



CONTEXTO

Las iniciativas adelantadas para la institucionalización de espacios de participación en Colombia iniciaron hacia finales de la década de los 80, cuando diversos sectores de la sociedad propiciaron la construcción de espacios alternos en la política como respuesta a la falta de confianza en los partidos tradicionales. Esta situación evidenció una cierta fractura entre la representación política y la ciudadanía. Como consecuencia, y enmarcada en un proceso de readequación del Estado y descentralización, los mecanismos de participación directa emergieron como alternativa idónea para atender las demandas de amplias capas de la población excluidas de la toma de decisiones públicas.

La implementación del cambio constitucional de 1991 significó un impulso definitivo a los procesos iniciados unos años antes al establecer jurídicamente la participación como un principio fundamental¹. Como resultado, fueron concebidos múltiples mecanismos y espacios pensados para atender lo que se consideró desde entonces una función esencial del Estado: promover la participación. Algunos de ellos son: el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocatoria del mandato.

A pesar de la ampliación de este marco constitucional y su posterior desarrollo legal, algunos analistas y organizaciones sociales consideran que estos espacios han sido poco útiles debido al desconocimiento de los ciudadanos, la fragmentación de la oferta y su poca efectividad. A ello se suma, en primer lugar, el carácter restringido de estos mecanismos, pues no han servido para convocar a la población a participar en temas centrales de política pública, mucho menos en incidencia efectiva. De igual forma, el alto número de requisitos exigidos para su uso ha supuesto un inconveniente. Muchos de estos mecanismos no han sido empleados de manera frecuente, ni han tenido el efecto previsto de propiciar un

acercamiento a la toma de decisiones públicas. Este es el caso de la revocatoria del mandato, pues recientemente, ninguna ha alcanzado su objetivo. De acuerdo con el investigador Andrés Felipe Jacobo de Congreso Visible², de 42 revocatorias inscritas entre el 2009 y el 2010, 31 no fueron certificadas, 10 se realizaron sin lograr el porcentaje del 55% de la votación válida del censo para 2007 y sobre una no hay información.

Estas apreciaciones concuerdan con los resultados más recientes del estudio que mide el Capital Social³ en Colombia. Según el tercer Barómetro de Capital Social-BARCAS⁴, de la Fundación Restrepo Barco, existe una pérdida masiva de capital social en los últimos años en el país. Los resultados indican una marcada disminución en los niveles de confianza en los otros (del 14 al 11% entre 2005 y 2011), un menor uso de los mecanismos de participación directa de 12%, una disminución en la confianza en las instituciones de control sobre el Estado hasta el 5% y una caída en el uso de mecanismos de control de la sociedad al Estado de -19%, lo cual indica un menor uso de las revocatorias a los mandatos, veedurías ciudadanas, cabildos abiertos, entre otros.



1 Ver antecedentes como la Ley 11 de 1986 "Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales".
2 Congreso visible es un proyecto de la Facultad de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, que realiza un seguimiento y análisis permanente del Congreso de la República, fortaleciéndolo y promoviendo la participación de la ciudadanía en procesos de exigencia de rendición de cuentas a sus elegidos. Estas cifras fueron presentadas durante la mesa de expertos sobre rendición de cuentas, llevada a cabo por el Instituto de

Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, el 29 de febrero de 2012.

3 Se entiende por Capital Social a las relaciones de los ciudadanos con lo público. Es el recurso colectivo que les permite a las sociedades conseguir objetivos pro-sociales, basándose en las relaciones personales o en el llamado "tejido social".

4 Tercera medición de Capital Social en Colombia -Barcas-2011. Fundación Restrepo Barco. Disponible en: http://www.funrestrepobarco.org.co/images/pdf/3_12-03-29%20RESULTADOS%20BARCAS%202011.pdf.



HOJA DE VIDA DE LA LEY

- **Nombre:** "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, transparencia en la contratación pública y rendición de cuentas".
- **Estado actual:** Pendiente de control de constitucionalidad. Junio 14 de 2012.
- **Número:** Proyecto de ley: 134/2011 Cámara, 227/2012 Senado, Acumulado con: PL 133/11 Cámara.
- **Autores:** Ministro del Interior Germán Vargas Lleras, Senador John Sudarsky Rosenbaum (autor del proyecto acumulado).
- **Ponentes: En Cámara de Representantes:** Camilo Andrés Abril -Cambio Radical-, Carlos Arturo Correa -Partido Social de Unidad Nacional-, Fernando De la Peña -Partido de Integración Nacional (PIN)-, Juan Carlos García -Partido Conservador-, Carlos Germán Navas Talero -Polo Democrático Alternativo-, Hernando Alfonso Prada -Partido Verde-, Guillermo Rivera Flórez -Partido Liberal-, Rosmery Martínez -Cambio Radical-. **En Senado:** Hernán Francisco Andrade Serrano -Partido Conservador-, Luis Carlos Avellaneda -Polo Democrático Alternativo-, Juan Fernando Cristo -Partido Liberal-, Manuel Enríquez Rosero -Partido Social de Unidad Nacional-, Hemel Hurtado -Partido de Integración Nacional (PIN)-, Jorge Eduardo Londoño -Partido Verde-. **En Conciliación:** Honorio Galvis Aguilar -Partido Liberal-, John Sudarsky Rosenbaum -Partido Verde-, Germán Varón Cotrino -Cambio Radical-.
- **Gacetas:** 819/11, 928/11, 90/12, 141/12, 204/12, 171/12, 219/12 254/12, 248/12, 343/12, 346/12.



OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.



EL TRÁMITE LEGISLATIVO

En noviembre de 2010, se organizó en el Congreso de la República un foro para discutir el estado de la participación ciudadana en Colombia, así como de la efectividad de los mecanismos, programas e instituciones que la promueven. Este foro, el cual estuvo liderado por los senadores John Sudarsky y Jorge Londoño, contó con la presencia de diferentes instituciones del Estado, especialmente del Ministerio del Interior. Como gran conclusión, se acogió la propuesta de Fabio Velázquez, de

la Fundación Foro por Colombia, en el sentido de reformar la Ley 134 de 1994, Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación Ciudadana y unificar la legislación vigente sobre estas herramientas.

A partir de ese momento se organizaron mesas de trabajo regionales con el objetivo de desarrollar un borrador de Proyecto de Ley Estatutaria para modificar –no derogar– la Ley 134 de 1994. Se llevaron a cabo cerca de

60 reuniones en 13 ciudades del país, con la participación de diferentes gremios, grupos ciudadanos, empresarios y funcionarios. Es preciso señalar que, aunque la idea inicial no fue del gobierno, el proyecto de Ley Estatutaria fue redactado y radicado por el Ministerio del Interior el 3 de noviembre de 2011 y repartido para su trámite a la Comisión Primera el 9 del mismo mes. Al ser una Ley Estatutaria, este proyecto debía tramitarse durante la misma legislatura.

MECANISMO DE PARTICIPACIÓN

La discusión sobre el articulado se ha enfocado alrededor de cuatro ejes: los mecanismos de participación directa, el control social, la rendición de cuentas y la institucionalidad. Con respecto al primero, los mecanismos de participación hacen parte de un conjunto de derechos amparados por la Constitución de 1991 para garantizar el pleno ejercicio de la ciudadanía. La ley Estatutaria revisa algunos de estos mecanismos, modificando procedimientos y exigencias que se han mostrado poco útiles para la ciudadanía luego de dos décadas de vigencia de la Ley.

En general, las limitaciones de los mecanismos han tenido que ver con dos factores: en primer lugar, el carácter restringido de su convocatoria, y por otro lado, el alto número de requisitos exigidos para su uso. Por ello, no es extraño que la mayoría no hayan sido empleados de manera frecuente, ni hayan tenido el efecto previsto.

Teniendo en cuenta esto, el cambio más significativo es la disminución en el porcentaje de firmas requeridas para la convocatoria a una revocatoria del mandato, pasando de 40% a

30% de los votos válidos emitidos; a la vez que se disminuye el umbral mínimo de votación de 55% a 40% de la votación registrada en la fecha de la elección del funcionario. Para la convocatoria a una consulta de origen popular se establece un mínimo apoyo ciudadano igual o superior al 5% del censo nacional electoral si la consulta es nacional y del 10% si es departamental, municipal o distrital. En lo referente al cabildo abierto, este deberá llevarse a cabo a más tardar un mes luego de la radicación de la petición para el mismo.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas es el proceso mediante el cual las entidades y servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, a la sociedad civil, otras entidades públicas y a actores internacionales a partir de la promoción del diálogo.

Un antecedente sobre la materia en Colombia es la expedición del Conpes 3654 de 2010 del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Este documento concibe la rendición de cuentas como un proceso permanente entre la rama ejecutiva y los ciudadanos, y se tomó como punto de partida para esta sección en el proyecto de ley. De hecho, la rendición de cuentas es uno de los temas novedosos que aborda la nueva normativa. Éste es un elemento de transparencia de la gestión pública que motiva la participación ciudadana por medio de la petición de información a las autoridades públicas, y la obligación de éstas de entregarla de manera oportuna, sencilla y completa⁵.

En este sentido, el proyecto le apuesta a que esta actividad llegue a ser una labor más atada a la gestión institucional, a través del diálogo fluido entre funcionarios públicos y electores. Este proceso tiene como finalidad la transparencia de la gestión pública y a partir de allí, la adopción de los principios del Buen Gobierno: eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas en la cotidianeidad del servidor público⁶.

En esta materia, sin embargo, se han suscitado diversas inquietudes. Una de las principales preocupaciones consiste en que la iniciativa, aunque importante, no es suficiente para motivar a los ciudadanos a que ejerzan su derecho a la participación. Al responder la pregunta de cómo generar demanda en la participación ciudadana se deben tener en cuenta aspectos socioculturales, así como las implicaciones que la definición pueda tener en otras normas y en la gestión pública. Por ejemplo, la ley no contempla la relación entre la rama ejecutiva y los organismos de control dentro de los procesos de rendición

de cuentas. Los informes de cumplimiento y calidad de políticas públicas elaboradas por los órganos de control son fundamentales para estos procesos. En la medida en que dichos informes tengan una periodicidad, se encuentren en un lenguaje claro y sean de fácil acceso, se puede generar una participación de mayor calidad por parte de medios de comunicación y los ciudadanos.

Durante los debates, tanto al interior del Congreso como en las reuniones con organizaciones sociales, se discutieron algunos de los retos de la nueva ley en materia de rendición de cuentas. Entre ellos, conseguir que sea un proceso sistemático, ampliar los mecanismos de rendición de cuentas a las corporaciones públicas –propuesta que finalmente fue descartada–, y consolidar mecanismos de discusión pública para que los ciudadanos tengan un mejor y más fácil acceso a los datos que demanden, razón por la que se propone ampliar el uso de tecnologías para promover una mayor participación y acceso a la información en tiempo real.

5 Documento Conpes 3654 de 2010. "Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos". Disponible en: http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=681.

6 Informe de conciliación al proyecto de ley estatutaria 227 de 2012 Senado, 134 de 2011. Art 48 "Definición de Rendición de cuentas".

7 Informe de conciliación al proyecto de ley estatutaria 227 de 2012 Senado, 134 de 2011. Art 60 "Control Social a lo Público".

EL CONTROL SOCIAL

El control social es el derecho y el deber que tienen los ciudadanos de participar de manera individual o a través de organizaciones, redes sociales e instituciones en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados⁷. En este sentido, el control social tiene por objeto, el seguimiento, la evaluación de las políticas públicas y la gestión desarrollada por las autoridades públicas. Quienes quieren hacer control social podrán: solicitar la información pública que se requiera para el desarrollo de su labor, en términos del Código de Procedimiento Administrativo; presentar observaciones de la labor desarrollada al ente encargado de la política pública; presentar peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes; presentar acciones populares en los términos de la Ley 472 de 1998; presentar acciones de cumplimiento en los términos de la Ley 393 de 1997; presentar acciones de tutela en los términos del Decreto 2591 de 1991; participar en audiencias públicas ante los entes que los convoquen; y finalmente hacer uso de los

recursos y acciones legales que se requieran para el desarrollo efectivo del control social. Los ciudadanos podrán ejercer control social a las autoridades públicas a través de: las veedurías ciudadanas, las juntas de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, las auditorías ciudadanas y las instancias de la participación ciudadana en términos de las leyes que las regulen.

La Ley 134 de 1994 no contemplaba ninguna disposición explícitamente relacionada con el control social. La inclusión de este capítulo en la nueva ley obedece al interés de empoderar y fortalecer las herramientas previamente citadas para el ejercicio del control social. De este modo se espera fortalecer la cultura en los ciudadanos de lo público; contribuir a la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión pública; prevenir los actos de corrupción; incrementar la participación ciudadana para que esta contribuya a que las autoridades hagan un manejo transparente y eficiente de los asuntos públicos y promover el liderazgo

y la participación con miras a democratizar la gestión pública.

Finalmente, cabe destacar un mecanismo adicional incorporado en el texto del proyecto. **Uno de los aspectos más significativos que se añadió al articulado, fue la normativa mediante la cual las personas pueden enviar proyectos de ley o proyectos de modificación de normas directamente a sus representantes, encontrándose estos en la obligación de contestarles en forma sustantiva.** Frente a esto es importante anotar que aunque los servidores públicos no tienen la obligación de acogerlo, sí deben contestar y argumentar su decisión. Este es sin duda uno de los aciertos de la ley, ya que permite que no se pierdan buenas iniciativas de los ciudadanos, a la vez que estrecha las relaciones entre políticos y ciudadanos y fortalece el principio de representación democrática, en tanto los elegidos pueden promover políticas provenientes de sus electores, representando efectivamente sus intereses.

INSTITUCIONALIDAD, FINANCIAMIENTO Y PROMOCIÓN

La creación del Consejo Nacional de Participación (CNP) supondrá un avance en la institucionalización de un organismo coordinador de la política pública de participación, al asesorar al gobierno nacional en la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política de participación en el país. Dentro de sus funciones primarias se destaca la creación del Sistema Nacional de Participación, como una herramienta articuladora de espacios, instrumentos y acciones de la participación ciudadana en los distintos niveles territoriales y a nivel nacional.

El CNP ha sido concebido como un órgano mixto, de carácter consultivo, integrado por representantes del gobierno y la sociedad civil. Algunas divergencias surgidas en el largo proceso de discusión previa a la presentación de la ley, entre gobierno, Congreso y sociedad civil, obedecen a la estructura y naturaleza de esta institución. Mientras el gobierno ha sostenido en reiteradas ocasiones a través del viceministro del Interior, Juan Fernando Londoño, que se busca un sistema práctico y realista que asesore al gobierno, las voces críticas del articulado aprobado reclaman un órgano rector de la política y de la asignación del gasto para ese rubro. El argumento expuesto es que las decisiones tomadas en el manejo de la participación en Colombia deben

ser el resultado de los acuerdos a los que deben llegar el Estado y la sociedad misma, representada por este órgano. Un segundo cuestionamiento tiene que ver con la composición del Consejo Nacional de Participación. En opinión del senador John Sudarsky, existe el riesgo de que el órgano no funcione adecuadamente porque requiere la presencia de muchos funcionarios de alto rango (como el ministro del Interior y el director del DNP) y en ese sentido se dificulta tanto la convocatoria de los miembros como su adecuada marcha.

En materia de presupuesto, se ha producido un cambio importante, pues a partir de ahora el Estado asumirá la financiación de la participación como una obligación orientada a respaldar la acción ciudadana en los escenarios públicos. El texto aprobado establece la asignación de recursos a través de distintas fuentes: Presupuesto General de la Nación, aportes provenientes de la cooperación internacional y créditos. La principal fuente corresponde a los Fondos para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia (financiados con presupuesto de la nación) que podrán ser adscritos a las secretarías de Gobierno de municipios y departamentos, cuyos recursos se dispondrán a la financiación o cofinanciación de planes, programas y proyectos de formación para la

participación ciudadana. De esta disposición resulta positivo el hecho de establecer fuentes precisas de recursos destinados única y exclusivamente para la participación. Este último punto es clave para resolver el tema del empoderamiento de la sociedad civil y de esta forma detener la pérdida del capital social registrado en el país destacada anteriormente. Sin embargo, pese a este avance, no es claro el porcentaje de recursos mínimos a ser destinados en las distintas esferas territoriales, por ello existe el riesgo de que la normatividad sancionada sucumba ante la inoperancia de algunos mandatarios y dependa de la voluntad de los mismos.

Finalmente, los artículos correspondientes a la promoción de la participación ciudadana son un elemento positivo a considerar dentro de la ley. Estos contemplan la promoción del derecho a la participación a través de las oficinas departamentales, municipales y distritales para la promoción de la participación ciudadana. La promoción del derecho estará a cargo de las secretarías de Gobierno de cada entidad territorial quienes podrán designar personal dedicado a tal fin que cumplirá con las funciones de formulación y seguimiento de las políticas locales de participación.





CONCLUSIONES

Un primer aspecto a resaltar es la naturaleza deliberativa de la construcción de la Ley Estatutaria, no sólo al interior del Congreso, sino en el proceso previo de discusión con organizaciones civiles y ciudadanía organizada. En este sentido, es preciso destacar el compromiso que han mostrado las diferentes organizaciones público privadas y sectores de la sociedad civil implicados en la elaboración de diagnósticos y propuestas pensados para optimizar el marco legal vigente de la participación en el país. De igual forma, es necesario reconocer la voluntad del gobierno para conceder espacios de discusión que condujeran a la configuración de un articulado que recogiera una buena parte de las recomendaciones realizadas a lo largo del territorio nacional. Sin embargo, pese a la inclusión de elementos positivos en el proyecto como la creación del Consejo Nacional de Participación, los apartados dedicados a la rendición de cuentas y control social y los instrumentos de promoción, el articulado deja de lado algunos temas que podrían limitar la implementación de la ley.

En primer lugar, y a pesar de que el estatuto concibe cambios en ciertos mecanismos de participación que se han mostrado ineficaces hasta la fecha, la nueva normatividad no resuelve el problema de la dispersión de normas existente. Por otro lado, bajo el entendido de que la participación implica costos tanto en su promoción como en su ejecución, la ausencia de porcentajes mínimos en el articulado podría limitar drásticamente la eficiencia de los recién creados Fondos para la Participación Ciudadana y en este sentido la participación continuará siendo un esfuerzo de un reducido grupo de individuos y organizaciones. En consecuencia, y en opinión de expertos como el investigador Fabio Velásquez Carrillo de Foro Nacional por Colombia, una de las organizaciones con más trayectoria en esta materia en el país, el articulado no logra fortalecer la democracia participativa pues en la reglamentación de los procedimientos se sigue subordinando la iniciativa ciudadana al poder de los cuerpos de representación política.

Por otra parte, y como se señaló anteriormente, la implementación de la ley tendrá que enfrentar retos para los cuales el texto aprobado por el Congreso no presenta soluciones claras. Entre ellos tenemos la creación de demanda de información y de uso de mecanismos de participación por parte de la ciudadanía no organizada, para que la participación no dependa de la voluntad de un político; la superación de las audiencias públicas como único evento de una rendición de cuentas limitada, para convertirla en una relación de diálogo fluido, de doble vía y sostenible en el tiempo; y la necesidad de atar la rendición de cuentas y el control social a la gestión institucional, lo cual implica un cambio de actitud de los funcionarios públicos y una transformación profunda de la cultura política colombiana.

Finalmente, si bien se han identificado estas debilidades en el articulado, lo cierto es que constituye un nuevo punto de partida para fortalecer la participación ciudadana en Colombia, esfuerzo que debe acompañarse de instrumentos de reconstrucción del tejido social tales como campañas de sensibilización y programas de acompañamiento destinados a mejorar la calidad de la intervención ciudadana en los asuntos públicos.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO · INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

Dirección general **Marcela Prieto Botero** • Director del Observatorio **Luis Eddy Acero Camacho**, colaboración especial: **Marcela Escandón** Directora de Investigación y Análisis

Edición general **Andrés Molano** • Asistentes de investigación **Pablo Andrés Convers** y **Julián Silva**

Redacción **Marcelo Cruz** y **Ana María Martínez** • Diagramación **Luis Felipe Vanegas Trujillo**

Mayores informes: **Instituto de Ciencia Política** • Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia. • PBX: (571) 317 7979 Ext. 135 - 136, Fax: 317 7989 • Correo electrónico: marcela.escandon@icpcolombia.org