



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
SECRETARÍA JURÍDICA

NOTA INTERNA

TRD – 2020-130.15.2.28

Palmira, 31 /Agosto/ 2020

PARA: **JUAN BERNARDO DUQUE JARAMILLO**
Secretario de Planeación

DE: **GERMÁN VALENCIA GARTNER**
Secretario Jurídico

PARA SU INFORMACIÓN	<input type="checkbox"/>	ENVIAR PROYECTO DE RESPUESTA	<input type="checkbox"/>	FAVOR DAR CONCEPTO	<input type="checkbox"/>
DAR RESPUESTA Y ENVIAR COPIA	<input type="checkbox"/>	ENCARGARSE DEL ASUNTO	<input type="checkbox"/>	FAVOR TRAMITAR	<input type="checkbox"/>
ENTERARSE Y DEVOLVER	<input type="checkbox"/>	JILIGENCIAR Y DEVOLVER	<input type="checkbox"/>	OTRO	<input checked="" type="checkbox"/>

Cordial Saludo.

A la Secretaría Jurídica de la Administración Municipal de Palmira fue remitida Nota Interna TRD – 2020-160.8.1.288, a través de la cual solicita a este Despacho la emisión de un concepto jurídico en torno a la necesidad de promover ante la Corporación Administrativa del Municipio un proyecto de acuerdo para la aprobación del porcentaje destinado a financiar el proceso de presupuesto participativo, aun cuando el plan plurianual de inversiones está en vigor y no se determinarán nuevos rubros; y subsecuentemente, responda al alcance del proyecto de acuerdo en caso de que la respuesta anterior haya sido positiva.

1. Competencia

De acuerdo con los dictados de los numerales 3 y 4 del artículo 7° del Decreto Extraordinario No. 213 de 2016, la Secretaría Jurídica regenta funciones consultivas en derecho, estando facultada para pronunciarse sobre el asunto por el que inquiere.

2. Anotaciones previas.

De manera preliminar el Despacho pone de manifiesto que en reunión celebrada el pasado 23 de julio la Secretaría de Planeación reveló el estado de cosas que motivaron la solicitud inicial y declararon desistir de la solicitud de concepto jurídico incoado originalmente y en su lugar formularon dos interrogantes en ese mismo marco: (i) Qué debe entenderse por presupuesto participativo y, (ii) es viable jurídicamente la adopción local de mecanismos de participación análogos al de presupuesto participativo que contempla la Ley 1757 de 2015.

3. Consideraciones

3.1. Del Presupuesto Participativo

Con el advenimiento de la Constitución de 1991 se produjeron relevantes transformaciones al modelo de Estado que venía imperando en la República de Colombia. Dentro de esas descolló la introducción de un pretendido equilibrio entre el Estado Liberal y el Estado Social a través de la cláusula de Estado Social de



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

Derecho, que con base en el principio de legalidad se propuso a consagrar las garantías y las instituciones tutelares de los derechos incorporados en su catálogo, así como a encauzarse a la atención de las necesidades insatisfechas y a la reducción de las brechas sociales. Uno de los grandes rasgos de la *Norma Normarum* fue haber volcado parcial y deliberadamente el paradigma de la democracia representativa tradicional hacia la democracia participativa a través de la sedimentación de los mecanismos de participación y de otros escenarios de participación ciudadana en los grandes procesos decisorios del Estado, V.gr. en sede de la formulación, elaboración y aprobación de los planes de desarrollo y en las decisiones de ordenamiento territorial.

El Artículo 1 Superior que caracterizó la forma de gobierno, el sistema y régimen político, así como los pilares de nuestro Estado Social de Derecho reza:

“Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, 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” (subrayas fuera de texto)

Por esa senda, el artículo 2 ibidem plasmó el ámbito teleológico del Estado de cara a sus asociados vinculándolo con el deber consustancial de *“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”*, en tal acepción la participación democrática adquiere vigor en el ordenamiento jurídico a través del mandato supralegal que le confiere la categoría de derecho fundamental, pero de manera correlativa endosa al Estado la responsabilidad de respetar, promover y garantizar la participación ciudadana con incidencia en las decisiones que redundan en su esfera individual y colectiva.

En concreto, la Carta Política reconoce el derecho fundamental (derechos políticos) de los administrados en los siguientes términos:

“Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

- 1. Elegir y ser elegido.*
- 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*
- 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna: formar parte de ellos libremente 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 de la ley.*



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.”

Al paso que el precepto constitucional delimitó el alcance del derecho fundamental, el artículo 95-5 del mismo insufló a la noción de participación la condición de deber ciudadano.

“Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

(...)

5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;

(...)”

Visto el bastión de la participación ciudadana como eje de su consulta, incumbe abordar propiamente lo que la Ley Estatutaria 1757 de 2015 denominó acuerdos participativos o presupuesto participativo obnubilando el concepto, circunstancia que el mismo Tribunal Constitucional en Sentencia C-150 de 2015, sosteniendo que *“la regulación contenida en los artículos mencionados no obstante que permite identificar la orientación general de la regulación, carece de la precisión necesaria para caracterizar la forma como se institucionalizarán y funcionarán los denominados acuerdos participativos. De hecho, incluso la denominación de la figura que se intenta disciplinar no resulta del todo clara en tanto a veces se utiliza la mencionada expresión al paso que, en otros casos, se emplea la expresión presupuesto participativo.”*

No obstante, es una institución democrática que data de la Ley 1551 de 2012 modificatoria de la Ley 136 de 1994, que fue precursora de incluir en el argot del derecho positivo la expresión “presupuesto participativo” que se haya diseminado en los artículos 18, 40 y 43; dichas disposiciones como la ulterior Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana no provisionaron la riqueza descriptiva del concepto que informara sin lugar a equívocos su tenor.

Pese a la precariedad de lo que conocemos como presupuesto participativo, el legislador fijó algunos elementos a partir de los cuales se puede deslindar de manera general. Dicha figura está afinada en su esencia en la Ley 1757 de 2015 en los artículos 90 y subsiguientes, de los cuales se puede abstraer que consiste en una institución de consagración legal que gravita en el amparo, promoción y caución de la democracia participativa y que refuerza la aplicación del principio democrático en el seno administrativo, donde se toma providencia en torno a asuntos de indudable relieve para la sociedad y para los individuos que la conforman; en ese orden, el presupuesto participativo es el canal de participación que tiene el ciudadano para participar en la programación presupuestal de la entidad territorial, con la finalidad de focalizar la inversión de recursos en función de las necesidades de la población. En consecuencia, comporta un enfoque diferenciador que se encausa a la racionalización, eficiencia, eficacia, transparencia y a un manejo equitativo del erario, en consonancia con las previsiones de los planes de desarrollo.



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

Así, la preceptiva acerca de presupuestos participativos se orientó a corporeizar escenarios de democracia participativa que sin extirpar de la estructura dogmática del Estado la democracia representativa, persuade a los entes territoriales, inclusive mediante incentivos (art. 101 L.1757 de 2015), a la realización de ejercicios democráticos donde destaque la participación ciudadana en la composición del presupuesto, como instrumento de planeación, en procura de obtener del Estado mayor eficacia en la atención y financiación de los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible. En coherencia con lo anterior la Corte resalta en la providencia precitada:

“El propósito de profundizar la participación de la ciudadanía en la configuración de los presupuestos territoriales encuentra apoyo en varias disposiciones constitucionales. En efecto ella se funda en el reconocimiento de la participación como rasgo característico de la democracia (art. 1), en la radicación de la soberanía en el pueblo (art. 3), en el reconocimiento del derecho de todo ciudadano a participar en el ejercicio y control del poder político (art. 40), en la obligación de los municipios de promover la participación comunitaria (art. 311) y en la disposición constitucional que prevé la necesidad de hacer efectiva la participación ciudadana en los procesos de planeación (art. 342).”

Así mismo y considerando que la regulación contenida en el proyecto de ley advierte que tales procesos tienen también como finalidad un adecuado proceso de priorización de recursos en atención a las necesidades existentes, ellos pueden considerarse como una forma de optimizar el deber constitucional, establecido en el artículo 334 de la Constitución, de mejorar la calidad de vida de los habitantes, en tanto el conocimiento detallado de los requerimientos de la ciudadanía mediante procesos realmente participativos y documentados en acuerdos, reduce los riesgos que se siguen de los problemas de información que se asocian a la faceta representativa de la democracia y puede mejorar la identificación y ordenación de prioridades.”

Observa el Despacho que los presupuestos participativos erigen una herramienta que armoniza con las aspiraciones del Constituyente, en la acepción de promover espacios democráticos y a escalar en la consolidación de la democracia participativa en relevantes escenarios de la planeación en los territorios que contribuyan no solo a mejorar la calidad de vida, incidir en las decisiones administrativas y ejercer control político sobre los gobernantes; sino además, desde la dimensión de los derechos fundamentales, a garantizar la participación ciudadana, que a su turno supone el ejercicio de otros derechos como el de la dignidad humana, la igualdad y la materialización del pluralismo. Esta tesitura, ratifica el imperio del principio democrático a través del avance progresivo que tiene el derecho político en la esfera gubernamental.

Desde el ángulo diacrónico o procedimental de los presupuestos participativos, huelga entonces hilvanar las predicas de la Ley Estatutaria de la Participación Democrática con las atomizadas disposiciones de la Ley 1551 de 2012, que modificó y adicionó la Ley 136 de 1994, con el propósito de eslabonar los elementos que conciernen a su implementación. De esta manera, la lectura sistemática de las prescripciones permite desglosar los rasgos distintivos del presupuesto participativo o acuerdos participativos así: (i); el presupuesto participativo es un adminículo de origen acordal deliberado y aprobado por la Corporación Administrativa (ii); tiene por cometido la resolución sobre la distribución de un porcentaje del presupuesto entre comunas, corregimientos y localidades, según corresponda (iii); las Juntas



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

Administradoras Locales son cuerpos colegiados que fungen como mandatarios de los intereses de su respectiva localidad en ejercicios de presupuesto participativo (iv); ambos, gobiernos regionales y gobiernos locales están llamados a promover el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos; (v) dicho proceso estará subordinado a la preceptiva nacional y territorial en materia de planeación, presupuesto y contratación; (vi) la Administración Municipal es garante de los recursos para la operación y puesta en marcha de la planeación y presupuesto participativo a nivel local a través de la inserción en el plan plurianual de inversiones; (vii) implica la creación de un componente que descansará tanto en el presupuesto municipal como en el estatuto orgánico del presupuesto territorial; (viii) los requisitos de presupuesto participativo corresponde a la vigencia del plan operativo anual de inversiones del año siguiente con arreglo a los calendarios que señale el reglamento que expida el Concejo; (ix) es del resorte de las JAL la distribución de las partidas de sendas comunas y corregimientos que estará condicionado a la aprobación; (x) se requiere agotar la etapa de sustentación ante los consejos de planeación de los diversos órdenes de manera previa a la inclusión en el respectivo presupuesto; (xi) los órganos de representación popular estarán sujetos a incorporar los acuerdos participativos con antelación a la discusión de los presupuestos plurianuales.

Es necesario indicar que la institución plurimencionada no reviste obligatoriedad, lo cual se ratifica a través del artículo 100 de la Ley 1757 de 2015, que la acoge en clave de persuasión a las entidades territoriales, no siendo entonces de forzosa aceptación su adopción en el ordenamiento jurídico del nivel territorial y su implementación en los procesos de programación presupuestal, empero, si los entes territoriales son aquiescentes y aspiran a emplear dicha herramienta en el proceso de formación del presupuesto de su circunscripción deberán consultar lo previsto en las disposiciones legales aludidas.

3.2. Régimen Municipal y los Mecanismos e Instituciones de Participación Ciudadana

Hechas las cavilaciones anteriores, el escrito ahora se enfila a contestar al interrogante que le asiste en torno a la viabilidad jurídica de acuñar instituciones de participación ciudadana de locales análogas al presupuesto participativo.

Por virtud del Artículo 1 del Canon Constitucional Colombia se constituyó como un Estado Social de Derecho, gobernado por el principio de legalidad, que para el caso de interés se manifiesta a través del artículo 6 Superior, el cual dicta un trato diferenciado entre particulares y autoridades desde el prisma de las libertades, donde los primeros están autorizados a hacer todo aquello que no se encuentre expresamente prohibido por la ley y a contrario sensu, los agentes del Estado podrán ejercer exclusivamente aquello que en un imperativo de derecho se les haya facultado a realizar. La anterior es la génesis de la función administrativa reglada, en otras palabras, la sumisión del poder al derecho en busca de garantizar la separación de poderes y evitar la concentración de potestades en cabeza de una sola autoridad, así como de precaver los abusos, extralimitaciones y el uso arbitrario de las atribuciones.

Está censurado por el Derecho Constitucional todo ejercicio de funciones administrativas que no estén descritas en la ley o en reglamento como lo dictan en congruencia los artículos 121 y 122 ibídem. Bajo esa premisa, para que un servidor público afirme ser competente para el ejercicio de una función deberá cotejar si existe diálogo entre las funciones que regenta y la que pretende arrogarse. Resulta indubitable para esta Secretaría que la visión del ordenamiento jurídico en torno a las investiduras impele a adelantar un celo



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

análisis del marco competencial desde el derecho positivo, pues como se dijo en renglones anteriores, el régimen de los servidores públicos dista de las libertades individuales que se predica de los particulares y no es de recibo la asunción de competencias bajo sospecha, indicio o suposición de estarle adscritas, las mismas deben, en efecto, estar vinculadas a la autoridad por mandato legal.

Por otro lado, cabe recordar que Colombia se conformó como una república unitaria con autonomías regionales, lo que quiere decir que aun cuando a las entidades territoriales se les permea con la capacidad para autodeterminarse, en esencia, no se frustra la fórmula unitarista que profesa nuestra Constitución en el que el núcleo político del Estado yace en el primer orden (Nación). Es en el acápite orgánico del Precepto Superior donde se cristaliza la autonomía reconocida a las entidades territoriales, en concreto en el artículo 287, que esboza:

“Artículo 287. *Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales.”*

Asimismo, en materia de competencias del municipio como entidad básica y fundamental de la división político-administrativa, el artículo 311 Constitucional le encomendó *“prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”*

Con todo la autonomía de los municipios no puede confundirse con autarquía y no debe perderse de vista que el modelo por excelencia pro hijado es el de un estado unitario, sin restar importancia al acto de descentralización, el cual morigeró los efectos perniciosos del unitarismo puro; si bien entonces los municipios tienen amplias facultades para procurarse la satisfacción de sus necesidades y para tomar decisiones discrecionales en proyectos de inversión, en obras e intervenciones sobre el suelo de su jurisdicción y en general en la adopción de medidas que refluían positivamente en la calidad de vida de sus habitantes y que contribuyan al progreso local, dicho poder jurídico no es irrestricto y está forzado a observar la preceptiva legal y suprallegal.

Descendiendo al problema jurídico que no concita dirimir, la Ley 136 de 1994 *“por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”* fijo el régimen municipal en su artículo 2, en el que cerró el compás de actuación y discrecionalidad sobre los mecanismos e instituciones de participación ciudadana a los dictados del legislador estatutario y a lo preceptuado en la Constitución Política, a saber:

“ARTICULO 2º. REGIMEN DE LOS MUNICIPIOS: *El régimen municipal estará definido por lo dispuesto en la Constitución Política, por lo establecido en la ley y por las siguientes disposiciones:*



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

a) *En materia de la distribución de competencias con la Nación y las entidades territoriales, y los regímenes de planeación y presupuestal, por las correspondientes leyes orgánicas, de conformidad por lo dispuesto en los artículos 288, 342 y 352 de la Constitución Política;*

b) *En relación con las instituciones y mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal, por lo dispuesto en la respectiva ley estatutaria, de acuerdo con lo previsto en los artículos 103 y 152 de la Constitución Política (...)*

Lo mismo se compadece con los contenidos que el Texto Constitucional reservó a la altura de leyes estatutarias conforme lo exhibe el artículo 152 Constitucional:

“Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

a) *Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;*

b) *Administración de justicia;*

c) *Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;*

d) *Instituciones y mecanismos de participación ciudadana;*

e) *Estados de excepción.*

f) *La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.”*

Según las disposiciones en comento, este Despacho no halla viable jurídicamente la adopción de mecanismos análogos al presupuesto participativo por parte de la entidad territorial, pues bien el régimen municipal inequívocamente ordena que toda función atribuida a los municipios en uso de su autonomía se atempere a la constitución y a la ley, en el entendido de que la autonomía conferida a los entes territoriales por la Carta no es omnímoda al punto de tolerar el ejercicio de una función administrativa con desconocimiento de los preceptos superiores. Por esa senda, la Ley 136 de 1994 en consonancia con los asuntos cuya regulación guarda reserva de ley estatutaria con arreglo a las disposiciones constitucionales señala que los municipios se regirán en lo relativo a los mecanismos e instituciones de participación ciudadana por la respectiva ley y por las previsiones de la Carta Política, cercenando toda forma de discrecionalidad a las entidades de segundo orden en torno a la definición e implementación de otras herramientas de participación democrática y desaconsejando la distorsión o trabucación de los mecanismos e instituciones conforme a criterios de conveniencia y oportunidad.

Así lo suscribe el Consejo de Estado en Sentencia del 16 de mayo de 2019¹ en la que arguyó:

¹ Consejo de Estado, Sección Primera. (16 de mayo de 2019) Sentencia No. 05001-23-31-000-2010-01314-01. CP. Nubia Margoth Peña Garzón.



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

“Esta normativa superior reconoce un postulado necesario que garantiza la descentralización administrativa, pero al tiempo delimita que esa posibilidad de auto gobierno radica necesariamente en que su aplicación conlleve el acatamiento de las normas superiores, lo que deriva en distinguir que esta autonomía tiene límites que deben resguardarse con el fin de garantizar un coherente desarrollo normativo con prevalencia de las normas superiores.

Tal conclusión, de modo alguno desconoce que los municipios como entes territoriales fundamentales de la división político - administrativa deban entre otras funciones “Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal”, solo que en algunas materias específicas, en este caso, tratándose de mecanismos de participación ciudadana, la fijación del régimen legal tiene creación y reserva a través de ley estatutaria.

A esta conclusión se arriba porque en materia de mecanismos de participación, su regulación debe estar amparada en una ley de naturaleza especial que tiene una fuerza vinculante mayor, en razón a las “reglas, principios, fines y objetivos que regulan materias de especial importancia”, que son los que justifican que sea el legislador cualificado quien reglamente el tema de manera general en virtud de la preferencia que a esta normativa se le reconoció por razón de los específicos asuntos que regula. Y ello obedece, porque la reserva de la ley, como desarrollo del principio de legalidad garantiza que determinados asuntos tengan una orientación general especial que el constituyente estableció, con un claro propósito de resguardar por la importancia de los asuntos, la reglamentación de determinadas materias, entre ellas la de mecanismos de participación.”

En el proveído del Consejo de Estado se juzgó el medio de control de nulidad a través del cual se atacó un acuerdo municipal en virtud del cual se crearon otras instancias de participación ciudadana y se les asignaban funciones, que pese a que no tenía por móvil el detrimento del orden jurídico, y por el contrario, perseguía adecuar el ejercicio de presupuesto participativo con fines de depurarlo conforme a estándares y realidades locales, no desvanece la tensión que sobreviene al confrontar su contenido con los postulados de la Ley 136 de 1994, con los principios organizacionales del Estado y con los asuntos sometidos a reserva legal estatutaria. Como corolario de lo anterior, la validez de un acto administrativo no tiene adarve en razones de hecho (técnicas, conveniencia y oportunidad) cuando su incardinación en el mundo jurídico acarrea una antinomia con normas legales y constitucionales, dicho acto, en sede judicial, correrá con el riesgo y ventura de cualquier acto administrativo que adolezca de validez por encontrarse en oposición con normas de mayor jerarquía.

Valga anotar que el Despacho se sustrae de la interpretación en que los mecanismos de participación ciudadana están taxativamente discriminados en el artículo 103 de la Carta Política y por consiguiente los acuerdos participativos –presupuesto participativo– no estarían supeditados por la reserva del Art 152 ibídem, pues bien la ley no se refiere solo a mecanismos sino que utiliza el término “instituciones”, que deviene como un amplificador que trasciende a los mecanismos ortodoxos de participación. La Corte Constitucional en Sentencia C-379 de 2016 precisó sobre el particular:



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

“La jurisprudencia constitucional ha dejado por sentado que los mecanismos de participación ciudadana no tienen carácter taxativo, puesto que ello sería contrario a la naturaleza expansiva y universal del principio democrático. Esto explica que el legislador estatutario pueda prever procedimientos de participación ciudadana, incluso novedosos respecto de los previstos en la Constitución, pues además de las citadas características del principio democrático, no existe ninguna cláusula en la Carta Política que le imponga una limitación en ese sentido. Sin embargo, también debe resaltar la Corte que a pesar de dicha amplia competencia del legislador estatutario, en todo caso los fundamentos mismos del Estado constitucional imponen una serie de restricciones para su definición legal estatutaria.”

4. Conclusión

Los mecanismos e instituciones de participación ciudadana gozan de intangibilidad e inmutabilidad para las entidades territoriales quienes se limitarán a aplicarlos con sometimiento a la Constitución Política y a la Ley Estatutaria, aun en los casos en que, como ocurre con los presupuestos participativos, su adopción es facultativa y por el momento solo constituye un anhelo que se enmarca en los atributos con que distingue la jurisprudencia el principio democrático.

Finalmente, es necesario esclarecer que el hecho de que las entidades territoriales no estén habilitadas para configurar los mecanismos de participación o instituciones afines no significa que el Municipio pueda de suyo elaborar, formular y adoptar planes de desarrollo social en orden a promover, garantizar y proteger el derecho de participación democrática que les asiste a los ciudadanos; dicho en otras palabras, la entidad territorial puede adoptar estrategias y acciones que conlleven a fortalecer los escenarios de participación sin que lo mismo implique la creación de una institución de participación ciudadana, esto es, medidas al servicio de los mecanismos e instituciones preexistentes, siempre que no se creen nuevos o modifiquen los que ya han sido reconocidos y reglados por el legislador. Por ejemplo, crear métodos o estrategias para la divulgación de los mecanismos de participación y su importancia en el escenario democrático.

Se emite el presente concepto jurídico en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2011, para sus consideraciones.

Atentamente,

GERMÁN VALENCIA GARTNER
Secretario Jurídico

Redactor: Luis Miguel Torres Gallego – Contratista
Revisó: María Carolina Valencia Gómez – Contratista