

DEMOCRACIA EN DISPUTA

Cierre o apertura democrática en 5 territorios de Colombia¹

La democracia en Colombia atraviesa un momento crítico. Para muchas personas este régimen político dejó de ser sinónimo de bienestar o de transformación real. En las encuestas² crece el número de ciudadanos que dicen no importarles si el gobierno es democrático o autoritario, siempre y cuando resuelva lo urgente: seguridad, empleo, servicios básicos³. Este desencanto se traduce en un terreno fértil para opciones autoritarias que, bajo la promesa de eficacia, amenazan con recortar derechos y libertades.

En este contexto, Transparencia por Colombia (TPC) apuesta al cuidado de lo público y contribuye a fortalecer una gobernanza local más legítima y responsable en 5 territorios del país: Medellín, Cartagena, Nariño, Chocó y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina⁴. No se trata de defender la democracia como un dogma vacío, sino de revitalizarla a partir de la participación ciudadana real, informada y efectiva. Es allí, en los espacios locales, donde la democracia se juega su legitimidad.

En abril 2025, TPC realizó una lectura del contexto democrático en los 5 territorios mencionados. Se plantea aquí una síntesis de este diagnóstico.

Democracia situada: entender lo político desde lo local

La democracia no se vive igual en todas partes. Además, ningún territorio escapa a los dilemas que ponen a prueba la **apertura democrática**⁵. En algunos lugares las

¹ El presente documento es un resumen de la lectura de contexto regional realizada por Transparencia por Colombia entre enero y marzo del 2025. Para la lectura, se entrevistaron a actores sociales de los 5 territorios y se consultaron fuentes secundarias de diferente naturaleza. Los nombres de los entrevistados se mantienen en reserva por seguridad.

² Según el informe *Latinobarómetro 2023*, el 69% de las personas entrevistadas están insatisfechas con el funcionamiento de la democracia en Latinoamérica, esta cifra aumenta para Colombia, en donde la insatisfacción llega al 80%. [Corporación Latinobarómetro. Informe 2023. La recesión democrática en América Latina. Santiago de Chile: 2023.](#)

³ Según la encuesta de opinión Invamer Poll de junio 2024, las principales preocupaciones de los colombianos eran: el orden público con 26%; el desempleo y la economía con un 24%; la mala función del gobierno y del sistema político, 20%; y la corrupción con un 12%.

⁴ Este proceso de trabajo se realiza en el marco del proyecto “*Hacia una gobernanza democrática local más legítima y responsable*”, que cuenta con el apoyo de la Open Society Foundations (OSF).

⁵ Este concepto se definió a partir de dos fuentes: i) el libro, *La poliarquía. Participación y oposición* de Robert Dahl; y ii) el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto. Robert Dahl define la apertura democrática a partir de dos condiciones: a) el derecho a participar en elecciones libres y a ocupar cargos públicos; y b) la garantía del debate público, con libertad de expresión y respeto al disenso. Por su parte, el Acuerdo de Paz amplía estas condiciones al considerar un sistema político más representativo e inclusivo,

instituciones públicas reconocen agendas sociales diversas y promueven el debate plural, mientras que en otros la exclusión y la falta de garantías cierran el espacio cívico⁶. En el fondo, nos preguntamos ¿quién tiene voz en las decisiones públicas en estos cinco territorios?

Aquí echamos mano de la noción de **gobernanza situada**⁷, que llama a un cambio en la relación entre gobernantes y gobernados, para que la ciudadanía cumpla un rol protagónico en la renovación y resignificación del espacio político con otros actores. Ello nos permite comprender que en algunos lugares y sobre algunos temas hay apertura y garantías para que la ciudadanía tenga un rol protagónico, mientras que, en otros, actores armados, intereses económicos o estilos de gobernabilidad limitan la participación ciudadana en la construcción de lo público.

Sin embargo, encontramos señales de esperanza: las **innovaciones democráticas**⁸. Son prácticas imaginadas y desarrolladas por la sociedad civil que buscan que la ciudadana participe en la toma de decisiones públicas, y que muestran que es posible ampliar la democracia más allá del voto, logrando que comunidades, organizaciones y movimientos sociales sean parte activa de la transformación.

Cuando las puertas se cierran, la ciudadanía resiste: Medellín y Cartagena

Medellín y Cartagena muestran con claridad lo que significa un escenario de creciente cierre democrático para ciertas agendas sociales que abordan temas de derechos humanos, construcción de paz y participación ciudadana⁹. En estas ciudades, encontramos administraciones públicas con respaldo ciudadano, político y empresarial que impulsan modelos de desarrollo orientados a la seguridad, la inversión pública para el desarrollo urbano y el turismo¹⁰, pero que reducen los espacios de diálogo, el control

especialmente para grupos históricamente excluidos. Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, *Tomo III. La discusión del punto 2. Participación Política: Apertura democrática para construir la Paz* (Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP, 2018). Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición* (Tecnos, 2002).

⁶ “Contexto que propicia que la sociedad civil desempeñe una función en la vida política, económica y social de nuestras sociedades”. Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas, “Análisis del espacio cívico en Colombia en el marco del proceso de validación del EITI”, 2022.

⁷ Claire Launay, “La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia”, *Controversia* 185, (diciembre 2005): 92.

⁸ Cristina Herranz, “Innovaciones democráticas”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 21, (octubre 2021): 330- 348.

⁹ En Medellín un ejemplo de este cierre frente a ciertas agendas sociales es el proceso de paz urbana, que avanza en la ciudad sin el apoyo de la alcaldía. [Fundación Ideas para la Paz \(FIP\), “Una mirada a la paz urbana en el Valle de Aburrá: con prisa pero sin norte”, 2025.](#)

¹⁰ [La Silla Vacía, “Mano dura y calles limpias: los pilares del regreso de ‘Fico’ a Medellín”. Enero, 2024.](#) [Alcaldía de Medellín, Nota de prensa: “Del caos y la corrupción a la confianza y la transparencia: alcalde Federico Gutiérrez rindió cuentas a la ciudadanía”. Diciembre, 2024.](#) [Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, “Plan Titán 24: inversión histórica para combatir la delincuencia en Cartagena”. Febrero, 2024.](#) [Alcaldía](#)

político e institucional y estigmatizan a quienes ejercen control ciudadano¹¹. En ambas ciudades, la sociedad civil denuncia que la militarización de la seguridad y los megaproyectos urbanos terminan debilitando la participación y reproduciendo inequidades¹². Sin embargo, los colectivos sociales no se han rendido. En Medellín, la movilización ciudadana ha logrado frenar retrocesos en derechos¹³. En Cartagena, veedurías y medios independientes alertan sobre riesgos de corrupción¹⁴. En estos contextos de reducción del espacio cívico, la innovación democrática consiste en resistir, vigilar, exigir al poder que no se cierre y recordarle que no puede actuar solo y sin límites.

Cuando la ciudadanía logra una respuesta pública: Nariño y Chocó

En contraste, Nariño y Chocó muestran que la gobernanza situada puede abrir posibilidades de transformación, aunque no exentas de dificultades. En Nariño, el movimiento agroecológico y las comunidades campesinas han logrado convertir sus propuestas para habitar el territorio en políticas públicas que defienden la soberanía alimentaria, la protección medioambiental y la paz¹⁵. Aunque este avance convive con un contexto frágil. En efecto, el conflicto armado, los intereses de economías extractivas e ilícitas y las tensiones interétnicas siguen amenazando la acción y la vida de líderes y organizaciones sociales, especialmente en el Pacífico nariñense¹⁶.

El Chocó, por su parte, es ejemplo de una resistencia histórica. La defensa del territorio por parte de comunidades afrodescendientes e indígenas se ha expresado en hitos como el Paro Cívico de 2017¹⁷ y la Sentencia T-622¹⁸, que reconoció al río Atrato como sujeto

[Mayor de Cartagena de Indias, "Hoy comienza una nueva Cartagena, una superciudad": Concejo aprueba al alcalde Dumek Turbay realizar crédito de \\$1,5 billones. Agosto, 2024.](#)

¹¹ [Canal Cartagena, publicación en Facebook sobre declaraciones del alcalde Dumek Turbay a críticos en el Concejo de Cartagena.](#)

¹² [Ilex Acción Jurídica, "Comunicado conjunto. Nuevo caso de violencia policial racista y transfóbica en Cartagena". Junio 2024. Mutante, "Bolillo, Dios y Patria". 2021.](#)

¹³ En el 2024 el movimiento de mujeres de Medellín se movilizó para alertar y rechazar la reestructuración administrativa que afectaría la capacidad de la Secretaría de la Mujer en la Gobernación de Antioquia, logrando mantener su estructura. [El Colombiano, "Tras protestas, Gobernación de Antioquia anuncia que la Secretaría de las Mujeres mantendrá su nombre y estructura". Agosto, 2024.](#)

¹⁴ [La Silla Vacía, "Con Dumek y 'Yamilito' llega el modelo de contratación Char a Cartagena". Mayo, 2024. Funcicar, "Proyecto de crédito público de \\$1.5 billones, presentado por la Alcaldía de Cartagena al Concejo, requiere mayor información técnica de las inversiones a realizar". Junio, 2024.](#)

¹⁵ Decreto 780 de 2024 por el cual se establece el proceso de constitución, reconocimiento y formalización de Territorios Campesinos Agroalimentarios -TECAM. Resolución 331 de 2024 por la cual se adopta la política pública nacional de Agroecología. Ordenanza 30 de 2024, que establece el Plan Agroecológico de Nariño, PAN 2025-2036 como Política Pública de Agroecología.

¹⁶ En la subregión del Pacífico nariñense se concentran la mayoría de hechos victimizantes en el departamento. En el 2024, el 51% de los asesinatos de líderes sociales tuvieron lugar en el municipio de Tumaco. [Indepaz, "Paz territorial de las comunidades del pacífico nariñense". Octubre, 2024.](#)

¹⁷ [Corporación Manos Visibles, "¡Carajo! Una narración de las movilizaciones sociales. Paros Cívicos: Chocó y Buenaventura 2017". 2017.](#)

¹⁸ El reconocimiento del río Atrato como sujeto de derechos es un hito en la defensa de los derechos medioambientales de las comunidades negras e indígenas de Chocó, la sentencia creó la figura multiactor de los [Guardianes del río Atrato](#) para el seguimiento al cumplimiento.

de derechos. Aunque la precariedad institucional, la presencia y el control social que ejercen grupos armados dificultan el camino, las comunidades han mostrado una capacidad admirable de incidir en lo público y de construir paz desde abajo. Como lo demuestran los diálogos actuales con bandas criminales en Quibdó¹⁹, la estrategia “Acuerdo Humanitario ¡Ya!”²⁰, o las propuestas acogidas por el gobierno nacional para la protección colectiva de las comunidades negras que integran el Consejo Comunitario General del San Juan (ACADESAN)²¹.

Democracia y diversidad: el caso del Archipiélago de San Andrés

El Archipiélago de San Andrés y Providencia recuerda que hablar de gobernanza implica reconocer la diversidad cultural y étnica del país. El pueblo raizal, con fuerte identidad y liderazgo social, se organiza para defender su territorio frente al turismo masivo, la pesca industrial y proyectos políticos para “colombianizar” las islas²², así como para exigir el reconocimiento de su autonomía y autoridad étnica frente a su territorio a través del Estatuto Raizal²³. Tras el huracán Iota en 2020, que causó una destrucción del 98% de la infraestructura en Providencia, las organizaciones locales combinaron control ciudadano y acciones jurídicas para demandar que la reconstrucción de la Isla considerara una consulta previa²⁴, garantizando así la participación del pueblo raizal en la toma de decisiones sobre la reconstrucción y logrando acuerdos que hoy marcan el rumbo de la isla²⁵. Aquí, la innovación democrática se expresa en la capacidad de las comunidades para lograr que el Estado reconozca sus derechos colectivos como pueblo étnico.

¹⁹ [La Silla Vacía, “La receta de la paz urbana que está funcionando en Quibdó”. Febrero, 2025.](#)

²⁰ [Foro Interétnico Solidaridad Chocó, “Propuesta de Acuerdo Humanitario ¡YA! en el Chocó”.](#) El Acuerdo fue construido para el proceso de paz con el Ejército de Liberación Nacional – ELN en el 2017.

²¹ [En el 2023 ACADESAN logró que el gobierno nacional se comprometiera a implementar 50 medidas de protección colectiva](#) para las 72 comunidades que integran el Consejo Comunitario Mayor del San Juan. [Estas medidas, definidas por las propias comunidades](#), buscan avanzar en la garantía de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y buscan que sean implementadas sin la presencia de actores armados legales o ilegales

²² Martha Cecilia García, “Colombianizar a toda costa o ser raizal allende los mares”, *Cien días vistos por CINEP*, 77, (2013): 48 – 57.

²³ La agenda del pueblo raizal se ha recogido en el Estatuto Raizal, un instrumento de incidencia legislativa que busca el reconocimiento del pueblo raizal como pueblo étnico con autoridad sobre su territorio y medidas para su autodeterminación y preservación de su cultura. Juvencio Gallardo, “Estatuto Raizal: proyecto del pueblo raizal para la isla”, en *Cuadernos del Caribe*, 1, (2001): 43 – 57.

²⁴ La consulta previa es el derecho fundamental y colectivo que tienen los pueblos étnicos, de poder decidir sobre decisiones que afecten su territorio.

²⁵ Las acciones judiciales lideradas por la Veeduría Cívica Old Providence, con el apoyo de otras organizaciones de la sociedad civil, lograron que la Corte Constitucional, mediante la [sentencia T-333/22](#), reconociera y ordenara medidas de reparación ante la violación de derechos fundamentales como la vivienda digna, el agua potable, el ambiente sano y a la consulta previa en el proceso de reconstrucción. También, lograron, a través de una acción popular, [detener la construcción de una base de la armada en el puerto de pescadores del sector Bowden](#).

Conclusión: la democracia como campo de disputa

Los cinco territorios analizados confirman que la gobernanza en Colombia ni es uniforme ni está asegurada. En algunos lugares, los gobiernos locales abren espacios para la deliberación y la incidencia ciudadana frente a algunos temas; en otros, reproducen prácticas de cierre y concentración de poder. Sin embargo, en todos los territorios emerge un mensaje común: la democracia vive y sobrevive gracias a la ciudadanía organizada, que resiste, innova y disputa el rumbo de lo público incluso en los contextos más adversos.

En este sentido, la gobernanza, vista desde lo local, no es una foto fija ni un ideal abstracto: es un campo en disputa. Allí se define si las instituciones son muros que excluyen o puentes que garantizan la participación. El reto está en que los gobiernos — locales y nacionales— aprendan de las innovaciones democráticas que la sociedad civil avanza y estén dispuestos a abrirse a lo que ya sucede en los territorios. Porque lo que está en juego no es solo el cumplimiento de un plan de desarrollo o de una política pública sino la posibilidad de que la democracia siga teniendo sentido en la vida cotidiana.