

## ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO

Bogotá D.C., enero de 2026

Elaboró	Revisó	Aprobó
<b>Nombre:</b> Juliana Chamorro Gerena <b>Cargo:</b> Gestor GIT Relación Estado Ciudadano <b>Fecha:</b> 02 de enero de 2026	<b>Nombre:</b> Marisol Rojas Sanabria <b>Cargo:</b> Coordinadora GIT Relación Estado Ciudadano <b>Fecha:</b> 09 de enero de 2026	<b>Nombre:</b> Diana Carolina Barbosa Pardo <b>Cargo:</b> Secretaria General (E) <b>Fecha:</b> 26 de enero de 2026

## Contenido

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>1. MARCO NORMATIVO GENERAL.....</b>	<b>4</b>
<b>2. OBJETIVOS .....</b>	<b>7</b>
<b>3. ALCANCE.....</b>	<b>7</b>
<b>4. DEFINICIONES GENERALES .....</b>	<b>8</b>
<b>5. ENFOQUES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ART .....</b>	<b>11</b>
5.1. Enfoque territorial .....	12
5.2. Enfoque diferencial .....	13
5.3. Enfoque reparador del PDET.....	14
5.4. Enfoque de género .....	14
<b>6. NIVELES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ART.....</b>	<b>15</b>
<b>7. CICLO DE LA GESTIÓN EN QUE SE REALIZA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....</b>	<b>17</b>
<b>8. DERECHOS Y DEBERES DEL CIUDADANO EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....</b>	<b>20</b>
<b>9. OBLIGACIONES DE LA ART FRENTE A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....</b>	<b>20</b>
<b>10. DIAGNÓSTICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ART.....</b>	<b>21</b>
10.1. Participación ciudadana en la fase de diagnóstico y planeación .....	22
10.2. Mecanismos de participación ciudadana identificados en la ART .....	22
10.3. Instancias de participación ciudadana: fortalezas y tensiones .....	23
10.4. Espacios de participación ciudadana y metodologías utilizadas .....	24
10.5. Participación ciudadana en la ejecución de proyectos y programas.....	25
10.6. Control social, veeduría y seguimiento ciudadano .....	25
10.7. Rendición de cuentas y retroalimentación a la ciudadanía.....	25
<b>11. PLAN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....</b>	<b>26</b>
11.1. Proceso de formulación del Plan de Participación Ciudadana 2026.....	26
11.2. Objetivos del Plan de Participación Ciudadana 2026 .....	27
11.3. Alcance y estructura del Plan de Participación Ciudadana 2026 .....	27
11.4. Retos estratégicos del Plan de Participación Ciudadana 2026 .....	28
11.5. Ejercicio de aprobación del Plan de Participación Ciudadana 2026 .....	28
11.6. Seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan de Participación Ciudadana 2026 .....	28
<b>12. DOCUMENTOS RELACIONADOS.....</b>	<b>29</b>
<b>13. ANEXOS .....</b>	<b>29</b>
<b>14. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>30</b>
<b>15. CONTROL DE VERSIONES .....</b>	<b>31</b>

## INTRODUCCIÓN

La Agencia de Renovación del Territorio (ART), creada mediante el Decreto Ley 2366 de 2015, es una entidad estatal de naturaleza especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera. Desde su entrada en operación el 1 de enero de 2017, la ART es el principal instrumento del Gobierno nacional para coordinar la acción del Estado en territorios rurales afectados históricamente por el conflicto armado, la pobreza, la débil presencia institucional y las economías ilegales.

La ART tiene como propósito liderar la articulación interinstitucional e intersectorial para avanzar en la **transformación estructural del campo colombiano**, mediante la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), creados por el Decreto Ley 893 de 2017. Los PDET constituyen un instrumento de planificación y gestión orientado a implementar con prioridad las medidas de la Reforma Rural Integral (RRI), así como otras disposiciones del Acuerdo Final de Paz, en articulación con los planes de desarrollo territoriales.

La misión de la ART se fundamenta en cuatro pilares definidos en el Plan Estratégico institucional:

1. **Coordinar** la acción del Estado para promover el desarrollo rural y el fortalecimiento institucional;
2. **Impulsar la participación incidente de las comunidades** en procesos de planeación, ejecución y seguimiento;
3. **Dinamizar la implementación de los PDET**, mediante la formulación y articulación del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR);
4. **Fortalecer las capacidades comunitarias** y los mecanismos de gobernanza territorial.

El proceso participativo para la formulación de los PDET constituyó uno de los ejercicios más amplios de deliberación ciudadana realizados en el país, bajo una metodología diseñada por la ART con tres fases: veredal, municipal y subregional. Este proceso permitió asegurar la participación amplia, pluralista, diferencial e incidente, integrando a comunidades campesinas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, población Rrom, mujeres, jóvenes, niños, personas mayores, víctimas y población LGBTI.

Además, la ART lidera procesos de coordinación para la implementación de proyectos financiados a través del Sistema General de Regalías (SGR), el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), instrumentos de cooperación internacional y recursos del presupuesto nacional. En todos estos ámbitos, la participación ciudadana constituye un eje transversal que garantiza transparencia, control social, diálogos de construcción colectiva y mecanismos para la toma de decisiones informadas.

De acuerdo con el punto 1 del Acuerdo Final, la participación es un principio esencial para la efectividad de la Reforma Rural Integral, y se concibe como una herramienta para **cerrar brechas, transformar los territorios y fortalecer la confianza entre Estado y ciudadanía.**

En consonancia con esto, el Plan Estratégico 2023–2026 de la ART —*Territorios para la vida y la Paz Total*— incluye como línea fundamental la **Participación Incidente y el Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias**, orientada a promover un modelo de relacionamiento basado en la corresponsabilidad, el enfoque diferencial, el enfoque territorial, la autonomía étnica y la construcción de paz.

La presente estrategia de participación ciudadana se formula con el propósito de consolidar los avances institucionales, fortalecer las herramientas existentes, crear nuevas rutas metodológicas y asegurar que todas las dependencias de la ART integren la participación como un componente esencial para la gestión pública y el cumplimiento de la misión institucional.

## 1. MARCO NORMATIVO GENERAL

- Constitución Política de 1991

Artículo 1 “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria (...) democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” Artículo 79 “La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo (...)”.

Artículo 270 “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

- Ley 21 de 1991

Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76 reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Ginebra en 1989.

- Ley 170 de 1993

Referida a los derechos de las comunidades afrodescendientes.

En desarrollo del artículo 55 transitorio de la Constitución política de 1991, reconoce la propiedad colectiva a las comunidades negras que han ocupado tierras baldías en zonas rurales de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Establece mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras en Colombia como grupo étnico.

- Ley 489 de 1998

Democratización y control social de la administración pública Diseño de procedimientos, mecanismos y soportes administrativos orientados a fortalecer la participación ciudadana.

- Ley 850 de 2003

Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

- Ley 1437 de 2011

Artículo 3 numeral 6: En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

- Ley 1712 de 2014

Por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones.

Artículos 1 al 17. Disposiciones generales y publicidad y contenido de la información.

- Ley 1757 de 2015

Disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

- Ley 2052 de 2020

Por Medio de la cual se Establecen Disposiciones Transversales a la Rama Ejecutiva del Nivel Nacional y Territorial y a los Particulares que Cumplan Funciones Públicas y/o Administrativas, en Relación con la Racionalización de Trámites y se dictan otras disposiciones.

- Decreto-ley 4633 de 2011

Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

- Decreto-ley 4634 de 2011

Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos Rrom o gitano.

- Decreto-ley 4635 de 2011

Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

- Decreto Ley 893 de 2017

Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET

- Decreto 362 de 2018

Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República y Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS

- Resolución 000142 de 2018 y sus modificatorias

Por la cual se crea el Comité Institucional de Gestión y Desempeño de la ART, y se dictan otras disposiciones.

- Resolución 000344 de 2022

Por la cual se asigna la función de Liderar las Políticas de la Relación Estado Ciudadano en la ART.

- Resolución 000345 de 2022

Por la cual se modifican funciones y denominación de un grupo interno de trabajo de la Secretaría General de la ART.

- Resolución 000860 de 2023

Por la cual se adopta el Plan de Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias con Enfoque Diferencial.

- Resolución 000891 de 2023

Por medio del cual se modifica el inciso 3 del artículo 3 y los artículos 5, 9 y 11 de la Resolución 715 de 2021 "Por la cual se imparten lineamientos administrativos generales para el Mecanismo Especial de Consulta (MEC) en la implementación, ejecución y seguimiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y se efectúa una delegación".

- Resolución 0001318 de 2023

Por la cual se da inicio al proceso de revisión y actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional-PATR de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET de conformidad con lo dispuesto por los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 893 de 2017 y los principios y criterios del Acuerdo de Paz.

- Resolución 000140 de 2024

Por la cual se delega una función a la Subdirección de Programación y Coordinación.

- Resolución 000150 de 2024

Por la cual se modifican las resoluciones No. 000586 de 2020 y 000524 de 2021 por las cuales se actualiza el Modelo de Operación por Procesos de la ART.

## 2. OBJETIVOS

### Objetivo General

Fortalecer la participación ciudadana mediante la generación de escenarios en los que ciudadanía, usuarios y grupos de valor incidan de manera efectiva, informada y diferencial en los procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de la gestión pública de la Agencia de Renovación del Territorio, en cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión y la normativa vigente.

### Objetivos Específicos

1. Implementar mecanismos, espacios e instancias de participación ciudadana que permitan la deliberación, el diálogo social, el control ciudadano y la concertación territorial.
2. Promover la transparencia activa y la publicación de información para el control social y la participación.
3. Generar acciones de mejora institucional basadas en las necesidades, observaciones y propuestas de la ciudadanía.

## 3. ALCANCE

Con esta estrategia se busca que los ciudadanos agreguen valor en cualquier eslabón de la cadena en los momentos que se presente la oportunidad, aportando a la formulación de los resultados y las transformaciones requeridas para el bienestar general de la sociedad (Función Pública, 2018). Por esta razón, la estrategia aplica a todas las dependencias de la ART a nivel nacional y territorial; todos los territorios PDET y demás municipios donde la ART ejecute proyectos o procesos de articulación; todos los proyectos y las iniciativas y acciones institucionales que involucren a la ciudadanía.

El ejercicio del derecho a participar se manifiesta en las distintas formas como los ciudadanos intervienen en las fases del ciclo de la gestión: desde el diagnóstico y la planeación hasta la ejecución, seguimiento, evaluación y control de la vida administrativa del Estado. Esta iniciativa puede darse por parte de la ciudadanía o de las entidades públicas (Función Pública, 2018). En este sentido, la estrategia incluye mecanismos de consulta y diálogo, ejercicios de seguimiento y control social, de Rendición de cuentas, procesos de fortalecimiento de capacidades y la participación en proyectos financiados con recursos SGR, PNIS u otras fuentes.

#### 4. DEFINICIONES GENERALES

**Actores veedores ciudadanos:** todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles (comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley) podrán constituir veedurías ciudadanas.

**Campesino:** puede definirse como un "sujeto" intercultural, que se identifica como tal; involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo (Conceptualización del Campesinado en Colombia, Comisión de Expertos, ICANH, 2018).

**Comunidad negra:** es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, además revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos (art. 2, Ley 70 de 1993).

**Control social:** es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados. Que le permite vigilar y fiscalizar la gestión pública para:

1. Acompañar el cumplimiento de los fines del Estado.
2. Promover y realizar los derechos ciudadanos.
3. Consolidar la democracia y la gobernabilidad.

Además, les brinda a los ciudadanos mecanismos para que participen en la toma de decisiones que afectan a las comunidades, empoderándolos en los temas de Estado. De conformidad con el art. 62 de la Ley 1757 de 2015, quienes desarrollen el control social podrán:

1. Solicitar la información pública que se requiera para el desarrollo de su labor.
2. Presentar observaciones de la labor desarrollada a la entidad correspondiente.
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 de Rendición de Cuentas de la entidad correspondiente, ya sea en forma presencial o virtual (a través de herramientas o canales tecnológicos).
8. Hacer uso de los recursos y acciones legales que se requieran para el desarrollo del control social.

9. Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública.
10. Promover el liderazgo y la participación, con miras a democratizar la gestión pública.
11. Poner en evidencia las fallas o denuncias en la gestión pública

**Delegados comunitarios:** personas encargadas de representar las propuestas producto del proceso veredal en las instancias municipal y subregional. Así como también, de informar permanentemente a la comunidad sobre las demás instancias que se desarrollen a nivel municipal y regional.

**Estrategia Territorio-Nación-Territorio (ETNT):** se establece como un mecanismo de coordinación multinivel e intersectorial, que promueve la articulación entre los diferentes actores a nivel territorial y nacional, con la participación de la comunidad, entidades del orden nacional, entidades territoriales, cooperación internacional y sector privado, para la implementación de las iniciativas de los PATR-PDET, a partir de procesos de participación incidente de las comunidades y el reconocimiento de los enfoques territorial, género, étnico, curso de vida y enfoque reparador.

**Grupos étnicos:** poblaciones cuyas condiciones y prácticas sociales, culturales y económicas, los distinguen del resto de la sociedad y que han mantenido su identidad a lo largo de la historia, como sujetos colectivos que aducen un origen, una historia y unas características culturales propias, que están dadas en sus cosmovisiones, costumbres y tradiciones.

**Hoja de Ruta Étnica:** herramienta que permite ordenar la implementación de los PDET en un horizonte de 15 años. En esta se articulan los planes nacionales y territoriales que tienen incidencia en los 170 municipios PDET. También se identifican los actores responsables, las fuentes de financiación y los avances en el cumplimiento de las iniciativas.

La construcción de la Hoja de Ruta en las Subregiones PDET ha respetado lo dispuesto en los PATR, al reconocer el componente étnico como un eje fundamental, en donde se ha evidenciado el diálogo intercultural entre la ART y las autoridades étnicas de las instancias del Mecanismo Especial de Consulta (MEC).

**Iniciativas en Hoja de Ruta:** proceso de diálogo social que cuenta con la participación activa de 452 autoridades y/o líderes de los pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en el marco de las instancias PDET – MEC. Este ejercicio ha logrado incorporar 1.040 iniciativas propias étnicas y 1.400 iniciativas comunes étnicas en estas Hojas de Ruta.

**Instancias de participación ciudadana:** escenarios de representación de la sociedad civil, de encuentro e interacción entre actores sociales o entre estos y las autoridades públicas, a través de los cuales se canalizan iniciativas, se delibera en torno a los asuntos relacionados con temas específicos, y se construyen y se hace seguimiento a acuerdos. Las

instancias de participación ciudadana pueden ser formales e informales.

**Lineamientos técnico - operativos subregionales:** son los lineamientos concertados con los pueblos y comunidades étnicas en cada una de las subregiones PDET, para facilitar el proceso de diálogo, interlocución y coordinación con dichas comunidades; reconocidos mediante acto administrativo expedido por la Subdirección de Fortalecimiento Territorial de la Dirección de Programación y Gestión para la Implementación, como la garantía de la participación plena y efectiva en la implementación, ejecución y seguimiento de los PDET y sus respectivos PATR, conforme a lo dispuesto por el Decreto-Ley 893 de 2017.

**Mecanismo Especial de Consulta (MEC):** garantía de participación efectiva de los pueblos y comunidades étnicas en el diseño, la formulación, la ejecución y el seguimiento de los PDET y los PATR. Incorpora la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial, acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial de los pueblos étnicos.

En las mesas de trabajo que se desarrollan en virtud del MEC, los pueblos y comunidades étnicas conocen, deliberan y deciden sobre la implementación de las diferentes iniciativas étnicas que se están ejecutando. Además, tienen en cuenta la autonomía de los grupos étnicos y se reconoce la legitimidad de las autoridades tradicionales y representativas, así como sus delegados.

**Mecanismos de participación ciudadana:** de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia “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”.

**Participación:** es “un recurso permanente que permite crear confianza con la ciudadanía, ganar legitimidad y tomar decisiones acordes con las necesidades de los ciudadanos”<sup>1</sup>.

**Participación ciudadana en la gestión pública:** es un proceso de construcción social de las políticas públicas. Es un derecho, una responsabilidad y un complemento de los mecanismos tradicionales de representación política (Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2009).

**Población afrocolombiana:** son los grupos humanos que hacen presencia en todo el territorio nacional (urbano-rural), de raíces y descendencia histórica, étnica y cultural africana nacidos en Colombia, con su diversidad racial, lingüística y folclórica. (Grueso, et al, 2007:4).

**Población raizal:** es la población nativa de las Islas de San Andrés, Providencia y Santa

---

<sup>1</sup> Tomado de FOINCIDE el 20 de diciembre de 2023 URL:

<https://recursosfoincide.org/dialogo-ciudadano/#:~:text=Desde%20el%20enfoque%20del%20di%C3%A1logo,las%20necesidades%20de%20los%20ciudadanos.>

Catalina descendientes de la unión entre europeos (principalmente ingleses, españoles y holandeses) y esclavos africanos. Se distinguen por su cultura, lengua (creole), creencias religiosas (iglesia bautista) y pasado histórico similar a los pueblos antillanos como Jamaica y Haití. Dada su especificidad cultural ha sido sujeto de políticas, planes y programas socioculturales diferenciados de otras comunidades negras del continente colombiano.

**Población palenquera:** comunidad conformada por los descendientes de los esclavizados que mediante actos de resistencia y de libertad, se refugiaron en los territorios de la Costa Norte de Colombia desde el Siglo XV denominados palenques. Existen 4 Palenques reconocidos: San Basilio de Palenque (Mahates – Bolívar), San José de Uré (Córdoba), Jacobo Pérez escobar (Magdalena) y La Libertad (Sucre).

**Pueblos indígenas:** son grupos sociales y culturales distintos que comparten vínculos ancestrales colectivos con la tierra y los recursos naturales donde viven, ocupan o desde los cuales han sido desplazados. La tierra en la que viven y los recursos naturales de los que dependen están inextricablemente vinculados a su identidad, cultura y medios de subsistencia, así como también a su bienestar físico y espiritual.

**Rendición de Cuentas:** es la acción, como deber legal y ético, que tiene todo funcionario o persona, de responder e informar por la administración, el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados y los resultados en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido. Permite generar una relación de doble vía entre el Estado y la ciudadanía, a través de mecanismos que permitan transparentar la administración pública y la utilización de recursos de interés público; es posible conocer si la gestión cumple o no con los requerimientos, necesidades y expectativas de la ciudadanía.

## 5. ENFOQUES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ART

La participación ciudadana constituye simultáneamente un derecho fundamental y un deber cívico mediante el cual las personas y colectividades se reconocen como sujetos activos en la definición, implementación y evaluación de las decisiones públicas que afectan sus condiciones de vida. Desde una perspectiva democrática sustantiva, la participación no se reduce a la expresión de opiniones, sino que implica la posibilidad real de incidir en los procesos de toma de decisiones y en la orientación de la acción estatal. Como señala Pateman, “la participación desarrolla en los individuos las cualidades necesarias para el ejercicio de la ciudadanía democrática y fortalece la legitimidad de las decisiones colectivas” (Pateman, 1970, p. 42).

En el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), la participación ciudadana adquiere un carácter estructurante, en tanto se configura como el principal mecanismo para la inclusión de las comunidades rurales —históricamente excluidas y afectadas por el conflicto armado— en la vida política, económica, social y cultural de sus territorios y del país. El Acuerdo Final de Paz reconoce que la transformación del campo colombiano solo es posible mediante “una amplia y efectiva participación ciudadana que permita que las comunidades sean protagonistas de su propio desarrollo” (Gobierno de Colombia–FARC-EP, 2016).

En este sentido, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) promueve una participación

ciudadana que no se limita a escenarios formales de consulta, sino que busca generar espacios institucionales participativos y democráticos en los cuales las comunidades cuenten con capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación, seguimiento y control de los planes, programas y proyectos que integran los PDET, los PATR y demás instrumentos de intervención territorial. Como advierte Fung, “la calidad de la participación depende de su capacidad para generar decisiones más justas, efectivas y socialmente legítimas” (Fung, 2006, p. 68).

Los mecanismos de participación que se establecen para la construcción e implementación de los PDET tienen como finalidad fortalecer la democracia local, promover la asociatividad solidaria y garantizar el ejercicio del control social, en el marco de la Constitución Política y la Ley 1757 de 2015. En ningún caso estos mecanismos sustituyen las competencias de los gobernantes o de los órganos de representación política; por el contrario, buscan complementar y enriquecer la gestión pública mediante el diálogo social y la corresponsabilidad. El Decreto Ley 893 de 2017 dispone expresamente que la participación debe contar con reglas claras, tiempos definidos y garantías institucionales que aseguren su funcionamiento efectivo y no instrumental.

Así, la participación ciudadana promovida por la ART se fundamenta en la articulación de cuatro enfoques transversales definidos por los PDET: el enfoque territorial, el enfoque diferencial, el enfoque reparador y el enfoque de género. Estos enfoques no operan de manera aislada, sino que se integran de forma complementaria para orientar las metodologías participativas, los criterios de priorización, las medidas de protección a los liderazgos sociales y los mecanismos de seguimiento y evaluación. Cada uno responde a fundamentos conceptuales y normativos específicos y plantea exigencias operativas concretas para la gestión institucional.



## 5.1. Enfoque territorial

El enfoque territorial parte del reconocimiento de que los problemas públicos, las capacidades sociales y las oportunidades de desarrollo no se distribuyen de manera homogénea, sino que se

configuran históricamente en función de dinámicas económicas, culturales, ambientales y políticas propias de cada territorio. Desde esta perspectiva, la intervención pública debe diseñarse y ejecutarse “a partir del territorio y con el territorio”, reconociendo sus particularidades y evitando soluciones estandarizadas. Como sostiene Boisier, “el territorio no es solo un soporte físico, sino una construcción social en la que interactúan actores, instituciones, identidades y proyectos” (Boisier, 2004, p. 37).

En el caso colombiano, el enfoque territorial se encuentra en el núcleo del Acuerdo Final y del Decreto Ley 893 de 2017, que conciben los PDET como instrumentos de planificación y gestión contruidos desde la escala subregional, municipal y veredal. El artículo 5 del Decreto 893 establece que la participación debe garantizarse en todas las fases de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los PDET y los PATR, atendiendo a las particularidades y dinámicas propias de cada región.

Para la ART, el enfoque territorial implica diseñar la estrategia de participación ciudadana a partir de subsistemas de participación diferenciados —veredal, municipal y subregional— que respeten los tiempos comunitarios, las prioridades locales y las capacidades organizativas existentes. Asimismo, exige una articulación interinstitucional efectiva a través de la Estrategia Territorio–Nación–Territorio (ETNT), de modo que las demandas y acuerdos contruidos participativamente cuenten con respuestas técnicas, financieras y administrativas coherentes. En este enfoque, la participación no es solo un medio de consulta, sino un componente esencial para la gobernanza territorial y la sostenibilidad de las intervenciones.

## 5.2. Enfoque diferencial

El enfoque diferencial se fundamenta en el reconocimiento de que las personas y colectivos experimentan condiciones desiguales de acceso a derechos, recursos y oportunidades, derivadas de factores históricos, sociales, culturales y estructurales. En consecuencia, tratar de manera igual a quienes se encuentran en situaciones desiguales puede reproducir la exclusión. Como afirma Fraser, “la justicia requiere reconocer y remediar las desigualdades estructurales que afectan la capacidad de ciertos grupos para participar en condiciones de igualdad” (Fraser, 2008, p. 17).

En Colombia, este enfoque tiene un sólido respaldo normativo, particularmente en los decretos leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, la Ley 70 de 1993, la Ley 170 de 1993 y el propio Decreto Ley 893 de 2017, que reconoce a los pueblos y comunidades étnicas, las mujeres, las víctimas del conflicto armado, el campesinado y otros grupos de especial protección como sujetos de derechos colectivos.

Para la ART, el enfoque diferencial implica adecuar los instrumentos, metodologías y espacios de participación a las barreras específicas que enfrentan distintos grupos poblacionales, tales como barreras lingüísticas, limitaciones de movilidad, cargas desproporcionadas de cuidado, riesgos de seguridad para líderes sociales, desconfianza institucional o formas propias de deliberación y toma de decisiones. En este sentido, la participación efectiva exige diferenciación en las estrategias de convocatoria, en las agendas de discusión y en los mecanismos de seguimiento, de manera que no se trate de una participación meramente formal o simbólica, sino de un ejercicio real de inclusión.

### 5.3. Enfoque reparador del PDET

El enfoque reparador se inscribe en el marco de la justicia transicional y del derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. Este enfoque reconoce que la participación ciudadana, además de cumplir una función democrática, puede constituirse en un mecanismo de reparación simbólica y colectiva, al restituir la voz, la dignidad y la capacidad de agencia de las comunidades afectadas. Según Uprimny y Saffon, “la participación de las víctimas en la definición de las medidas de reparación es un elemento esencial para que estas sean legítimas y transformadoras” (Uprimny & Saffon, 2009, p. 35).

En el contexto de los PDET, el enfoque reparador implica involucrar a las comunidades en la identificación de los daños causados por el conflicto, en la construcción de soluciones orientadas a la transformación de las condiciones estructurales que los produjeron y en el seguimiento a la implementación de los compromisos adquiridos. Para la ART, esto se traduce en la creación de espacios de diálogo bidireccional que reconozcan el conocimiento territorial, la memoria colectiva y las expectativas de las comunidades, así como en el cumplimiento efectivo de los acuerdos, condición indispensable para reconstruir la confianza y fortalecer la legitimidad institucional.

### 5.4. Enfoque de género

El enfoque de género parte del reconocimiento de que las relaciones entre hombres, mujeres y personas con identidades de género diversas están atravesadas por desigualdades estructurales que inciden de manera diferenciada en el acceso a recursos, poder y participación. En contextos de conflicto armado, estas desigualdades se profundizan, afectando de manera desproporcionada a las mujeres rurales y a las personas LGBTI. Como señala Lagarde, “el género permite comprender cómo las desigualdades sociales se construyen y reproducen en la vida cotidiana y en las instituciones” (Lagarde, 1996, p. 13).

El Acuerdo Final de Paz reconoce el enfoque de género como un principio transversal y establece que la implementación de la Reforma Rural Integral, los PDET y el PNIS debe garantizar la participación activa de las mujeres, el reconocimiento de sus derechos y la adopción de medidas afirmativas. En coherencia con ello, el Decreto Ley 893 de 2017 dispone la incorporación del enfoque de género en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de los PDET.

Para la ART, el enfoque de género en la participación ciudadana implica, en primer lugar, asegurar la representación equitativa de mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en las instancias y espacios participativos. En segundo lugar, supone adaptar los horarios, metodologías y modalidades de participación para superar las barreras asociadas a las cargas de cuidado, la violencia basada en género y las limitaciones de movilidad. En tercer lugar, exige incorporar la voz de las mujeres rurales y de las personas LGBTI en la definición de prioridades, en la formulación de proyectos y en el control social, reconociéndolas como sujetas políticas y no solo como beneficiarias.

Asimismo, el enfoque de género requiere fortalecer las capacidades organizativas y de liderazgo de las mujeres en los territorios PDET, promover entornos seguros para su participación y articular la estrategia de participación ciudadana con la Instancia Especial de Género y con los lineamientos del Plan de Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias con Enfoque Diferencial. De este modo, la

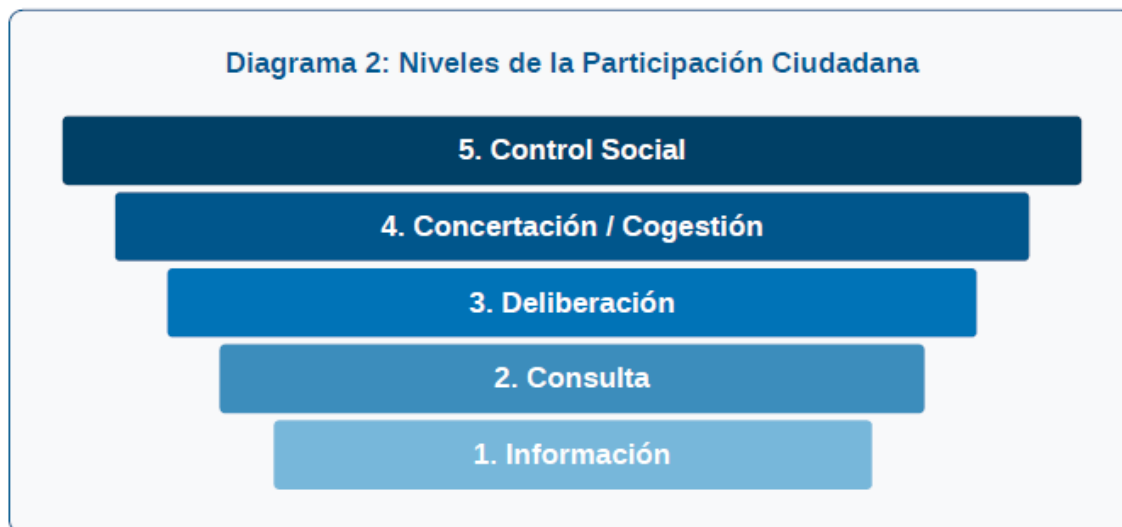
participación con enfoque de género contribuye no solo a la equidad, sino también a la sostenibilidad y legitimidad de los procesos de transformación territorial impulsados por la ART.

## 6. NIVELES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ART

La participación ciudadana no es un fenómeno homogéneo ni unívoco, sino un proceso gradual que puede adoptar distintos niveles de profundidad, incidencia y corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía. Desde la teoría democrática y la gestión pública contemporánea, se reconoce que participar no se limita a ser informado o consultado, sino que implica, en sus niveles más avanzados, la capacidad real de incidir en las decisiones, coproducir soluciones y ejercer control sobre la acción pública. En este sentido, los niveles de participación permiten comprender la calidad democrática de los procesos participativos y su potencial transformador en los territorios.

Uno de los marcos conceptuales más influyentes es el propuesto por Sherry Arnstein (1969), quien plantea la conocida “escalera de la participación ciudadana”, señalando que “la participación ciudadana es el poder de los ciudadanos para influir en los resultados finales de los procesos de decisión” (Arnstein, 1969, p. 216). Esta idea ha sido retomada y adaptada por diversos autores y organismos internacionales, así como por la normativa colombiana, que reconoce diferentes grados de participación en la gestión pública.

En el contexto colombiano, la Ley 1757 de 2015 y los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública establecen una tipología progresiva de la participación ciudadana, que puede ser analizada en cinco niveles: información, consulta, deliberación, concertación o cogestión, y control social. Estos niveles no son excluyentes, sino complementarios, y su desarrollo depende tanto de la voluntad institucional como de las capacidades organizativas y políticas de la ciudadanía.



El primer nivel corresponde a la **información**, entendido como la base mínima e indispensable de cualquier proceso participativo. En este nivel, la entidad pública garantiza el acceso oportuno, claro y veraz a la información relacionada con su gestión, decisiones, planes, programas y resultados. La Función Pública define este nivel como aquel en el que “la ciudadanía conoce y comprende las actuaciones del Estado, sin que ello implique necesariamente una interacción directa o incidencia en la

decisión” (Función Pública, 2018). Desde el punto de vista normativo, este nivel se sustenta principalmente en la Ley 1712 de 2014, que consagra el derecho fundamental de acceso a la información pública.

En la ART, este nivel se materializa a través de la publicación de los PATR, los informes de avance de los PDET, los planes de acción, los informes de rendición de cuentas y la divulgación de información mediante el portal institucional, los espacios territoriales y los medios comunitarios. No obstante, dada la complejidad técnica de la información y las brechas educativas y territoriales en las zonas PDET, este nivel exige un enfoque diferencial y territorial, de modo que la información sea traducida a lenguajes claros, pertinentes culturalmente y accesibles para comunidades rurales, étnicas y campesinas.

El segundo nivel es el de la **consulta**, en el cual la ciudadanía no solo recibe información, sino que es invitada a expresar opiniones, observaciones o propuestas frente a decisiones previamente estructuradas por la entidad. Según la Ley 1757 de 2015, la consulta permite “recoger percepciones, inquietudes y recomendaciones de la ciudadanía, sin que estas tengan carácter vinculante”. Desde la teoría democrática, este nivel ha sido criticado cuando se limita a ejercicios formales sin impacto real; como advierte Fung (2006), “la consulta puede convertirse en una ilusión de participación si no existe un compromiso institucional de considerar seriamente los aportes ciudadanos” (p. 67).

En la ART, la consulta se ha desarrollado, por ejemplo, en los procesos de socialización y retroalimentación de los planes de participación ciudadana, de las consultas hechas a los proyectos de resoluciones, en la revisión y actualización de los PATR y en algunos ejercicios de rendición de cuentas. Para fortalecer este nivel, resulta clave que la ART sistematice y comunique de manera explícita cómo las observaciones ciudadanas influyen —o no— en las decisiones finales, evitando la generación de falsas expectativas y fortaleciendo la confianza institucional.

El tercer nivel corresponde a la **deliberación**, que supone un avance cualitativo en la participación, al promover espacios de diálogo horizontal, argumentación y construcción colectiva entre ciudadanía e institucionalidad. La deliberación implica que los actores no solo expresen opiniones individuales, sino que contrasten puntos de vista, negocien significados y construyan acuerdos. Como señala Habermas (1998), “la legitimidad democrática surge de procesos de deliberación pública en los que los afectados pueden participar en condiciones de igualdad” (p. 311).

En el marco normativo colombiano, este nivel se encuentra implícito en los principios de participación democrática consagrados en la Constitución de 1991 y desarrollados por la Ley 1757 de 2015. En la ART, la deliberación se expresa con claridad en los espacios de planeación participativa de los PDET, en las mesas comunitarias municipales, en los encuentros de balance territorial y en el Mecanismo Especial de Consulta (MEC) con pueblos étnicos. Estos escenarios permiten discutir prioridades, identificar tensiones entre actores y construir visiones compartidas de desarrollo territorial, aunque su efectividad depende de la continuidad, la calidad metodológica y la capacidad institucional para tramitar los acuerdos alcanzados.

El cuarto nivel es el de la **concertación o cogestión**, en el cual la ciudadanía participa de manera directa en la toma de decisiones y en la ejecución de las acciones públicas. En este nivel, el poder se comparte entre el Estado y la sociedad, y se reconoce a las comunidades como corresponsables del desarrollo. Arnstein (1969) ubica este nivel en los peldaños superiores de la participación,

al afirmar que “la redistribución del poder permite que los ciudadanos negocien de igual a igual con las autoridades tradicionales” (p. 221).

En Colombia, este nivel se refleja en figuras como los acuerdos comunitarios, los pactos territoriales y los esquemas de ejecución con participación comunitaria. En la ART, la cogestión se evidencia especialmente en la estrategia de Obras PDET, donde las comunidades no solo priorizan las iniciativas, sino que participan en su ejecución y seguimiento, así como en los procesos de concertación étnica desarrollados a través del MEC. Este nivel exige fortalecer las capacidades técnicas, administrativas y organizativas de las comunidades, para evitar relaciones asimétricas y garantizar una participación informada y efectiva.

Finalmente, el nivel más avanzado de la participación ciudadana es el **control social**, entendido como el derecho y el deber de la ciudadanía de vigilar, evaluar y exigir cuentas sobre la gestión pública y el uso de los recursos. La Ley 1757 de 2015 define el control social como “la vigilancia de la gestión pública y sus resultados, ejercida por los ciudadanos de manera individual o colectiva”. Desde una perspectiva democrática, este nivel es fundamental para la rendición de cuentas, la transparencia y la prevención de la corrupción. Como señala O’Donnell (1998), “sin control social efectivo, la democracia se vacía de contenido sustantivo” (p. 117).

En la ART, el control social se concreta principalmente a través de los Comités de Acompañamiento Comunitario (CAC) en las Obras PDET, Comités de seguimiento y control social, las veedurías ciudadanas y la participación en los ejercicios de rendición de cuentas. Sin embargo, los diagnósticos institucionales y comunitarios evidencian debilidades en este nivel, asociadas a la baja confianza, el desconocimiento de los mecanismos y las limitadas capacidades organizativas en los territorios. Por ello, resulta estratégico articular el control social con el Plan de Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias y promover procesos pedagógicos continuos que permitan a las comunidades ejercer este derecho de manera autónoma, segura e informada.

En síntesis, los niveles de participación ciudadana constituyen una herramienta analítica clave para evaluar la calidad democrática de la gestión pública y orientar la acción institucional. En el caso de la ART, estos niveles no solo deben coexistir, sino articularse de manera coherente con el enfoque territorial, diferencial, reparador y de género de los PDET, reconociendo que la participación efectiva es tanto un medio como un fin para la transformación estructural de los territorios más afectados por el conflicto armado y la exclusión histórica.

## 7. CICLO DE LA GESTIÓN EN QUE SE REALIZA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana se puede dar en cada una de las fases de la gestión pública<sup>2</sup>, dependiendo del tipo de servicio o producto que se genere:

---

<sup>2</sup> Tomado de

[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/coleccionpracticaspaticipacionciudadana/fases\\_gestion.html](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/coleccionpracticaspaticipacionciudadana/fases_gestion.html)

## La participación ciudadana en el ciclo de la gestión pública



- **Identificación de necesidades o diagnóstico:** en esta fase los ciudadanos participan en la construcción, la formulación o la expedición de una norma, política, plan, programa, proyecto, servicio o trámite. Para ello, aportan ideas, hechos, experiencias y propuestas para la caracterización de la situación abordada, y la identificación de las necesidades que se deben satisfacer y las problemáticas que se van a resolver. Para Geilfus (2009) el diagnóstico participativo también es un proceso iterativo, es decir, que no se termina con el inicio de la implementación, sino que requiere ser completado y ajustado durante todo el proceso, según las necesidades de la gente y del proyecto (Función Pública, 2018)
- **Diseño o formulación de políticas, planes, programas y proyectos:** es la incidencia de los ciudadanos en la formulación de políticas públicas, normas, planes, programas, proyectos, servicios y trámites. En esta fase tienen la posibilidad de dialogar y debatir con las entidades en diversos espacios e influir en las decisiones públicas con sus opiniones, argumentos y propuestas.
- **Ejecución o implementación de planes, programas y proyectos:** es el trabajo conjunto entre las entidades del Estado y los actores de la sociedad para que éstos últimos puedan ser productores, creadores, desarrolladores y proveedores de los bienes y los servicios públicos que van a recibir como parte de un programa o proyecto gubernamental, aportando conocimiento, experiencia y habilidades, que contribuyen a la efectividad de esas iniciativas. Los actores de la sociedad corresponden a toda persona, grupo u organización que no pertenezca o sea remunerada por las instituciones públicas. En esta fase se involucra a la ciudadanía

para que se convierta en protagonista o productora de sus propias soluciones.

- **Evaluación y control:** en esta fase los ciudadanos participan en la evaluación y la vigilancia de los avances y los resultados de la gestión pública y de las políticas, planes, programas, proyectos, servicios o trámites. Aquí se desarrollan, igualmente, los procesos de rendición de cuentas para cumplir con el deber que tienen las entidades y los organismos públicos de responder ante los ciudadanos sobre las responsabilidades.

## 8. DERECHOS Y DEBERES DEL CIUDADANO EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

DERECHOS	DEBERES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar en todas las fases de la gestión pública.</li> <li>• Ser informado oportunamente y con claridad.</li> <li>• Recibir apoyo para el fortalecimiento organizativo.</li> <li>• Recibir información veraz para ejercer la participación.</li> <li>• Recibir capacitación para comprender la gestión pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informarse sobre los asuntos de interés público.</li> <li>• Respetar las decisiones concertadas colectivamente.</li> <li>• Rendir cuentas a las comunidades que representan.</li> </ul>

## 9. OBLIGACIONES DE LA ART FRENTE A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- Promover, proteger, implementar y acompañar instancias de participación.
- Garantizar la participación ciudadana en los temas de planeación del desarrollo, de políticas sociales, de convivencia ciudadana y reconciliación, y de inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas.
- Respetar, acompañar y tomar en consideración las discusiones de las instancias de participación no establecidas en la oferta institucional, y que sean puestas en marcha por iniciativa de la ciudadanía, tales como redes ciudadanas y mesas de trabajo, y discusión sectorial e intersectorial, entre otras.
- Proteger a los promotores de las instancias de iniciativa ciudadana, para que se puedan desenvolver en condiciones apropiadas sus ejercicios de participación ciudadana.
- Asistir a las convocatorias realizadas por las instancias de participación de iniciativa ciudadana a las que sean invitados, toda vez que en ellas se debatan asuntos de su competencia.
- Emitir concepto sobre las sugerencias, recomendaciones y propuestas presentadas de manera formal y derivadas del desarrollo de las instancias de participación de iniciativa ciudadana o gubernamental que no se encuentran dentro de la oferta institucional.
- Cumplir los compromisos a los que se llegue en desarrollo de las instancias de participación dentro de los plazos pactados en las mismas.
- Convocar de manera amplia y democrática a los ciudadanos a las instancias de

participación con anticipación suficiente, sin privilegiar a unos ciudadanos sobre otros y haciendo uso de todos los canales de información disponibles.

- Llevar a cabo los ejercicios de consulta de manera amplia y deliberativa, comprendiendo que la presencia de la ciudadanía no se debe invocar para legitimar los intereses de los gobernantes o de los promotores ciudadanos de las instancias vinculadas a la oferta institucional, sino para alimentar la gestión y el debate público con las opiniones de las personas.
- Blindar el desarrollo de este tipo de ejercicios de la influencia de los actores armados ilegales o de otras fuentes de ilegalidad.
- Propiciar las acciones pertinentes y necesarias de fortalecimiento de las capacidades institucionales de sus dependencias para garantizar el derecho a la participación ciudadana.
- Convocar de manera amplia, cumplida y constante a las instancias de discusión, llevando un adecuado control de la información allí producida, así como del cumplimiento de las decisiones y/o sugerencias.
- No conformar estas instancias con criterios políticos.
- Brindar asistencia técnica y acompañar la cualificación de los debates ciudadanos, así como el fortalecimiento de las capacidades de quienes integran estas instancias.
- Capacitar y promover a la ciudadanía en las formas eficientes y efectivas de presentar las denuncias sobre los diversos casos a que haya lugar, al igual que mostrarles las instancias competentes dentro del Estado colombiano para recepción de dichas denuncias.

## 10. DIAGNÓSTICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ART

La participación ciudadana en la Agencia de Renovación del Territorio se configura como un eje estructural de su misionalidad y no como un componente accesorio de la gestión institucional. A diferencia de otras entidades de la administración pública cuya relación con la ciudadanía se concentra principalmente en la prestación de servicios o en la regulación sectorial, la ART tiene como punto de partida un mandato explícito de intervención territorial participativa, orientado a la transformación estructural de las zonas rurales más afectadas por el conflicto armado, la pobreza y la debilidad institucional.

Desde su creación, la ART ha desarrollado una arquitectura participativa robusta, especialmente en el marco de la formulación e implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Esta arquitectura ha permitido avances significativos en términos de inclusión, reconocimiento de actores históricamente marginados y construcción de espacios de diálogo Estado–comunidad. No obstante, el diagnóstico evidencia que la participación ciudadana en la ART presenta un desarrollo desigual según la fase del ciclo de la gestión pública, el tipo de instrumento y el momento institucional, lo que plantea retos en términos de sistematicidad, evaluación,

articulación y sostenibilidad.

### **10.1. Participación ciudadana en la fase de diagnóstico y planeación**

El mayor nivel de desarrollo y consolidación de la participación ciudadana en la ART se encuentra en la fase de diagnóstico y planeación, particularmente durante el proceso de formulación de los PDET y de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). La metodología participativa diseñada por la ART —estructurada en fases veredal, municipal y subregional— permitió la participación directa, amplia y pluralista de comunidades campesinas, pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, mujeres, jóvenes, víctimas del conflicto armado y otros grupos poblacionales.

Este proceso constituyó un ejercicio inédito de democracia participativa en territorios históricamente marcados por la ausencia del Estado y la violencia, en el que las comunidades no solo expresaron demandas, sino que construyeron colectivamente visiones de desarrollo y formularon iniciativas concretas. Desde el punto de vista del diagnóstico institucional, este momento representa una fortaleza central de la ART, pues consolidó legitimidad, confianza y capacidades comunitarias, y sentó las bases para un modelo de relacionamiento Estado–territorio basado en la participación incidente.

Sin embargo, el diagnóstico también muestra que esta fortaleza no siempre se ha traducido de manera consistente en las fases posteriores del ciclo de la gestión pública, generando tensiones entre las expectativas comunitarias construidas en la planeación participativa y las capacidades reales de ejecución y articulación interinstitucional.

### **10.2. Mecanismos de participación ciudadana identificados en la ART**

En la ART se identifican diversos mecanismos de participación ciudadana, entendidos como instrumentos jurídicos y administrativos reconocidos por la Constitución y la ley, a través de los cuales la ciudadanía ejerce derechos de participación, control y exigibilidad. Entre estos se encuentran el derecho de petición, las solicitudes de información, las quejas y reclamos, las veedurías ciudadanas, las acciones de tutela y las audiencias públicas, así como los mecanismos de democracia directa previstos en el artículo 103 de la Constitución Política.

El diagnóstico evidencia que, en la mayoría de los casos, la ART no actúa como promotora directa de mecanismos como el cabildo abierto o la consulta popular, sino como entidad convocada o interviniente cuando estos son activados por la ciudadanía o por autoridades territoriales. Esta situación ha generado dudas institucionales sobre el alcance de su rol frente a dichos mecanismos, particularmente en términos de promoción, acompañamiento y sistematización de la información derivada de estos ejercicios.

En contraste, mecanismos como las veedurías ciudadanas y las formas de control social han tenido un desarrollo más orgánico en el marco de estrategias específicas como Obras PDET, a través de los Comités de Acompañamiento Comunitario (CAC), que operan como instancias de vigilancia y seguimiento a la ejecución de proyectos. No obstante, el diagnóstico muestra que estos

mecanismos no siempre son reconocidos por las comunidades como veedurías en sentido estricto, ni se articulan de manera sistemática con la estrategia institucional de participación ciudadana.

### 10.3. Instancias de participación ciudadana: fortalezas y tensiones

Las instancias de participación ciudadana constituyen uno de los componentes más sólidos del modelo participativo de la ART. Entre ellas se destacan, las mesas comunitarias municipales, el Mecanismo Especial de Consulta (MEC), la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, la Instancia Especial de Género y las instancias asociadas a la revisión y actualización de los PATR.

Estas instancias han permitido una participación representativa y sostenida de actores comunitarios en procesos de planeación, seguimiento y diálogo político, y han contribuido al reconocimiento de liderazgos locales, étnicos y de género. En particular, el MEC se consolida como una buena práctica institucional al garantizar la participación efectiva de los pueblos étnicos mediante rutas concertadas, respeto por la autonomía y reconocimiento de las autoridades tradicionales.



Se destacan otras instancias que a continuación se presentan:

- Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para el Seguimiento de la Implementación del Acuerdo Final de Paz (IEANPE)

Esta instancia se creó en el marco del Capítulo Étnico del Acuerdo Final. Está integrada por representantes de los pueblos indígenas y afrocolombianos y tiene como función ser la instancia consultiva, representante e interlocutora de primer orden ante la Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI), desde la perspectiva étnica, de género, mujer, familia y generación.

- Instancia Especial de Género

Es la instancia encargada de hacer seguimiento a la implementación del enfoque de género y garantía de los derechos de las mujeres y personas LGTBI en el Acuerdo Final.

- Consejo Asesor Territorial

Son instancias de articulación entre los niveles nacional y territorial del PNIS, y se componen por las autoridades nacionales, regionales y locales, representantes de las FARC-EP, reincorporados o en proceso de reincorporación a la vida civil, voceros o delegados de las comunidades que hacen parte de los Consejos Municipales de Planeación Participativa de los territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos y por la DSCI (artículo 2.2.5.2.1, Decreto 362 de 2018).

- Comisiones Municipales de Planeación

De acuerdo con el artículo 2.2.5.2.5 del Decreto 362 de 2018, estas comisiones son “la instancia encargada de realizar el seguimiento y la evaluación de la ejecución y cumplimiento de los planes comunitarios y planes municipales de sustitución y desarrollo alternativo -PISDA y los Planes de Atención Inmediata (PAI), y presentar informes a las Asambleas Comunitarias, a las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y al Consejo Asesor Territorial”.

No obstante, el diagnóstico identifica tensiones relacionadas con la representatividad, la rotación de liderazgos, la sobrecarga de participación de los mismos actores y la limitada capacidad de algunas instancias para incidir efectivamente en decisiones presupuestales o de priorización sectorial. Asimismo, se evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de retroalimentación y rendición de cuentas hacia las comunidades sobre el estado de los acuerdos construidos en estas instancias.

#### 10.4. Espacios de participación ciudadana y metodologías utilizadas

La ART ha promovido una amplia diversidad de espacios de participación ciudadana, tales como asambleas comunitarias, talleres participativos, mesas de diálogo, encuentros subregionales, jornadas de socialización de proyectos y espacios de rendición de cuentas territoriales. Estos

espacios han sido claves para el diálogo directo entre la institucionalidad y las comunidades, y han permitido adaptar las metodologías a las características territoriales, culturales y poblacionales.

Para garantizar la participación comunitaria incidente e integral, centrada en las víctimas del conflicto y enfoques diferenciales (territorial, étnico y de género), se constituyeron mesas comunitarias municipales, con la participación de los Grupos Motor y Mecanismos Especiales de Consulta, entre otros actores sociales e instancias de participación en los territorios.

El diagnóstico muestra que las metodologías participativas empleadas por la ART incorporan enfoques territoriales, diferenciales, reparadores y de género, lo que constituye una fortaleza institucional. Sin embargo, también se identifica que la sistematización de estos espacios y la evaluación de su calidad e incidencia aún es incipiente, lo que dificulta medir de manera objetiva el impacto de la participación en la gestión institucional y en la toma de decisiones.

### **10.5. Participación ciudadana en la ejecución de proyectos y programas**

En la fase de ejecución, la participación ciudadana se ha desarrollado de manera más heterogénea. Mientras que en estrategias como Obras PDET se observa una participación activa de las comunidades a través de los Comités de Acompañamiento Comunitario o Comités de Control Social y seguimiento y de procesos de socialización y seguimiento, en otros tipos de proyectos la participación se limita a ejercicios informativos o de validación.

El diagnóstico comunitario evidencia percepciones recurrentes de baja participación en la formulación y ejecución de algunos proyectos, falta de información oportuna, escasa concertación y debilidades en la articulación con los ejecutores. Estas percepciones afectan la confianza institucional y refuerzan la necesidad de fortalecer la participación incidente en esta fase del ciclo de la gestión pública.

### **10.6. Control social, veeduría y seguimiento ciudadano**

Uno de los principales retos identificados en el diagnóstico es la debilidad de las capacidades comunitarias para el control social y la veeduría ciudadana. La evidencia disponible, incluida la Encuesta de Cultura Política del DANE, muestra bajos niveles de conocimiento y confianza en los mecanismos de control social, así como una limitada participación en instancias de vigilancia de la gestión pública.

Aunque la ART ha desarrollado experiencias relevantes de control social, estas no siempre se traducen en procesos sostenidos ni se articulan con una estrategia institucional de fortalecimiento de capacidades ciudadanas. Esto plantea la necesidad de avanzar hacia un enfoque más pedagógico y estructural del control social, que vaya más allá del acompañamiento puntual a proyectos específicos.

### **10.7. Rendición de cuentas y retroalimentación a la ciudadanía**

La rendición de cuentas se ha consolidado como un componente relevante de la gestión de la ART, con la realización de espacios institucionales de diálogo, publicación de informes y divulgación

de resultados. Sin embargo, el diagnóstico evidencia que persisten desafíos en términos de apropiación comunitaria de la información, claridad sobre los compromisos adquiridos y seguimiento a las recomendaciones ciudadanas.

Existe una oportunidad clara para fortalecer la articulación entre participación ciudadana y rendición de cuentas, de manera que esta última no se limite a un ejercicio informativo, sino que se constituya en un espacio de evaluación participativa y de mejora continua de la gestión institucional.

En términos generales, el diagnóstico muestra que la ART cuenta con una base sólida y diferenciada de participación ciudadana, construida a partir de su experiencia en los PDET y el PNIS, y alineada con los enfoques del Acuerdo de Paz y del Decreto Ley 893 de 2017. La entidad ha logrado posicionar la participación como un principio orientador de la intervención territorial y ha desarrollado mecanismos, espacios e instancias con altos niveles de legitimidad en los territorios.

No obstante, el principal desafío radica en transitar de una participación fuertemente concentrada en la planeación hacia una participación más equilibrada a lo largo de todo el ciclo de la gestión pública, con mayor incidencia en la ejecución, el seguimiento, la evaluación y el control. Asimismo, se requiere fortalecer la sistematización, evaluación y articulación de las acciones participativas, de modo que estas contribuyan de manera más efectiva a la mejora de la gestión institucional y a la consolidación de la confianza entre el Estado y las comunidades.

## 11. PLAN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Plan de Participación Ciudadana de la Agencia de Renovación del Territorio para la vigencia 2026 se formula como un instrumento estratégico que orienta, articula y da coherencia a las acciones institucionales destinadas a garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la participación ciudadana y al control social. Este plan se inscribe en el marco de la Política de Participación Ciudadana y Control Social del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y del Decreto Ley 893 de 2017, que define los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

A diferencia de otras entidades del orden nacional, la ART tiene una responsabilidad reforzada en materia de participación ciudadana, en tanto su misionalidad se sustenta en la construcción participativa, la implementación y el seguimiento de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), así como en la articulación de múltiples actores institucionales, comunitarios y étnicos en territorios históricamente afectados por el conflicto armado, la pobreza y la exclusión.

El Plan 2026 recoge los aprendizajes derivados de la implementación de planes anteriores, fortalece la alineación con los ejes del MIPG y consolida una visión de la participación como un proceso transversal, incidente y evaluable a lo largo de todo el ciclo de la gestión pública, que además incluye acciones de todas las dependencias de la entidad.

### 11.1. Proceso de formulación del Plan de Participación Ciudadana 2026

La formulación del Plan de Participación Ciudadana 2026 se desarrolló a partir de un ejercicio técnico y participativo liderado por el Grupo Interno de Trabajo de Relación Estado Ciudadano, en articulación con las áreas misionales, estratégicas, subregionales y de apoyo de la ART. Este proceso se fundamentó en la revisión de los planes de participación ciudadana previos, en una primera etapa de la actualización del diagnóstico del estado de la participación en la entidad y en la ampliación del ejercicio de caracterización de ciudadanos, usuarios y grupos de interés.

El plan se estructura a partir de acciones de gestión institucional que se articulan con distintos instrumentos de planeación, tales como el Plan de Acción Institucional, el Programa de Transparencia y Ética Pública, el Plan de Sostenibilidad, los planes sectoriales del PNIS y los instrumentos propios de los PDET y los PATR. Cada acción participativa fue diseñada considerando la fase del ciclo de la gestión pública en la que se ubica, el alcance de la participación, la metodología participativa más adecuada y los grupos de interés convocados, incluyendo instancias formales de participación cuando corresponde. De manera transversal, el proceso de formulación incorporó los enfoques territorial, diferencial, reparador y de género, garantizando que las acciones previstas respondan a las realidades diversas de los territorios PDET y a las capacidades diferenciadas de los actores que participan.

### **11.2. Objetivos del Plan de Participación Ciudadana 2026**

El Plan de Participación Ciudadana 2026 tiene como objetivo general fortalecer la participación ciudadana incidente, informada y efectiva en la gestión institucional de la ART, garantizando la inclusión de los distintos grupos de interés y el ejercicio del control social a lo largo de todas las fases del ciclo de la gestión pública.

De manera específica, el plan busca consolidar la caracterización participativa de los grupos de interés de la entidad; fortalecer los mecanismos, espacios e instancias de participación asociados a la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los PDET, los PATR y los proyectos que desarrolla la ART; promover el acceso a información clara, oportuna y comprensible mediante estrategias de comunicación y lenguaje claro; fortalecer el control social y la veeduría ciudadana; y consolidar la rendición de cuentas como un proceso continuo de diálogo y mejora institucional.

### **11.3. Alcance y estructura del Plan de Participación Ciudadana 2026**

El Plan de Participación Ciudadana 2026 comprende un conjunto amplio y articulado de acciones participativas que cubren todas las fases del ciclo de la gestión pública: diagnóstico, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación. Estas acciones incluyen ejercicios de caracterización y diagnóstico participativo, consultas ciudadanas, encuestas de percepción, espacios de diálogo territorial, comités de acompañamiento comunitario, instancias formales de participación del PNIS, mecanismos especiales de consulta con pueblos étnicos, encuentros con juventudes, mujeres rurales y diversidades, y ejercicios de rendición de cuentas y evaluación participativa.

El plan reconoce y diferencia entre mecanismos de participación, espacios participativos e

instancias formalmente constituidas, y define el rol de la ART en cada uno de ellos, respetando el marco de competencias institucionales y la autonomía de las organizaciones y autoridades territoriales.

#### **11.4. Retos estratégicos del Plan de Participación Ciudadana 2026**

La implementación del Plan de Participación Ciudadana 2026 enfrenta retos significativos entre los cuales se encuentra la necesidad de garantizar la participación efectiva en contextos territoriales marcados por brechas de acceso, riesgos de seguridad y desconfianza institucional; la articulación interinstitucional para dar respuesta oportuna a las demandas ciudadanas; la sistematización y evaluación de los resultados de los ejercicios participativos; y la sostenibilidad de los procesos de participación más allá de eventos puntuales.

Otro reto central es fortalecer la capacidad institucional para traducir los insumos ciudadanos en decisiones, acciones de mejora y retroalimentación efectiva, evitando la percepción de participación meramente consultiva o simbólica.

#### **11.5. Ejercicio de aprobación del Plan de Participación Ciudadana 2026**

El Plan de Participación Ciudadana 2026 será sometido a un proceso de aprobación institucional que garantice su articulación con los instrumentos de planeación de la entidad y su alineación con el MIPG. Este proceso incluye la validación técnica por parte de las dependencias responsables, su incorporación en los instrumentos de planeación correspondientes y su publicación para conocimiento y retroalimentación por parte de la ciudadanía a través del menú Participa del portal web de la ART.

Adicionalmente, el plan contempla ejercicios de socialización y, cuando corresponda, de consulta ciudadana sobre los instrumentos estratégicos asociados, con el fin de fortalecer la transparencia y la legitimidad del proceso.

#### **11.6. Seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan de Participación Ciudadana 2026**

El seguimiento y monitoreo del Plan de Participación Ciudadana 2026 se realizará de manera continua, a partir de indicadores definidos para cada acción participativa, que permiten medir tanto el cumplimiento de las actividades como sus resultados. Este seguimiento estará a cargo del Grupo Interno de Trabajo de Relación Estado Ciudadano, en articulación con las áreas responsables de cada acción.

El plan incorpora, además, la elaboración de informes de evaluación de la estrategia de participación ciudadana y rendición de cuentas, que incluirán la voz de la ciudadanía y de los grupos de interés. Estos informes permitirán identificar avances, brechas y oportunidades de mejora, y servirán como insumo para la formulación de planes de mejoramiento institucional.

De esta manera, el Plan de Participación Ciudadana 2026 no se concibe como un instrumento estático, sino como un proceso dinámico de aprendizaje institucional, orientado a fortalecer la relación Estado-ciudadanía y a consolidar la participación como un eje estructural de la gestión de

la Agencia de Renovación del Territorio.

**12. DOCUMENTOS RELACIONADOS**

- Plan de participación ciudadana 2026

**13. ANEXOS**

- Cronograma estrategia de participación ciudadana

## 14. BIBLIOGRAFÍA

Arnstein, S. (1969). *Una escalera de participación ciudadana*. Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216–224.

Boisier, S. (2004). *Desarrollo territorial y descentralización*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1448 de 2011*. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

Congreso de la República de Colombia. (2014). *Ley 1712 de 2014*. Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.

Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley 1757 de 2015*. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). *Política de Participación Ciudadana y Control Social – Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)*.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). *Colección de prácticas de participación ciudadana*.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). *Guía para la caracterización de ciudadanos, usuarios y grupos de interés*.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2022). *Lineamientos para la formulación de planes de participación ciudadana y rendición de cuentas*.

Fung, A. (2006). *Variables de participación en el contexto de la gobernanza*. Public Administration Review, 66, 66–75.

Fraser, N. (2008). *Balanzas de la justicia: reimaginando el espacio político en un mundo globalizado*. Polity Press.

Gobierno de Colombia – FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.

Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho*. Trotta.

Lagarde, M. (1996). *Género y feminismo: Desarrollo humano y democracia*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal y nuevas poliarquías*. Revista de la CEPAL, (65), 115–130.

Pateman, C. (1970). *Participación y teoría de la democracia*. Cambridge University Press.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011*. Medidas de reparación integral para pueblos y comunidades étnicas.

Presidencia de la República de Colombia. (2017). *Decreto Ley 893 de 2017*. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Uprimny, R., & Saffon, M. (2009). *Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática*. DeJusticia.

## 15. CONTROL DE VERSIONES

VERSIÓN	FECHA	CAMBIOS INTRODUCIDOS
01	24 de mayo de 2024	Versión inicial del documento
02	27 de enero de 2026	Segunda versión del documento separando la estrategia de participación ciudadana de la estrategia de rendición de cuentas, ampliando los enfoques de la participación ciudadana, los niveles el diagnóstico y el plan de participación. Se incluye un título para la bibliografía.