

La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución ¹

Democratic participation in Colombia: a right in evolution

JHOAN ANDRÉS HURTADO MOSQUERA

Abogado. Docente Universitario y Joven Investigador del Grupo Derecho, Sociedad y Medio Ambiente de la Facultad de Derecho de la Universidad Tecnológica del Chocó
jhoanhumo25@hotmail.com
Carrera. 22 No 18B-10 B/ Nicolás Medrano - Ciudadela Universitaria
Quibdó - Chocó, Colombia.

LISNEIDER HINESTROZA CUESTA.

Abogada, Magister en Derecho de los Recursos Naturales .Estudiante de Doctorado en Derecho. Docente Asistente y Líder del Grupo de Investigación Derecho, Sociedad y Medio Ambiente de la Facultad de Derecho de la Universidad Tecnológica del Chocó.
lisneider@yahoo.es

Para citar este artículo

Jhoan Andrés Hurtado Mosquera y Lisneider Hinestroza Cuesta (2016). La participación democrática en Colombia: Un derecho en evolución. Justicia Juris, 12 (2), 59-76

Recibido: Julio 18 de 2016

Aceptado: Agosto 15 de 2016

DOI: <http://dx.doi.org/10.15665/rj.v12i2.1011>

RESUMEN

A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, Colombia reconoce la participación ciudadana como un valor constitucional, un principio fundamental y como uno de los fines esenciales del Estado, transformando el sistema político imperante a la fecha y avanzando significativamente en la construcción de un modelo de Estado donde la ciudadanía, las regiones y las minorías juegan un papel fundamental en la definición del destino colectivo. El objetivo principal de este trabajo es analizar el camino surtido por la participación ciudadana en Colombia, contrastando las principales modificaciones normativas que ha tenido el reconocimiento de la participación como derecho. Se realiza una conceptualización de la participación ciudadana, se estudian los avances y obstáculos de su reconocimiento en la Constitución del 91, y los principales retos y desafíos de la nueva Ley de Participación Democrática – Ley 1757 el 2015-. Lo anterior para evidenciar, que al menos normativamente, la participación ciudadana es un derecho indispensable para el funcionamiento del sistema democrático.

Palabras Clave: Ciudadanía, Democracia, Derecho a la Participación y Participación Ciudadana.

¹ Artículo inédito de revisión, producto de la investigación: “Espacios de participación Ciudadana en la construcción de Planes de Desarrollo en Quibdó 2008 – 2015”, adscrito al Grupo de Investigación Derecho, Sociedad y Medio Ambiente de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”. Proyecto financiado por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación –Colciencias- y la Gobernación del Chocó – FES “Por medio del Programa Jóvenes Investigadores – Modalidad Tradicional; convocatoria para la formación del talento humano de alto nivel para el Departamento del Chocó N° 694.

ABSTRACT

Since the establishment of the Constitution of 1991, Colombia recognizes citizen participation as a constitutional value, a fundamental principle and one of the essential purposes of the State, transforming the political system to date and making significant progress in building a state model where citizens, regions and minorities play a key role in defining the collective destiny. The main objective of this work is to analyze citizen participation in Colombia, contrasting major policy changes in recognition of participation as a right. Here, there has been made a conceptualization of citizen participation, its progress and obstacles of its recognition in the Constitution of 91, as well as the main challenges and struggles of the new Democratic Participation Act - Act 2015- 1757, which is studied. This to demonstrate that citizen participation is an essential right for the functioning of the democratic system.

Keywords: *Citizenship, Participation, Democracy and Right to Participate.*

Introducción

La Constitución Política colombiana de 1991, se origina en un momento en el cual tanto interna como externamente se venían ejerciendo en el país una serie de presiones orientadas a lograr la apertura de mayores espacios democráticos (tendencia expansiva de la democracia). Al respecto, María Teresa Uribe señala: “Lo que se discutía en la antesala de la Constituyente era la necesidad de salirle al paso a las reiteradas crisis de legitimidad y gobernabilidad [...] de allí surgieron las iniciativas referidas al fortalecimiento de la democracia participativa para oponerla a un modelo decadente de representación [...]” (Echeverri, 2010, p. 4).

Con la entrada en vigencia de la Constitución, el pueblo Colombiano pretendía poner fin a las demandas y necesidades sociales históricamente postergadas y darle paso al reconocimiento de garantías constitucionales, evolucionando a un modelo de Estado², que recogiera el sentir nacional y estuviera acorde con las nuevas dinámicas mundiales de protección de derechos, así quedó condensado en el artículo 1 constitucional, cuando se establece a Colombia como “un Estado social de derecho, organizado en forma de República

unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...”, entendiendo la participación como un valor constitucional, un principio fundamental (Corte Constitucional, 2003³) y como uno de los fines principales del Estado Colombiano (Artículo 2 C.P. de 1991).

A partir de allí, se erige la participación ciudadana en Colombia como un derecho-deber, lo cual significa, que, por un lado, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder, y por otro, a estos mismos les coexiste el deber de participar en la vida política, civil y comunitaria del país.

En ese orden de ideas, la naturaleza participativa del ordenamiento constitucional colombiano, supone la obligación de promover, en cuanto resulte posible, la manifestación de formas democráticas de decisión y de control y, en cuanto sea necesario, la expresión de sus dimensiones representativas. Este criterio de interpretación se apoya, de una parte, en el reconocimiento que la Carta hace de las instituciones propias de la democracia representativa y, de otra, en la pretensión reconocida en el artículo 2o de la Constitución de facilitar la participación de todos

2 La Constitución de 1991 adoptó el modelo de democracia participativa. Bajo este modelo se extendieron los espacios en los cuales los ciudadanos podían tener incidencia en la toma de decisiones. Especialmente, el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos ya no se limita a depositar su voto para elegir representantes, sino que pueden participar en otros múltiples espacios del poder político (Corte Constitucional, 2015). La jurisprudencia de la Corte Constitucional, lo ha reiterado diciendo: “... una de las características esenciales del nuevo modelo político inaugurado por la Constitución de 1991, consiste en reconocer que todo ciudadano tiene derecho no sólo a conformar el poder, como sucede en la democracia representativa, sino también a ejercerlo y controlarlo, tal y como fue estipulado en el artículo 40 constitucional” (Corte Constitucional, 2002)”.

3 Al respecto, la Corte Constitucional, (2003) ha dicho que: “La participación se establece en el ordenamiento constitucional colombiano como principio y fin del Estado, influyendo no solamente dogmática, sino prácticamente, la relación que, al interior del mismo, existe entre las autoridades y los ciudadanos, en sus diversas órbitas como la económica, política o administrativa. En atención a dichos postulados, el Constituyente, dentro del Título de los derechos fundamentales en la Constitución, dedicó a los derechos políticos un artículo especial, tornándose así expresa la relevancia que en el marco institucional tiene la participación política de los ciudadanos”.

en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (Corte Constitucional, 2015).

Colombia, desde la Constitución de 1991 ha venido haciendo un tránsito en su sistema democrático que conduzca al fortalecimiento de la democracia participativa como modelo de Estado, está es, como lo afirma Nardiz (2014, p. 6)

el conjunto de instrumentos jurídicos con cuya incorporación y práctica en la democracia representativa se busca lograr una profundización y mejora en el gobierno de las sociedades democráticas actuales; mejora que se buscará merced a la consecución, a raíz del ejercicio de dichos instrumentos, de dos objetivos primordiales: la ampliación de la participación directa de los ciudadanos en el gobierno de su comunidad y el aumento del control que dichos ciudadanos ejercen sobre sus representantes políticos y sus gobernantes.

Con la presente investigación se pretende analizar el camino surtido por la participación ciudadana en Colombia, a partir de allí, se contrastarán las principales modificaciones normativas que ha tenido el reconocimiento de la participación como derecho, identificando los obstáculos generados en su aplicación, y los principales retos y desafíos de la nueva Ley de Participación Democrática⁴.

Para el desarrollo de este estudio, se realizó una investigación de corte documental propuesta por Toro & Parra (2010, p.412), partiendo de una minuciosa revisión normativa, jurisprudencial

y doctrinal de la participación ciudadana en Colombia. Igualmente, se utilizaron los métodos de interpretación exegético (análisis histórico⁵) y sistemático⁶.

Los resultados de la investigación pueden constituirse en un aporte fundamental, para reorientar el ejercicio del derecho de la participación ciudadana en Colombia, de igual forma, posibilita la efectiva aplicación del mismo, y previene que los derechos consagrados en la nueva normatividad de participación democrática, decaigan en derechos de papel (García, 2009) como sucedió con la Ley 134 de 1994⁷.

En su estructura el análisis se presenta en tres secciones. En la primera parte se precisa la base conceptual utilizada en este estudio, en la segunda sección se analizan los avances que trajo consigo la Constitución del 91 para el reconocimiento del derecho a la participación ciudadana y su consagración normativa. Por último, se analizan los retos y desafíos de la participación democrática, a partir de la expedición de la Ley Estatutaria 1757 del 2015⁸, contrastándola principalmente con los aciertos y desaciertos de la Ley 134 de 1994⁹. Finalmente, se formulan algunas conclusiones.

Conceptualización de la participación ciudadana

Hablar de participación ciudadana, lleva implícito tener presente el concepto de democracia. En su sentido más elemental la democracia significa, el gobierno del pueblo¹⁰. Como lo afirma Sartori

4 En este artículo se utilizan los términos participación democrática y participación ciudadana indistintamente, siguiendo el grupo de profundización democrática de Catalunya (2000, p. 3), ambas refieren a la participación de los/as ciudadanos/as en la esfera pública, la que afecta globalmente a la colectividad, a todos sus miembros con igualdad de derecho.

5 Utilizando este método, se estudiaron las discusiones y motivos que acompañaron la expedición de las Leyes 134 de 1994 y 1757 del 2015. De igual forma, se realizó el análisis comparativo de las mismas, en aras de determinar los retos y desafíos de la nueva ley de participación democrática.

6 Se realizó la interpretación de las normas en función de la institución constitucional del “derecho de la participación ciudadana”.

7 Al respecto Velásquez, Carlos (2000), ha afirmado que los mecanismos de participación política plasmados en la constitución y reglamentados por las leyes 131 y 134 de 1994 no han tenido mayor aplicación y efectividad. Esta posición es respaldada por Velásquez, Fabio (2014) cuando dice textualmente “Lo cierto es que la 134 ha sido ineficaz”. De igual forma la Misión de Observación Electoral –MOE-(2012, p: 6), se ha pronunciado con respecto a esta teoría diciendo que: “A partir de la aprobación de la Ley 134 de 1994, han sido numerosas y constantes críticas que desde la academia, la ciudadanía y los sectores políticos se han alzado contra la forma en que los mecanismos de participación directa fueron abordados por parte del legislador, acusándola de traer una regulación insuficiente con excesos en los requisitos y trámites para su operancia, culpándola de ser la principal causa del “aparente fracaso” de los mismos”.

8 La Ley estatutaria de participación ciudadana reúne y regula de manera integral los mecanismos de participación ciudadana, la rendición de cuentas, el control social a lo público y la coordinación amplia de un Sistema Nacional de Participación (Ministerio del Interior, 2015).

9 Con la Ley 134 se reglamentaron los mecanismos de participación directa, uno de los dispositivos para democratizar las decisiones públicas (Velásquez, 2014).

10 Por gobierno del pueblo debe entenderse, un Estado de ciudadanas y ciudadanos plenos. Una forma, si, de elegir a las autoridades, pero además una forma de organización que garantice los derechos de todos: los derechos civiles (garantías contra la opresión), los derechos políticos (ser parte de las decisiones públicas o colectivas) y los derechos sociales (acceso al bienestar) (PNUD, 2004 p. 18).

(1993) el contenido etimológico de la palabra democracia traduce literalmente poder (kratos) del pueblo (demos). De esta conjunción proviene el sentido clásico de democracia entendida como entidad política, forma de Estado y de Gobierno.

Con respecto al concepto de democracia, existen variadas concepciones, Schumpeter la entiende en su libro *Capitalism, Socialism and Democracy* en el año de 1942 (citado por Eduardo Gil, 1997, p. 40) como un “método” político o arreglo institucional para llegar a decisiones políticas, confiando a ciertos individuos el poder de decidir en todos los asuntos, como consecuencia de su éxito en la búsqueda del voto de las personas.

La anterior definición, fue respaldada por Huntington (1994 p. 20), en su libro *La Tercera Ola*, al decir este, que un sistema se define como democrático siempre que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en la que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar.

Por su parte, el jurista y filósofo italiano Norberto Bobbio (1986, p.14) define la democracia como el conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.

De la teoría democrática de Bobbio, se colige entonces, que para que exista democracia deben existir tres momentos: el primero de ellos, guarda relación a quienes toman las decisiones, en ese entendido, los llamados a tomar las decisiones colectivas son una parte muy elevada del grupo poblacional 11.

El segundo momento, se refiere a la modalidad de la decisión, estableciendo el filósofo italiano que la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes

deben tomar la decisión.

Por último, Bobbio va más allá de la definición tradicional de democracia, manifestando, que para una definición mínima de esta, como es la que el adopta, no basta ni la atribución del derecho a participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy alto de ciudadanos, ni la existencia de reglas procesales como la de mayoría. Es necesaria una tercera condición: es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra.

Al referirse al término democracia, el politólogo Robert Dahl ha sostenido, que esta es más que un procedimiento político; necesariamente también es un sistema de derechos fundamentales (Dahl, 2004). Además, agrega Dahl que, para que exista la “democracia ideal¹²”, como mínimo deberían exhibirse dentro de ese sistema características como: Igualdad de votos, Participación Efectiva, un Electorado Informado, Control ciudadano e inclusión.

Cada uno de los rasgos citados anteriormente son necesarios para la democracia ideal y prescriben un derecho: así, cada miembro del demos tiene el derecho de comunicarse con otros; el derecho de que su voto se compute igual que los votos de los demás; el derecho de recabar información; el derecho de participar en idéntica condición que los otros miembros; y el derecho, junto con otros miembros, de ejercer el control de la agenda (Dahl, 2004 p. 46).

Dentro del marco de su estudio sobre “Democracia y Derechos Fundamentales”, Luigi Ferrajoli (citado por Rodolfo Moreno, 2006 p., 26), ha sostenido que la democracia consiste únicamente en un método de formación de las decisiones colectivas: precisamente, en el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo, y por lo tanto a la mayoría de sus miembros, el poder —directo o a través de representantes— de asumir decisiones.

Los constitucionalistas José Merino Merchán,

11 El citado autor reconoce que “un número muy elevado” es una expresión vaga. Pero por encima del hecho de que los discursos políticos se inscriben en el universo del “más o menos” o del “por los demás”, no se puede decir “todos”, porque aún en el más perfecto de los regímenes democráticos no votan los individuos que no han alcanzado una cierta edad (Bobbio, 1986, p. 14).

12 Un sistema ideal, en este sentido, es un objetivo que la persona o la sociedad deben esforzarse por alcanzar (aun cuando en la práctica no sea perfectamente alcanzable) y un estándar que permite medir el valor moral de lo que se ha logrado o de lo que existe (Dahl, 2004, p.45)

María Pérez y José Vera (citados por Roció Araujo y otros, 2011 p. 29) han definido la democracia como el “régimen político en el que el pueblo participa tanto en la organización como en el ejercicio del poder político y en el que los derechos y libertades de los ciudadanos son reconocidos y protegidos, entre otras razones, porque existe un diálogo permanente entre gobernantes y gobernados”.

Teniendo en cuenta las anteriores definiciones de democracia, se puede extraer, que algunos pensadores como Schumpeter (citado por Eduardo Gil, 1997, p. 40) y Huntington (1994 p. 20), reducen el papel de los ciudadanos al acto de votar, lo que en la teoría política moderna es denominado democracia representativa, Lowenstein (1986, p.16), ha sostenido, la naturaleza jurídica de esta representación, es que los representantes – cualquiera que sea la manera de su investidura- reciben por adelantado el encargo y la autorización de actuar conjuntamente en nombre de sus representados, y de ligarles por sus decisiones colectivas.

Mientras que las definiciones sobre el significado de democracia impulsadas por Bobbio (1986, p.14), Dahl (2004 p. 46), Ferrajoli (citado por Rodolfo Moreno, 2006 p., 26), y Merchán (citados por Roció Araujo y otros, 2011 p. 29), si bien, no contradicen a Huntington y Schumpeter, si amplían el criterio de lo que debe entenderse por ella, no reduciendo a una abstracción estadística al ciudadano con el ejercicio del voto, sino dotándolo de derechos y garantías para la participación, monitoreo y control del ejercicio del Estado.

Jünger Habermas (citado por Héctor Domínguez, 2013, p.306), ha respaldado la anterior teoría denominándola “Democracia Deliberativa”, manifestando que, para que exista una democracia fuerte, es necesaria la existencia de una ciudadanía y una opinión pública competente en los asuntos públicos.

Ahora bien, la base conceptual, sobre la cual se entiende la democracia en este estudio, es la que utilizó el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- en su informe del año 2004 y que va en concordancia con la otorgada por Bobbio, Dahl, Ferrajoli y Merchán, cuando realiza la distinción entre la democracia de electores y la democracia de ciudadanos. La primera, según el PNUD (2004, p. 36), es la que da la libertad y el derecho a decidir por nosotros mismos, mientras que la segunda, es la que avanza para que el conjunto de nuestros derechos se tornen

efectivos, es la que permitirá pasar de electores a ciudadanos.

Y es precisamente en el marco de la democracia de ciudadanos o participativa como se debe concebir la democracia, aquella, como lo sostiene Cristina Pardo (2011, P.65) en la cual existen estrategias constitucionales y legalmente diseñadas para permitir a los ciudadanos (i) adoptar directamente ciertas decisiones o participar en el debate previo a su adopción por la autoridad pública competente, a lo cual genéricamente se le llama participación para la toma de decisiones, o (ii) ejercer directamente control sobre el ejercicio de una función pública, a lo cual se le llama participación para el control. A estas estrategias se les conoce con el nombre genérico de mecanismos de participación ciudadana, que conviven con los mecanismos tradicionales de la democracia simplemente representativa.

La Participación Ciudadana: Un principio de la democracia

Como lo manifiestan, Sánchez & Muriel (2007, p. 12), idiomáticamente, se comprende la participación como la acción y efecto de participar, esto es, tomar parte en algo, como, por ejemplo, en procesos decisorios y en principio, en el proceso político.

La delimitación del concepto de participación ciudadana encuentra su primer reflejo en la teoría política, donde se habla de participación en los procesos de toma de decisiones en las políticas públicas, extendiéndose, de forma diversa, al ámbito social (Hanaoudi & Porro, 2013, p. 16).

Ahora bien, siguiendo a Navarro (citado por Hanaoudi & Porro, 2013, p. 16), el predominio de la orientación política del concepto no excluye la incorporación de diferentes definiciones y acepciones, pero domina la traducción de la participación como la intervención de los individuos en los asuntos públicos, mediante el ejercicio de los derechos y obligaciones que tienen reconocidos como miembros de una comunidad política. En este sentido, la participación ciudadana integraría todas aquellas actividades ejercidas por los ciudadanos que tienen como fin influir, mediante la participación en los procesos electorales, en la selección de las personas destinadas a ejercer las funciones de gobierno. Así mismo, comporta considerar aquellas acciones destinadas a influir sobre las decisiones que éstas tomen y desarrollen.

Las anteriores definiciones de participación, reivindican el ejercicio de la ciudadanía, en la

teoría democrática, la ciudadanía es definida como un precepto de igualdad básica asociada con la pertenencia a una comunidad, que “en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional” (PNUD, 2010, p.32). Domínguez (2013, p. 307) ha dicho, que el concepto de ciudadanía, está contenido en una concepción de derecho, toda vez que, para ser ciudadano y participar en el espacio público, el Estado debe otorgar, reconocer y proteger unos derechos, tales como: derechos individuales de libertad, derecho de pertenencia a una comunidad jurídica, derechos concernientes a la accionabilidad judicial de los derechos, derechos políticos y derechos sociales.

Thomas H. Marshall (citado por el PNUD, 2010 p. 33) categorizó el ejercicio de los derechos de ciudadanía en tres conjuntos:

- **Ciudadanía civil:** *Se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de expresión, pensamiento y religión, derecho a la justicia y derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos.*
- **Ciudadanía política.** *Consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros.*
- **Ciudadanía social.** *Abarca todo el espectro, desde el derecho a un mínimo de bienestar económico hasta el de compartir plenamente la herencia social y vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad. En los textos de derechos reconocidos por las Naciones Unidas, estos son denominados “económicos, sociales y culturales”.*

En ese orden de ideas, en la presente investigación, se adopta el concepto de “ciudadano” y “ciudadana” establecido por la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009, p.2), haciendo claridad entonces, que esta no está referida a las personas con derechos exclusivos de ciudadanía o de nacionalidad sino a todo habitante con respecto a la gestión pública del país donde reside, en el ejercicio de los derechos que le conciernen.

Ahora, después de definidos los conceptos de democracia, participación y ciudadanía, es importante indagar acerca del ¿por qué y para qué de la participación ciudadana? y ¿por qué está constituyendo un principio de la democracia?

Al respecto, Bauman (citado por Hanaoudi & Porro, 2013, P. 19) manifiesta que:

la participación ciudadana conduce a la práctica de la responsabilidad de la ciudadanía para con los otros, y faculta a los seres humanos para constituirse en seres sociales, al asumir la dependencia que tenemos unos de otros. Del mismo modo, desde esta forma de entender la participación se consolida la confianza de que el bienestar de los otros, depende de lo que uno haga o deje de hacer, y que el ser social se constituye en el reconocimiento de esa dependencia y la responsabilidad que se desprende de ella”.

Por su parte, Velásquez & Gonzales (2003, p. 17) expresan que la participación ciudadana mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados. Además, produce un efecto dentro de las administraciones públicas al facilitar el diálogo horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades. Por último, la participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales.

Para finalizar, Ziccardi (2004, p. 250) establece que las principales funciones de la participación ciudadana son tres: otorgar legitimidad al gobierno; promover una cultura democrática y hacer más eficaces la decisión y la gestión pública.

La Constitución del 91: ¿oportunidad romántica para la participación ciudadana?

Como lo muestran Santos y Avritzer (citados por Velásquez, Rodríguez & Gonzales, 2008, p.3) la participación ciudadana adquirió en las últimas dos décadas un peso significativo en el diseño de los sistemas democráticos, como respuesta a las debilidades del modelo hegemónico de democracia liberal representativa que dominó el panorama político en occidente en los últimos dos siglos.

Siguiendo con Santos y Avritzer, las limitaciones de los partidos como agentes de intermediación entre la sociedad y el Estado; la crisis de representatividad de los cuerpos legislativos, incapaces de reflejar la diversidad de intereses de las complejas sociedades modernas, en particular de los sectores minoritarios; el progresivo control de la burocracia sobre las decisiones públicas y el predominio de una ciudadanía de baja intensidad constituyen para ellos los factores más relevantes que valorizaron modelos alternativos

(“contra-hegemónicos”) de democracia, en los que la participación ciudadana, el pluralismo, la ciudadanía de alta intensidad, el rol político de los movimientos sociales y el fortalecimiento del espacio público constituyen columnas vertebrales de la nueva institucionalidad y de las nuevas prácticas democráticas.

Aunado a lo anterior, en el caso colombiano, como lo ha manifestado el académico Rachid Orfale (2014, p. 2) uno de los motivos originarios de la violencia histórica que ha vivido Colombia, consiste precisamente, en los escasos espacios de participación y la concentración del poder en pocas manos. El autor citado concluye diciendo que la exclusión política, ha sido la causante de la formación de grupos subversivos ciudadanos que en su momento se sintieron marginados por los efectos del bipartidismo derivado del Frente Nacional y vieron en las armas la forma de llegar al poder.

La Constitución Nacional, dio un paso importante para la consolidación de la democracia al establecer nuevos espacios para la participación ciudadana¹³ a través de diferentes mecanismos de participación¹⁴, todos ligados con el ejercicio de la democracia participativa¹⁵.

A partir de los años noventa, se fue creando una amplia y compleja infraestructura para fortalecer la participación ciudadana que amplió las oportunidades para que diversos sectores de la población pudieran intervenir en el escenario público. Además de los mecanismos de planeación participativa, para determinados sectores minoritarios se establecieron circunscripciones

electorales especiales, posibilitándose la participación política de actores sociales relevantes como los movimientos indígenas, los afrodescendientes, a su vez, se abrió la posibilidad para que aquellos movimientos y grupos de ciudadanos que no se sentían representados en los partidos políticos pudiesen recurrir a inscripción de candidaturas por firmas (Ramírez & Pinzón, 2015, p. 2).

Lo anterior ha sido reafirmado por Lizcano citando a la autora colombiana Rocío Peña (2015, p. 13), cuando manifiesta que la Constitución se presenta como la culminación de un proceso de descentralización e inclusión política y social, donde las regiones, la multiculturalidad y la diferencia serían las protagonistas.

La misma Corte Constitucional de Colombia (1994) desde sus comienzos, ha sostenido la anterior teoría diciendo que: “El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente”.

En ese orden de ideas, la Constitución Política y los posteriores desarrollos legislativos que se hicieron bajo su manto fueron generosos en la creación de espacios de participación, de lugares institucionales en los cuales la ciudadanía pudiera expresar sus opiniones, exponer sus necesidades, concertar acciones con representantes de los gobiernos, controlar y exigir efectividad y responsabilidad del poder público. En el espíritu de la reforma, se trataba de crear escenarios de lo público más transparentes, más incluyentes

13 Como lo afirma Velásquez (2000): “La Constitución de 1991 retomó mecanismos de participación anteriores a su promulgación para introducirlos en un nuevo contexto, el de una Constitución que esgrime como principio fundamental la Participación. Pero de igual forma creó otros que amplían aún más el radio de acción de la comunidad en la toma de decisiones que le afecten reconociendo la función del ciudadano y de la sociedad civil en general en la formulación, manejo y evaluación de las tareas del Estado, aplicando los niveles y condiciones de la participación”. La anterior tesis ha sido reafirmada por Amar & Echavarría (2008), citando a Zamudio: “La participación ciudadana, como figura, no surge a partir de los espacios establecidos en la constitución de 1991 y en la ley que la reglamentan, ya que en nuestro país han existido formas de expresión comunitaria que han canalizado en alguna medida las inquietudes de la población. De hecho, en Colombia han existido los partidos políticos, los sindicatos y las juntas de acción comunal”.

14 Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. (Constitución Política de Colombia, 1991, Art 103).

15 Con la Constitución de 1991, Colombia hizo un tránsito hacia la Democracia, como lo afirma Bobbio, citado por la Corte Constitucional (1994), las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un **modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa**. Se pretende pues, la complementación de los dos modelos -democracia representativa y directa-, aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de “democracia participativa”.

y que, por lo mismo, resultaran más legítimos y más eficaces (Velásquez y Gonzales, 2003. p. 11).

Desde allí, la Constitución colombiana contempla más de 38 artículos referidos al fortalecimiento de la democracia participativa, dentro de los cuales se destacan: el reconocimiento que desde la parte dogmática se le hace a la participación ciudadana considerándola como un valor constitucional, luego, el artículo 1° consagra las características del Estado Social de Derecho colombiano, diciendo que la naturaleza jurídica de este, es de ser democrático, participativo y pluralista.

En ese mismo sentido, el artículo 2° establece el alcance de la participación ciudadana, diciendo que: “son fines esenciales del estado... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; por su parte el artículo 3° establece que: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes...”, de igual forma, en el artículo 40, se consagra a la participación ciudadana como un derecho constitucional fundamental y en el artículo 103, se estipulan los mecanismos y las formas de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía.

Ahora bien, el resto del articulado constitucional que guarda relación y se convierten en mecanismos para ejercer la participación ciudadana en Colombia, se pueden agrupar en tres categorías como lo han manifestado Cogollos & Ramírez (2007 p.9): mecanismos relacionados con la información, mecanismos para ejercer control y la correspondiente a las acciones judiciales y mecanismos para la toma de decisiones.

Según el Comité Académico del Plan Nacional de Formación para el Control Social (2006, p.6), los mecanismos relacionados con la información que consagra la Constitución política de Colombia, son: la consulta previa (arts. 1, 2,3, 7, 8,10 40, 70 y 330 de la C.P.), la audiencia pública (art. 373 de la C.P) y el Derecho de petición (arts. 20, 23, 73,74 de la C.P).

Mientras que los mecanismos relacionados para ejercer control y las correspondientes acciones judiciales son: las acciones populares y de grupo

(art. 88 de la C.P.), la acción de tutela (art. 86 de la C.P.), la acción de cumplimiento (art. 87 de la C.P.), la denuncia, la Queja, la acción pública de Inconstitucionalidad (Art. 15 N° 10 y 341 de la C.P) y la acción pública de nulidad (art. 237 de la C.P.).

Por último, los mecanismos para la toma de decisión¹⁶ que establece la Constitución de Colombia, son: el voto (Arts. 258,259 y 260 de la C.P.), la iniciativa popular legislativa y normativa (arts.155, 375), el referendo (arts. 170, 307, 377, 378 de la C.P.), la consulta popular (arts. 104, 105, 297, 319, 321 de la C.P.), la Revocatoria del Mandato (art. 259), el Plebiscito (104 de la C.P.) y el Cabildo Abierto.

Con lo anterior, queda en evidencia que la Constitución de 1991 se presenta como una oportunidad al consagrar un amplio articulado para la participación ciudadana, profundizando consigo la democracia y dándole mayores garantías a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La participación ciudadana en Colombia: Del papel a la realidad.

Incumplir las reglas, hace referencia a la inobservancia o desacato de las normas o los reglamentos básicos de comportamiento, de acuerdo con el Abogado Mauricio García en su libro Normas de Papel (2009), el incumplimiento de reglas en América Latina se remonta a los tiempos de las colonias españolas y portuguesas.

En el caso colombiano específicamente, existe una cultura arraigada para el incumplimiento sistemático de las reglas sociales y legales. Siguiendo con García (2009, p. 34) dicho incumplimiento no sólo es un comportamiento individual; sino también puede ser un acto colectivo o un comportamiento oficial. A veces es un grupo de gente o una comunidad la que se levanta contra el Estado y se niega a acatar las normas, o en ocasiones, el incumplimiento se realiza por el comportamiento o inobservancia de la normatividad de las autoridades oficiales.

Referente a la legislación existente en el país referida a la participación ciudadana, es imposible negar el reconocimiento y la importancia que

16 En este estudio solo se analizan los mecanismos para la toma de decisión consagrados en el artículo 103 de la Constitución, la Ley 134 de 1994 y la Ley estatutaria 1757 de 2015.

adquiere está con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y sus posteriores desarrollos legislativos, sin embargo, el cumplimiento y satisfacción de los derechos consagrados en la misma constitución y en la normatividad que los reglamenta, ha encontrado variados obstáculos en su ejecución, haciendo tortuoso el salto del papel a la realidad.

La avalancha legal fue, paradójicamente, el primer gran obstáculo de la participación. Se crearon 29 instancias de la más amplia diversidad para participar, pero, a su vez, las reglamentaciones desarrolladas para estas instancias y mecanismos les cortaron las alas a muchos de ellos, dejando la intervención de los ciudadanos a propósitos consultivos, informativos o de fiscalización, con muy poco acceso a las grandes decisiones del presupuesto y la gestión del desarrollo (Velásquez & Gonzales, 2003, p.11). Cogollos & Ramírez (2007, p.111) se han referido a la democratización y re-institucionalización vía participación ciudadana a la que fue sometido el Estado Colombiano, respaldando la teoría de Velásquez y González (2003, p.11) diciendo, que el proceso de reconocimiento de los derechos de participación ciudadana no ha estado exentos de obstáculos, la falta de voluntad política, la no expedición oportuna de la normatividad o de provisión de recursos para la efectiva aplicación, sin duda alguna, han aplazado el empoderamiento de los derechos políticos participativos así como los resultados que de dicha actividad pudieran derivarse.

La ineficacia de los mecanismos de participación ciudadana y de las leyes que lo regulan, quedan en evidencia al analizar las estadísticas entregadas por la Misión de Observación Electoral en su estudio “La Participación Ciudadana en Colombia – 20 años de Ilusiones”.

En el caso, por ejemplo, de la Revocatoria del Mandato¹⁷ entre 1991 – 2012, se han presentado 130 solicitudes de revocatoria (MOE, 2012: 23) de las cuales 98 de ellas es decir el 75% no superaron

la etapa de recolección de apoyos, mientras que el 25% es decir, 32 de ellas llegaron a la etapa de votación, pero ninguna de ellas logró la revocatoria del respectivo mandatario.

Situación similar sucede con la Iniciativa Popular Legislativa¹⁸, al decir de la MOE (2012, p. 50), entre 1991 y julio de 2012, se obtuvo información de 3 iniciativas populares sobre proyecto de actos legislativos. La primera de ellas data del año 2002, la segunda del 2004 y la tercera del 2005, lo que significa que luego de expedida la 134 de 1994 hubo que esperar 8 años para que los ciudadanos emplearan este mecanismo de participación. En el mismo periodo de tiempo, solo se tiene información de 6 iniciativas de proyectos de ley. De las iniciativas presentadas, 2 de ellas llegaron al congreso (una de ellas fue promovidas por un grupo de concejales), otras 2 no lograron constituir el comité promotor (5 por mil del censo electoral nacional), y las últimas dos nunca presentaron los apoyos ciudadanos ante la Registraduría Nacional del Estado Civil pese a haber solicitados los formularios para recogerlos (p.54).

En materia de Referendo¹⁹, según la MOE, se presentaron de 1991 al 2012, 18 iniciativas de reforma de la Constitución Política mediante referendo aprobatorio: dos (2) fueron de iniciativa gubernamental, trece (13) fueron inscritas ante la autoridad electoral, dos (2) propuestas no pasaron de la etapa de recolección de firmas para constituirse como comité promotor y una (1) propuesta estaba en la etapa de recolección de firmas (p. 74). De las iniciativas presentadas, solo una de origen gubernamental ha llegado a votación, esto equivale al 6% del total de las iniciativas.

En el nivel municipal se tiene información sobre 69 referendos, 17 se refieren a referendos aprobatorios o derogatorios de acuerdos municipales y 52 se ocuparon de decidir sobre la creación de municipios (MOE, 2012, p.96).

17 De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 134 de 1994, la revocatoria del Mandato “es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o alcalde.

18 Según el artículo 2 de la Ley 134 de 1994, la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

19 El artículo 3 de la Ley 134 de 1994, define el Referendo como la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.

Por su parte, en cuanto a Consulta Popular²⁰ se refiere, en el periodo analizado por la MOE, se pudo evidenciar que en asuntos de trascendencia nacional, departamental y municipal no ha sido utilizada ampliamente (MOE, 2012p.142), solo han sido consultados 25 asuntos de orden departamental y 23 sobre asuntos de orden territorial.

Retos y desafíos de la participación democrática: Análisis comparativo de las leyes que regulan la Participación Ciudadana en Colombia.

Como se ha sostenido en esta investigación, a través de la Ley 134 de 1994 se dictaron normas sobre los mecanismos de participación ciudadana en Colombia, adicional a ello, la legislación colombiana contempla otras normas, que permiten a los ciudadanos participar de forma individual o colectiva en el control de la gestión pública, como es el caso de las Leyes 152 de 1994 (Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) y la Ley 850 de 2003 (Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas). De igual forma, para efectos de participar en las decisiones que les afectan, los colombianos cuentan con la Ley 1757 de 2015, donde se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, reorientando con ello las formas y los mecanismos como se ejerce este derecho.

Uno de los retos a los que se enfrenta Colombia, consiste precisamente, en la unificación de la multiplicidad de normatividad que regula el ejercicio de la participación ciudadana, ya que, como lo estableció el mismo Congreso de Colombia (2011, p.2) en el primer debate al proyecto de Ley estatutaria número 134 de 2011, es evidente el manejo desarticulado y disperso de la participación ciudadana, dicha participación está regulada en leyes de diverso rango, propósito y ámbito, muchas de las cuales crean espacios o instancias de participación que, en vez de facilitar el ejercicio del derecho ciudadano lo desestimulan, generando dos problemas:

El primero de ellos, en palabras del Congreso (2011, p.2) es la “sobreoferta” en más de cuarenta mecanismos y espacios de participación poblacional y sectorial; mientras que el segundo,

es la inexistencia de una institucionalidad clara en materia de participación ciudadana que articule las múltiples acciones, iniciativas y recursos de todo tipo que diversas entidades del estado en sus niveles nacional, departamental, distrital y municipal realizan en favor de la misma.

Ahora bien, resulta contradictorio, que, pese al Congreso tener presente que la existencia de una normatividad de participación ciudadana dispersa y ambigua, era una de las limitantes al ejercicio de este derecho, permita la multiplicidad de la misma, en el entendido de que, como lo sostiene el abogado Frey Muñoz de la Misión de Observación Electoral (2015), la nueva ley de Participación democrática -1757 de 2015-, no deroga la ley 134 de 1994, situación que naturalmente generará dudas y conflictos sobre la vigencia y la aplicación de las normas.

A pesar de lo anterior, es importante resaltar, que con la entrada en vigencia de la Ley 1757 del 2015, se avanza significativamente en la construcción de un modelo de estado más democrático, participativo y pluralista, creando como lo establecen Velásquez y Gonzales (2015), reglas de juego más adecuadas para el ejercicio de la participación ciudadana, contribuyendo a la solución de problemas que han dificultado su materialización en los últimos años.

Igualmente, con la nueva normatividad de participación democrática, se convierte a la participación como un eje transversal de los planes de desarrollo y de gestión, adoptando a esta, como una política pública de Estado, estableciendo la obligación de que todo plan de desarrollo contenga medidas para promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y, así mismo, que los planes de gestión de las instituciones públicas hagan explícito como participarán las personas en los asuntos de su competencia.

Desde allí, los avances que trajo consigo la nueva normatividad de participación democrática pueden agruparse en cinco categorías: *la primera guarda* relación con la flexibilización de los requisitos para la utilización de los mecanismos de participación ciudadana, *la segunda* es la regulación que se le hace a la rendición de cuentas y el control social a la gestión pública, *la*

20 El Artículo 8 de la ley 134 de 1994, define la consulta popular como la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

tercera, es la organización del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, *la cuarta* son los presupuestos participativos y *la última* es la creación de incentivos para la participación y la financiación de la misma.

Flexibilización de los mecanismos de participación ciudadana en la ley 1757 del 2015

Como se analizó en el acápite “La Participación ciudadana: del papel a la realidad”, existe una escasa contundencia en la utilización de los mecanismos de participación ciudadana; desde allí, con la entrada en vigencia de la Ley 1757 del 2015 se flexibilizan los mismos, mejorando significativamente las formas como los ciudadanos acceden a ellos, las principales modificaciones a los mecanismos de participación ciudadana, fueron:

Eliminación de recolección de apoyos para constituir comité promotor

La Ley 134 de 1994, en su artículo 10²¹, contemplaba que, para el caso de solicitudes de iniciativas legislativas o normativas o referendo, nueve (9) ciudadanos debían constituirse como comité promotor e inscribirse ante la Registraduría, con el apoyo del cinco por mil de personas inscritas en el censo electoral. Bajo el manto de la Ley 1757 de 2015, en el artículo 5²², se establece que solo un (1) ciudadano puede ser vocero y promotor de la iniciativa sin contar con apoyos ciudadanos, brindando con ello, mayor agilidad en la promoción de los mecanismos de participación ciudadana.

La consulta popular

La Ley 134 de 1994 regulaba en sus artículos

50²³ y 51²⁴, la consulta popular nacional y local, con la finalidad de poner a consideración de la ciudadanía un asunto de importancia para la comunidad, como un mecanismo de iniciativa exclusivamente del gobierno, por su parte, la nueva Ley de Participación Democrática faculta a los ciudadanos para presentar iniciativas de consulta popular, estipulando en su artículo 9^o, la cantidad de apoyos a recolectar para que prosperen los mecanismos de participación ciudadana, estableciendo en los numerales a²⁵ y d²⁶ lo atinente a la Consulta popular.

La Revocatoria del Mandato

En las modificaciones realizadas a los mecanismos de participación ciudadana, uno de los que más cambios presento, fue la revocatoria del mandato para Alcaldes y Gobernadores, modificando los porcentajes requeridos para convocar comicios de revocatoria y los porcentajes de participación:

Cabildo Abierto

El cabildo abierto como mecanismo de participación ciudadana, también sufrió modificaciones con la entrada en vigencia de la nueva normatividad de participación ciudadana. Verbigracia, mientras que el artículo 9^o de la Ley 134 de 1994 contemplaba al Cabildo abierto como la reunión pública en los cuales los habitantes participaban con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad en los Concejos Distritales, Municipales o de las Juntas Administradoras Locales, el artículo 22 de Ley 1757 de 2015, establece que las Asambleas Departamentales también podrán ser objeto de aplicación de este mecanismo de participación.

Las innovaciones que se presentan bajo el

21 Artículo 10^o.- Los promotores y voceros. Para ser promotor de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud de referendo, se requiere ser ciudadano en ejercicio y contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral.... Deberán constituirse en comité e inscribirse como tales ante la Registraduría del Estado Civil de la correspondiente circunscripción electoral. Este comité estará integrado por nueve ciudadanos, y elegirá el vocero, quien lo presidirá y representará.

22 Artículo 5. El promotor y el Comité promotor. Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, podrá solicitar a la Registraduría del Estado Civil correspondiente su inscripción como promotor de un referendo, de una iniciativa legislativa y normativa, de una consulta popular de origen ciudadano o de una revocatoria de mandato.

23 Artículo 50^o.- Consulta popular nacional. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional.

24 Artículo 51^o.- Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local. Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.

Art 9 #a: Para que una iniciativa de referendo constitucional, una iniciativa popular de acto legislativo o de ley, o consulta popular nacional de origen ciudadano sea presentada ante el Congreso de la República, o al Senado de la República respectivamente, se requiere el apoyo de un número de ciudadano igual o superior al 5% del censo electoral en la fecha respectiva.

Art 9 #d) Para solicitar una consulta popular de origen ciudadano en las entidades territoriales se requiere del apoyo de un número no menor del diez por ciento (10%) que hagan parte del respectivo censo electoral.

REVOCATORIA DEL MANDATO	Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
Porcentaje para convocar a comicios de Revocatoria.	40% del total de votos que obtuvo el elegido	30% del total de votos que obtuvo el elegido
Porcentaje de Participación en elecciones convocadas.	55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.	40% de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.
Personas que deben votar a favor de la revocatoria.	Mitad más uno	Mitad más uno

Tabla 1 – Tomado y actualizado de Frey Alejandro Muñoz de la MOE (2015), recuperado de: <http://nuevo.moe.org.co/reformas-politicas-y-electorales/estatuto-participacion-ciudadana/451-analisis-ley-de-participacion.html>.

manto de este mecanismo, son: la posibilidad de que las Asambleas Departamentales también sean escenario de Cabildo abierto, como los Concejos Municipales, Distritales y las Juntas Administradoras locales y la obligatoriedad que se le imponen a los Alcaldes y Gobernadores de asistir al llamado que se genera desde la sociedad civil.

El Referendo

En los términos de la Ley 134 de 1994 art. 4°, 5° y 6°, este mecanismo de participación era una iniciativa exclusiva de la ciudadanía, con la Ley estatutaria de participación ciudadana – art. 20-, *está puede ser una iniciativa tanto de los ciudadanos como del gobierno.*

Iniciativa Popular Legislativa y Normativa

Uno de los grandes retrocesos de la nueva ley de participación ciudadana, guarda relación con

este mecanismo, ya que incrementó el número de apoyos ciudadanos para presentar iniciativas normativas a nivel de entidades territoriales.

La rendición de cuentas y el control social de la gestión pública

En la actualidad, uno de los aspectos centrales en los debates acerca de la gestión pública, como lo establece Rabotnikof (Citado por Javier Duque, 2013, p.4), consiste en la invocación de la necesidad de la protección del patrimonio público a través del control, la veeduría, el seguimiento y la rendición de cuentas por parte de los gobernantes y funcionarios públicos. El argumento central es que lo público, en tanto esfera concerniente a todos, lo que es colectivo, es también –o debe ser- visible, transparente, susceptible de conocerse por todos y a lo cual pueden acceder todos.

Ahora, si bien es cierto, con la ley 134 de 1994 la rendición de cuentas y el control social a lo

INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y NORMATIVA	LEY 134 DE 1994	LEY 1757 DE 2015
Iniciativa Legislativa	5% - Art. 28	5% Art. 9 # d.
Iniciativa Normativa a nivel territorial.	5% - Art. 28	10% - Art. 9 # c y d.

Tabla 2 - Elaboración propia del autor, a partir del estudio de las Leyes 134 de 1994 y Ley 1757 de 2015.

público no fueron reguladas, estos conceptos no son nuevos en la administración pública, aunque con escaso desarrollo, eran obligaciones a cargo del Estado y los ciudadanos contenidas en las Leyes 489 de 1998, la ley de veedurías -850 de 2003- y de servicios públicos domiciliarios -ley 142 de 1994-.

Desde allí, la nueva Ley de Participación Democrática, fortalece en su artículo 50 la obligación que tienen las autoridades de la administración pública nacional y territorial de rendir cuentas a la ciudadanía, entendiendo este proceso en su artículo 48 como aquel

conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo.

De igual forma, en el proceso de rendición de cuentas, la nueva Ley avanza en la definición de principios y elementos que guían la rendición, la creación de un manual único para realizar la misma y la definición de unas etapas para realizarlas.

Consejo Nacional de Participación Ciudadana

Como lo manifiestan Velásquez y Gonzales (2015, p.9) durante dos décadas, el Congreso de la República expidió más de 50 leyes que crearon espacios de participación ciudadana en la gestión pública, en particular en el nivel municipal (Velásquez y González, 2003; Foro, 2011). Esta sobreoferta institucional produjo un doble fenómeno: primero, una fragmentación de la agencia social, pues cada espacio creaba su propio actor -los jóvenes, los desplazados, las mujeres, la población con discapacidad, etc.-, lo que propició a la larga una modalidad de relación neocorporativa de cada sector con el Estado.

Desde allí, una de las grandes debilidades de la normatividad que regulaba la participación ciudadana, consistía en la inexistencia de una institucionalidad clara que se encargara de la promoción y articulación de la misma en el país.

Ahora bien, dentro de los aspectos positivos que trajo consigo la nueva ley, se encuentra la creación del Consejo Nacional para la Participación Ciudadana como órgano de deliberación y

permanente asesoría en temas de protección, promoción y garantía del derecho a participar a lo largo y ancho de la geografía nacional. Bajo la Ley Estatutaria, este Consejo se consolida como asesor permanente del Gobierno Nacional para que éste pueda orientar adecuadamente sus esfuerzos en el nivel territorial y armonizar así las iniciativas de Participación Ciudadana desde el Estado, en estrecha correspondencia con las necesidades y demandas de la sociedad civil.

El Consejo Nacional de Participación está conformado por miembros de la institucionalidad, así como líderes elegidos por una amplia gama de organizaciones civiles de gran representación a nivel nacional. Este consejo es el punto de partida para consolidar el Sistema Nacional de Participación, el cual reúne los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales.

Dentro de las grandes debilidades de este componente, es que, la creación de los consejos Departamentales, Distritales y Municipales, solo es obligatorio en las entidades territoriales de categoría especial, de primera y de segunda conforme lo regula el artículo 81 de la Ley 1757. Lo anterior es grave, teniendo en cuenta que de acuerdo con la resolución 622 de 2015 (Contaduría General de la Nación, 2015), solo 18 de los 32 departamentos y 49 de los 1101 municipios se encuentran en categoría especial, primera o segunda, lo que quiere decir, es, que, en las demás entidades territoriales de menor categoría, la creación de los consejos departamentales, distritales y municipales del sistema de participación ciudadana, sería optativo del administrador de turno.

Presupuestos participativos

Como lo manifiestan Avritzer y Navarro (Citados por Velásquez y González, 2012, p. 68), la noción de presupuesto participativo (PP) está relacionada estrechamente con debates académicos ligados a la discusión sobre los vínculos entre democracia participativa y democracia representativa, entre sociedad civil y democracia, así como a aspectos referidos al desarrollo institucional.

Estos son un proceso para que el destino de una parte o de la totalidad de los recursos públicos, resulte de una decisión compartida con la comunidad y no sólo del gobierno, a puerta cerrada en sus oficinas. Contempla que el gobierno abra la oportunidad de la participación y que además haga de esa participación una acción real, en igualdad de condiciones y oportunidades. Por eso

debe ofrecer las herramientas, espacios, recursos y tiempos para que la comunidad se capacite, aprenda a participar, a opinar, a deliberar, a decidir sus prioridades y a ejercer control social sobre la ejecución y los resultados (Agencia de Cooperación Técnica Alemana, 2008, p. 28).

Con la Ley 1757 de 2015, conforme a lo regulado en el artículo 100, los gobiernos de los entes territoriales podrán realizar ejercicios de presupuesto participativo, en los que se defina de manera participativa la orientación de un porcentaje de los ingresos municipales que las autoridades correspondientes definirán autónomamente, en consonancia con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo.

Financiación de la participación ciudadana

Si bien es cierto, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1757 de 2015, la participación ciudadana tenía un fondo para financiarse denominado **“Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia”**²¹, como lo manifestó el Ex Senador John Sudarsky (2011) los recursos provenientes de dicho fondo eran insuficientes para generar programas que contribuyeran e hicieran efectivos la participación ciudadana y el ejercicio de la democracia, ya que contaba solamente con un presupuesto nacional de 1.500 millones de pesos anuales.

Con la nueva ley de participación democrática, se avanza en la financiación de la Participación Ciudadana, al reorganizar en su art. 96 el Fondo Para la Participación Ciudadana y la Democracia y al contemplar en su artículo 99 la creación de fondos departamentales, distritales y municipales con el fin de garantizar recursos que se destinen a la inversión en planes, programas y proyectos de participación ciudadana en el respectivo nivel territorial.

De igual forma, la creación de incentivos para la participación, como el Premio Nacional a la Participación Ciudadana, el Premio Nacional al Fomento Estatal de la misma y la Semana Nacional de la Participación, constituyen algunas de las innovaciones de la Ley 1757 de 2015, ya que como lo establece el Ministerio del Interior (2015, p.16), estos se contemplan con el objetivo de fomentar y motivar a la ciudadanía y a las entidades estatales en el ejercicio democrático y permanente.

Conclusiones

La participación en Colombia es una herramienta fundamental con que cuenta la ciudadanía para incidir en las decisiones que les afectan, convirtiéndose en un principio básico de la democracia.

Con la Constitución de 1991, al menos desde el punto de vista normativo, Colombia amplió las oportunidades que tenían los ciudadanos para intervenir en la definición del destino colectivo, creando una compleja infraestructura para la participación ciudadana, que va, desde los espacios y mecanismos de participación ciudadana hasta las formas para ejercer el control social a lo público.

Pese a la importancia que adquirió la participación ciudadana en las dos últimas décadas, aún existen retos y desafíos a superar que conduzcan a la correcta aplicación y efectivización del derecho.

Como lo muestra el estudio de la Misión de Observación Electoral en el 2012, la subutilización de los mecanismos de participación consagrados en la Ley 134 de 1994, hacían apremiante la reivindicación de los derechos de los ciudadanos a través de una nueva normatividad, que fuera mucho más amplia, que fortaleciera tanto los mecanismos y espacios de participación, como las herramientas que tienen los ciudadanos para ejercer el control y seguimiento a la gestión pública.

La ciudadanía, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, desaprovecharon una oportunidad única para reorganizar dicha normatividad. A pesar de los avances significativos que trajo consigo la nueva ley de participación democrática, la dispersión normativa, puede generar confusiones en la ciudadanía, los movimientos ciudadanos y en el mismo Estado a la hora de utilizar las normas que regulan la participación ciudadana, lo anterior, en el entendido que con la nueva normatividad no se derogan las disposiciones normativas que regulaban la participación como es el caso de la Ley 134 de 1994 y la Ley 850 de 2003, sino que se complementan.

A pesar de lo anterior, dentro de los aspectos a destacar entre las leyes que regulan la participación ciudadana en Colombia, se encuentran, por un

21El fondo para la participación y el fortalecimiento de la Democracia, es un establecimiento público del Orden Nacional, sin planta de personal, adscrito al Ministerio del Interior, cuya misión es generar programas que contribuyan y hagan efectiva la participación ciudadana y el ejercicio de la democracia (Art 1 Dto. 695 de 2003).

lado, la consagración normativa que se hace de los mecanismos de participación ciudadana contenidos en la ley 134 de 1994, mientras por el otro, la flexibilización normativa de dichos mecanismos, la rendición de cuentas y el control social a lo público, la creación de instancias e incentivos para la participación, los presupuestos participativos y la financiación de la participación ciudadana consagrados en la Ley 1757 del 2015.

Por último, la creación de una cultura para la participación ciudadana, debe ser una apuesta prioritaria de los gobiernos territoriales y nacional, no servirán de nada las modificaciones normativas, si los gobiernos no facilitan los escenarios para que los ciudadanos puedan intervenir, y si estos últimos, no se apropian de los mecanismos de participación y de los espacios para ejercer el control.



Referencias

Abad Faciolince, H., Benavides Vanegas, F. S., Castillo, C., Cavalier Adarve, I., García Villegas, M., & García, C. (2009). *Normas de papel: la cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá (Colombia) Siglo del Hombre Editores; Dejusticia 2009.

Agencia de Cooperación Técnica Alemana (2008). *Decálogo de ideas básicas para los procesos de presupuesto participativo “Escenario de oportunidades para un buen gobierno”*. Bogotá. 2008.

Amar, J. J. & Echeverri, M. J. (2008). “Participación Comunitaria para el control ciudadano de los Servicios Públicos domiciliarios”. *Revista de Derecho*. 22 de enero de 2008.

Araujo, R; et al (2011). “Retos de la Democracia y la Participación Ciudadana”. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. 2011.

Bobbio, N (1986) *El Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica. Trad. José F. Fernández Santillán; México, 1986.

Cogollos Amaya, S., & Ramírez León, J. (2007). *El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá*. (Spanish). *Universitas Humanistica*, (63), 109-131.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública – Resolución N° 38 del “Plan de Acción de Lisboa”*. Estoril – Portugal. 2009.

Congreso de la República de Colombia, Ley estatutaria 1757 de 6 de julio de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html

Congreso de la República de Colombia, Informe ponencia para primer debate al proyecto de ley estatutaria número 134 de 2011 cámara acumulado con EL No. 133 de 2011. Disponible en: http://camacol.co/sites/default/files/base_datos_juridico/Proyecto%20de%20Ley%20227%20de%202012%20Senado%20-%20Primer%20Debate.pdf

Congreso de la República de Colombia, Ley 850 de 18 de noviembre de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10570>

Congreso de la República de Colombia, Ley 152 de 05 de Julio de 1994. Por la cual se establece la ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327>

Congreso de la República de Colombia, Ley 134 de 31 de mayo de 1994. Por la cual se dictan normas

sobre mecanismos de participación ciudadana. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>

Contaduría General de la Nación, Resolución N° 622 del 27 de noviembre del 2015. “Por la cual se expide la certificación de categorización de las entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios) conforme a lo dispuesto en las leyes 136 de 1994 y 617 de 2000”.

Corte Constitucional. Sentencia C- 150 del 08 de abril de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional. Sentencia T-066 del 16 de febrero de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional. Sentencia T-358 del 09 de mayo de 2002. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

Corte Constitucional. Sentencia C-329 del 29 de abril de 2003. M. P. Álvaro Tafur Galvis

Corte Constitucional. Sentencia C-3 del 14 de noviembre de 1994. M. P. Hernando Herrera Vergara.

Departamento Administrativo de la Función Pública, (2006). “Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública –Mecanismos Jurídicos para el Control Social-. Comité Académico del Plan Nacional de Formación para el Control Social. Colombia, 2006.

Dahl, R (2004). “Democracia”, entrada escrita para Enciclopedia británica de 2004. Reproducción autorizada para Postdata: Revista de reflexión y análisis político, N° 10. Trad. Silvina Floria. Buenos Aires, 2004.

Domínguez, H (2013). Democracia Deliberativa en Jürgen Habermas. *Analecta polit.* | Vol. 4 | No. 5. Medellín – Colombia. 2013.

Duque, J (2013). Accountability y gestión pública. El papel del control y la rendición de cuentas en la gestión de lo público. *Revista Ciencias Estratégicas*.

Echeverri, J., (2010). La Participación Ciudadana en Colombia: reflexiones desde la perspectiva constitucional y la normatividad estatutaria. *Estudios de Derecho -Estud. Derecho-* Vol. LXVII. N° 149, junio 2010. Colombia.

Gil Carbo, E (1997). La teoría competitiva de la democracia Max Weber-J. Schumpeter: un estudio comparado. *Revista Agenda Internacional*, Vol. 4 Núm. 8. Perú, 1997.

Grup d’Aprofundiment Democràtic. Mesa Cívica pels Drets Socials (2000). La participación ciudadana: reflexiones y propuestas. Recuperado de: http://www.bantaba.ehu.es/obs/files/view/mesa.pdf?revision_id=35363&package_id=35344

Huntington, Samuel P. (1991). La tercera ola – la democratización de a finales del siglo XX. Barcelona, Paidós, 1994.

ILPES, 1992, “Funciones de la planificación en los años 90”, Consejo Regional de Planificación, Madrid, España, marzo. LC/IP/R.107-Rev.1, 22 de marzo de 1992.

Lizcano Orozco, R. M. (junio, 2015). La participación ciudadana ¿un baluarte de la democracia? *Revista de Derecho Público*, 34. Universidad de los Andes (Colombia).

Lowenstein, K (1968). Teoría de la Constitución. Síntesis Leonor Hernández. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/58663478/Teoria-de-La-Constitucion-karl-Loewenstein>

Martin, J. (2005). “Funciones básicas de la planificación económica y social”, Serie de Gestión Pública No.51, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Ministerio del Interior, (2015). “Democracia-Participación, Acción Comunal”, Ley 1757 del 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y Protección del derecho a la Participación Democrática (Versión Comprimida)”. Colombia.

- Misión de Observación Electoral, (2012). “Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia – 20 Años de Ilusiones-”. Torre Blanca Agencia Grafica. Septiembre de 2012.
- Moreno, R (2006). Democracia y Derechos Fundamentales en la Obra de Luigi Ferrajoli. Revista de Filosofía, Derecho y Política, n° 3. México, 2006.
- Muñoz, F (2015). Análisis Ley de Participación. Recuperado de: <http://nuevo.moe.org.co/reformas-politicas-y-electorales/estatuto-participacion-ciudadana/451-analisis-ley-de-participacion.html>
- Nárdiz, A. R. (2014). La Participación Como Respuesta a la crisis de la Representación: El Rol de la democracia participativa. Revista De Derecho Político, (90), 179-209.
- Orfale, R. N. (2014). Descentralización, participación ciudadana y gobierno local en Colombia. *Advocatus*, 22(22), 25-40.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2004). La Democracia en América Latina – Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos-. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2010). Nuestra democracia/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos. México FCE, PNUD, OEA, 2010.
- Ramírez, E. P., & Pinzón Zarate, N. J. (2015). Entre la Representación y la Movilización: Escenarios de Participación en Colombia (1991 - 2014). *Reflexión Política*, 17(34), 60-73.
- República de Colombia, Dto. 695 de marzo 19 de 2003. Por el cual se determinan los objetivos y funciones del fondo para la participación y el Fortalecimiento de la democracia, y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7538>
- República de Colombia, Constitución Política de 1991. Julio 07 de 1991. (Colombia). Disponible en: http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf
- Sánchez, C & Muriel, J (2007). ¿Participación Ciudadana en la democracia? Universidad Sergio Arboleda. Bogotá (Colombia). 2007.
- Sartori, G, (1993). ¿Qué es la Democracia? México. Editorial Patria.
- Sudarsky, J(2011). “Da tristeza el presupuesto para participación ciudadana” – Comunicado de Prensa. (Colombia). 2011.
- Toro, I.D & Parra R.D. (2010). Fundamentos epistemológicos de la investigación y la Metodología de la investigación “cualitativa y cuantitativa”. 1ra edición. Medellín, Colombia.
- Velásquez C., F. E., & González R., E. (2015). La reforma de la Ley de Participación en Colombia. Una experiencia de gobernanza democrática. (Spanish). *Desacatos*, (49), 48.
- Velásquez, F. (2014). “Dos décadas de participación ciudadana: La Ley 134 de 1994 al banquillo”. Recuperado de: <http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7386-dos-decadas-de-participacion-ciudadana-la-ley-134-de-1994-al-banquillo.html>
- Velásquez C., F. E., & González R., E. (2012). La Planeación Participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia. (2012).
- Velásquez, C. Rodríguez, P. & Gonzáles R. (2008). Participación Ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado. *Controversia* no. 191 (diciembre 2008). Bogotá: IPC, FNC, CINEP, CR, ENS, 2008.
- Velásquez C., Gonzales R., (2003). ¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia? Fundación Corona. Bogotá.

Velásquez, Carlos Javier (2000). "Reforma a los mecanismos de participación. Revista de Derecho, Universidad del Norte, 13: 124 – 14, 2000. Colombia.

Ziccardi, Alicia, (2004). Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local.: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. México (2004).