bienes y servicios derivados del desarrollo territorial, que gestiona y promueve el Estado para su población, en especial a aquella en mayores condiciones de vulnerabilidad social, económica y ambiental.

7. La Protección a Moradores. Como fundamento de la intervención en el territorio para la protección de los habitantes de sectores en procesos de transformación y a los demás actores económicos, sin detrimento del principio de prevalencia del interés general sobre el particular,



promoviendo un ordenamiento territorial democrático e incluyente, que le apueste a la población como el centro de sus decisiones, y a su bienestar, como el objetivo principal. Con una sociedad que asume la corresponsabilidad como modelo de gestión desarrollando el principio de precaución de la ley 1523 de 2.012

15. La Solidaridad Social y Territorial. Mediante la distribución equitativa de cargas y beneficios, como un mecanismo democrático para subsanar la segregación socio espacial, previniendo las inequidades que surgen en los procesos de transformación del territorio.



En el Ordenamiento Territorial de Medellín se plantean la garantía del derecho a la vivienda digna y adecuada y al hábitat sostenible, el acceso a servicios públicos domiciliarios, el mejoramiento integral de barrios, la legalización y regularización urbanística, la gestión de riesgo de desastres, la protección a moradores, y la aplicación de instrumentos de financiación como la participación en plusvalías para redireccionar hacia el desarrollo de los barrios populares. Elementos estos que, de llegarse a implementar, representarían un avance en materia de garantizar el Derecho a la Ciudad.

Todo esto permite evidenciar que el marco jurídico que rige el ordenamiento territorial en Colombia es compatible con algunos de los elementos que componen el derecho a la ciudad, en lo concerniente a garantizar derechos como la vivienda adecuada y el hábitat sostenible, la legalización y regularización de asentamientos precarios y la gestión del riesgo de desastres. Todos estos elementos ofrecen la posibilidad jurídica de emprender procesos de exigibilidad e incidencia.

c. Mecanismos de participación para la exigibilidad del derecho a la ciudad

Los mecanismos de participación ciudadana son herramientas que ofrecen posibilidades para avanzar en la reivindicación y aportar a la materialización del derecho a la ciudad. La participación y exigibilidad deben orientarse hacia los instrumentos de política con los cuales se avanza en la materialización y garantía del derecho a la ciudad.

Si bien no existe un mecanismo de participación que por sí mismo materialice el derecho a la ciudad, potencialmente todos los mecanismos de participación ciudadana pueden contribuir a su materialización. Habiendo establecido esto, resulta útil reiterar que el derecho a la ciudad termina por materializarse con la implementación de instrumentos de política, que se corresponden con mecanismos de participación. Tal como se muestra a continuación:





Mecanismos de participación para la exigibilidad del derecho a la ciudad

Instrumentos de política		Mecanismos de participación
Planeación del desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Desarrollo. • Plan Departamental de Desarrollo. • Planes municipales y distritales de desarrollo. • Planes comunales, barriales, corregimentales o veredales de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Voto. • Iniciativa popular. • Audiencia pública. • Cabildo abierto. • Consulta ciudadana. • Referendo. • Veeduría ciudadana. • Otros mecanismos democráticos como la organización, la movilización y la protesta social.
Ordenamiento territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial • Plan de Ordenamiento Territorial. • Plan básico de ordenamiento territorial. • Esquema de ordenamiento territorial. • Instrumentos de ordenamiento ambiental. 	
Generación e implementación de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas. • Políticas gubernamentales. • Políticas de Estado. 	
Reivindicación de reformas o de reconocimiento de derechos	<ul style="list-style-type: none"> • Tratados internacionales. • Reformas constitucionales. • Leyes. • Ordenanzas departamentales. • Acuerdos municipales o distritales. 	

Fuente: Corporación Región.

Además de las normas y los mecanismos de participación para la exigibilidad del derecho a la ciudad, es importante tener presente que el control social, como parte del derecho a la participación, complementa la posibilidad de cuidar los avances en materia de derecho a la ciudad.





7
Robledo

3
Manrique

4
Atarraya

2
SANTA ROSA

6
M2

Handwritten notes on sticky notes, including:
- "El pueblo de Manrique"
- "El pueblo de Atarraya"
- "El pueblo de Robledo"
- "El pueblo de Santa Rosa"
- "El pueblo de..."



CONTROL SOCIAL PARA LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA CIUDAD

El control social a la gestión pública es una herramienta valiosa para la exigibilidad del derecho a la ciudad. Por ello resulta clave identificar objetos de control social, como objetos de interés público, que estén en relación con este derecho, prestando particular atención a instrumentos de política relacionados con planeación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la generación e implementación de políticas y de reivindicación de reformas o reconocimiento de derechos.

El control social tiene una doble utilidad en tanto mecanismo para la exigibilidad del derecho a la ciudad y la protección en los avances de su materialización. El control social sirve como mecanismo para complementar procesos de reivindicación e incidencia por el derecho a la ciudad, y resulta de utilidad para que, una vez se haya generado una respuesta pública (plan, programa, proyecto o política) que aporte a la realización del derecho a la ciudad, se ejerza el control social en función de que no se retroceda en tales avances. Por tanto, el control social se entiende de esta manera como un mecanismo que permite tanto la reivindicación como la protección en relación con los avances en la materialización del derecho a la ciudad.



Doble utilidad del control social para el derecho a la ciudad



Fuente: Corporación Región.

Para establecer cómo el control social a la gestión de lo público sirve para la reivindicación y garantía del derecho a la ciudad, se hace necesario saber qué es y cómo se realiza, para luego conocer qué es la gestión pública y qué relación hay con las políticas públicas.

Control social a la gestión pública

El control social hace parte del derecho a la participación y garantiza que la ciudadanía pueda participar e incidir en el agendamiento, el diseño, la implementación y el cumplimiento de los resultados de la gestión pública. El control social es la facultad que tienen ciudadanos y ciudadanas para hacer seguimiento, control y evaluación al poder público.

El control social tiene por objeto el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas. La ciudadanía,



de manera individual o por intermedio de organizaciones constituidas para tal fin, podrá desarrollar el control social a las políticas públicas y a la equitativa, eficaz, eficiente y transparente prestación de los servicios públicos de acuerdo con lo establecido en la regulación aplicable y correcta utilización de los recursos y bienes públicos (Artículo 61, Ley Estatutaria 1757 de 2015).

La ciudadanía puede fortalecer la gestión pública cuestionándola y exigiendo que esta mejore y lleve a cabo sus procesos de manera correcta, a la vez que puede ayudar a introducir correctivos y aportar soluciones. Para realizar control social a la gestión pública, la ciudadanía puede:

1. Solicitar información pública

2. Presentar observaciones de la labor desarrollada al ente encargado de la política pública

3. Presentar peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes

4. Presentar acciones populares en los términos de la Ley 472 de 1998

5. Presentar acciones de cumplimiento en los términos de la Ley 393 de 1997

6. Presentar Acciones de Tutela en los términos del Decreto 2591 de 1991

7. Participar en Audiencias Públicas

Fuente: Corporación Región, con base en el Artículo 62 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

¿A qué aspectos de la gestión pública se le puede hacer control social?

Todo contrato que celebren las instituciones del Estado y todos los proyectos realizados por entidades privadas que prestan el servicio con recursos públicos, estará sujeto a la vigilancia por parte de las personas, entidades y organizaciones que quieran hacerlo, de conformidad con la normatividad vigente en la materia. Salvo los aspectos que sean reservados. (Artículo 65, Ley Estatutaria 1757 de 2015).



Ruta para la realización de ejercicios de control social a la gestión pública:

Si bien no hay una única manera para realizar ejercicios de control social, a continuación se presenta una ruta (basada en la *Guía para el Control Social a la Gestión Pública en Medellín*, elaborada por la Universidad de Antioquia y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia para la Alcaldía de Medellín en el año 2019), que puede resultar útil para quienes se acercan por primera vez a este asunto.

PASO 1.

Definición del objeto de control social: La definición del objeto de control social surge del interés de la ciudadanía por realizar seguimiento en profundidad a un asunto público. Este interés puede estar dirigido, entre otros, a una política pública, un plan, programa, proyecto, contrato o actividad en la que participe el Estado o se emplee presupuesto público, aunque la entidad responsable sea privada. En el mismo sentido, definir el objeto de control requiere delimitar, precisar y tener claridad sobre el aspecto a investigar.

¿Qué es un objeto de control social?

Un objeto de control es el plan, programa, proyecto, contrato o actividad al cual se le va a realizar el control social dado el interés público que radica en este.

PASO 2.

Formalizar el ejercicio de control social: Es importante formalizar el ejercicio de control social a través de la presentación del ciudadano, ciudadana o grupo, y del objeto de control social. De esta manera, la entidad a la que se le realizará control social tendrá conocimiento del proceso y deberá disponerse para dar cumplimiento a la obligación de garantizar el acceso a la información pública y la transparencia en la gestión pública.

¿Qué es el derecho al acceso a la información pública?

Es un derecho fundamental, que recalca la obligación del Estado a garantizar el acceso a la información pública, y establece el derecho a la ciudadanía de buscar, solicitar, recibir y divulgar información relacionada con el Estado (a cualquier nivel, sea nacional, departamental o municipal), o donde se comprometan recursos públicos (en el caso que la ejecución de recursos esté a cargo de una empresa privada).
Mecanismos para la exigibilidad del derecho a la información pública:



- Consulta previa
- Audiencia pública
- Rendición de cuentas
- Derecho de petición

¿Qué es la transparencia en la gestión pública?

Implica la existencia de reglas claras y conocidas para el ejercicio de la función pública (planeación, decisión, ejecución y evaluación de programas, planes y proyectos), así como de controles para la su vigilancia.

PASO 3.

Análisis del objeto de control social: Implica entender de forma propositiva y responsable las razones por las que se quiere realizar el seguimiento ciudadano al objeto de control elegido. Por lo tanto, al emprender un ejercicio de control social se debe obtener información, estudiar y analizar de manera objetiva para establecer el uso de los recursos públicos o actuaciones del Estado, de manera que se tenga claridad sobre la observación y determinar los hallazgos.

PASO 4.

Generar informe con sugerencias, recomendaciones o denuncias: Este paso equivale al informe final de control social, donde se consigna la presentación del ejercicio, descripción de todo el proceso, quiénes lo hicieron, a qué se hizo el control, cómo se hizo la búsqueda de información, qué hallazgos arrojó la indagación y, de acuerdo con lo encontrado, establecer los aspectos positivos y negativos y plantear las sugerencias y recomendaciones a la institución a la que se hace control social o, en el caso de hallazgos dolosos, recurrir a la denuncia ante la entidad de control disciplinario, administrativo o penal competente.

PASO 5.

Socialización de resultados: Presentación pública de los resultados del ejercicio de control frente a las personas, comunidades, organizaciones o instituciones a quienes pueda interesar, incluida la institución a la cual se hizo el seguimiento u observación.

PASO 6.

Seguimiento al ejercicio ciudadano de control social: De acuerdo con los resultados obtenidos en el ejercicio de control social, expresados en sugerencias, recomendaciones o denuncias, se deben desprender acciones correctivas por parte de la institución. El seguimiento se refiere a estar al tanto de los ajustes que se lleven a cabo por la institución objeto de control.



El control social a la gestión pública también requiere de incidencia y exigibilidad, por eso es importante reconocer que existen diferentes tipos de control a la gestión pública (Suñé, Valencia, Martínez, & Orozco, 2019, pág. 11) donde el control social es solo uno entre varios que, si bien están claramente diferenciados, pueden resultar complementarios.

Tipos de control a la gestión pública

Según quién realiza el control a la gestión pública	Control Social	Derecho y deber de la ciudadanía para cualificar, acompañar, vigilar y fiscalizar la gestión pública. Lo ejerce la ciudadanía, de forma individual o colectiva.
	Control Político	Vigila y acompaña las acciones de los gobiernos, y lo hacen las instituciones políticas como el Congreso de la República, el Concejo Municipal, la Asamblea Departamental o la Junta Administradora Local.
	Control Institucional	Se realiza mediante instituciones públicas que se especializan en los diferentes aspectos de la gestión pública.
Según el objeto del control a la gestión pública	Control Judicial	Investiga que todo se realice de acuerdo con la normatividad vigente y que no se incurra en prácticas punibles. Lo realiza la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Justicia.
	Control Disciplinario	Vigila que los servidores públicos no se excedan en sus funciones. Lo realiza la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Personería Municipal.
	Control Fiscal	Vigila el uso de los recursos financieros, la conservación del patrimonio y la administración de los bienes públicos. Lo realiza la Contraloría.
	Control Financiero	Es el estudio y análisis de los estados financieros de las entidades públicas, a corto, mediano y largo plazo. Lo realiza la Auditoría General de la República, la Contaduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

Fuente: Guía para el control social a la gestión pública en Medellín.
Alcaldía de Medellín, Universidad de Antioquia. 2019.

La incidencia y exigibilidad en el control social a la gestión pública requieren reconocer y diferenciar cuales son las entidades e instituciones encargadas de realizar cada tipo de control, y emprender los mecanismos de denuncia pertinentes.

Teniendo claro lo básico sobre qué es el control social a la gestión de lo público, cómo se hace (ruta para la realización de ejercicios de control social) y cuáles son los tipos de control a la gestión pública, resulta útil conocer qué es la gestión pública y cómo se materializa en políticas públicas.

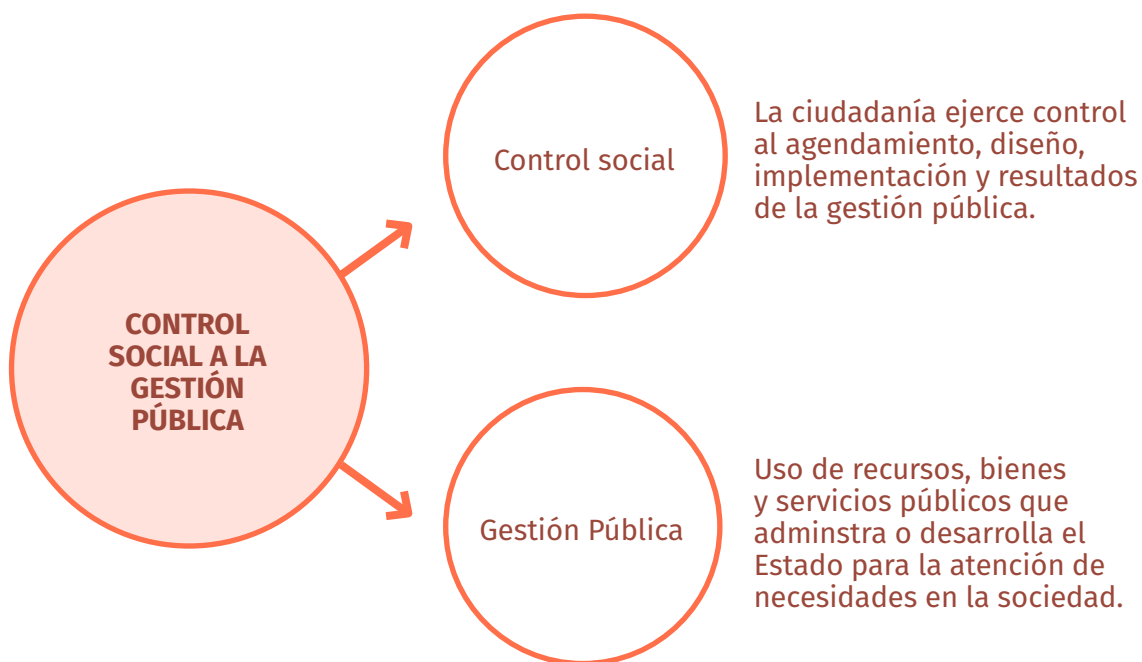


Gestión y políticas públicas

Partiendo de establecer que el control social lo realiza la ciudadanía sobre la gestión pública, se hace necesario establecer, de manera básica, qué es la gestión pública y cómo funciona.

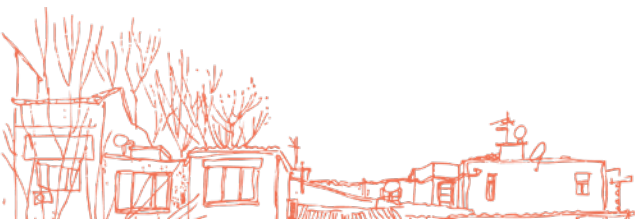
Que es la gestión pública:

Se puede entender la gestión pública como la serie de acciones y actividades que desarrollan los organismos del Estado para planear, ejecutar y evaluar las soluciones y atención a los problemas y necesidades de las comunidades, por medio de la generación de bienes de carácter público y la prestación de servicios públicos que se acuerden mediante procesos de naturaleza democrática (Suñé, Valencia, Martínez, & Orozco, 2019, pág. 35).



La gestión pública se hace operativa por medio de un ciclo de gestión, que puede sintetizarse en cuatro partes que se relacionan entre sí.

Ciclo de la gestión pública: Una forma para explicar en qué consiste la gestión pública, es a través del ciclo de gestión pública, cuyo objetivo es poner en marcha la acción del Estado, una vez que las o los tomadores de decisión en las instituciones competentes han priorizado los asuntos públicos que serán atendidos. Su objetivo es desarrollar respuestas públicas mediante la implementación de planes,



programas, proyectos y políticas (Suñé, Valencia, Martínez, & Orozco, 2019, pág. 35). El ciclo de gestión pública consiste en diagnosticar, planear, ejecutar soluciones y hacer seguimiento y evaluación de estas, donde la ciudadanía puede realizar control social en todo el proceso y a cualquiera de sus partes.

Ciclo de la gestión pública



Fuente: Corporación Región, con base en Guía para el Control Social a la Gestión Pública en Medellín. 2019.

La gestión pública se pone en marcha una vez que desde el Estado se ha definido un asunto que se va a atender, y se habilitan los recursos, las instituciones y los procedimientos para generar la acción pública. Esta acción pública puede ser muy variada, dependiendo del tipo de asunto que se vaya a atender, y puede ser un plan, un programa, un proyecto, una obra, o una norma. Dependiendo del tipo de acción y siempre que la ley lo permita, el Estado o la entidad pública correspondiente podrá generar contratos con el sector privado para llevarla a cabo, pero sin perder de vista que normalmente esto se realiza con presupuesto público.

La determinación de realizar una acción pública suele ser responsabilidad de tomadores de decisión como alcaldes, gobernadores, presidentes y demás ordenadores del gasto, aunque en ocasiones una orden judicial puede obligar a que un problema público sea atendido. Una vez definido el problema público, se debe establecer la manera en que este será atendido y se disponen los recursos necesarios para ello, lo cual implica una primera fase de diagnóstico y una segunda de planeación. A partir de ahí, se pasa a la tercera etapa de ejecución o implementación y se cierra el ciclo de gestión pública con la cuarta etapa de seguimiento y evaluación.



¿Quién es ordenador del gasto?

Según la Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración, ordenador del gasto es una potestad otorgada a funcionarios o servidores públicos que sean jefes o representantes legales (o quienes se deleguen) de cada entidad de la administración pública que cuente con autonomía administrativa, financiera o presupuestal.

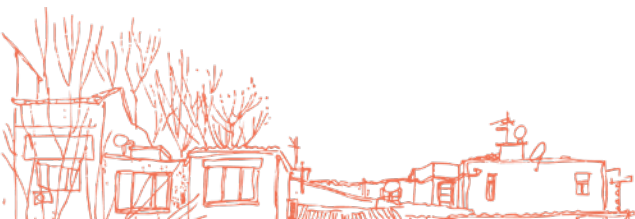
Por ejemplo, el o la presidente de la República, ministros, directores de departamentos administrativos, el o la presidente del Senado de la República, presidente de la Cámara de Representantes, el o la fiscal general de la Nación, Contralor(a) General de la República, Procurador(a) General de la Nación, Registrador(a) Nacional del Estado Civil, gobernadores, alcaldes, y representantes legales de entidades descentralizadas, entre otras.
(Artículo 11 de la Ley 80 de 1993).

Es muy importante tener presente que, una vez se ha iniciado el ciclo de gestión pública, se puede realizar control social a esa gestión pública. Es decir, una vez que se ha puesto en marcha la acción del Estado para atender un problema público, la ciudadanía tiene el derecho de hacer seguimiento, exigir y vigilar la adecuada actuación pública, con el objetivo de contribuir a que el problema público se atienda de manera oportuna y satisfactoria, con el mayor cuidado por el recurso público.



Fuente: Corporación Región.

Para entender esto de una forma más clara, es importante observar que el ciclo de la gestión pública guarda estrecha relación con en el ciclo de políticas públicas, tal como se puede observar a continuación.

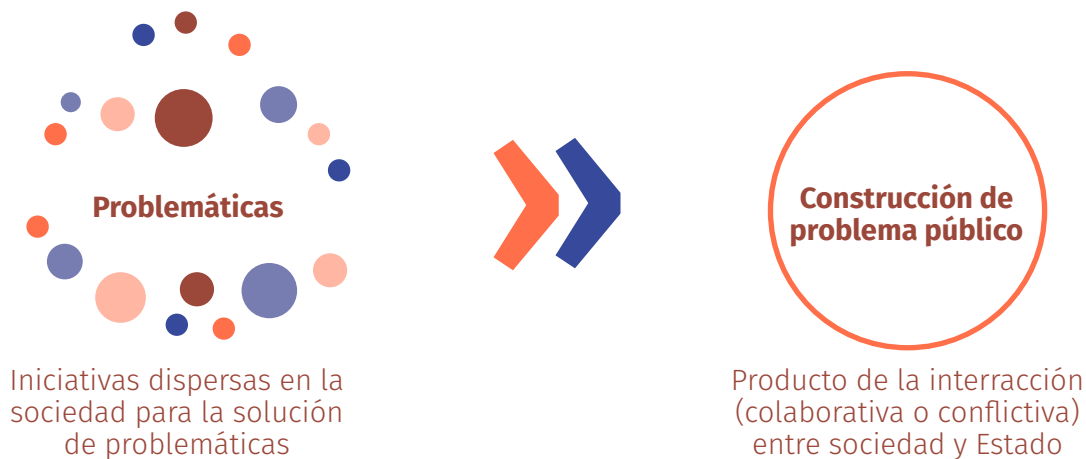


Ciclo de políticas públicas (Con base en el *Manual de Políticas Públicas* del Ministerio del Interior de Colombia, 2022): El ciclo de políticas públicas es muy útil para entender la lógica de funcionamiento de la gestión pública. A continuación, se describe el paso a paso:

PASO 1.

Definición del problema público: Una situación problemática no siempre es considerada como un problema público, para ello es necesario que esta atraviese por un proceso de exigibilidad e incidencia. Por medio de este proceso, la situación pasa de ser un problema particular y adquiere el rango de problema público, lo que implica el diagnóstico de la situación problemática y la demanda de acción estatal para su solución.

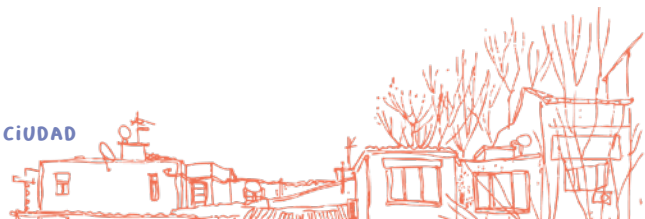
Construcción de un problema público



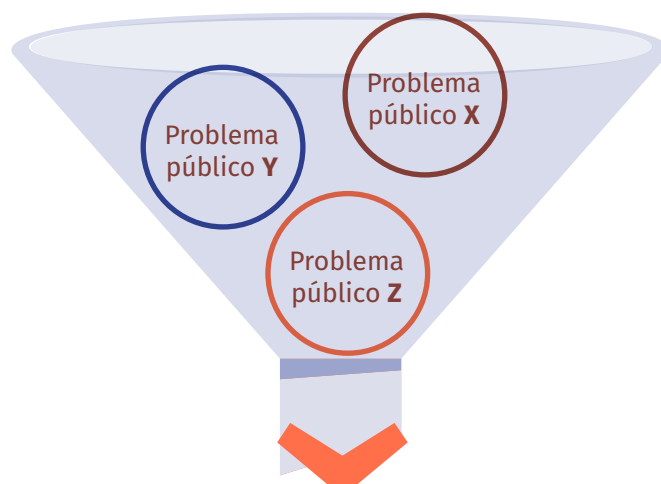
Fuente: Corporación Región, con base en Manual de Política Pública del Ministerio del Interior, 2022.

PASO 2.

Incorporación en la agenda pública: Una vez definida y posicionada socialmente la problemática, hasta el punto de reconocerse como un problema público, es necesario que este se incorpore en la agenda pública. La agenda pública es aquella que se forma mediante diferentes y muy variados procesos de incidencia, en el que ciertos problemas públicos se posicionan y adquieren relevancia social y/o política, haciendo necesaria su tramitación en el sector público, lo cual requiere de respuestas públicas (plan, programa, proyecto, política, o norma) para su atención.



Incorporación de un problema en la agenda pública



Priorización del problema con el que se da inicio al ciclo de gestión pública

Fuente: Corporación Región, con base en Manual de Política Pública del Ministerio del Interior, 2022.

PASO 3.

Formulación: La formulación de la respuesta pública (plan, programa, proyecto, política o norma) está directamente relacionada con la definición y el diagnóstico del problema. Es necesario que esto se desarrolle de manera adecuada, orientando de forma clara la acción estatal. Por ello es preciso establecer una estrategia de participación que garantice la incidencia y promueva la inclusión de los actores involucrados en el problema público. Es muy importante resaltar que la formulación de la respuesta pública al problema priorizado da inicio al ciclo de la gestión pública.

PASO 4.

Implementación y seguimiento: La implementación del plan, programa, proyecto o política que se requiera para dar respuesta pública al problema, es responsabilidad de las entidades públicas, y aunque se contrate a entidades privadas para su realización, necesariamente involucra recursos públicos, y sobre estos se puede realizar control social.

PASO 5.

Evaluación: La evaluación es un proceso que puede hacerse durante la implementación o después de su vigencia. El proceso de evaluación debe involucrar a quienes participaron en la implementación de la respuesta pública, y a quienes resultaron afectados por la ejecución de la misma.

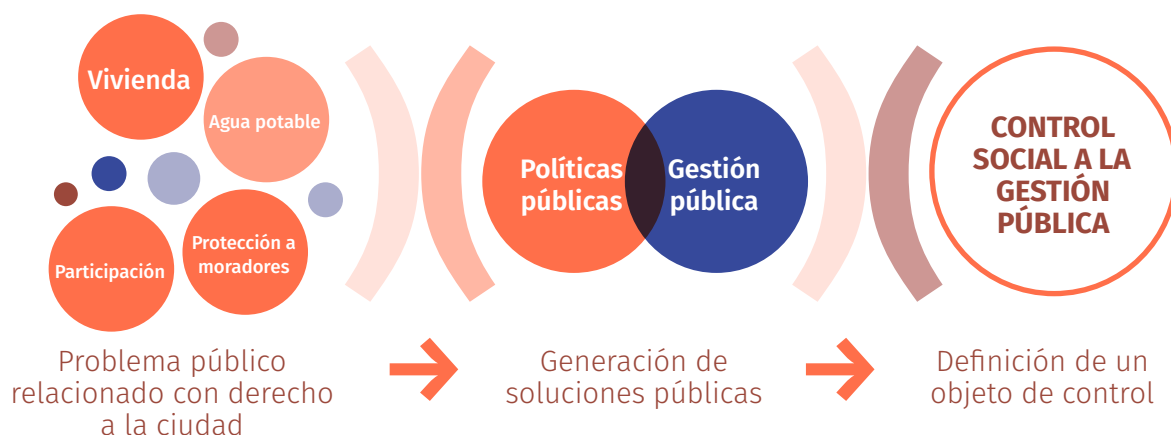


Relación entre políticas públicas, la gestión pública y el control social para la garantía del derecho a la ciudad

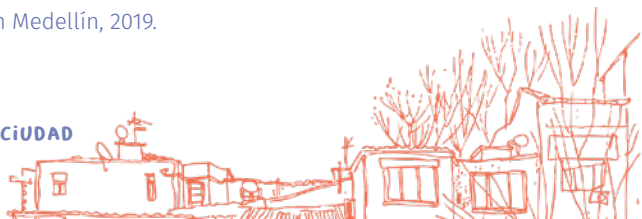
Podría afirmarse que los ciclos de la política y de la gestión públicas se parecen mucho en su forma y su finalidad es prácticamente la misma, pero se distinguen, en sentido estricto, en la manera en que funcionan, ya que el ciclo de políticas públicas inicia con la construcción y posicionamiento de un problema público, para luego incorporarlo en la agenda pública, lo cual requiere de participación ciudadana con capacidad de incidencia. Mientras el ciclo de gestión pública inicia después que el problema público ha sido incorporado a la agenda pública. Es decir, la gestión pública inicia con el diagnóstico y la planeación, cuando en el ciclo de políticas públicas ya ha pasado por dos pasos anteriores, el de la definición del problema público y su incorporación en agenda pública. De ahí en adelante, ambos ciclos son prácticamente iguales.

Esto también significa que el ciclo de políticas públicas puede influenciar al ciclo de gestión pública, en la medida que las y los tomadores de decisiones prioricen alguna de las discusiones públicas para desatar la acción estatal, y de esa manera dar inicio al ciclo de la gestión pública. Luego de que la gestión pública entre en acción, será posible realizar ejercicios de control social, partiendo de definir un objeto de control social (aquello a lo la ciudadanía le quiere hacer seguimiento, vigilancia y exigibilidad).

Relación del ciclo de políticas públicas, el ciclo de gestión y el control social



Fuente: Corporación Región, con base en Manual de Política Pública del Ministerio del Interior, 2022; y Guía para el Control Social a la Gestión Pública en Medellín, 2019.





Si bien el ciclo de gestión pública y el ciclo de políticas públicas guardan similitudes, es importante resaltar sus diferencias. Estas diferencias están básicamente en sus puntos de origen, en tanto el ciclo de políticas inicia en la definición de un problema público y su incorporación en la agenda pública, mientras que el ciclo de gestión pública inicia a partir del diagnóstico de una problemática que ya ha sido priorizada y predefinida con anterioridad. La relación entre estos puntos de origen consiste en que el ciclo de políticas públicas inicia a partir de la construcción de problemas, que al ser incorporados en la agenda pública y ser priorizados por el sector público para la construcción de su solución, se da inicio al ciclo de gestión pública. Es decir, el ciclo de la gestión pública se origina con el diagnóstico de los problemas priorizados en la agenda pública. El resto de los dos ciclos, el de políticas y el de gestión pública, guardan evidentes similitudes, en tanto formulación se corresponde con planeación, implementación y seguimiento se corresponde con ejecución, y ambos cierran con evaluación.

La construcción de un problema público relacionado con el derecho a la ciudad, implica la identificación, discusión y visibilización de asuntos que han restringido o negado los contenidos del derecho a la ciudad, por ejemplo, el que una porción de la sociedad viva en la imposibilidad de una vivienda adecuada o de agua potable. Esto debe motivar la reivindicación, promover la participación e impulsar la exigibilidad para superar esta situación. Dependiendo de los resultados de la exigibilidad política, esto podría generar incidencia y posibilitar que el problema público relacionado con la reivindicación del derecho a la ciudad sea incorporado en la agenda pública, luego de lo cual es necesario seguir exigiendo que se generen respuestas adecuadas por parte del Estado, y por tanto de las instituciones públicas correspondientes. Esto debería producir la toma de decisiones por parte de la persona a cargo de la institución pública competente, con lo cual se daría inicio al ciclo de gestión pública, y con ello a la implementación de respuestas, lo que genera nuevas discusiones sobre la efectividad de las acciones tomadas y sobre la pertinencia en materia de avance y materialización del derecho a la ciudad.

La relación entre el ciclo de gestión pública y el ciclo de políticas públicas se puede sintetizar de la siguiente manera:



Relación entre el ciclo de políticas públicas y el ciclo de gestión pública

CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS		CICLO DE LA GESTIÓN PÚBLICA			
EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN es fundamental en el ciclo de políticas públicas	ÉNFASIS EN LA DISCUSIÓN PÚBLICA Con las políticas públicas se busca dar solución a un problema público. Esto puede pasar por múltiples etapas, dependiendo de la voluntad política y del debate público.	1. Definición del problema público (Exigibilidad).	Solo se activa una vez que se toma una decisión pública, por parte de un gobierno.	ÉNFASIS EN EL HACER PÚBLICO Con la gestión pública se busca poner en práctica aquello que haya sido priorizado por gobiernos de turno, en materia de normas, planes, programas, proyectos y políticas públicas.	EL CONTROL SOCIAL es fundamental en el ciclo de Gestión Pública
		2. Incorporación en la agenda pública (Incidencia).			
		3. Formulación de la respuesta pública.	1. Diagnóstico. 2. Planeación.		
		4. Implementación y seguimiento.	3. Ejecución.		
		5. Evaluación.	4. Evaluación y seguimiento.		

Fuente: Corporación Región, con base en Manual de Política Pública del Ministerio del Interior, 2022; y Guía para el Control Social a la Gestión Pública en Medellín, 2019.

La construcción del problema público es clave, y su incorporación en la agenda pública también. El problema público se puede construir ejerciendo el derecho a la participación, informándose, formándose y generando conocimiento sobre el asunto, elaborando propuestas y comunicándolas, además de propiciar la organización, la movilización social y la protesta. La agenda pública la definen tomadores(as) de decisión que están en el poder público (alcaldes, gobernadores, presidentes, entre otros), pero esta voluntad política puede ser mediada por la fuerza de los argumentos, o disputada por la contundencia de la exigibilidad (jurídica, política y social).

Esto evidencia la importancia que tiene la construcción participativa del problema público, con el cual se da inicio al ciclo de políticas públicas, ya que de este depende el tipo y calidad de la respuesta pública. En tal sentido, la participación, la exigibilidad y la incidencia son fundamentales, y por tanto la formación política y sobre los temas de interés, la información oportuna y pertinente, el reconocimiento de saberes, la construcción de conocimiento y la investigación, así como la organización social, la capacidad de diálogo y negociación, la comunicación y la movilización también lo son. Y si bien, inicialmente no todo proceso de movilización social por la exigibilidad de derechos termina en incidencia, y por tanto puede requerir de procesos cada vez mayores de organización, movilización y exigibilidad, el participar activamente en la identificación y definición del problema para que este adquiera el carácter público, es fundamental para la incidencia.



De tal manera, la construcción de un problema público es un asunto abierto a la iniciativa de cualquier tipo de actor en la sociedad, y la incorporación de algunos de estos problemas en la agenda pública es un asunto que implica la interlocución no siempre armónica y a veces conflictiva entre la sociedad y el Estado, y suele requerir de procesos de organización, cualificación, legitimación y exigibilidad; mientras la definición de cuales de estos problemas incorporados en la agenda obtienen respuesta pública es una decisión que le compete a tomadores de decisiones en el sector público. Sin embargo, en el marco de una democracia, la voluntad de estos tomadores de decisión puede ser influenciada por los ejercicios de incidencia que se originan en la sociedad.

Con lo visto hasta aquí, resulta interesante retomar la correlación entre el ciclo de políticas públicas, el ciclo de gestión pública y la ruta para realizar control social; planteando además el encadenamiento de esa correlación con la exigibilidad del derecho a la ciudad y la protección de los avances en su materialización. Para ello es muy importante centrar la atención sobre la construcción de un problema público y en la definición del objeto de control social. Antes de llegar allí, es necesario retomar algunos puntos.

Recordemos: Ya se hizo mención sobre la correlación entre el ciclo de política pública, el ciclo de gestión pública y el control social a la gestión de lo público.

El ciclo de política pública es: 1) Definición del problema público, 2) Incorporación en agenda pública, 3) Formulación, 4) Implementación, seguimiento, y 5) Evaluación. Donde un problema público es una situación problemática que luego de un proceso de exigibilidad e incidencia, interpela la acción estatal para su solución.

Mientras que la ruta para la realización de ejercicios de control social a la gestión pública es: 1) Definición del objeto de control social, 2) Formalizar el ejercicio de control social, 3) Análisis del objeto de control social, 4) Generar informe con sugerencias, recomendaciones o denuncias, 5) Socialización de resultados, y 6) Seguimiento al ejercicio ciudadano de control social. Donde un objeto de control es: el plan, programa, proyecto, contrato o actividad del Estado, al cual se le va a realizar el control social.

Pistas para que un problema público tenga mejor oportunidad de que se incorpore en la agenda pública:

- **Organización:** de quienes se sienten convocados por el problema en cuestión.
- **Cualificación:** de contenidos, argumentos y propuestas.
- **Legitimación:** ante la sociedad y tomadores de decisiones públicas.
- **Exigibilidad:** ante los entes públicos pertinentes.



Es necesario recordar entonces que, un problema público tiene que lograr el hacer parte de la agenda pública y, una vez allí, es necesario incidir para que este sea priorizado por la entidad pública correspondiente con el fin de que se emprenda la construcción de una solución, y se dé inicio así al ciclo de gestión pública. Para todo esto resultan muy importantes el derecho a la participación, la exigibilidad y la incidencia.

Con esto en mente, retomemos la atención en la construcción del problema público y la definición del objeto de control social, como elementos centrales en la relación con el derecho a la ciudad.

La relación del derecho a la ciudad con el control social a la gestión pública, se origina desde la construcción del problema público y se consolida al definir como objeto de control la solución pública a éste. Hay muchos asuntos que componen el derecho a la ciudad, por ejemplo, el derecho a la vivienda adecuada, el derecho al agua potable, el derecho a la participación, entre muchos otros. La deficiencia en cualquiera de estos asuntos es susceptible de convertirse en un problema público, y demanda soluciones por parte del Estado. La ejecución de estas soluciones pone en funcionamiento el ciclo de gestión pública, y es a partir de allí que entra a operar el control social a la gestión pública, ofreciendo posibilidades de servir como mecanismo, tanto para la exigibilidad de asuntos relacionados con la reivindicación del derecho a la ciudad, como de la protección del avance en su materialización.



Metodología para el control social con base en el derecho a la ciudad

Para generar ejercicios de control social a la gestión de lo público desde el derecho a la ciudad, es necesario tener en cuenta y conjugar el enfoque de derechos humanos y el enfoque territorial, además de implementar mecanismos para el análisis de datos.

Para realizar control social desde el derecho a la ciudad, es necesario tener presente:

- » El derecho a la ciudad como referente que orienta el ejercicio.
- » El enfoque de derechos humanos, para identificar aquellos derechos que guardan relación con el derecho a la ciudad e identificar sus contenidos específicos a partir de lo establecido en la norma jurídica, priorizando los aspectos o contenidos a los cuales se les hará seguimiento.
- » El enfoque territorial, aplicando lo anterior en un territorio específico, entendido como realidad situada y en correlación con diferentes escalas territoriales. Esto es importante para poder contrastar resultados de análisis.
- » La búsqueda, procesamiento de información y análisis de datos, sobre los contenidos de derecho previamente priorizados y ubicados en el territorio que se quiere analizar.
- » Socializar resultados y generar acciones acordes a los mismos.

De manera concreta, para poner en práctica el análisis del derecho a la ciudad, este debe aplicarse a un territorio específico. Leer las realidades territoriales desde el derecho a la ciudad, en función de generar ejercicios de monitoreo (como veedurías, observatorios, diagnósticos, entre otros), requiere de dispositivos que faciliten la identificación y articulación de contenidos sobre este derecho y las fuentes de información.

A continuación, se presenta la ruta para realizar ejercicios de control social con base en el derecho a la ciudad:

PASO 1.

Construir el problema público o definir el objeto de control social: Iniciar por una u otra opción (problema público u objeto de control) dependerá del punto de inicio del proceso. De manera que se partiría de la construcción de un problema público si este no cuenta con alguna acción pública para su solución; o, bien, de la definición de un objeto de control si ya está en marcha alguna respuesta estatal, en cuyo caso se debe identificar el plan, programa, proyecto o política de nuestro interés y que sea susceptible de definir como objeto de control social.



PASO 2.

Identificación de contenidos generales y fundamentos que servirán de marco para la comprensión del derecho a la ciudad: Respecto de la noción general de derecho a la ciudad, resultan útiles los referentes normativos que permiten dar un marco general e identificar contenidos específicos a partir de los cuales se podrían desarrollar ejercicios de rastreo de información y análisis de realidades concretas. Entre estos se encuentran la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, la Nueva Agenda Urbana, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además de algunos elementos del ordenamiento territorial, leyes y políticas públicas que definen contenidos de derechos específicos en estrecha relación con la garantía del derecho a la ciudad como por ejemplo la vivienda digna y adecuada, el agua potable, la participación, la protección a moradores, entre otros⁵.

PASO 3.

Identificar los derechos humanos afectados con el objeto de control y establecer su correlación con el derecho a la ciudad: Para establecer los contenidos de estos derechos con base en la normatividad vigente para Colombia, definiendo además fuentes de información que se puedan corresponder con una lectura actual del estado de esos contenidos específicos del derecho.

PASO 4.

Rastreo de fuentes de información y datos para realizar análisis, enfocado en un territorio específico: La elección de un territorio para realizar el análisis se define porque su realidad constituye un hecho de interés público, bien sea porque es generalizable o porque su particularidad representa un hecho categórico de un problema público importante. Esto no debe interpretarse como el aislamiento de una porción de un territorio, un barrio o una comuna, por ejemplo, sino como el análisis territorial del estado actual del derecho enfocado en un territorio específico, pero generando comparaciones o contrastes con otros territorios, para evidenciar si el estado del derecho en ese territorio se corresponde con un atraso general, o si allí se enfoca en mayor proporción la falta de garantías sobre el mismo.

PASO 5.

Producción de informe: Ordenar de manera clara tanto los datos como los análisis, para producir un informe claro, coherente entre sus partes y que aporte a visibilizar las condiciones de vulnerabilidad de un territorio.

PASO 6.

Socialización de resultados y generación de acciones: Siempre será importante comunicar de forma acertada a quienes tienen interés en el asunto los resultados

⁵ Algunos de estos referentes normativos han sido tratados en este documento, en el apartado Exigibilidad del Derecho a la Ciudad en Colombia.



del ejercicio, y de manera consecuente plantear la necesidad de que se deriven acciones acordes con estos. Es el establecimiento de un objeto de control y la realización de acciones, la que posibilita que el ejercicio realizado se convierta en un ejercicio de control social a lo público.

Metodología para el control social con base en el derecho a la ciudad



Fuente: Corporación Región.

Este tipo de ejercicios pueden resultar útiles en tanto, dependiendo del caso, puede generar elementos para la construcción de un problema público, u ofrecer parámetros de contrastación para hacer seguimiento a un objeto de control, contrastando los resultados de la gestión pública en un territorio, a partir de los contenidos de derechos específicos. Todo ello en relación con el derecho a la ciudad que, puesto de esta manera, se ofrece como parámetro y horizonte de sentido para demandar la acción pública.

Además, este tipo de ejercicios resulta útil porque puede ofrecer insumos para orientar la acción de una comunidad afectada, donde siempre serán relevantes la organización y hacer uso del derecho a la participación y de los mecanismos de control social a la gestión de lo público.





UNA DESPEDIDA, PARA INICIAR

Será usted quien, después de leer esta guía, pueda decir qué utilidad tiene. Si se ha motivado para poner en marcha alguna iniciativa a favor del cuidado de su territorio o para exigir el derecho a la ciudad, entonces todo nuestro esfuerzo habrá valido la pena. Gracias por eso. Si no es así, le proponemos que converse con alguien más sobre lo que encontró en este documento. También lo agradecemos.

Quienes escribimos esta guía nos despedimos, recordándole que este es un llamado a la acción. Aún hay mucho por hacer y, por eso, esta despedida es también un inicio.

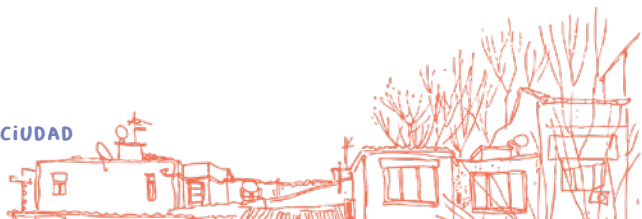
Y, por favor, no olvide:

¡Somos memoria, somos territorio y esta ciudad también es nuestra!

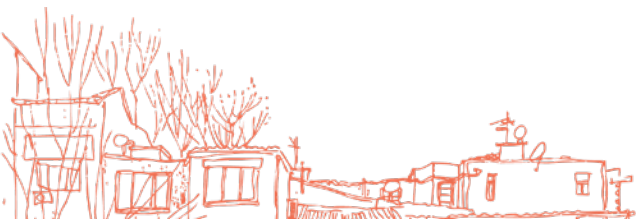


REFERENCIAS

- Alcaldía de Medellín. (2014). *Acuerdo Municipal 48 de 2014. Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín*.
- Borja, J. (2012). *Revolución urbana y derechos ciudadanos. Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual*. Barcelona - España: Universidad de Barcelona.
- Castro, M., & Martí, M. (2016). Comunes urbanos. De la gestión colectiva al derecho a la ciudad. *Revista Latinamericana de Estudios Urbano Regionales - EURE*. vol.42 no.125, 131 - 153.
- Centro de Intercambio y Servicios para el Cono Sur Argentina - CISCOSA. (1 de Noviembre de 2019). *ciscsa.org.ar*. Obtenido de *ciscsa.org.ar*: <https://www.ciscsa.org.ar/copia-de-podcasts>
- Cobos, E. P. (2016). Las transformaciones de los conflictos y los movimientos sociales en las ciudades latinoamericanas. En F. Carrión, & J. E. (coordinadores), *El derecho a la ciudad en América Latina : visiones desde la política* (págs. 157 - 171). México: Universidad Autónoma de México; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.
- Corporación Región. (2021). *El Derecho a la Ciudad. Guía para su comprensión y materialización*. Medellín - Colombia: Corporación Región.
- Correa, L. (2010). Algunas reflexiones y posibilidades del derecho a la ciudad en Colombia. El reto de la igualdad, la participación y el goce de los derechos humanos en los contextos urbanos. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 31- 74.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-150 de 2015.
- Delgado, M. (1997). *Ciudad líquida, ciudad interrumpida*. Medellín - Colombia.
- Dussel, E. (2006). *20 Tesis de Política*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Falú, A. (2014). El derecho de las mujeres a la ciudad. Espacios públicos sin discriminaciones ni violencias. *Revista Vivienda y Ciudad. Volumen 1*, 10 - 28.
- Frota, H., & Zárate, L. (2020). Derecho a la Ciudad. Construcción de una utopía colectiva. *Crítica Urbana. Revista de estudios urbanos y territoriales. Vol III, Núm, 13*, 10 - 13.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid - España: Ediciones Akal S.A.
- Lefebvre, H. (Cuarta edición 1978). *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona - España: Península.
- Ministerio del Interior de Colombia. (2022). *Manual de políticas públicas*. Bogotá - Colombia: Ministerio del Interior.
- ONU. (1976) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC.



- ONU. (2013). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. *Cuardenos Geográficos*. Núm. 52, 368 - 380.
- ONU-Habitat. (2016). *Documento de política 1: Derecho a la ciudad y ciudades para todos*. Surabaya - Indonesia.
- ONU-Habitat. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Quito - Ecuador: ONU.
- Ortiz, E. (2008). Hacia una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. En o. r. Coalición Internacional para el Hábitat, *El derecho a la ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate* (págs. 17 - 25). Ciudad de México: Coalición Internacional para el Hábitat, oficina regional para América Latina.
- República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá.
- República de Colombia. Ley 80 de 1993
- República de Colombia. Ley 134 de 1994.
- República de Colombia. Ley 142 de 1994.
- República de Colombia. Ley 388 de 1997.
- República de Colombia. Ley 850 del 2003.
- República de Colombia. Ley orgánica 1454 de 2011.
- República de Colombia. Ley 1550 de 2012
- República de Colombia. Ley estatutaria 1757 de 2015.
- República de Colombia. Ley 2044 de 2020.
- right2city.org*. (2020). Obtenido de *right2city.org*: <https://www.right2city.org/es/news/womens-right-to-the-city-manifesto/>
- Schiavo, E., Gelfuso, A., & Vera, P. (2017). El derecho a la ciudad. Una mirada desde América Latina. *Cuadernos Metropolitanos*, São Paulo, Volumen.19, número 38, enero-abril, 299-312.
- Soja, E. (2014). *En busca de la justicia espacial*. Valencia -España: Tirant Humanidades.
- Suñé, R., Valencia, A., Martínez, E., & Orozco, C. (2019). *Guía para el control social a la gestión pública en Medellín*. Medellín - Colombia: Universidad de Antioquia; Alcaldía de Medellín.
- Zapata, F., Olivares, E., & Gómez, J. (2017). *Estrategias para la convergencia. Condiciones, capacidades y mecanismos para la construcción de sinergias entre actores diversos en proyectos urbanos de escala barrial de iniciativa institucional o comunitaria*. Medellín - Colombia: Universidad EAFIT.
- Zárate, L. (2011). *El derecho a la ciudad. Luchas urbanas por el buen vivir*. Barcelola - España: Institut de Drets Humans de Catalunya - IDHC, y el Observatori DESC.





Este libro se terminó de imprimir en febrero de 2025, cuando varios municipios del Valle de Aburrá comenzaban la discusión sobre el ordenamiento de su territorio y la ciudadanía, especialmente las comunidades de los territorios populares, se preparaban para la discusión y la reivindicación de su derecho a la ciudad y al territorio.

Medellín-Colombia





POR EL DERECHO A LA CIUDAD Y AL TERRITORIO

El derecho a la ciudad es el derecho de tod@ l@s habitantes (presentes y futuros; permanentes y temporales) a usar, ocupar, producir, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos humanos, inclusivos, seguros y sostenibles, entendidos como bienes comunes.

