

**REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**CENTRO DE ESTUDIOS EN DEMOCRACIA Y ASUNTOS ELECTORALES**

**CEDAE**

**“ANÁLISIS DE LOS CONTENIDOS, PERSPECTIVAS E IMPLICACIONES DE LA  
NUEVA LEY ESTATUTARIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 1757 DE 2015”**

**FASE FINAL DEL CONTRATO**

**INVESTIGADOR: GLORIA GALLEGO SIGMADOS INTERNACIONAL S.A.S.**

**2015**

## Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN .....	4
<b>CAPITULO I</b>	
ANÁLISIS TEÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN .....	<b>8</b>
Modos de democracias .....	9
Calidad de la Democracia .....	12
Mecanismos de Democracia Directa.....	15
MDD en América Latina y en Colombia .....	20
Rendición de cuentas y control social .....	28
Rendición de cuentas en los sistemas representativos .....	29
Social Accountability o Control social .....	31
MDD y rendición de cuentas .....	33
<i>Accountability</i> en Colombia .....	36
Democratización de la gestión pública .....	<b>39</b>
Buen Gobierno y Co-Gobierno.....	<b>40</b>
Democratizar la gestión pública.....	<b>41</b>
MDD y gestión pública .....	<b>44</b>
Democratización de la gestión pública.....	<b>47</b>
<b>CAPITULO II</b>	
REVISION JURISPRUDENCIAL.....	52
<b>CAPITULO III</b>	
REVISION JURÍDICA .....	69
ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-150 DEL 8 DE ABRIL DE 2015 (CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA) .....	<b>71</b>
RATIO DECIDENDI DE LA SENTENCIA. ....	<b>72</b>
ANÁLISIS DEL ARTICULADO (NORMAS EXEQUIBLES, NORMAS INEXEQUIBLES, NORMAS CONDICIONADAS) – RATIO DECIDENDI Y OBITER DICTUM .....	<b>75</b>

ANÁLISIS DE EXEQUIBILIDAD, INEXEQUIBILIDAD Y ESTARSE A LO RESUELTO- SENTENCIA 150 DE 2015 .....	111
DEROGATORIAS Y CONCORDANCIAS.....	112
Conforme a las disposiciones anteriores en la materia, a continuación se hace un análisis de la normatividad que resulta derogada, sustituida o conculda con la nueva ley de participación democrática. ....	112
CONCORDANCIAS DEL ARTICULADO DE LA LEY 1757 DE 2015 .....	114
SOCIALIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE REGLAMENTACIÓN DE LA LEY LEY ESTATUTARIA DE PARTICIPACION CIUDADANA 1757 DEL 6 DE JULIO DE 2015 .....	116

#### **CAPITULO IV**

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	117
RENDICIÓN DE CUENTAS.....	119
PARTICIPACIÓN SOCIAL ANTE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS DE ELECCIÓN POPULAR Y EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.....	121
CONSEJO NACIONAL DE PARTICIPACION CIUDADANA.....	121
ACUERDOS PARTICIPATIVOS.....	122
FINANCIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	123
INCENTIVOS .....	123
DEBERES DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS ALREDEDOR DE LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ....	124
ALIANZAS PARA LA PROSPERIDAD .....	125
BIBLIOGRAFIA.....	127

## INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana es vista como una de las herramientas más importantes tanto para acercar al ciudadano con el Estado, como para fortalecer los mecanismos de control y toma de decisión en el ámbito gubernamental. En Colombia con la Constitución de 1991 se dio la posibilidad al ciudadano de intervenir en los asuntos del Estado mediante la puesta en marcha de mecanismos como: El plebiscito, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el voto, el cabildo abierto y la iniciativa legislativa.

Durante los años siguientes, exactamente en 1994, se expide la Ley Estatutaria 134 en la que se regularon los mecanismos de participación antes mencionados en todo orden, desde el ámbito nacional, departamental, distrital, municipal y local, en cada uno en los que aplica. Así pues, fueron definidos, acotados sus alcances y limitaciones, además de especificados sus promotores, procedimientos y requerimientos mínimos de aprobación, en los que se determinaban porcentajes dispares en cada uno de ellos.

Posterior a esta reglamentación, el Presidente de la República, con el fin de especificar o modificar los procedimientos de algunos de los mecanismos de participación ciudadana, expidió el decreto 895 de 2000 *“Por el cual se reglamenta la parte operativa de la ley 134 de 1994”*; allí se daban las pautas necesarias para convertir a la participación ciudadana en un instrumento de mayor y más fácil acceso, aunque no logró su cometido del todo debido a que el procedimiento se convirtió en algo engorroso, con umbrales altos y de poca efectividad para quien quisiera hacer uso de ellos.

Debido a las anteriores disposiciones y dificultades que se presentaron en el camino, en el año 2011 se radicaron dos proyectos de Ley Estatutaria el 133 y 134. En el primero *“se desarrollan las disposiciones para la promoción, protección y garantía del derecho a la participación ciudadana en Colombia”* y el segundo *“Por el 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”*, este último continúa su tránsito por el Congreso de la República hasta que en 2012 se concilian los dos textos aprobados en cada una de las Cámaras, que da como resultado un documento final titulado *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”*, el cual es enviado a la Corte Constitucional con el fin de ser revisado en la materia.

Finalmente, luego de las correcciones y conformidades de la Corte, es sancionada el 06 de julio de 2015 la Ley Estatutaria 1757 *“Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”* la cual logra avanzar en la forma de acceder a estos recursos, ya que propende por la protección, promoción y garantías del ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana, volviéndolos más accesibles y efectivos para la sociedad en general.

La participación ciudadana hace parte de las garantías mínimas que debe ofrecer un sistema democrático. De esta manera el Estado debe propender porque los ciudadanos puedan expresar sus opiniones respecto a situaciones relevantes que los afectan, facilitando las herramientas y medios pertinentes para su ejecución.

Desde la misma concepción de democracia, remitiéndose a autores minimalistas como Schumpeter (1942) u otros con una definición un poco más amplia como Dahl (1965), se ve cómo el papel del ciudadano es fundamental para ir consolidando el sistema y fortalecerlo con mayor legitimidad en las decisiones que se tomen al interior.

Ese proceso de consolidación hizo que poco a poco se fueran forjando los distintos tipos de democracia, y más que eso, las mediciones a la calidad de la democracia que se ejerce en cada territorio. Tal es la distinción señalada por O’Donnell y Schmitter (1991) en la que se observa desde la formación de dictaduras hasta la consolidación de la democracia, identificando los distintos tipos de democracias autoritarias, incompletas, plebiscitarias, etc. Como se puede apreciar, sea cual sea el tipo de democracia que se ejerza, la ciudadanía siempre estará presente, en menor o mayor medida, en las decisiones que adopte su gobierno, por lo que desarrollar unas reglas de juego adecuadas que permitan a la ciudadanía llegar hasta los centros de decisión, debe ser una tarea diaria estatal, en la que se garanticen unos mínimos de acceso e igualdad.

Esa tarea es la que el gobierno colombiano ha tratado de cumplir en los últimos años con la expedición de leyes y decretos que permitan facilitar a los ciudadanos tomar parte de las disposiciones que les compete, mediante distintos mecanismos que acerquen a la sociedad a sus representantes y tomadores de decisión, ello reflejado, sobre todo, en la expedición de la nueva ley de participación democrática 1757 de 2015 y sus reglamentos anteriores.

Debido a lo antes plateado, el presente documento pretende responder a preguntas como ¿Cómo consolidar la democracia participativa en Colombia? y ¿Cuál es el papel que desempeñan los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública territorial? A lo que se responde que el fortalecimiento de los mecanismos de participación

ciudadana en la gestión pública ayuda a la consolidación de la democracia participativa en Colombia, sobre todo al tener en cuenta su aplicación en los gobiernos sub nacionales.

Los principales objetivos que abarca este estudio son: Realizar un análisis comparativo de la nueva ley de participación ciudadana con respecto al marco jurídico vigente, Analizar y recopilar el contenido de la jurisprudencia constitucional sobre mecanismos de participación ciudadana en Colombia, analizar las propuestas de reglamentación que requiere la ley 1757 de 2015 y examinar el impacto que dicha ley genera, principalmente, considerando la implementación de los acuerdos de paz de la Habana.

Con todo esto, el presente documento se divide en cuatro partes. Para poder realizar un análisis adecuado de los diferentes mecanismos de participación, resulta necesario empezar por estudiar las ventajas y limitaciones de la participación ciudadana en la gestión pública, sobre todo en el ámbito sub nacional, entendiendo los alcances teóricos de las distintas formas de participación ciudadana que se deben gestar en el seno de las democracias. Es preciso iniciar señalando los distintos enfoques utilizados para explicar estos procesos participativos, en los que la ciudadanía resulta siendo la base del control y aprobación en la gestión pública. Por lo tanto, En la primera parte se hace un análisis conceptual de las implicaciones de la democracia, sus formas, los mecanismos implicados en los procesos de democracia directa y la importancia del control social y la rendición de cuentas para el sistema. Allí se abordan autores como Dahl (1965), O'Donnell (1991), Altham (2010) y Breuer (2007), en los que se reconoce la importancia de dichas concepciones, para poder ser aplicados al contexto latinoamericano, especialmente referido a Colombia como foco de estudio de la investigación.

En el segundo apartado se hace una recopilación del contenido jurisprudencial y constitucional sobre los mecanismos de participación ciudadana en Colombia, determinando sus implicaciones en los preceptos constitucionales para el ejercicio de la participación en el país. Asimismo, se hace un análisis de concordancia de la nueva ley de participación democrática 1757 de 2015, en la que se especifica la legislación que resulta sustituida y las incongruencias normativas a las que pueda dar pie; todo esto para estudiar a profundidad los cambios que se introducen en materia de participación ciudadana y el impacto que la nueva ley genera, considerando especialmente la implementación de los acuerdos de paz a los que se llegue en la Habana.

El tercer apartado se focaliza en analizar la reglamentación que debe implicar la puesta en marcha de la ley. Allí se considera la conformación del Consejo Nacional de Participación, la fijación de los topes máximos de dinero para los apoyos a los mecanismos de participación, las estrategias a implementar por cada ente territorial para la promulgación de la rendición de cuentas, así como las acciones de las corporaciones públicas de elección

popular de los departamentos, distritos y municipios para promover la participación ciudadana, entre otros, que son indispensables para que la ley 1757 tenga los efectos esperados en la sociedad colombiana.

Finalmente, en el último acápite se señalan las conclusiones y recomendaciones pertinentes que se desprenden de la investigación, en las que se argumenta la importancia del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana como forma de robustecer el sistema democrático colombiano, además de las dificultades y retos a los que se enfrenta el Estado para implementar la nueva Ley Estatutaria 1757, considerando que representa un avance significativo en una temática que ha sido poco eficiente para los ciudadanos.

La metodología aquí desarrollada se basa en la revisión documental y bibliográfica de los textos más atinentes a la participación ciudadana, la democracia directa y la rendición de cuentas, los cuáles crean un marco de referencia que permite comprender sus dimensiones e implicaciones para poder ser aplicadas tanto a nivel nacional como territorial, además para analizar la nueva ley de participación ciudadana aprobada en Colombia, con base en dicha revisión teórica.

Asimismo, se realiza un examen y revisión jurisprudencial concerniente a la participación ciudadana en Colombia, que permite identificar los nuevos contenidos legales y los cambios que la nueva ley provoca al sistema. En este sentido, se hace un análisis de concordancia de la ley 1757 de 2015 en la que se pone de manifiesto la legislación previa sustituida o complementaria a las nuevas disposiciones legales.

El presente documento se presenta como una contribución al análisis y evolución de los mecanismos de participación en Colombia, en el que se recogen las principales líneas teóricas y jurídicas que permiten fortalecer la incidencia de los ciudadanos en las decisiones que se toman en el Estado y que los afectan de alguna u otra forma. Además, presenta una línea de recomendaciones que resultan de vital importancia considerar si se esperan efectos mayores de la nueva ley en el ejercicio diario de la participación democrática y en la consolidación del postconflicto.

## **CAPITULO I**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **ANÁLISIS TEÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN**

Según Robert Dahl (1989), la democracia de nuestros antecesores no puede y no debe ser igual a la de nuestros predecesores. Detrás de esta sentencia se esconde un doble significado. Por un lado, y el más evidente es un llamado para un continuo mejoramiento y perfeccionamiento de nuestro régimen político de tal modo que logre adaptarse a las necesidades cambiantes y apremiantes de nuestras sociedades. Una segunda interpretación consiste en que la democracia nunca va a ser un algo acabado y perfecto. Esto último implica un flujo constante de transformación y adaptación a nuevas realidades sociales, políticas y económicas.

En efecto cuando se aborda el concepto de la democracia se entra en un ámbito donde los debates aun no son concluyentes y donde abordar la totalidad de la temática se revela como una empresa fútil. Según Frank Cunningham (2002) cuando se habla de democracia, puede existir una infinitud de aproximaciones a la misma dependiendo de las preguntas normativas que nos hagamos sobre la democracia; de las formas como se cree funcionan las democracias y de las preguntas semánticas sobre el significado de democracia (2002: 11) Por ello, es necesario comenzar con una delimitación del objeto de estudio, de tal suerte que se tenga certeza de la exhaustividad de revisión. En ese orden de ideas el tema que nos ocupa tiene que ver con lo que en la Ciencia Política se ha denominado como Democracia Directa o Mecanismos de Democracia Directa (MDD) para ser más precisos (Altman, 2005; 2011; 2013).

Para ello sin embargo, es necesario comenzar refiriéndose a los debates surgidos en torno a las distintas ideas o concepciones de democracia, para después puntualizar en torno a la pertinencia o no de los MDD. Estos últimos se localizan en la intersección de dos debates diferentes pero interrelacionados en la literatura. Por una parte, la discusión entre los distintos modos de democracia (Dalton, Scarrow y Caín, 2004); y por otra parte, aquella referente a la calidad democrática (Altman y Pérez-Liñán, 1999; 2013).



## Modos de democracias

En 1942 Schumpeter ofreció tal vez la primera definición operacional, alejándose de las concepciones clásicas y normativas, de democracia<sup>1</sup>. Según el autor esta última no debía ser considerada como un fin en sí mismo sino como un medio; un método político a través del cual se toman decisiones (legislativas y administrativas) a cargo de unos individuos que acceden al poder a través de una lucha por el voto de las personas. Para Schumpeter las elites estaban llamadas a jugar un papel determinante en el destino del Estado y del régimen político, mientras que los ciudadanos únicamente servían para elegir gobernantes (Schumpeter, 1942: 269).

La perspectiva schumpeteriana, pese a sus evidentes falencias, fue una de las primeras aproximaciones al concepto de democracia, sobre el cual posteriormente se abriría un inmenso debate. Marcó una tendencia de considerar a la democracia únicamente en términos procedimentales, es decir de la necesidad de que existan elecciones libres y justas, con alternancia en el poder político. Esta concepción sería retomada por diversos académicos, quienes complementarían su definición, e irían limpiándola de aquellos rasgos elitistas por la que fue abiertamente criticada. Adam Przeworski ha sido uno de los principales exponentes de esta línea “minimalista” y procedimental de la democracia. Según Przeworski (1999), la democracia es un sistema en el que los partidos políticos pierden elecciones. Hay competencia organizada por reglas y hay ganadores y perdedores periódicos. Además de ello debe garantizarse que haya incertidumbre *ex ante* (incertidumbre frente a quien va a ser el ganador), irreversibilidad *ex post* (una vez determinada la victoria no puede ser reversible) y repetición periódica (Przeworski, 1999; Przeworski, Michael, Cheibub y Limongi, 1996: 50–51).

Otros autores han ido más allá de definiciones puramente electoralistas, tratando de poner de presente la importancia de que existan ciertas instituciones para que las democracias puedan prosperar, y en ese sentido han ampliado esas definiciones minimalistas al incluir nuevas condiciones para que un régimen sea considerado democrático. Robert Dahl (1965; 1989), va a ser el primero en poner de presente estas nuevas realidades. En vez de referirse a la “Democracia” va a acuñar el concepto de Poliarquía, para diferenciarla de la primera que a su juicio era más un ideal que una posibilidad real. La poliarquía es un régimen político en el que los gobiernos son capaces de responder a las demandas ciudadanas sin ningún tipo de discriminación sistemática contra ninguna de éstas. Para ello dos requisitos deben ser abordados de forma simultánea: los ciudadanos deben poder expresar públicamente sus preferencias, y la participación política debe ser lo más inclusiva posible (Dahl, 1965).

---

<sup>1</sup> Ver por ejemplo Aristóteles (1986 [320 BC]); Tocqueville (1969 [1835]).

Para Dahl la poliarquía implica un régimen que elige a sus líderes a través de elecciones libres y justas y donde la población adulta tiene el derecho de votar su ser votado para ocupar un cargo público. Para lograr esto, propuso que ciertos requisitos institucionales debían cumplirse. Debe haber libertad de organización y expresión; derecho al voto; elegibilidad para cargos públicos; derecho de líderes políticos de competir por apoyo popular; presencia de fuentes alternativas de información; elecciones libres y justas; e instituciones que permitieran la unión entre las preferencias públicas y los resultados políticos (Dahl; 1989: 3).

Con base en estas definiciones, ha habido un desarrollo intensivo dentro de la Ciencia Política y la Política Comparada, añadiendo o quitando elementos que a juicio de los autores son o no son necesarios para hablar de una democracia. Más allá de señalar la multiplicidad de definiciones que se han desarrollado –lo cual alejaría del objetivo central de este capítulo- es importante notar que el grueso de estas definiciones van a hacer alusión a la concepción de *democracia representativa*. Como se logra apreciar, en estas definiciones<sup>2</sup> ponen el énfasis en el carácter representativo de las democracias modernas, en donde unas instituciones y unos líderes políticos tienen el derecho de tomar decisiones que afectan la vida económica, política y social de los ciudadanos de un determinado estado, ya que son elegidos por medio del voto popular (Dalton, Scarrow y Cain, 2004: 130).

Las concepciones clásicas de democracia, en donde los elementos normativos eran mucho más evidentes, tenían en mente una visión sustancialmente diferente de lo que implicaba ser un régimen democrático. Así por ejemplo Aristóteles, para quien la democracia era la forma “más tolerable” de las desviaciones que se presentaban en los tipos ideales de sistema político, la concebía como el gobierno “de los muchos” (Aristóteles, 1986; Cunningham, 2002)<sup>3</sup>. En las ciudades-estado atenienses, los ciudadanos eran al mismo tiempo creadores de normas y regulaciones, y sujetos a la autoridad política. Esta forma de democracia implicaba un compromiso por parte de los ciudadanos de subordinar su vida privada a lo público y al bien común. Estos dos ámbitos estaban interconectados: los ciudadanos podían tener una vida honorable a través de su participación en la *polis* (Held, 1993: 16).

A este debate hay que sumarle otra arista que ha conducido a que lo que se entiende por democracia tienda a reducirse a democracia representativa, y dentro de esta a lo procedimental. El asunto tienen que ver con el hecho de que la forma imperante de democracia contemporánea y sobre la cual han recaído las reflexiones de diversos

---

<sup>2</sup> Para ver otras definiciones de democracia, véase Bobbio, 1987; 1995; Diamond, 1999; Diamond, Linz, y Lipset, 1988; Di Palma, 1990; Huntington, 1991; Sartori, 1987; Suski, 1993.

autores, es la democracia liberal (Cunningham, 2002: 27). Desde John Stuart Mill en adelante<sup>4</sup>, se comenzó a asociar la idea de democracia con la del estado liberal: un estado que garantizaría una separación entre lo público y lo privado y garantizaría la protección de ciertos derechos y libertades civiles y políticas (Mill, 1991 [1874]). Si bien el estado es soberano y tiene funciones regulativas y coercitivas, debía tener algún tipo de limitante de modo tal que no afectara las libertades políticas y sociales de los individuos (Held, 1993: 18). La fórmula para alcanzar este balance fue la democracia representativa.

La fe liberal en la razón y la libertad de elección justificaba este tipo de sistema político en el que por una parte se garantizaba que las personas pudieran perseguir sus propios intereses, y al tiempo mismo se poseía un estado que debido a la constante vigilancia del electorado haría lo mejor para satisfacer el interés general. De este modo, la participación ciudadana que en la antigüedad clásica implicaba un involucramiento directo en asambleas y juntas, se substituyó hacia el siglo XIX, por el derecho de los ciudadanos a participar en la determinación de la voluntad colectiva, por medio de representantes electos (Held, 1993). Aunque para los defensores de la democracia liberal la participación directa era algo deseable -entre otras cosas porque es generadora de confianza y de valores comunitarios- en sociedades masificadas es un imposible. Benjamin Constant e Isaiah Berlin, argumentan “la libertad de los modernos” se fundamenta en el individuo, mientras que “la libertad de los antiguos” implicaba participación colectiva y directa en el auto-gobierno (Berlin, 1969; Cunningham, 2002; Held 1993). Para los demócratas liberales, la libertad de los antiguos es necesariamente una cosa del pasado por una razón muy pragmática: las sociedades que requiere el auto-gobierno son mucho más pequeñas en escala (Constant, 1988 [1819])<sup>5</sup>.

Este breve recorrido permite entender por qué en la literatura y en práctica política de la democracia, se ha tendido a establecer una constante tensión, sino una directa oposición entre la democracia representativa y la directa. Aunque para los defensores de la democracia representativa, la participación ciudadana es vista de forma positiva,

---

<sup>4</sup> Ver por ejemplo, Ronald Dworkin, 1977; Giovanni Sartori, 1987; Isaiah Bernil, 1969; Robert Dahl, 1965; 1989; John Rawls, 1996; Robert Nozick, 1974; William Riker, 1982.

<sup>5</sup> A diferencia de las perspectivas de democracia directa, la postura de Schumpeter se va a cargar hacia el lado procedimental, ya que a su entender no es correcto afirmar que en un sistema democrático los que gobiernen sean los muchos, sino los oficiales elegidos. De igual manera, no va a aceptar la existencia de un bien común, ya que tanto oficiales como electores siguen sus propias preferencias privadas (Schumpeter, 1942). Esto condujo entonces a este autor, y a otros que le siguieron, a reducir la democracia a un método de selección política. A medida que esta idea minimalista fue prosperando en la Ciencia Política, se fue profundizando el análisis de cómo mejorar ese método de selección de tal modo que fuera libre, justo y transparente; que garantizara la participación de la oposición; que permitiera el máximo de participación de la ciudadanía en la selección de sus representantes, etc. En últimas a perfeccionar los mínimos necesarios para garantizar el funcionamiento del juego democrático. Esto inevitablemente condujo que el tema de la participación ciudadana quedara erróneamente circunscrito a la cuestión electoral (Altman, 2013)<sup>5</sup>.

entienden que debido a la complejidad de las sociedades actuales en términos políticos, económicos, sociales, y culturales, es casi imposible lograr un involucramiento directo del ciudadano sin que se genere un inmenso e interminable caos. Sin embargo, aceptan de igual manera que limitar el rol de la sociedad civil a una mera participación periódica en la selección de sus representantes – a la Schumpeter- no fortalecerá ni mejorará a la democracia. Si ser ciudadano es solo votar, pues el grueso de la vida del individuo transcurrirá en sus asuntos privados y sus acciones dependerán de los recursos que logre movilizar.

Siguiendo a Held, es precisamente allí donde se hallan los mecanismos de democracia directa. Si bien se acepta que no es posible reunir a todos los ciudadanos de un estado nación a que participen en juntas y asambleas para determinar el rumbo del país, si es posible establecer unos mecanismos que garanticen y permitan la participación ciudadana en los asuntos públicos más allá de su función como electores. Lo que Held denomina como “generación de oportunidades para permitirle a los ciudadanos crear capacidades para *ser* ciudadanos” (1993: 25) es precisamente eso. Fortalecer a la ciudadanía es algo que usualmente se ve como un riesgo desde las esferas del poder, cuando en realidad es una de las maneras de mejorar el sistema político del tal modo que cumpla con lo que se supone debe cumplir. Debido a la separación entre lo representativo y lo directo, los MDD han tendido a ser mal comprendidos y relegados del debate académico y político como si se tratasen de reliquias del pasado. Como se hará más evidente en la siguiente sección, cuando se entra en el campo de la calidad de la democracia, se nota la pertinencia y relevancia de los mecanismos de democracia directa y de su utilidad actual.

### **Calidad de la Democracia**

A raíz de la tercera ola democratizadora ocurrida alrededor de los años ochenta en América Latina, se desarrolló un enorme debate en torno al carácter de estas nuevas democracias que comenzaban a tomar forma en la región. Como argumentan Altman y Pérez-Liñán, al ver que casi todos los regímenes políticos eran ahora democracia, la atención de los académicos se centró en detallar de forma más precisa las diferentes experiencias democráticas que claramente varían de país a país (Altman y Pérez-Liñán, 1999: 83).

Para diversos autores, los regímenes que se consolidaron en América Latina exhibían de manera más o menos clara ciertos aspectos mínimos de la democracia procesal (Collier y Levitsky, 1994; Coppedge y Reinicke, 1991; Diamond, 1996; O’Donnell, 1993; 1996), sin embargo, también evidenciaban variaciones entre ellas que eran difíciles de explicar. Esto generó un enorme cuerpo de trabajos académicos que se preguntaban acerca del nivel de

democracia, y permitió la generación de un amplio abanico de *sub-tipos* democráticos que en gran medida enriqueció la comprensión sobre estos nuevos regímenes políticos (Collier y Levitsky, 1994). Así por ejemplo O'Donnell acuñó el término de “democracias delegativas” para referirse a regímenes que procedimentalmente son democracias (votaciones libres y justas), pero donde el Presidente tiene una enorme discrecionalidad y poder carismático y cesarista, y donde la población es pasiva frente a las acciones del gobierno (O'Donnell, 1994). Son sistemas, entonces donde se ha quedado en un estadio intermedio entre el autoritarismo y el sistema representativo. De igual modo, O'Donnell y Schmitter (1991) generaron una categorización de distintos tipos de régimen que iban desde la dictadura a la democracia, pasado por dos tipos intermedios que identifican con la “dictablanda” y la “democradura”. Extenso ha sido la producción académica que ha permitido acercarse al tema de la calidad del régimen político, lo que permitió la construcción de diferentes conceptos tales como “democracias autoritarias”, “democracias incompletas”, “democracia para los privilegiados”, “democracias plebiscitarias y personalistas” (Mejía y Jiménez, 2005).

Para David Altman, aunque enriquecedor, esta proliferación de términos no ha permitido clarificar finalmente qué se entiende por calidad de democracia, y a su juicio parece que se mueven en lo que él denomina como “niveles de democracia”, es decir preguntándose ¿Qué tan democrático es un régimen?, y no ¿Qué democracias son mejores democracias? (Altman, 2010; Altman y Pérez-Liñan, 1999: 84). Retomando los estudios de Robert Dahl, en los que se identificaban los mínimos necesarios para ser catalogado como una poliarquía, va a mostrar que este indicador es bueno cuando se quiere diferenciar entre sistemas democráticos y no-democráticos, pero que falla a la hora de diferencias *entre* democracias. Lo que afana a los autores es que Dahl no se preocupó por la realización empírica y sociológica de la poliarquía. Es decir, se ocupó de mostrar la necesidad de existencia de participación política y de oposición democrática en términos jurídicos, pero no su efectivo funcionamiento.

De este modo, retomando las dos dimensiones poliárquicas, van a mostrar que tanto la participación efectiva como la oposición real, son funcionales para mejorar la calidad democrática. Desde las distintas corrientes democráticas (participativa y elitista) se puede inferir que la participación activa es un factor que mejora la vida democrática. Altos niveles de participación implica más votantes usando recursos de control político lo que vuelve a las elites y sectores políticos más responsables frente a la ciudadanía (Altman y Pérez-Liñan, 1999: 87). Al animar al ciudadano a participar en la vida de la democracia representativa, fuerza a los partidos y líderes a tomar esas preferencias en serio. Por su parte la idea de la competencia va a sugerir que el hecho de que esta esté permitida jurídicamente, no quiere decir que se vaya a dar empíricamente. Si se sabe que siempre va

a ganar el mismo partido político es muy posible que se desincentive a la ciudadanía de hacer oposición porque ya se sabe cuál va a ser el resultado (Sartori, 1976; sistemas de partido predominante). Cuando la oposición es débil, es más probable que las elites sean menos responsables ya que saben que no existe una alternativa real. De esto se deriva que si un régimen es competitivo será más sensible hacia las preferencias del electorado. La competencia política se manifiesta cuando los partidos de oposición tienen influencia en el proceso de formación de políticas públicas y consiguen presentar una alternativa electoral viable (Altman y Pérez-Liñán, 1999: 89).

Claramente potencializando las dos dimensiones de poliarquía de Dahl se obtienen un régimen donde la efectiva participación y oposición son imperantes para el buen funcionamiento del sistema democrático. En trabajos posteriores, Altman (2005; 2011; 2013) va a mostrar la importancia de la democracia directa dentro del tema de la calidad de la democracia. Contrario a lo que se argumentó en la sección anterior sobre el debate entre lo representativo y lo directo, el autor sugiere que un sistema democrático representativo, que incluya mecanismos de democracia directa, va a ser una mejor democracia que uno que no lo haga (Altman, 2013: 616). De este modo, le añade a la definición dahliana un tercer componente que es la participación popular directa en la toma de decisiones y pondrá en evidencia la complementariedad entre un sistema de democracia representativa y la inclusión de MDD. Esto permitirá no solo diferenciar entre sistemas políticos democráticos y no democráticos, sino también y más importante desde el punto de vista de la vida política contemporánea, entre mejores y peores democracias.

Prestarle atención al tema de los MDD, implica entonces una fuerte crítica contra los estudios más tradicionales dentro de la Ciencia Política y la Política Comparada, en los que el énfasis se ha puesto, como se mostró anteriormente, en el mejoramiento de las instituciones democráticas, especialmente aquellas electorales (Altman, 2010; Dalton, Scarrow y Cain, 2004). Frente a la desafección que ha habido con respecto a las democracias representativas (Mainwaring, 1993) que pese a ser los mejores regímenes políticos han exhibido enormes falencias, las respuestas más comunes se han enfocado en mejorar las instituciones electorales. A juicio de los defensores de los MDD, esta forma de pensar se ha convertido en una camisa de fuerza que no ha permitido pensar más allá para proponer una mejor a la democracia. Las elecciones se vuelven un fin en sí mismo, y no se cae en cuenta que la democracia es mucho más que el sistema electoral (Altman, 2013; Dalton, Scarrow y Cain, 2004).

Una concepción que limita la participación ciudadana a lo electoral, diría que esta es más que suficiente porque en época de elecciones, los votantes pueden castigar con su voto a

los candidatos. En ese sentido aceptaría que si existe una efectiva rendición de cuentas<sup>6</sup> hacia la ciudadanía. Sin embargo, los chances de ejercer esta rendición de cuentas vertical son solo periódica y puede que por distintos motivos las personas ni siquiera ejerzan su derecho al voto. El ciudadano en algunas democracias, carece de mecanismos reales para controlar a sus representantes y verificar que efectivamente sus preferencias e intereses estén siendo considerados. Por esta razón es que una democracia de buena calidad debe incorporar un tercer componente más allá de la participación y la competencia, que sería la participación ciudadana directa: esta puede mantener el estatus quo cuando la ciudadanía así lo quiera tratando de impedir que se adopten ciertas medidas (vía referendo), pero también puede tratar de alterarlo, tratando de promover ciertas medidas que los representantes no van a considerar por voluntad propia (vía iniciativas populares) (Altman 2005; 2011; 2013).

### **Mecanismos de Democracia Directa**

El universo de MDD es amplio, e involucran diversos tipos tales como los referendos, los plebiscitos, las revocatorias al mandato o las iniciativas populares (Lupia y Matsusaka, 2004; Serdült y Welp, 2012). Sin embargo, recientemente también han comenzado a ser considerados como tales otras formas de participación ciudadana como los cabildos abiertos, las asambleas vecinales y los presupuestos participativos (García, 2009; Genro, 2003; Rodríguez, 2005).

Los MDD son instituciones públicamente reconocidas a través de las cuales los ciudadanos deciden o expresan sus preferencias sobre temas (diferentes a elegir gobiernos a través de las elecciones legislativas y ejecutivas), de forma directa, universal y secreta (Altman, 2005; 2011; Thibaut, 1998). Son mecanismos a través de los cuales, después de que los representantes y los gobiernos son elegidos, el ciudadano sigue siendo un actor de veto o un actor activo en el proceso político (Altman, 2010; Tselis, 1995). Algunos autores han considerado que esta definición, y otras semejantes brindadas por otros académicos junto a los mecanismos a los cuales hacen referencia, en realidad no se refieren a verdaderos MDD (García, 2009). A juicio de estos se trata de fórmulas de democracia semidirecta, al estar entremezclados con instituciones representativas, que no equivalen a las prácticas de participación ciudadana típicas de Atenas. Como ya se vio más arriba, la imposibilidad práctica de volver a un tipo de participación como el de la antigua Grecia, vuelve totalmente superfluo este debate, y para el presente capítulo aceptaremos estos mecanismos como MDD.

---

<sup>6</sup> Este componente será desarrollado con más profundidad en otra sección

Estos mecanismos son múltiples y pueden ser clasificados según cuatro criterios. Primero si el mecanismo en cuestión está regulado por la constitución o por alguna ley (regulado-no regulado). En segunda instancia, la literatura habla de MDD cuyo resultado es absoluto o determinante, o si la última palabra depende de alguna otra institución (vinculante, obligatorio-consultativo). El tercer criterio se refiere a la intención del MDD, es decir si pretende modificar o mantener el statu-quo (proactivo-reactivo). Finalmente, los MDD pueden diferenciarse según quién es el que activa el mecanismo. Puede ser el “establishment” ejecutivo o legislativo, en cuyo caso la literatura los denomina como *top-down*; o puede derivarse de la iniciativa de un ciudadano o grupo de ciudadanos, tomando el nombre de *bottom-up* o *citizen-initiated*. Altman sugiere que de este último grupo se puede extraer un tercer tipo de mecanismo que es aquel que es obligatorio constitucionalmente (referendos obligatorios<sup>7</sup>) (Altman, 2005; 2010; 2013; Serdült & Welp, 2012; Zovatto, 2004; 2010).

Con base en estas divisiones y como ya se mencionó brevemente, existen diversos MDD. Por una parte están aquellos que son electorales o voto-dependientes, pero que se salen de los límites de las elecciones periódicas normales. Un primer mecanismo es la iniciativa legislativa popular. Esta consiste en una ley, estatuto o enmienda constitucional apoyada y promovida por un grupo de ciudadanos y ofrece una alternativa al *status quo*. Es el mecanismo de poder proactivo ciudadano clásico y para algunos es la institución más democrática dentro de la democracia directa (Hautala, Kaufmann, and Wallis 2002). Ésta puede tener dos variaciones, la formulada y la no formulada. La primera implica que la iniciativa debe ir acompañada de un proyecto de ley; mientras que la segunda consiste en peticiones al Congreso para que éste legisle sobre ciertos asuntos específicos. Pese a ser instituciones donde la participación de la ciudadanía será efectiva (como resultado o como proceso), y pese a estar regulada en la mayoría de los países de la región latinoamericana, su uso es esporádico, salvo en Uruguay (donde también ha sido frecuente el uso de referendos) (Altman, 2011; Zovatto, 2010).

En segunda instancia está un grupo que abarca a la consulta popular, al plebiscito y al referendo. El plebiscito es un mecanismo por medio del cual los ciudadanos pueden pronunciarse aprobando o rechazando una determinada decisión del ejecutivo (Altman, 2011). El referendo puede subdividirse en dos tipos: aprobatorio o derogatorio. El primero implica el sometimiento a aprobación popular de un acto legislativo o una ley que no ha

---

<sup>7</sup> Estos no dependen de los intereses o deseos de los ciudadanos, porque están determinados por la ley y la constitución. Usualmente este tipo de mecanismos involucran algún tipo de reforma constitucional o cambio en el statu quo político (Altman, 2011: 13).



sido aprobada por la corporación pública correspondiente. El derogatorio consiste en el sometimiento de una norma aprobada por la respectiva corporación a consideración del pueblo para que decida si se deroga dicha ley. Este mecanismo saca de las manos de las élites elegidas la decisión de mantener o no una ley (Cameron, 2012: 9). Finalmente, se encuentra el plebiscito consultivo, el cual no tiene ninguna consecuencia legal, es decir no es vinculante. Consiste en una consulta en la que ejecutivo o el legislativo, piden la opinión de los ciudadanos sobre ciertas temáticas (Altman, 2005). Vale la pena mostrar que también existe el llamado referendo consultivo, que a diferencia del plebiscito, es una iniciativa de la ciudadanía (*bottom-up*), por medio de la cual se somete un tema a consideración pero no es vinculante. Caso emblemático y único en esa especie fue la *séptima papeleta* en Colombia en 1990 llamando a una Asamblea Nacional Constituyente para reformular la Constitución del país. También existe el referendo obligatorio o automático (*compulsory referendum*), que, como su nombre lo indica, su activación está estipulada constitucional y automáticamente, frente a ciertos casos como afectaciones a la soberanía nacional, la re-división política-administrativa del territorio (nuevos departamentos, provincias o distritos electorales), la aprobación de tratados internacionales, entre otros.

Este grupo de instituciones según Daniel Zovatto (2010), han sido las de mayor utilización de América Latina, donde existe una enorme variación en la manera concreta de su utilización y funcionamiento. Así por ejemplo, en Uruguay y Venezuela solo las consultas contra leyes tienen carácter vinculante; en Ecuador y Bolivia son de inmediato cumplimiento todas las consultas. En Paraguay el Congreso puede determinar si el referendo es vinculante o no. En Argentina una consulta no es vinculante, cuando la convoca exclusivamente el ejecutivo. En Colombia tiene carácter vinculante propuestas que el presidente pasa con aprobación del Congreso o cuando participa una cuarta parte del electorado. En Honduras solo se vuelve vinculante cuando participa el 51% del censo electoral. También existe variación en torno al contenido de lo que puede ser sometido a referendación. En Bolivia, Honduras, Guatemala y Colombia existen limitantes más o menos precisas que determinan qué puede y qué no puede ser sometido a referendo. En países como Argentina, Ecuador, Brasil y Nicaragua dicho límite no existe (Zovatto, 2010: 90-93)

En otra instancia se encuentra la llamada revocatoria al mandato (*recall*). Esta institución le permite a los ciudadanos sacar del poder a una autoridad electa. Este mecanismo poco ha sido usado a nivel nacional, habiéndose limitado casi siempre en su aplicación al ámbito territorial (Altman, 2011). Para diversos académicos y sectores políticos éste no debería ser considerado como un mecanismo democrático en la medida en que le apunta a derrocar a una persona y no a un tema o una ley (Kaufmann, Buchi, y Braun, 2008). Sin embargo, según la definición dada, si entra dentro del paquete de MDD. En América

Latina solo ha habido dos casos a nivel nacional de revocatoria al mandato, en Venezuela en 2004 y en Bolivia en 2008. Su uso ha tendido a ser más generalizado a nivel sub-nacional, como se ha visto en algunas oportunidades en Perú, Bolivia y Colombia (Zovatto, 2010: 94).<sup>8</sup>

Existe un segundo grupo de instituciones de participación que operan entre elecciones, pero no necesariamente electorales, en el sentido de que se necesite un voto (Cameron, 2012:10). A diferencia de los anteriores, estos tienden a ser más localizados geográficamente. Así por ejemplo en México encontramos los Consejos consultivos que tienen el propósito de afectar la definición de la agenda política a nivel local (Hevía de la Jara e Insunza, 2012). En Venezuela existen consejos comunales, cuya función también es la de alterar y fijar la agenda y la toma de decisiones (McCarthy, 2012). La participación también puede darse entre elecciones como parte del proceso legislativo, como son las conferencias nacionales en Brasil, pero también puede darse en forma de fijación del presupuesto y gasto, como ocurre con el mecanismo de Presupuestos Participativos también en este país (Zarembek, 2012). Otra forma de participación ciudadana se ejemplifica con el mecanismo de “la Silla Vacía” en Ecuador, que permite a ciertos delegados ciudadanos participar en las sesiones del Consejo Municipal, en la discusión de ciertos temas que son de interés para el pueblo (Welp, 2015).

El debate en torno a lo positivo o no de los MDD, aun no es concluyente. Aunque diversos estudios (Altman, 1999, 2005, 2011, 2013; Cameron 2012; Suski, 1993) han querido demostrar lo benéfico de tener un sistema representativo con mecanismos de democracia directa en la medida en que mejora la “calidad de la democracia”, otros trabajos siguen siendo escépticos de la funcionalidad de los mismos en las democracias contemporáneas (Gamble, 1997; Papadopoulos, 1995; Serdült y Welp, 2012). En términos generales los opositores de los MDD han esgrimido diversos argumentos que se pueden sintetizar en: a) los MDD generan efectos incontrolables e imprevisibles (Suski, 1993); b) los MDD son puramente reaccionarios y en realidad no generan una verdadera participación ciudadana (Gamble, 1997); c) debilitan el poder de las autoridades democráticamente elegidas; d) los ciudadanos comunes y corrientes no son capaces de tomar decisiones racionales e informadas sobre problemas políticos complejos; e) el usuario de MDD actúa de forma aislada e independiente; f) los MDD generan una relación de suma-cero, donde la mayoría gana todo y la minoría pierde todo; g) generan costos económicos y temporales que pueden afectar la gobernabilidad ( Altman, 2011; Higley y McAllister, 2002).

Por su parte, aquellos que defienden los MDD argumentan que: a) la democracia es más que elecciones por lo cual a los ciudadanos debe permitírseles estar más envueltos en el

---

<sup>8</sup> ver anexo cuadro de utilización de MDD en la región.

juego político; b) la participación directa hace que los temas más relevantes puedan ser contemplados por el ciudadano, mejorando así su empatía con la democracia; c) las decisiones fundamentales de la sociedad, se toman públicamente; d) la voluntad popular se logra expresar de forma más clara; e) los MDD sirven para combatir la apatía política del ciudadano; f) se maximiza la potencialidad del ser humano; g) como herramienta pedagógica va a volver a los ciudadanos más conscientes, “civiles” y virtuosos (Altman, 2011); h) vuelve a los gobernantes más responsables, responsivos y menos corruptos (Cameron, 2012).

Es necesario partir de la base de que la democracia directa no es ninguna panacea para resolver problemas, pero tampoco es algo que intrínsecamente esté mal. Para lograr determinar esto es necesario ver cómo, porqué, dónde, cuándo y cuáles instituciones de democracia están siendo usadas (Altman, 2011: 41). Al respecto los estudios empíricos de caso sobre utilización de MDD han comenzado a proliferar. Sin embargo, pocos son los estudios comparados, que tomen un número elevado de casos y permitan asestar una respuesta definitiva acerca de la pertinencia de estos mecanismos. Por ejemplo Altman en un cuidadoso estudio cuantitativo, evalúa los MDD iniciados “desde arriba” para probar la difundida hipótesis de que estos suelen ser herramientas auto-legitimadoras que se saltan los canales democráticos. Sus resultados, arrojan sin embargo, respuestas poco concluyentes. En casi la mitad de los casos analizados se obtuvo que los gobiernos lograron mover sus agendas y tener aprobación ciudadana; pero la otra mitad mostró un comportamiento de censura por parte del pueblo. Solo en los regímenes menos democráticos, los MDD desde arriba sistemáticamente arrojaron resultados positivos para el gobierno, por evidentes razones (Altman, 2005). En un estudio posterior hace un análisis similar, mostrando nuevamente que la evidencia empírica no permite aseverar que los MDD siempre vayan a favorecer a los ciudadanos.

*(...) direct democracy is Janus-faced: Some mechanism of direct democracy are forward looking, democratizing politics, whereas others are backward facing, enhancing the power of politicians who deliberately use them (...) sometimes gives power to the people, and other times it gives people to the powerful (Altman, 2010: 188)*

Por su parte, Serdult y Welp (2012), evalúan todos los casos en los que se han usado MDD desde abajo desde 1874 hasta 2009, en todo el mundo, llegando, nuevamente a resultados poco concluyentes. Identifican que existen tres patrones de comportamiento en la activación de los MDD: 1) forzado desde arriba; 2) incentivado por los partidos políticos; 3) activados directamente por la ciudadanía. Esto por consiguiente sugerirá que no existe una respuesta única al respecto de si los MDD desde abajo son “buenos” o no.

Obviamente si son obligados desde arriba, pierden todo el sentido como mecanismos democráticos participativos; por otra parte si los activan los partidos o incluso la ciudadanía, si pueden ser beneficiosos para la democracia. En el primer caso se fuerza la competencia partidista, con partidos responsables que revitalicen las instituciones de democracia representativa. En el último caso claramente empoderan al ciudadano, aunque en algunos casos en detrimento de la fortaleza de los partidos políticos.

Pese a estos resultados, la evidencia empírica sugiere que ha habido un aumento en el uso de los MDD en el mundo, sobretodo dentro de los regímenes democráticos<sup>9</sup>. Aunque diferentes son las explicaciones, lo cierto es que algo de positivo han de tener estas instituciones. No solo han sido utilizados desde arriba, sino que desde abajo también ha habido un uso importante de estos. Los mecanismos de democracia directa sirven como válvulas de seguridad contra el comportamiento irresponsable o perverso de las instituciones políticas o de los representantes políticos. Coexistiendo con la democracia representativa, los MDD, obligan a los políticos a estar constreñidos por fuertes limitantes externos, en su comportamiento (Altman, 2011: 59; Frey, Kucher y Stutzer, 2001). De nuevo, la cuestión no es Participación vs. Representación, sino cómo balancear las dos. Si existe una activa deliberación por fuera del proceso legislativo, los “hacedores de normas” van a sentir una presión desde abajo que los induce a actuar como agentes de la sociedad, a ser más responsivos, a limitar sus comportamientos cuestionables y a volver a los gobiernos mucho más responsables con la rendición de cuentas horizontal, vertical y social (Cameron, 2012).

*Según numerosos estudios comparativos sobre el apoyo público a la democracia, los ciudadanos continúan compartiendo un fuerte compromiso con los ideales y principios de la democracia representativa. Sin embargo, paradójicamente, esos mismos ciudadanos son cada vez más “críticos” y están “insatisfechos” con el funcionamiento de sus instituciones democráticas. Una respuesta ha sido llamar a la “re-inversión del gobierno” vía la utilización de referéndum y de iniciativas legislativas (Freire y Baum, 2003).*

## **MDD en América Latina y en Colombia**

### **a) América Latina**

---

<sup>9</sup> Existe un debate en torno a la utilización de los MDD entre democracias, no-democracias y democracias no consolidadas. Ver Altman, 2011. 65-70

Las experiencias de democracia participativa son enormemente variados tanto espacial como temporalmente. Esta variación no solo hace que los resultados en torno al uso de los MDD sean igualmente disímil, sino que a nivel operativo y de su funcionamiento también exista una enorme variación. En la últimas décadas ha habido un aumento de las oportunidades que los ciudadanos tienen para intervenir en el proceso de toma de decisiones; son pocos los países que en la actualidad no disponen de MDD ya sea a nivel nacional, regional o territorial (Kaufman, 2008).

De manera obvia, las experiencias de democracia participativa de vieja data, son aquellas pertenecientes a las así llamadas democracias consolidadas o democracia del primer mundo. En efecto, las democracias europeas fueron aquellas que primero incorporaron dentro de su funcionamiento político mecanismos de democracia directa. Los casos más reconocidos y citados son los de Italia, Linchestein pero sobre todo Suiza. Este último caso es emblemático desde el punto de vista de la democracia directa, dado el nivel de participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel local (cantonal y municipal) como nacional a través de referendos e iniciativas populares (Soto, 2014)(Kaufman, 2008)<sup>10</sup>. Su éxito, ha conducido en épocas recientes a que se desarrolle un verdadero turismo político al país helvético, en aras de nutrirse de insumos para replicar ciertas instituciones en otras latitudes. Aunque relevantes desde el punto de vista académico, en términos comparados estos casos no permiten comprender el funcionamiento de los MDD en nuestra región (Zovatto, 2010).

Una aproximación diferente lo requieren los MDD que se han ido instaurando en América Latina desde mediados de los 90's. La razón de esto es que no es posible llevar a cabo comparaciones o incluso plantearse puntos de referencia con las democracias consolidadas como la helvética, ya que en América Latina la democracia y los MDD, conviven con unas realidades socio-política bastante diferente. En últimas las democracias de la región son todavía democracias en consolidación, donde si bien en términos formales existe alternancia en el poder, se presentan dinámicas de corrupción, desigualdad, pobreza, de autoritarismos locales, violencia, entre muchos otros, que las vuelven particulares<sup>11</sup>. La aplicación práctica de estos mecanismos evidencia que su uso

---

<sup>10</sup> Para más información sobre cómo es el funcionamiento del sistema político suizo, consultar: [https://reformafederal.files.wordpress.com/2013/05/sispol\\_es.pdf](https://reformafederal.files.wordpress.com/2013/05/sispol_es.pdf)

<sup>11</sup> Esto concuerda con lo que argumenta David Altman, la literatura en las Américas ha tendido a ser poco optimista al respecto de la DD debido a que en estos países existen incentivos económicos y políticos para que los mecanismos sean utilizados para el beneficio de unos pocos, terminando por dañar y saltarse la democracia representativa. Por el contrario, la literatura continental europea, ha sugerido que los MDD son una panacea para la solución de problemas más apremiantes de la democracia representativa (Altman, 2011: 189-190).

está condicionado por las fortalezas o debilidades del sistema político donde opera (régimen, sistema de partidos, cultura política). Es decir, los MDD no están “blindados” o son un subsistema aparte, por el contrario están influenciados por su entorno (Zovatto, 2010: 120).

En términos generales existen dos explicaciones al respecto de la introducción de los MDD en la mayoría de las constituciones latinoamericanas. Una sugiere que en el proceso de profundización democrática se introdujeron diferentes dispositivos de DD que obedecieron a presiones desde arriba, de gobiernos y élites para auto-legitimarse, siguiendo lo ya dicho en torno a las democracias delegativas (Barczak, 2001; Lissidini, 2008; O’Donnell, 1994). La segunda, argumenta que la introducción de los MDD en realidad obedeció a un proceso democratizador, gestado desde abajo. Debido al desencanto frente a las instituciones de democracia representativa, el argumento sugiere, se abrió una ventana de oportunidad para la introducción de estos mecanismos, cuyo propósito central ha sido volver más responsivas y responsables a las primeras, más que sustituirlas. Aunque el debate no está resuelto, lo cierto es que éstos han proliferado en la región, pero su impacto y funcionalidad tienden a variar.

Uruguay y Venezuela fueron los primeros países latinoamericanos en introducir algún tipo de MDD dentro de su funcionamiento en las constituciones de 1934 y 1967, respectivamente (plebiscito constitucional, referéndum legislativo e iniciativa popular). A éstos le siguieron Panamá (1972), Chile (1980), El Salvador (1983), Guatemala (1985), Nicaragua (1987) y Brasil (1988). El resto de países los incorporaron en la década de los 90’s, salvo República Dominicana, que no contempla estos mecanismos en su texto constitucional (Freidenberg, 2015; Zovatto, 2010).

Pese a esta mayor regulación sobre los MDD en América Latina, su uso ha sido modesto, y se ha concentrado en ciertos países (Altman, 2011; Werp, 2015; Zovatto, 2010). Uruguay y Ecuador son los países donde se ha dado una utilización más frecuente, tanto de mecanismos desde arriba y desde abajo. Venezuela y Bolivia por su parte incrementaron el uso de MDD desde arriba desde la llegada del fallecido Hugo Chávez y de Evo Morales. Finalmente, en Panamá desde el referendo de 2006 (para autorizar la construcción de un tercer juego de esclusas en el Canal), se subsiguieron otros cuatro. De los 49 procesos de uso de MDD desde 1978 a 2010, 36 se dieron en estos cinco países (es decir el 73%) (Zovatto, 2010: 109). Por el contrario, en los países más grandes de la región, estos mecanismos se han utilizado poco (Brasil y Argentina) o no se han utilizado del todo, como es el caso de México donde solo hasta 2014 comenzaron a ser regulados dentro de

la constitución de ese país.

Es importante destacar que el 73% de las consultas, es decir 36 de las 49, se originaron desde arriba y únicamente 13 (27%) fueron activadas desde abajo, y de éstas, 10 se llevaron a cabo en Uruguay. De las 36 consultas desde arriba, en el 61% de las veces la posición del gobierno salió vencedora. Aunque esto no es un indicador de que las propuestas del gobierno hayan querido saltarse los canales democráticos, o que el contenido de las propuestas haya ido en contravía de los intereses de la sociedad, lo que refleja es la ausencia de movimientos ciudadanos fuertes y activos en la región que hayan logrado activar mecanismos desde abajo.

A nivel sub-nacional, las instituciones y la participación ciudadana es aún más compleja, y su estudio comparado aún no se ha llevado a cabo de manera sistemática. Como ya se mencionó más arriba instituciones como los consejos vecinales, los presupuestos participativos, los consejos comunales, son los mecanismos no electorales más comunes a nivel sub-nacional y existe una enorme variación dentro de América Latina. La revocatoria al mandato, aunque puede hacer parte de los MDD utilizados a nivel nacional (en algunos países no se contempla), ha tenido mayor aplicabilidad en la remoción de autoridades electas a nivel local (Welp, 2015). Sin embargo, la lista anterior no agota el universo de mecanismos participativos, que también incluye encuentros ciudadanos, tribunales populares, comités de vigilancia, auditorías ciudadanas, entre otros. Éstos exhiben características diferenciadas de país a país, en función de quién participa, cómo y cuándo (Goldfrank 2011; Seele y Peruzzotti 2009; Cameron et al 2012). También puede variar el tipo de participación. Ésta puede ser pasiva, cuando se limita a recibir información, consultiva, deliberativa y decisoria.

#### b) Colombia

La promulgación de la Constitución de 1991, volvió a Colombia uno de los países más democráticos de la región, en términos formales. Se desarrollaron normas y principios cuyo propósito fue ampliar y profundizar la democracia representativa, incluyendo instituciones de democracia directa. Tres años más tarde se aprobaría la ley 134 de 1994, por medio de la cual se pretendió regular la participación ciudadana en la democracia, dotando al pueblo de mecanismos jurídicos para intervenir en asuntos públicos y defender sus derechos, condición que se ratificó en 2003, por medio de la ley 850 del mismo año (Bustamante, 2011).

Según los argumentos de Humberto de la Calle (2008), la inclusión de mecanismos de democracia directa en Colombia mediante la Constitución Política de 1991, no ha mejorado o desmejorado la gobernabilidad democrática, ha sido indiferente (2008: 142).

Pese a que desde hace más de una década el país cuenta con mecanismos de participación ciudadana, avalados y protegidos constitucionalmente, su utilización ha sido escasa, limitándose mayoritariamente a experiencias de carácter local. Las únicas excepciones siendo la utilización del referendo en 1957 para recuperar el orden constitucional que se había roto con el golpe de Estado de 1953, y crear las instituciones del Frente Nacional, y la consulta por referendo de una serie de medidas de medidas económicas y políticas durante la administración Uribe, que sin embargo resultó en un revés político ya que solo se aprobó 1 de 15 propuestas (de la Calle, 2008; Botero, 2011; Lissidini, 2008).

Para distintos autores, el caso colombiano es bastante atípico ya que pese a haber ampliado el menú de instituciones de democracia directa, prácticamente nunca ha hecho uso de estos mecanismos a escala nacional (Zovatto, 2010). Esto confirma la tesis de que si los MDD solo son una realidad jurídica, más no sociológica, de nada servirán para el mejoramiento del régimen democrático. Como lo argumenta Gabriel Bustamante Peña, aunque en el campo legal hubo una verdadera revolución democratizadora, en la realidad empírica fue poco lo que se logró hacer contra el autoritarismo, la exclusión y los vicios políticos de fondo (Semana, 2011). Fabio Velázquez y Esperanza González (2003), exponen esta situación de forma contundente:

*El resultado [de la Constitución del 91] fue un amplio espectro normativo que rige la participación, pero esa riqueza no parece traducirse suficientemente en la movilización ciudadana en torno a lo público, en la democratización de la gestión y, sobre todo, en la incidencia de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas; por el contrario, parece ampliarse la brecha entre la institucionalidad participativa, las conductas de la población en el escenario público y sus resultados en términos de la modernización y democratización de la gestión (Velázquez y González, 2003: 21).*

Lo que se evidencia entonces, es que nuestro país existe un exceso de oferta (de MDD) y un defecto de demanda, sobre todo a nivel nacional. En lo local, se destaca una participación mucho más activa en la planeación, gestión y control del ámbito público municipal. Existen diversas explicaciones al respecto de la baja participación tanto local como nacional. Por una parte, se argumenta que sigue habiendo una carencia de confianza interinstitucional e interpersonal que termina torpedeando la organización y movilización social en pos de objetivos compartidos. Existe una enorme desconfianza entre ciudadanos y entre estos y las autoridades e instituciones, que en primer lugar va a afectar la posibilidad de que se de acción colectiva.



Otra razón consiste en el comportamiento de las autoridades electas que tiende a desincentivar la participación ciudadana, quitándole peso a estas decisiones o limitando el contenido de los temas que se tratan públicamente. Un tercer factor puede encontrarse en la falta de resultados concretos en los que pueden transformarse estas dinámicas de participación. Es evidente que los MDD pueden ayudar a solucionar ciertos problemas de pobreza, desigualdad, injusticia, pero no son *la solución*. Para que estos efectivamente se consoliden como mecanismos que ayudan y protegen a la ciudadanía, deben articularse con un sistema representativo maduro, sólido y transparente. A esto se le suma la realidad socio-económica de muchos ciudadanos que debido a ello, tienen unas prioridades muy diferentes, como es la subsistencia de sus núcleos familiares.

La violencia política y el conflicto armado son otros lastres con los que carga la participación ciudadana. La violencia selectiva y la presencia de diversos actores armados necesariamente ha desincentivado la participación de la gente; ha obligado a los líderes sociales a ocultarse. Sin embargo, también debe ser vista como una ventana de oportunidad y más *ad portas* de un post-conflicto. Finalmente, puede argumentarse que un importante impedimento o desincentivo a la participación ciudadana proviene de los mecanismos mismos. Velázquez y González llaman a esto la “Ley del Embudo”, que hace alusión a que el espíritu de la norma de participación puede ser amplio e incluyente, pero se va restringiendo a medida que se reglamenta y se pone en operación. Existe una enorme cantidad de pre-requisitos para hacer efectivos ciertas instancias de participación, que termina volviéndose un desestimulo a la misma (Velázquez y González, 2003: 30).

Es dentro de este contexto que se encuentra la Ley Estatutaria No.1757 del 6 de julio 2015. El artículo 1, reza: *El objeto de la presente leyes promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político*. En términos generales, y como es evidente, la Ley lo que pretende es reposicionar el tema de la participación ciudadana en Colombia, reaccionando frente a las dificultades que se han descrito más arriba en torno a la escases de participación de democrática y control social y político del poder público. Para ello entonces describe una serie de mecanismos que pueden ser utilizados y que corresponden a la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto.

De manera más específica, la Ley tiene unos objetivos y novedades importantes que vale la pena rescatar. Por una parte, y siendo el tema de este capítulo, una de las principales novedades de la Ley de Participación Ciudadana, es la revisión de los requisitos para la

activación de ciertos mecanismos de DD, que están estipulados en la Ley 134 de 1994. Un requisito común de dicha Ley era para activar uno de los mecanismos se requería de un comité promotor de 9 ciudadanos con el respaldo del 5 por mil de personas inscritas en el censo electoral. La nueva ley propone la eliminación de este paso previo de recolección de firmas, y que un solo ciudadano pueda convertirse en vocero y promotor de la iniciativa, lo que evidentemente ayudaría a agilizar y flexibilizar la activación de los MDD.

Por otro lado, la Ley pretende regular una iniciativa popular que sea de origen ciudadano. Según la normatividad vigente, la consulta popular solo puede ser activada desde arriba, por parte del Gobierno nacional o los locales para poner a consideración del pueblo ciertos asuntos de alta importancia. La consulta popular de origen ciudadano pretende entonces revertir lo anterior, generando una mayor incidencia del ciudadano en los asuntos públicos. Aunque el mecanismo de revocatoria al mandato ha sido altamente utilizado, ninguno ha prosperado. En aras de flexibilizar los requisitos, la Ley propone cambiar los porcentajes para convocar a comicios (bajar de 40% a 30%), y los porcentajes de participación en dichas elecciones (55% de la votación válida registrada el día en el que se eligió al respectivo mandatario a 40% de los votos obtenidos por el elegido). También introduce la prohibición de activar este mecanismo cuando falte un año para que termine el periodo de gobierno de la respectiva autoridad.

Con relación al cabildo abierto, el proyecto de Ley Estatutaria amplía los temas de discusión que pueden ser contemplado en dicha institución. Igualmente se incrementa el número de espacios en los que se puede usar este mecanismo de participación, abarcando las Asambleas Departamentales, los Consejos Municipales y Distritales y las Juntas Administrativas Locales (JAL). Además se establece la obligatoriedad de que las autoridades locales (Alcaldes o Gobernadores) asistan a los cabildos abiertos, lo que compromete a los actores con poder en la solución de las problemáticas territoriales. Respecto a los referendos, se amplía la utilización de esta herramienta a los gobiernos locales, a las Asambleas, Consejos y JAL, para que estos también puedan convocar a referendo y no solo los ciudadanos. Esta ampliación puede ser una salida para la aprobación consensuada de leyes y actos administrativos de gran interés.

Un elemento extraño aparece con las iniciativas populares legislativas o normativas. Para que esta se active se requiere del apoyo ciudadano del 5% del censo electoral, y la Ley Estatutaria mantiene ese umbral para lo nacional. Sin embargo, para lo local se aumenta el porcentaje a un 10%. Según la MOE, esto es un incremento injustificado que lo que pretende es desincentivar la capacidad ciudadana de proponer normas (Misión de Observación Electoral , 2012).

Además de estos mecanismos puntuales, la Ley Estatutaria establece una serie de políticas, instancias, instituciones e instrumentos que pretenden aumentar la participación ciudadana y el control social de lo político. Estos serán desarrollados de forma más extensa en una parte posterior del documento. Sin embargo, vale la pena hacer mención de éstos brevemente. Por una parte y en relación con el tema de la institucionalidad, se pretende crear un Consejo Nacional de Participación Ciudadana, encargado de gestionar y asesorar a los gobiernos departamentales y al nacional en la creación de una política pública de participación ciudadana. Junto a éste se pretende dar vida a otras instancias como el Sistema Nacional de Participación Ciudadana (art.80), el Sistema Municipal o Distrital de Participación Ciudadana (art.86), los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Participación Ciudadana (art. 81), los Comisiones Regionales de Moralización (art.84) y las Secretarías Departamentales, Municipales y Distritales de Participación Ciudadana (art.87).

De otro lado, con miras respaldar presupuestalmente las instancias de participación ciudadana, la Ley propone contemplar ciertos rubros departamentales y municipales para fomentar actividades y proyectos que promuevan dicha participación. La idea es entonces crear los llamados Presupuestos para la Participación Ciudadana (art.95), que nutra el Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia (art.96) que estará adscrito al Ministerio de Interior.

En tercer lugar, la Ley 1757 pretende desarrollar una serie de normas, procedimientos y metodologías para mejorar y fortalecer la obligación de las entidades públicas de rendir cuentas a la ciudadanía. Dentro del espíritu de los MDD, la cuestión de la rendición de cuentas vertical, es decir hacia la ciudadanía es una de las piedras angulares. Relevante desde este punto de vista, lo reviste la propuesta de crear un Manual Único y lineamientos para el Proceso de Rendición de Cuentas (art. 51). Este implica que las entidades deben elaborar anualmente una Estrategia de Rendición de cuentas, siguiendo los lineamientos del Manual. Deben incluir espacios de encuentro real y virtual con los ciudadanos para ejercer control social, que se debe complementar con las Audiencias Públicas Participativas, donde se darán a conocer los informes de rendición de cuentas (art. 55).

En línea con lo anterior la Ley desarrolla el concepto amplio del Control Social hacia lo Público, como derecho y deber de los ciudadanos en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados (art.60). Con el concepto de Control Social a lo Público, se pretende dar herramientas que fortalezcan el control social a través de veedurías ciudadanas, juntas de vigilancia, comités de desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos domiciliarios, auditorías ciudadanas e instancia de participación ciudadana (Misión de

Observación Electoral, 2012).

Finalmente, el Proyecto de Ley contempla otro importante concepto que es la democratización de la gestión pública. Con esto se pretende involucrar directamente a las comunidades y a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones que puede afectar su modo y realización de vida. Ejemplo de esto es la promoción de las llamadas Alianzas para la Prosperidad (art.105) que son instancias de dialogo entre las comunidades, gobiernos y empresas, que permite concertar alianzas con miras a reducir los impactos sociales y ambientales que la explotación de los recursos naturales genera en los territorios; y los Acuerdos Participativos (art.90), mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil. Para ello, los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

### **Rendición de cuentas y control social**

Como ya se habló más arriba, existe un tema fundamental dentro de los sistemas democráticos que hace referencia a la rendición de cuentas. Por rendición de cuentas (RdC), debemos entender las estructuras del sistema representativo que asegura que los oficiales públicos actúen en beneficio del interés colectivo del electorado. Es la obligación de los oficiales elegidos de responder por sus decisiones políticas cuando los ciudadano/electores u otros cuerpos constitucionales, así lo exigen (Escandón y Velásquez, 2015; Manin, Przeworski, y Stokes, 1999; O'Donnell, 2002; Olvera e Insunza, 2003; Schedler, 1999; 2004). El gran problema de la rendición de cuentas es que clarísimamente es un tema que en las democracias reales tiende a no funcionar muy bien, y menos aún en las latinoamericanas. Como se verá más adelante, en las democracias contemporáneas, tiende a haber un déficit de rendición de cuentas vertical, ya que ésta ha quedado limitada en la práctica al proceso electoral, cuando el ciudadano premia o castiga con su voto. Como los plasma de forma impecable David Altman: *durante las elecciones, el pueblo es omnipotente; entre elecciones es impotente* (Altman, 2013: 620).

Desde el comienzo de la tercera ola democratizadora, ha habido un continuo debate acerca de la estabilidad y la calidad de estas “nuevas democracias”, como se evidenció más arriba. Juan Linz (1994), por ejemplo, hizo un diagnostico bastante pesimista acerca de la supervivencia de las democracias presidencialistas, enfatizando el tema de la separación de poderes, que a su juicio puede terminar generando una crisis de gobernabilidad, al crearse una sin salida entre el ejecutivo y el legislativo. Por su parte,

O'Donnell nuevamente puede ser traído al debate con el tema de la calidad democrática, y el pesimismo con el que veía las nuevas democracias, a su criterio “delegativas” en las que el presidente puede hacer lo que quiere, y por lo tanto sin efectivos mecanismos de rendición de cuentas horizontal o vertical (O'Donnell, 1994).

Según Anita Breuer (2007), pese a este pesimismo académico, las democracias latinoamericanas han logrado sobrevivir bastante bien y han acumulado buena experiencia democrática que las condujo a que en la década de los 90's, llevaran a cabo distintas reformas constitucionales insertando dentro de su arsenal democrático los MDD (Breuer, 2007). Estos mecanismos, se ha argumentado, tienen un enorme potencial para garantizar rendición de cuentas, sobretodo y más importante, hacia la ciudadanía quien es la que considera que hay una crisis de representación.

### **Rendición de cuentas en los sistemas representativos**

La rendición de cuentas es un concepto que se deriva de la teoría económica del principal-agente. Existe un *principal* que genera un contrato obligatorio con el *agente*, quien desempeña ciertas acciones y servicios en nombre del principal. Hay tres elementos que siempre deben estar presentes en estas relaciones. Primero, el principal siempre va a poseer ciertos mecanismos que le permitan verificar que el agente está desempeñando los servicios o acciones, de modo tal que si no lo hace se puede romper el contrato. Segundo, el agente tiene cierta ventaja en términos de información, que limitan la habilidad de monitoreo y juzgamiento del principal sobre el desempeño del agente. Tercer, la distribución asimétrica de información, implica cierta pérdida de agencia, lo que equivale a que el agente puede utilizarla a su favor para extraer beneficios económicos (Breuer, 2007).

Algo similar ocurre en las democracias. El principal, es decir el ciudadano o el votante, delegan poder a oficiales públicos (agentes), a través del mecanismo de las elecciones, otorgándoles el mandato de que actúen como sus representantes. Acá entonces el término de rendición de cuentas (*accountability*) se refiere a las propiedades de la estructura representativa que aseguran que los oficiales públicos actúen en función de los intereses colectivos de su electorado (Breuer, 2007: 556).

Existen dos tipos de rendición de cuentas: vertical, cuando los oficiales públicos están en relación de agentes con los votantes, y estos exigen que los primeros informen sobre ciertas acciones o decisiones llevadas a cabo. Los electores tienen una limitada capacidad de hacer rendir cuentas a los oficiales públicos, salvo por el voto retrospectivo, es decir castigándolos o premiándolos en las siguientes elecciones, dependiendo de su desempeño

anterior (Escandón y Velásquez, 2015; Manin, Przeworski, y Stokes, 1999; O'Donnell, 2002; Peruzzoti y Smulovitz, 2003; Thomassen, 2014). Horizontal, cuando son otras ramas del poder público o instituciones las que están en relación de *agente* con los oficiales elegidos, y tienen la facultad, voluntad y permiso de verificar el grado de cumplimiento de las funciones de éstos (Breuer, 2007; Escandón y Velásquez, 2015; O'Donnell, 1999; 2002). Existen entonces dos tipos de instituciones estatales que pueden ejercer este control. Por una parte, las entidades tradicionales del poder estatal, es decir las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, que forma parte del llamado sistema de pesos y contrapesos (Escandón y Velásquez, 2015). Por otra parte hay instituciones autónomas de control como las agencias de derechos humanos, agencias de control de corrupción, comisiones legislativas investigativas y cortes administrativas (Ackerman, 2004).

En últimas la cuestión de la rendición de cuentas pretende, por una parte, garantizar que los funcionarios públicos brinden información y justificación de sus actos (*answerability*); por otra, un monitoreo constante de lo público por parte de actores sociales y estatales, quienes exigen explicaciones; y, finalmente implica *enforcement*, es decir eventuales sanciones a los detentores del poder cuando no hayan cumplido sus obligaciones públicas (Escandón y Velásquez, 2015: 272; Schedler, 2004: 12). Como lo sugiere Ackerman (2004), aunque es posible que no todos los representantes públicos requieran de mecanismos de rendición de cuentas, la única forma de garantizar un buen gobierno es institucionalizando poderosos mecanismos de rendición de cuentas que mantengan a todos los oficiales electos responsables de sus acciones.

Pese a que teóricamente son mecanismos viables y necesarios, en la práctica existen enormes falencias que impiden su efectivo funcionamiento. Así por ejemplo en términos de la rendición de cuentas horizontal, se puede presentar la limitante de que al haber tantas y tantas acciones de gobierno y funcionarios públicos, se vuelve imposible monitorearlas (Maor, 2004). Otras limitantes tienen que ver con falta de financiamiento de estas organizaciones de monitoreo, la falta de capacidad de sanción de estas instancias, la ausencia de rendición de cuentas de segundo orden (quién monitorea a los monitores) y sobre todo una ausencia de aplicabilidad de la ley (*rule of law*) (Ackerman, 2004).

Las elecciones son el mecanismo más poderoso para algunos académicos en términos de rendición de cuentas vertical: a través de elecciones libres, justas y periódicas, sugieren, los líderes políticos que trabajen en pro del bien colectivo, se supone, sern premiados con el voto; mientras que aquellos que utilicen el poder para satisfacer sus propios objetivos serán castigados y no serán reelegidos. Sin embargo, existen diferentes tipos de problemas relacionados con este argumento. Primero, las elecciones solo pueden

mantener responsables a oficiales que son elegidos electoralmente. La mayoría de los funcionarios públicos son burócratas que no se escogen por medio del voto y por ende no están directamente ligados al elector o al ciudadano. Ligado con esto, un segundo argumento dirá que solo es posible hacer *accountable*, a representantes que quieran reelegirse. Por ejemplo en sistemas presidenciales donde no es posible la reelección inmediata del presidente, éste puede no ser responsivo con el elector, ya que no tiene incentivos de ser premiado con su voto nuevamente (Breuer, 2007). En tercer lugar como lo argumentan Przeworski, Stokes, y Manin (1999), como las elecciones ocurren una vez cada mucho años e involucran una cantidad de evaluaciones y opiniones de forma simultánea en una sola balota electoral, es virtualmente imposible discriminar esta información, y dar señales de rendición de cuentas (*accountability signals*) a los oficiales públicos. Cuarto, incluso en el escenario en que se pudieran dar claras señales de rendición de cuentas, el hecho de que muchos representantes se elijan con los votos de una pequeña parte de la población, los fuerza o incentiva a mantener una especie de sistema patronal o clientelar (*pork*), con relación a estos, y no favorecer o perseguir intereses comunes (Akherman, 2003; Varshney, 1999)

### **Social Accountability o Control social**

Para Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, existe una tercera vía para mejorar la rendición de cuentas gubernamental, que denominan *social accountability*, o como se ha llamado en español, control social. Éste implica una serie de mecanismos de control vertical pero no electoral, que están en manos de asociaciones ciudadanas y medios de comunicación, quienes exponen los errores y malos funcionamientos del sector público, trayendo nuevos temas a la agenda política o activando agencias de rendición de cuentas horizontal. Ellos logran mostrar cómo a través de la combinación entre la movilización ciudadana, las acciones legales y las coberturas mediáticas, es posible garantizar que el sistema judicial funcione imparcialmente incluso cuando los culpables son altos sectores del gobierno, como fue el caso investigado por ellos de tres asesinatos extrajudiciales en Argentina (Smulovitz y Peruzzotti, 2000; 2002).

Sus argumentos han sido la base para un debate más amplio en el que se ha visto la potencialidad de los MDD para generar rendición de cuentas. Más allá de ser formas desreguladas de participación ciudadana, el acento se ha puesto en mecanismos institucionales, regulados y formales, que sistematicen y garanticen la efectiva participación del ciudadano en la rendición de cuentas, sin ser electorales (la literatura los ha llamado Controles Democráticos No Electorales, CDNE (Escandón y Velázquez, 2015: 275)). Según Akherman, este tipo de perspectivas lo que pretenden es romper la

infundada pero ampliamente difundida idea de que entre el estado y la sociedad hay una brecha insalvable. Para distintos autores, la misma idea del control social sugiere un distanciamiento de la idea de que estado y sociedad son complementarios. Cunill, por ejemplo argumenta que la eficacia del control social es directamente dependiente de la independencia y autonomía que los actores sociales mantienen con respecto a los actores estatales (Cunill, 2000: 9). Aunque es cierto que la efectividad de los MDD, depende en gran medida de la autonomía ciudadana a la hora de activarlos o llevar ciertos temas a la agenda y no verse cooptados “desde arriba”, tener una visión antagónica entre ambos no conduce a nada. Si se cree que la relación entre ciudadanía y sector público es una cuestión de suma cero, se está perdiendo de vista que el objetivo del juego democrático es precisamente el opuesto: lo que gane la ciudadanía es una ganancia para el sistema político y viceversa.

Esto es lo que Akherman denomina como una postura más transgresiva en la medida en que viola la separación entre estado y sociedad, y está en sintonía con la visión complementaria entre la democracia directa y la representativa. En lugar de ver a la sociedad participante como un actor “externo” que se entromete en el funcionamiento de la política, la otra postura sugiere una situación de cogobierno en la que la sociedad participa directamente en el gobierno mismo y lo vuelve responsivo y responsable. De este modo, una participación social del tipo aumenta la limitada efectividad y capacidad de vigilancia ciudadana, rompiendo el monopolio del estado sobre la vigilancia de los oficiales públicos. Esto no va a en contra del funcionamiento del estado, va en contra de las malas prácticas individuales, egoístas y corruptas de funcionarios que, se supone, deben representar y servir para alcanzar el bien colectivo (Goetz y Jenkins, 2001: 365). Cuando se comprende que el buen funcionamiento del estado y la sociedad no depende de una ciudadanía pasiva e inactiva, sino lo contrario, se comprende también que no siempre la sociedad va a volverse activa por generación espontánea.

Se requiere, que el estado, a través de iniciativas legislativas, fomente e incentive la participación ciudadana. Aumentando la claridad en la manera en que se pueden activar estos mecanismos, disminuyendo los requisitos y embrollos burocráticos para disponer de los mismos, confiriendo capacidad decisoria en la agenda política y sobre todo, garantizando que lo que estos mecanismos decidan va a tener un efectivo cumplimiento, es mucho más probable que el ciudadano se sienta llamado a participar. Sin embargo, pensar que el hecho de que estos se hallen consignados en una ley es suficiente para que efectivamente funcionen, también es un error. Es necesario concientizar o socializar a la ciudadanía con este tipo de prácticas, de modo tal que adquieran legitimidad (Ackerman, 2004: 459).



La efectividad del control social no depende únicamente de la autonomía con respecto al ámbito público, como se ha mostrado. Depende sobre todo de lo que se ha denominado como “desarrollo de ciudadanía”. Esto implica que desde el estado mismo se tiene que incentivar la consolidación de una ciudadanía educada, con las capacidades y habilidades para ejercer su voz de manera efectiva. Es decir una ciudadanía activa que sea capaz de recolectar información, deliberar y razonar en público, imaginar alternativas e influenciar a los hacedores de políticas (Cameron, 2012: 13). Cómo lograrlo, depende del desarrollo de políticas públicas enfocadas en generar espacios e incentivar a la deliberación, el debate y la negociación. Por esto, es que en sociedades polarizadas, como la colombiana, el trabajo es aún más arduo, y requiere de mucho más que una regulación jurídica de los MDD. Requiere de un trabajo pedagógico intenso, en el que se concientice a la ciudadanía de que pese a las diferencias de tinte ideológico-político, es posible el consenso y que las pérdidas en este ámbito no son del “todo o nada” y siempre existe la posibilidad de volver a jugar el juego democrático.

La generación de políticas públicas e instituciones que incentiven la participación ciudadana, deben estar enfocadas en incentivar al ciudadano a ser responsable y contemplar el escenario político más allá de su propio y limitado interés. Esto equivale a decir que se debe conducir a que el ciudadano piense en qué es bueno para el ambiente, para la salud pública, para los grupos oprimidos, para sus vecinos locales, entre muchísimos otros temas.

### **MDD y rendición de cuentas**

Como argumenta Breuer (2007) no existe hasta el momento un manual que permita aseverar si los MDD efectivamente garantizarán un a mejor rendición de cuentas y control social. Lo que hay son hipótesis que argumentan que efectivamente lo hacen. La literatura sugiere entonces que los MDD, le proveen al electorado la posibilidad de ejercer control vertical y mantener al gobierno responsable, a través de la imposición de sanciones adecuadas por comportamientos inadecuados. Al mismo tiempo, estos MDD pueden aumentar la rendición de cuentas horizontal, entre ramas del poder, al poner ciertos temas sobre la mesa de discusión. Ambas hipótesis le apuntan a la idea de que la inclusión de estos mecanismos en la democracia, puede redundar en el “buen gobierno”, o como se denominó más arriba en el mejoramiento de la calidad democrática (Montambeault, 2012, libro; Morlino, 2007).

Cuando se habla de rendición de cuentas<sup>12</sup> y MDD, la literatura acepta este nexo pero únicamente con los mecanismos “desde abajo”. Al ser la rendición de cuentas vertical y el control social por definición, mecanismos de control vertical de la ciudadanía hacia lo público, sería un contrasentido incluir mecanismos iniciados desde arriba como el plebiscito o el referendo, los cuales fundamentalmente pretenden avalar ciertas decisiones o normativas gubernamentales. Sin embargo, como lo sugiere Altman (2013) y Breuer (2007) si mediante el voto en una consulta popular, el ciudadano no apoya iniciativas gubernamentales, también está ejerciendo un control social directo sobre las decisiones que se pueden y no se pueden tomar en el ámbito público. Es decir, al frenar la adopción de ciertas decisiones, el pueblo está mandando el mensaje de que está conforme con el estatus quo, y no acepta que se haga lo contrario (Altman, 2013: 620).

Los diferentes tipos de mecanismos descritos más arriba, van entonces a fortalecer la rendición de cuentas, en distintas “etapas” del proceso político. Los referendos obligatorios y las iniciativas que rechazan decisiones del gobierno que aún no han sido reglamentadas (*rejective referendum*), generan rendición de cuentas en momentos tempranos. Sirven como impedimentos legales para prevenir un cambio en el estatus quo legislativo por medio del voto. Esto le permite al electorado, como principal, sancionar a sus agentes, bloqueando ciertas medidas que no son deseadas. La revocatoria al mandato y los referendos abrogativos, generan *accountability* en una etapa posterior. Similar a lo que ocurre con las elecciones para elegir representantes, estos mecanismos brindan la oportunidad para que los ciudadanos evalúen retrospectivamente a los oficiales públicos (sus políticas y comportamientos), y en caso de hacer una evaluación negativa de éstos, pueden decidir por frenar ciertas políticas que no consideran que los representen o revocar su mandato por comportamientos poco responsivos e irresponsables (Breuer, 2007).

Por su parte las iniciativas legislativas y normativas de origen ciudadano, que pueden referirse a leyes ordinarias o constitucionales, son fuertes mecanismos de control vertical, pese a que su relación con la rendición de cuentas frente a oficiales electos es más problemática. Estos instrumentos chocan con la visión tradicional retrospectiva y electoral de la rendición de cuentas. Sin embargo, las iniciativas populares actúan como mecanismos de definición de la agenda (*agenda setting*) y en esta medida son instrumentos de control social ya que introducen dentro del juego democrático temas que los oficiales públicos pueden haber omitido por acción u omisión.

---

<sup>12</sup> Si bien la definición de rendición vertical de cuentas como se vio hace referencia a la capacidad de castigar/premiar por medio del proceso electoral, acá usaremos el concepto para referirnos a mecanismos no electorales y electorales, diferentes a aquellos de selección de representantes.

También es necesario ver que los MDD, no solo sirven para ajustar la rendición de cuentas vertical, también actúan como activadores de *accountability* horizontal. Los referendos reactivos, un procedimiento iniciado por representantes electos (de la rama legislativa o ejecutiva) que exige el sometimiento a voto popular de una propuesta iniciada por la rama opuesta, tiene precisamente esta función. Cualquiera sea el caso, se requiere de un proceso deliberativo previo entre las ramas del poder, para acordar someter a voto propuestas que puedan ser aceptables para la mayoría del electorado, evitando así que se pasen propuestas arbitrarias o populistas (Breuer, 2007: 561). Caso emblemático en la literatura es el colombiano durante la primera administración Uribe (2002-2006). Su campaña presidencial se movió con la iniciativa de “*Referendo contra la corrupción y la politiquería*”. Por medio de esta pretendía quitarles los tradicionales beneficios a los legisladores, y cambiar las prácticas corruptas de compra y venta de votos. Sin embargo, dentro de su propuesta también había cláusulas que pretendía reducir el Congreso de 263 a 150 miembros, unificar las dos cámaras en un solo cuerpo y convocar a elecciones para un nuevo Congreso. Estas últimas medidas fueron duramente criticadas en la medida en que sentaban la base para un gobierno autoritario, donde no existiría mediación partidista a través de un congreso bicameral. Eventualmente Uribe tuvo que negociar con la rama legislativa (pese a su inicial reticencia), y ciertos elementos de su propuesta inicial fueron sacados del texto final. Pese a que el referendo fue un fracaso ya que solo una de 15 preguntas obtuvo el umbral necesario para su ratificación, el caso demuestra que el referendo reactivo sirve para activar la rendición de cuentas horizontal, e impedir que ciertas propuestas de líderes con amplio apoyo popular pasen inadvertidamente.

Sin embargo, otros mecanismos como los referendos proactivos, mediante los cuales una de las dos ramas solicita el voto sobre una propuesta iniciada por esa misma rama sin el proceso deliberativo previo, puede ir en contra de la rendición de cuentas, en la medida en que puede servir para saltarse los procedimientos democráticos básicos, y pasar medidas autoritarias (Altman, 2010). Ejemplo de ello ocurrió en Bolivia y Ecuador. En el primer caso, el presidente Carlos Mesa (vicepresidente de Gonzalo Sánchez de Lozada), en vistas de una falta de apoyo parlamentario para aprobar unas reformas relacionadas a la política energética nacional, y de forma más general dada la falta de legitimidad política, se lanzó un referendo para tratar de solucionar ambos asuntos. El resultado fue ambiguo dada la complejidad de las preguntas presentadas, y no quedó claro si iba a haber una nacionalización del gas o por el contrario se iba a continuar con una política privatista. Esto generó enormes descontentos dentro de los sectores populares, que condujeron a la renuncia de Mesa en 2005. En Ecuador la situación fue aún más problemática ya que acá el referendo proactivo terminó avalando la presidencia de Fabián Alarcón, cuando el legítimo sucesor de Abdalá Bucarám debía haber sido su vicepresidenta, Rosalía Arteaga. El resultado del referendo favoreció la postura de Alarcón, pero en una encuesta

posterior, el 36% de los entrevistados dijeron que no habían comprendido completamente el cuestionario, lo que demostraba que éste había sido manipulado abiertamente desde el gobierno (Breuer, 2007).

Como se vio en secciones anteriores, existen también otros mecanismos, no electorales de democracia directa, como los presupuestos participativos, las asambleas locales y cabildos abiertos, cuya relación con la rendición de cuentas aún no ha sido sistemáticamente explorada, pero que son fundamentales para la misma. Este tema será abordado con más detalle en otra sección, en la que se tratará el tema de la democratización de la gestión pública, o como se ha denominado en la literatura el co-gobierno y buen gobierno (Komáromi, 2013; Morlino, 2007). Aunque este tema, como se evidenció guarda una estrecha relación con la rendición de cuentas, dado que consiste en la participación directa del ciudadano en la definición de la agenda, generando un *accountability* casi inmediato en el momento en el que los ciudadanos participan en estos mecanismos (Ackerman, 2004: 451), preferimos tratarlo de forma independiente en otra sección.

### ***Accountability* en Colombia**

Como se mencionó anteriormente, pese a la existencia de un amplio abanico de MDD en Colombia desde la Constitución del 91, su uso ha sido muy limitado a nivel nacional. Por este motivo, evaluar la pertinencia de estos mecanismos en la RdC es una empresa fútil, ya que no hay experiencias que así lo permitan. Sin embargo, lo que se logra apreciar en el caso colombiano relacionado con la rendición de cuentas, es que hasta hace muy poco se tenía una concepción bastante limitada de la misma. Como se vio más arriba, uno de los componentes del *accountability* lo constituye la posibilidad de que los oficiales elegidos brinden información sobre sus actos y decisiones (*answerability*). Según el estudio de Escandón y Velásquez (2015), es esta visión limitada de la RdC la que ha primado en Colombia. A su juicio, los mecanismos de rendición de cuentas que se han privilegiado son unidireccionales, es decir de las autoridades electas hacia los electores. Esta postura es respaldada por Fabio Velásquez y Esperanza González (2003), quienes afirman que la oferta con relación a los MDD, la rendición de cuentas y la democratización de la gestión pública ha sido de iniciativa estatal. Sus contenidos, agentes, funciones y alcances los han definido los agentes políticos tradicionales, los Gobiernos de turno y el Congreso, sin concertar con la ciudadanía u otros movimientos sociales (2003:21-22)

La Constitución de 1991, como lo argumenta el profesor asociado del CIDER, Andrés Hernández, se encargó de desplegar una serie de cambios institucionales para fijar las bases de un sistema de *accountability* en Colombia. Estas reformas pueden agruparse en

cuatro grupos. Primero, una profundización del sistema de pesos y contrapesos entre los poderes públicos. Segundo, un paquete de reglas e incentivos destinados en la modernización de la gestión pública con base en la meritocracia, transparencia y mecanismos de mercado; Tercero, se fortaleció la autonomía, las capacidades y funciones de agencias de control como la Contraloría, el Ministerio Público y el Consejo Nacional Electoral. Finalmente, se dio vida, como ya se vio, a un conjunto de instrumentos orientados a fortalecer la democracia participativa y el control ciudadano (Hernández, 2011: 2). Como se hace evidente, el grueso de las reformas se enfocaron en el fortalecimiento de la RdC horizontal, con el espíritu de contrarrestar los abusos del poder del ejecutivo. Pero no ocurre lo mismo con relación al control social.

Aunque claramente son instrumentos necesarios para la rendición de cuentas, no son suficientes. Lo que ocurre en últimas, es que no ha habido un verdadero incentivo desde los tomadores de decisiones para fortalecer la organización de la sociedad civil, de tal modo que ésta complemente la rendición de cuentas desde abajo. Durante los últimos años el gobierno colombiano ha querido fortalecer acciones como la mejora de la calidad de información que brindan las entidades públicas (Gobierno en Línea), el seguimiento de las metas de gobierno y las políticas públicas (Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados), garantizar el acceso a información pública, vigilar las inversiones de los recursos de las regalías, entre otras (Escandón y Velásquez, 2015: 278-279). Pero esto, desde el punto de vista de un gobierno que efectivamente rinda cuentas y permita el control social, no es suficiente. En Colombia, por el contrario se ha tratado de frenar que exista una real RdC. Un ejemplo de ello se vio en 2012, cuando el Congreso decidió sacar del texto de una ley estatutaria sobre participación ciudadana, un apartado que contemplaba la obligatoriedad de rendir cuentas para los congresistas.

De este modo lo que se aprecia para el escenario colombiano es que la RdC es imperfecta. Por un lado, existe una enorme apatía ciudadana a participar en el control de lo público, por cuestiones que ya se mencionaron en el capítulo anterior y que tienen que ver con los costos de la participación, la difundida corrupción y clientelismo, la violencia política, entre otros factores. Sin embargo, también es necesario incluir otro componente de la escasa presencia ciudadana en el control de lo público, que tiene que ver precisamente con el lado que menos han explorado las reformas de democracia directa: la construcción de ciudadanía. Como bien los plasman Escandón y Velásquez, en Colombia existe un amplio sentimiento de desconfianza interpersonal, que en primer lugar va a afectar la posibilidad de generar acción colectiva. Aunque este tema, no es el centro del presente capítulo, es necesario anotar su importancia si se quiere que los MDD se vuelvan una realidad y no simplemente una letra muerta en el papel. Como también ya se ha mencionado, el hecho de que existan disposiciones legales que permitan y garanticen la

participación ciudadana, esto no se traducirá automáticamente en una realidad sociológica. Para ello se requieren políticas educativas de “ciudadanía democrática”, que además de enfocarse en brindar información (sobre presencia y utilización de x o y mecanismo), tengan también un papel pedagógico en el sentido más amplio del término, mostrando los beneficios de ser ciudadano, generando valores de consenso, negociación y tolerancia.

Sin embargo, no todo depende de que se cree una nueva cultura política en la ciudadanía. El hecho de que ésta no vea con buenos ojos múltiples instituciones de la democracia, no es gratuito. Tanto partidos políticos, como las cortes y el congreso, por solo mencionar algunos, han cavado su propia tumba, en la opinión pública. Caso emblemático es el Congreso de la República, el cual cuenta con unos de los niveles más bajo de popularidad en toda América Latina. Lo paradójico de la situación, es que la rama legislativa viene a ser el pilar fundamental de la democracia y sin embargo, goza de muy baja legitimidad (46.4% en 2012 (LAPOP; 2012)). Tal vez una de las razones, que se le suma a los escándalos de corrupción, es que es un órgano que no “ofrece” una efectiva rendición de cuentas. Esto juega en contra del mismo, ya que genera la percepción de que es una institución corrupta, ineficiente y costosa. Todo lo anterior, le apunta a que necesariamente debe haber una reingeniería desde las mismas instituciones para que así los ciudadanos se sientan representados por estas, se sientan parte del juego democrático y participen en el control y la gestión pública. El *quid* del asunto reside en que las instituciones, pocos incentivos tienen para depurarse y funcionar de forma efectiva. Al no hacerlo, seguirán viendo la participación ciudadana directa como una intromisión innecesaria y una afrenta a la democracia. Esto nuevamente conduce al punto anterior. Para que haya presión de reforma y de un funcionamiento correcto de las instituciones y del comportamiento de los funcionarios electos, se requiere que desde el mismo estado se organice a la sociedad civil, para que esta presione en pro de dicho cambio.

En este sentido, el argumento de que cuando se democratiza la democracia a través de la inclusión *jurídica* de mecanismos de participación, se transita de una democracia representativa a una participativa, donde las dos formas de *accountability* se complementan, no es del todo cierto. Javier Duque Daza (2013), sugiere que cuando esto ocurre, se retoman los valores republicanos del autogobierno, del ciudadano activo y del deber cívico. Pero como hemos visto, este no ha sido el caso en Colombia, al menos no a nivel nacional. Pese a esto, no es justo tampoco sugerir que en el país la participación ciudadana en el control de la cosa pública sea inexistente. Claramente existen instancias de la sociedad civil que se han encargado precisamente de ello - Ocaso con Foro Nacional por Colombia, Congreso Visible, Votebien.com, la Red Colombiana de Ciudades, la Misión de Observación Electoral (MOE), y la Alianza Medios y Democracia (AMD). -, y es necesario

fortalecerlas. Pero también es imperante que se socialice en la ciudadanía, que existen mecanismos de DD, que son herramientas diseñadas precisamente para fomentar el control social de lo público, y en este escenario se halla la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

### **Democratización de la gestión pública**

La democratización de la gestión pública (DGP) es un tema que atraviesa transversalmente todo el debate acerca de los mecanismos de democracia directa. Difícilmente podremos encontrar grandes estudios referentes exclusivamente a esta cuestión, pero a la vez cualquier trabajo que aborde los MDD de forma juiciosa, debe tocar este punto. Cuando nos referimos a los mecanismos de democracia directa como herramientas que complementan y a la vez mejoran cualitativamente a los sistemas democráticos, es precisamente porque son instrumentos que garantizan (en principio) un acceso más democrático a la gestión de la esfera pública. En este sentido, democratizar la gestión pública, puede terminar siendo todo y nada a la vez, debido a la falta de precisión conceptual. En el contexto de esta revisión sin embargo, lo que pretendemos hacer es delimitar el tema de la DGP, a procesos en los cuales los ciudadanos están involucrados de lleno en el proceso de toma de decisiones desde el inicio, y ayudan activamente a su implementación. De manera más concreta, queremos referirnos a esos mecanismos de democracia directa, no electorales, como el cabildo abierto, las juntas comunales, los presupuestos participativos, entre otros, que fomentan un involucramiento activo de la ciudadanía, y en consecuencia, democratizan la gestión pública.

Si bien los MDD no necesariamente implican que el ciudadano siempre sea activo y participativo en el mismo nivel de intensidad, existen instancias en las que las personas se ven plenamente involucradas en los procesos de tomas de decisiones. Como lo sugiere María Laura Escuder (2008), la participación ciudadana puede mostrar distintos niveles de compromiso con relación a la cuestión pública. En algunas instancias las personas participan a través de la búsqueda de información; en otras los ciudadanos pueden ser consultados sobre una decisión a ser tomada. Finalmente, en otros momentos, están plenamente involucrados en el proceso de toma de decisiones y son protagonistas desde un comienzo (2008: 100). Escuder argumenta que esta última forma de participación, hace que los proyectos y las decisiones que se toman sean más sustentables en el tiempo, debido a que gozan de mayor legitimidad.

En este sentido, y en sintonía con lo que se ha venido esbozando a lo largo del estudio, los mecanismos de DD que fomentan un involucramiento activo del ciudadano en lo público, no pretenden ir en contravía de las instituciones democráticas. Todo lo contrario, el

objetivo es generar complementariedad, legitimar el proceso político y generar mayor integración social (Zovatto, 2008). La idea detrás de estos mecanismos, cambiar el *locus* de formación de la agenda política, de las élites, hacia lo público. Entonces, si bien mecanismos de DD electorales como los referendos, tienen la posibilidad de hacer precisamente este cambio del lugar de la decisión, existen otros en los que el ciudadano se involucra de lleno en todo el proceso, lo que cualitativamente hablando, hace que la DGP sea mayor (Dalton, Scarrow y Cain, 2004: 133).

### **Buen Gobierno y Co-Gobierno**

Como quedó enunciado en el capítulo precedente, el tema de democratizar lo público está estrechamente ligado con lo que en la literatura se ha llamado el buen gobierno (*good governance*), lo que a su vez nos remite a la cuestión de la calidad democrática. Uno de los tratamientos más exhaustivos en términos conceptuales lo hace Leonardo Morlino (2007). Su trabajo es útil en la medida en que él analiza el tema del buen gobierno, con relación a la democracia representativa, dejando de lado los MDD. Morlino genera una categorización de calidad democrática con respecto al contenido, a los resultados y al procedimiento. A su vez, estas categorías se componen de distintos indicadores. La calidad democrática como *contenido* hace referencia a las cuestiones de libertad e igualdad; valores normativos que se supone cualquier régimen democrático debería perseguir. La democracia como *procedimiento* implica la primacía de la ley y la rendición de cuentas. Es decir que los ciudadanos puedan evaluar que sus dirigentes persiguen los objetivos de libertad e igualdad según estándares de legalidad y puedan a su vez monitorear y sancionar que sus demandas estén siendo tenidas en cuenta por los oficiales elegidos (Morlino, 2008).

Finalmente, y es acá donde nos queremos concentrar, la calidad democrática puede medirse como *resultado*. Un buen sistema democrático, es uno que se caracteriza por la *responsividad* del gobierno a la hora de incluir y satisfacer las demandas de la ciudadanía, es decir con relación a la gestión pública. Como enunciamos en el capítulo anterior, este asunto, guarda una estrecha relación conceptual con el tema de la rendición de cuentas, ya que si un sistema político implementa y persigue los intereses del ciudadano, y es capaz de distribuir de forma equitativa recursos escasos, va a tener claramente una buena rendición de cuentas. En este sentido, una democracia que es responsiva y tiene una gestión pública responsable para con sus ciudadanos, es una en la que las preferencias del electorado efectivamente se ven traducidas en políticas públicas, vía los representantes electos (Morlino 2008: 20-23). De este modo si bien es cierto que una democracia representativa que funcione bien, debería garantizar esta responsividad y responsabilidad,



se ha visto en la práctica en numerosas instancias que esta no es la regla, sobre todo en las democracias más jóvenes. Es decir, en varias ocasiones los representantes no representan de forma efectiva los intereses de la población, lo que ha generado un generalizado sentimiento de malestar frente a estas instituciones, como ya se ha mencionado repetidamente. Precisamente por esto, es que se han creado instancias participativas, que pretenden subsanar estos déficits de democracia; y este es un tema que no contempla el autor italiano.

Por este motivo, académicos como Altman (2013), Ackerman (2004), y Cunill (2005), han querido mostrar que el tema del buen gobierno o la calidad democrática no se halla únicamente perfeccionando el funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa, sino incluyendo otras instancias, en las que los ciudadanos están llamados a tener un rol mucho más activo. En este sentido, cuando hablamos de democratizar lo público no nos referimos a lo que parece ser la propuesta de Morlino, de hacer que el sistema democrático representativo, represente democráticamente los intereses de la ciudadanía, sino a que ésta última participe activamente en la definición de la agenda política.

El debate sobre el *good governance* tiene mucha tela por cortar. Ha habido una enorme proliferación de definiciones máximas y mínimas al respecto, así como posturas críticas que enfatizan el carácter abiertamente occidental, liberal y economicista de las definiciones construidas (Frey, 2008). Dejando de lado estas cuestiones, que desviarían el rumbo del presente escrito, la idea es comprender que varios académicos han reflexionado en torno a ciertas condiciones que debe tener una buena democracia. Dentro de éstas, ya se han identificado algunas: mecanismos de democracia directa, mayor rendición de cuenta horizontal, vertical y social y ahora un gestión pública que además de ser eficiente, sea democrática (Gómez, 2007). Cunill, lo plantea de forma transparente:

*Si [el sistema político] basa su capacidad de gobernar en el corporativismo, el clientelismo y el patronazgo, en última instancia la administración pública es dominada por los intereses particulares. Por su parte, si las instituciones políticas son débiles también lo es el control político sobre la administración pública. La calidad del sistema político no es pues una variable independiente de la calidad de la administración pública. Por el contrario, hay una relación directa entre ambas (Cunill, 2005: 11).*

## **Democratizar la gestión pública**

Como se mencionó, la DGP es un tema que no ha sido tratado de forma juiciosa y exhaustiva a nivel académico. En este sentido la idea es tratar de generar una definición mínima del concepto, de modo tal que se tenga al menos algo de claridad teórica a medida que nos adentremos en el debate.

Para comenzar, es necesario ver qué entendemos por administración pública. Como lo argumenta Uvalle, la gestión pública, desconectada de cualquier tipo de valoración normativa, es una cadena de tiempos, procesos, operaciones y herramientas que propende por la administración de recursos y bienes escasos en la sociedad. Bajo este escenario la DGP debe entenderse entonces como un medio para mejorar la calidad de administración pública. Su objetivo central será entonces evitar que se vuelva insensible a los contextos macro-sociales y auto-referencial, alejándose de los ciudadanos, sus intereses y necesidades (como veremos adelante, esto hace referencia al llamado mito de la neutralidad). Cuando esto ocurre, el sistema político como un todo pierde legitimidad y basa su autoridad en el poder coercitivo y en el uso instrumental de las leyes, perdiendo de vista la negociación y el consenso (Uvalle, 2003). En este sentido democratizar la gestión pública implica volverla más pública, responsable y sensible.

Si la administración pública aparece dominada por intereses particulares (de los funcionarios), de actores económicos privados o de sectas partidistas, los servicios y regulaciones públicas serán de baja calidad e inequitativos (Cunill, 2005). Pero este no es el único inconveniente, Cunill argumenta que la existe un “mito” que ronda a la administración pública: que ésta es una concatenación de procesos neutrales y objetivos, que propenden hacia la eficacia y eficiencia, alejándose de los asuntos políticos. A su juicio, sin embargo, esto es falaz y conducente a que la gestión pública se aleje de su contexto, paralizándose y volviéndose inefectiva.

Estos autores, argumentan por lo tanto, que la administración pública es un actor político, y como tal, requiere de más democracia para ser controlado (Cunill, 2005: 11). Hacerla más pública implica dar cabida a la participación ciudadana organizada en el debate y la decisión de políticas públicas. También debe volverse responsable, es decir que exista un mayor control por parte de los ciudadanos directa y semi-directamente en el funcionamiento de lo público, evaluando la calidad de los resultados obtenidos. Finalmente, debe ser sensible, de modo que haya receptividad de las demandas ciudadanas, las cuales deben ser respondidas de forma oportuna y eficiente.

Un elemento importante de la democratización de lo público, están relación con el tema de la eficacia. Diversos autores han sugerido que democracia y eficiencia pueden ser términos contradictorios, por lo que los defensores de la segunda enfatizan más la cuestión administrativa que la política (Cunill, 2005: 14). Sin embargo, para aquellos que

enfatan la necesidad de tener una gestión pública democrática, los términos pueden conciliarse. Por ejemplo, como la administración pública está involucrada con la distribución de recursos, no solo debe considerar cuestiones de eficiencia, sino también de equidad, debates que solo se solucionan con la negociación política. Por otra parte, si se democratiza la GP, es posible consensuar cuáles son los objetivos que deben cumplirse (otorgando legitimidad) a la vez que vuelve el proceso más interactivo y menos jerárquico (Brugué y Gallego, 2001).

Es necesario hacer énfasis en que en el seno de esta contradicción – administración/política; eficiencia/democracia- se asienta otra más amplia, a la cual ya nos referimos brevemente en el capítulo anterior: la separación entre la sociedad y el Estado (Ackerman, 2004). Si se tiene la idea de que existe una racionalidad instrumental (Estado, administración), que domina y es mejor a otra que es la racionalidad comunicativa (sociedad, democracia, debate), pues evidentemente se tenderá a presentar una contradicción entre los conceptos, lo que en últimas termina redundando en que la participación del ciudadano en la administración del Estado, es una intrusión innecesaria. No solo no entiende de las especificidades de la gestión pública, el argumento prosigue, sino que la entorpece, retrasa y la vuelve ineficiente (Cunill, 2005)<sup>13</sup>. Sin embargo, este tipo de planteamientos, pierde de vista que precisamente el estar en un sistema político que se dice es democrático, implica precisamente estar en constante debate y diálogo; acercar el Estado y los gobiernos a la ciudadanía, y en últimas buscar fórmulas para reconciliar la multiplicidad de voces e intereses, con una gestión eficaz, eficiente y responsable. No existe una fórmula mágica, única y universal que pueda ser aplicada para subsanar las brechas que se crean entre el Estado y la sociedad; esas recetas deben ser buscadas por cada colectivo sociopolítico, entendiendo sus propios retos y especificidades. Incluso, la participación ciudadana en forma abstracta no es una cura para todo tiempo y lugar. Determinar en qué dosis y en qué presentaciones se administra también es fundamental.

Esto último es lo que conduce a Cunill a argumentar que es necesario romper un “último mito” que se expresa en un doble sentido. Por una parte, no todos los medios de participación ciudadana, contribuyen a construir ciudadanía como un verdadero actor político. Por otro, la contribución que los MDD (ella no usa este concepto) puedan hacer a la democratización de la gestión pública, no es automática. Para que los mecanismos de

---

<sup>13</sup> Para un abordaje teórico-filosófico del tema más amplio ver Arendt, Hanna (1993), *La condición humana*. Barcelona, Paidós; Habermas, Jürgen (1987), *Teoría de la acción comunicativa. Crítica de la razón funcionalista*. Taurus, Madrid.

democracia directa funcionen es necesario combinarlos y usarlos en condiciones adecuadas; requieren además, ser capaces de contribuir a la eficacia de la GP (2005: 16-17).

### **MDD y gestión pública**

Así por ejemplo, el mecanismo de la iniciativa popular, es una herramienta fundamental para garantizar, al menos en principio, mayor apertura y receptividad del sistema político a las demandas ciudadanas. Sin embargo, se ha visto como en la mayoría de los arreglos de este tipo, la ciudadanía puede recoger una serie de firmas y obligar al órgano legislativo a estudiar la propuesta de ley, pero esto no garantiza su aprobación (usualmente denominada iniciativa legislativa). En este sentido hay autores que no aceptan este mecanismo como algo democratizador de la gestión pública, en la medida en que sigue habiendo un intermediario que puede aceptar o rechazar la propuesta (García, 2009). Cuando la iniciativa popular en sentido estricto, es decir es iniciada y gestionada por la sociedad, se tiende a ver más su potencial democratizador. En estos casos, la ciudadanía no solo inicia el proceso de revisión constitucional o de formulación de una ley, sino que además no requiere del Congreso para su aprobación, sino que se hace mediante referendo (Fernández, 2001).

El referendo por su parte, tiende a ser visto con más escepticismo con respecto a su capacidad democratizadora. Si bien, por definición implica el sometimiento a consulta de una iniciativa gubernamental por parte de la ciudadanía, termina siendo una herramienta mayoritariamente usada para avalar o auto-legitimar las decisiones de los gobiernos. Sin embargo, nada dentro de este mecanismo determina que tenga que ser de ese modo. La realidad política es la que terminado haciendo gravitar al referéndum hacia una concepción a veces no muy positiva de democracia directa (García, 2009: 201). Por otra parte, la revocatoria del mandato, claramente tiene una funcionalidad dentro de la democratización de la gestión y el control social. Pese a que claramente puede ser utilizada como un arma de la oposición para destituir a los gobernantes electos, en principio, es un instrumento al servicio del ciudadano, que le permite “corregir” la mala gestión que está llevando a cabo un mandatario (García, 2009: 202-203).

La evaluación de otros mecanismos tiende a ser más problemática, dado su carácter variable en términos geográficos. Vale la pena sin embargo, tratar de describir las experiencias más exitosas, ya que permiten ver el potencial de algunos mecanismos no electorales en la DGP.

Por una parte, es aceptado por varios académicos que el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, es de lejos, uno de los esquemas más efectivos de colaboración entre Estado-sociedad en el mundo en desarrollo. Desde 1989, cuando el Partido de los Trabajadores ganó las elecciones, se implementó un sistema a través del cual la ciudadanía de Porto Alegre, sería responsable de establecer cómo se debería gastar el presupuesto anual de la ciudad<sup>14</sup>. Cada año, los ciudadanos se reúnen en juntas vecinales, en 16 asambleas regionales y 5 temáticas, para determinar cuáles deben ser las prioridades del gobierno en infraestructura, y servicios sociales básicos. Cada asamblea elige a dos concejales para que participen en el Consejo de Presupuesto Participativo (CPP), órgano responsable de unificar la propuesta final para el presupuesto de la ciudad. Al final del proceso, el presupuesto se somete a la legislatura local para la aprobación final y promulgación. En lo que resta del año. Las asambleas temáticas, las regionales y los consejos vecinales, se reúnen para evaluar cómo se llevó a cabo la negociación del año anterior, y monitorean cómo fue la implementación también del presupuesto del año precedente (Ackerman, 2004:451; IDEASS, 2006)

Claramente, el presupuesto participativo es una muestra de una forma de interacción diferente entre el estado y la sociedad. En vez de tratar de influenciar a sus representantes desde afuera, los ciudadanos son llamados al “interior” del Estado para que participen (Ackerman, 2004). Esto, de forma evidente, tendrá importantes impactos en términos del *accountability* y de la DGP. Con respecto a la primera, los ciudadanos van a saber qué ocurre con el dinero público municipal, cuáles son las prioridades y cómo se está gastando. Necesariamente esto genera un desincentivo para comportamientos corruptos por parte de los burócratas. Además de tener información exacta, las personas al ser partícipes en el diseño del presupuesto, se sienten personalmente implicadas en que el gobierno cumpla con los compromisos (Navarro, 1998). Con relación a lo segundo, es evidente que este tipo de experiencias, va a implicar una gestión pública menos cerrada y auto-referencial. Por el contrario se ve como todo el aparataje está abierto a la ciudadanía; cualquier adulto puede ir, hablar y votar en las asambleas. Además, se limita la capacidad de grupos privados de capturar las instituciones estatales. El hecho de que haya gente hablando y participando, exponiendo sus necesidades e intereses, obra contra la posibilidad de que grupos empresariales se apoderen de los presupuestos municipales (Avritzer, 2000)

Además de lo anterior, es importante resaltar que el modelo participativo juega a favor de generar otro tipo de relacionamiento entre “lo político” y la sociedad civil. Al haber una

---

<sup>14</sup> En Porto Alegre entre el 15% y el 25% del presupuesto se asigna según el modelo participativo. Lo que resta se utiliza para el pago de los salarios de los empleados y para cubrir los gastos administrativos corrientes (Grupo de Trabajo y Estudio Democracia y Socialismo, 2001).

co-existencia entre los intereses y necesidades de la población, y una gestión pública transparente y responsable, claramente se va a reducir la distancia entre los gobernantes y los gobernados, existirá una mayor cohesión social y un sentimiento de ciudadanía más generalizado. (IDEASS, 2006) Para que este tipo de experiencias funcionen, se requiere no solo de la permisibilidad jurídica para su ocurrencia; implica cierto nivel de voluntad y compromiso por parte de la ciudadanía y los políticos (Fung, 2011:859).

Otra importante experiencia, también del ámbito brasilero que se ha difundido a nivel nacional como los presupuestos participativos, son los Consejos Gestores de Políticas (CGP) (Gurza, Euzenéia, Guicheney, Dowbor, 2013). Estos consejos se han difundido en 5.564 municipios y tocan temas diversos como la salud, educación, derechos de niñez, asistencia social, educación, vivienda, y otros menos tradicionales como turismo, patrimonio, desarrollo urbano, tercera edad, mujer, derechos humanos, cultura, combate a drogas, entre otros.

Otro caso relevante de participación ciudadana en la gestión de lo público, se puede apreciar en la ciudad de Chicago, Estados Unidos. El gobierno de Chicago ha logrado mejorar el desempeño tanto de sus escuelas como de las fuerzas policiales, debido a la activa participación de la sociedad (Ackerman, 2004; Fung, 2001). En el caso de las escuelas, en 1988 la Asamblea de la ciudad pasó el Acta de Reforma Escolar, que permitió la creación de un Consejo Local Escolar para cada escuela pública de Chicago. La función de estos consejos es consolidar la planta docente de las escuelas, y determinar y aprobar el presupuesto (Fung, 2001:77). Por el lado de la policía, de acuerdo con la reforma llevada a cabo en 1995 se determina que es obligatorio llevar a cabo reuniones periódicas con la comunidad, para identificar problemas y soluciones (Fung, 1999; Skogan y Hartnett, 1997). Acá los ciudadanos, a diferencia de los casos anteriores, no tienen ningún poder legal como tal en la forma de operar de la policía, pero su participación es fundamental a la hora de activar mecanismos internos del cuerpo policial de supervisión y control (Ackerman, 2004).

Según los estudios de Archon Fung, se pone en evidencia que el funcionamiento de las escuelas y de la policía, mejoró significativamente como resultado de estas dinámicas. Como en el caso brasilero, pero de forma más particular (educación y seguridad), acá se abren espacios para que sea la ciudadanía quien directamente vigila, controla, aprueba y delibera acerca de temas específicos que son de interés para sus comunidades. Saca el tema educativo y el de orden público de las esferas cerradas del poder, y lo vuelve un asunto ciudadano, con mayor rendición de cuentas y participación. Como lo plantea Fung,

“(…) el rol de estas actividades es generar un cambio de poder, de dirigir de modo jerárquico las unidades locales, hacia apoyar a éstas unidades en su propio esfuerzo de solución de problemas” (2001:87).

Existen otras experiencias mixtas en términos de su efectividad en la inclusión de la ciudadanía, que pese a estar dispuestas constitucionalmente, tienden a develar resultados no del todo positivos. Ejemplo de esto se da en Suráfrica, donde se han generado distintos espacios de participación pública a nivel local (Scott, Sutherland y Robbins, 2013). El Acta del Sistema de Municipalidades, establece y exige que las municipalidades deben una cultura de gobernanza participativa, que complemente al gobierno formal representativo (2013: 258). Dentro de estas actividades se contemplan los Planes de Desarrollo Integrado, los procesos espaciales estratégicos, los Comités Distritales y los procesos de participación asociados con los planes de desarrollo y autorizaciones medioambientales. Según los estudios de Scott, Sutherland y Robbins (2013), se evidencia que el principal problema consiste en que no ha habido un constante nivel de involucramiento público, lo que ha conducido a que estos espacios se vuelvan más operativos y técnicos que verdaderamente deliberativos.

### **Democratización de la gestión pública en Colombia**

En Colombia la participación ciudadana, como se ha tenido oportunidad de ver, no ha hecho uso muy sistemático a nivel nacional de mecanismos de democracia directa. Incluso hasta hace una década la forma más utilizada de acción democrática no se daba de manera institucionalizada, sino a través de la protesta social, debido al desencantamiento frente a las instituciones democráticas. Pese a que en Colombia la utilización de todo el arsenal de MDD no ha sido la regla, si es posible evidenciar una mayor incidencia de mecanismos de controles democráticos no electorales, es decir de instrumentos que ayudan a la democratización de la gestión pública. Según el más reciente estudio de González y Velásquez (2013), que en gran medida contrasta con los resultados reportados para su estudio de 2003, se argumenta que el grueso de las actividades de DD analizadas (34), el grueso (3 de cada 10) corresponde a prácticas de concertación; es decir donde los actores sociales involucrados se sentaron a negociar con el Estado sus intereses. También es relevante, que el segundo grupo de mecanismos usados, haya sido el de iniciativas<sup>15</sup>, donde los ciudadanos presentaron propuestas a funcionarios públicos con relación a temas y asuntos específicos, y estos usaron esta información como base de su decisión (González y Velásquez, 2013: 168-172).

---

<sup>15</sup> En este caso los autores no hace referencia a la iniciativas legislativas o normativas como tal, sino a experiencias en las que miembros de la sociedad civil hacen sugerencias a miembros del Estado, en función de la solución de un problema o el cambio de una situación (González y Velásquez, 2013: 169)

Los autores rescatan que el 62% de los casos analizados, han sido desde abajo, y han involucrado a la ciudadanía en procesos de planeación y formulación de políticas públicas (cerca del 82% de las iniciativas se han insertado en políticas estatales). Esto sugiere, en cierta medida, que hay una mayor sinergia con instancias estatales, las cuales han sido receptivas de los intereses de la población. Esto se evidencia más fuertemente con el hecho de que el 50% de las experiencias ha tenido un carácter institucional-mixto, lo que implica que el Estado ha visto en la ciudadanía un interlocutor válido y ha abierto espacios en consonancia.

Pese a este escenario, es necesario argumentar, que el hecho de que se hayan abierto ámbitos de interlocución entre Estado y sociedad, no es una garantía automática de que las iniciativas o debates que se tengan con la población se vayan a traducir en políticas públicas. El Estado sigue teniendo la última palabra –que como se vio, para algunos autores no corresponde a experiencias verdaderamente participativas y democratizadoras-, sigue existiendo una relación vertical hacia la ciudadanía, y acá, los agentes estatales tienen un amplio margen de discrecionalidad (González y Velásquez, 2013).

En Colombia existen diferentes espacios a través de los cuales se ha tratado de democratizar la gestión pública. Casi por definición, éstos son ámbitos locales, en los que se abordan temas y problemáticas bien concretas. De manera particular, se destacan dos: los presupuestos participativos y las veedurías ciudadanas. Por una parte, los primeros, se desprenden de las experiencias brasileras (Vitoria, Vila Velha y Ubelandia, y de forma más fuerte de Porto Alegre), y se ha implementado en diferentes ciudades del país, como Pasto, Bogotá, Medellín, Tolima, Risaralda, entre otras. Como en el caso de Brasil, la utilización del instrumento de los presupuestos participativos, tiene el propósito de incluir a la ciudadanía en la determinación del presupuesto de su ciudad, formular políticas y ejecutar proyectos, con el objetivo de superar las problemáticas más apremiantes y que golpean a los más vulnerables de la sociedad (Gómez, 2007: 59). En dos casos estudiados (Medellín y Pasto), se van a encontrar, sin embargo, resultados bastante diferentes. En el caso de Medellín, Gómez, (2007) y Ramírez (2014) van a mostrar que pese a las buenas intenciones de estos instrumentos, ciertas lógicas tradicionales de violencia, cooptación, clientelismo y relaciones piramidales, tienden a permear estos procesos, minando el espíritu de los mismos y a la larga afectan la creación de tejido social. De este modo, concluyen, que si bien el P.P tiene una enorme potencialidad para la construcción de comunidad y el co-gobierno, hay falencias de cultura política que afectan su buen funcionamiento.



Por otro lado, el caso de Pasto evidencia una situación diferente. Allí, sugieren González y Velásquez (2013), se logró una muy buena sincronía entre la planeación –práctica obligatoria para todas las autoridades públicas de Colombia- y el presupuesto participativo. De manera específica, la alcaldía de Pasto ligó la planeación y el P.P. en un solo proceso denominado Sistema de Planificación, Presupuestación, Gestión y Control del Desarrollo Local. De este modo se ató la participación ciudadana vía determinación de presupuesto, al plan de desarrollo de la ciudad (González y Velásquez, 2013: 190-191). Luego de que este último ha sido aprobado por el Consejo de la ciudad, se pasa a una fase deliberativa en cabildos, donde voceros ciudadanos plantean propuestas temáticas y territoriales, acorde a los techos presupuestales fijados por la Alcaldía, y la someten a la aprobación del Consejo. La experiencia de Pasto, evidencia entonces rasgos positivos frente al tema de la democratización de la gestión pública y el control social.

Los autores muestran que la experiencia ha tenido distintos efectos positivos. Por ejemplo, la consolidación de nuevos actores que han enriquecido el mapa de interlocutores de los funcionarios públicos, en especial los voceros ciudadanos. Otro impacto, ha sido el uso más responsable y transparente de los recursos públicos. En tercer lugar, se ha dado lugar a nuevas reglas de juego, que han comenzado a regular las distintas fases del proceso (identificación, programación, contratación, ejecución, monitoreo). También, la mayor incidencia de estos instrumentos ha dado lugar a la necesidad de aumentar la información de la que debe disponer la ciudadanía. Esto se consolidó con la creación del Sistema de Información de Resultados de la Gestión Pública (SIGER), que como su nombre lo sugiere, permite a la ciudadanía tener control sobre los resultados de la administración (González y Velásquez, 2013: 195-197). Vale la pena mencionar, sin embargo que los autores no exploran ciertos temas si analizados por Gómez y Ramírez, como es el tema de la violencia y la practicas partidistas y clientelares, que claramente deben afectar el funcionamiento del P.P.

Por otra parte encontramos las llamadas Veedurías Ciudadanas. Estas se definen como mecanismos democráticos que le permiten a la ciudadanía u organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión, entidades y funcionarios públicos (En Confianza, 2004). Las veedurías se relacionan de manera directa con el tema de la rendición de cuentas y el control social, ya que una de sus funciones es vigilar la gestión pública, y recopilar indicios que permitan evaluar si se están cometiendo actos de corrupción, si hay ineficacia en el gasto público y hacer seguimiento de proyectos. Se relaciona también con la democratización de la gestión, ya que precisamente, otras de sus tareas consisten en fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones y velar por los intereses de la comunidad.

En Colombia, estas vienen gestándose desde comienzos de los 90's. Según un estudio de Norbey Quevedo (2008), para inicios de la década ya existían casi 100 grupos de veeduría ciudadana, tanto en capitales como en municipios. Estas redes, encabezadas por la Red Ver, han estado involucradas en el seguimiento de cerca de 500 procesos de vigilancia a entidades públicas y privadas. Según el informe de Quevedo, participaron incluso en el resonado Proceso 8000, en contra del ex presidente Ernesto Samper Pizano. Además, entre 1996 y 2001, el 39% de las pérdidas de investidura de congresistas fueron generadas por las denuncias de las redes de veedurías (Constitución y Ciudadanía, 2012). Desde 2003 las veedurías salieron de la informalidad y pasaron a ser reguladas jurídicamente. Con la Ley 850 de 2003, se comenzó un proceso de unificación de información y de conteo de cuántas veedurías hay en el país. Desde entonces, éstas se han enfocado en verificar asuntos de contratación estatal, servicios públicos, y sistemas de salud y pensiones (Constitución y Ciudadanía, 2012).

De manera específica, González y Velásquez (2013), argumentan que en Medellín, el uso de veedurías ciudadanas ha sido una de las prácticas de control democrático de mayor impacto. En esa ciudad se viene practicando la veeduría desde 1996, cuando distintas entidades del sector privado, académicos y ONG se juntaron para hacer seguimiento del Plan de Desarrollo. De este modo, la veeduría de esta ciudad se encarga de generar informes y pronunciamientos públicos acerca de la gestión local, analizando la evolución de indicadores específicos, de importancia para Medellín. Aunque la veeduría es una iniciativa ciudadana y por lo tanto no está articulada a ninguna política específica, con el paso del tiempo los productos de sus labor, se han convertidos en el referente de actuación para funcionarios públicos (González y Velásquez, 2013: 198-201). Además de ello, y ligado con el tema de la democratización de la gestión, los informes producidos por estas veedurías, debido a su carácter informado y juicioso, también se ha convertido en la base para la adecuación de los Planes de Desarrollo de la Ciudad. Es decir ha tenido incidencia en las decisiones públicas.

Otros resultados positivos, recogidos por los autores son, por ejemplo que la información que circula ha permitido que la ciudadanía permanezca informada, y por sí misma pueda hacer una evaluación del desempeño del Alcalde. Ha permitido la creación de un tejido social más sólido, debido a que en esta veeduría ciudadana, como se sugirió, participan distintos sectores (privado, academia, ONG).

Estas dos experiencias (Presupuestos Participativos y Veedurías Ciudadanas), muestran beneficios y resultados positivos que deben continuar explotándose de manera proactiva. Si bien la reglamentación de estos mecanismos es un paso necesario, debe tenerse

cuidado en no sofocar estos procesos de modo tal que se vuelva algo completamente técnico y aislado de las realidades contextuales. El hecho de que sean experiencias cuyo origen es comunitario y ciudadano, debe prender algunos avisos en torno a lo negativo que sería volverlo un proceso mecánico, burocrático y lleno de trabas. Algo común a estas experiencias, y otras analizadas por los autores citados, es que existe un alto proceso deliberativo intra-societal, y entre la sociedad y los representantes estatales. Aunque la generación de sinergia y cooperación no es algo que se encuentre garantizado *ad hoc* es un proceso necesario, que termina nutriendo de legitimidad la gestión pública y resultados positivos para el desarrollo de las comunidades.

## **CAPITULO II**

### **REVISION JURISPRUDENCIAL**

#### **JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El presente capítulo tiene como fin analizar y recopilar el contenido jurisprudencial sobre los mecanismos de participación ciudadana, estableciendo las implicaciones de determinaciones constitucionales en el ejercicio participativo. Para lograr el presente objetivo, se analizarán en primera medida el panorama normativo de participación ciudadana dentro de la Constitución Política de 1991, acto seguido los artículos presentes en la misma y que tienen relación al tema de la participación, para darle cabida al análisis de la ley 134 de 1994 que corresponde a la columna vertebral de la participación ciudadana en el país. A partir de esto se analizarán cada uno de los mecanismos de participación ciudadana.

Se analizarán también las leyes que modificaron los mecanismos de participación tal como ocurrió con la Ley 741 de 2002 que cambia aspectos esenciales de la Revocatoria del mandato. Por otra parte se tendrán en cuenta una serie de normas que se han expedido para garantizar directa o indirectamente la participación de los ciudadanos, así como decretos y sentencias de la Corte Constitucional referentes a este tema. Finalmente, y como insumo determinante para el análisis normativo, se examinará la Ley 1757 de 2015 de Participación Ciudadana que modifica e incluye nuevos aspectos a la Ley 134 de 1994.

A continuación y con el fin de darle cumplimiento a los objetivos del contrato se realizará una revisión diagnóstica sobre el presente capítulo.

Previo a la Constitución Política de 1991, no existía una figura jurídica que protegiera la participación ciudadana, ni brindara espacios para que los ciudadanos tuvieran la posibilidad de formar parte activa de las decisiones que se toman dentro de la esfera pública. Antes de la Carta Política, la participación de los colombianos se reducía únicamente al cabildo abierto que tiene sus raíces en la época de La Colonia y operaba como un mecanismo de participación social para la toma de decisiones entre grupos de hombres; y el Plebiscito de 1957 que le daba espacio a la participación política de la mujer.

Con la Constitución Política de 1991, se pretendió implementar un modelo democrático y jurídico que respondiera a las demandas sociales y políticas por las cuales el país estaba

atravesando en ese momento. Este modelo permitió la instauración de un equilibrio entre representación política y participación ciudadana, de tal forma que al momento que los ciudadanos tuvieran la posibilidad de elegir a sus gobernantes, pudieran incidir directamente en las administraciones y en la toma de decisiones para tener un mejor control sobre la gestión de los asuntos públicos. Dentro de este esquema, la Constitución Política de 1991, establece una serie de artículos que buscan fortalecer la legitimidad de los derechos de participación, tal es el caso del Marco democrático y participativo estipulado en el preámbulo de la Carta. También se estableció en los artículos 1,2 y 3 a Colombia como una República democrática y participativa donde el principal fin del Estado es fomentar la participación y buscar la soberanía popular.

En esta serie de artículos relativos a la democracia participativa, uno de los más importantes corresponde al Artículo 40, el cual afirma que ***“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.”***

Otros de los artículos que hacen parte del fortalecimiento a la participación ciudadana dentro de la Constitución Política: Art. 41 Enseñanza de la Constitución, aprendizaje de los principios y valores de la participación. Art. 45 Participación de los jóvenes Art. 57 Participación de los trabajadores en la gestión de la empresa, Art. 78 Participación de organizaciones de consumidores. Art. 79 Participación de la comunidad en las decisiones ambientales Art. 95 # 5 Deber ciudadano de participar, Art 104. Consulta popular nacional Arts. 107 al 112 Partidos Políticos, movimientos sociales y estatuto de oposición, Art. 152 Regulación de mecanismos de participación mediante la Ley estatutaria, Art. 155 Iniciativa popular, Art. 170 Referendo Art. 241 Acción de inconstitucionalidad como forma de participación.

Por su parte, la ley 134 de 1994 tuvo como objetivo fundamental regular la iniciativa popular legislativa y normativa por medio de los mecanismos de participación ciudadana del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local. La naturaleza de la Ley era regular los mecanismos de Participación Ciudadana y su conceptualización se entendía

desde la existencia de los mismos y se encargaba únicamente de mencionarlos y describir su funcionamiento. Respecto a los mecanismos de participación, existen leyes posteriores a la Constitución que los modifican y mejoran, tal es el caso de la Ley 741 de 2002 la cual reduce el umbral de votos necesarios para revocar el mandato, pasando del 60% al 55% y permite que participen de la convocatoria los ciudadanos que se encuentren registrados en el censo electoral municipal o departamental respectivo, aunque no hayan participado en la elección del funcionario que buscan revocarle el mandato.

Finalmente se encuentra la Ley 1757 de 2015 que modifica e incorpora elementos a la ley 134 de 1994, la nueva ley se refiere no sólo a los mecanismos de participación directa, sino también a los numerosos dispositivos de participación creados a lo largo de las dos últimas décadas no cobijados por la ley 134, dentro de la investigación se analizará a fondo las implicaciones que trae para la participación ciudadana esta nueva ley así como sus alcances y limitaciones. Sobre esta ley, la Corte Constitucional emitió un comunicado el 8 de abril de 2015, encontrando que ésta es exequible en relación con su trámite legislativo pero declarando inexecutable algunos de sus artículos, por lo anterior, este comunicado también será materia de estudio dentro del presente capítulo.

#### **LEY 131 DE 1994**

La Ley 131 de 1994 reglamenta el voto programático y la Corte Constitucional revisa su exequibilidad a través de la Sentencia C-011 de 1994, bajo esta ley se define al Voto programático como “el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura”.

Esta ley se encarga de darle desarrollo a la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, que según esta ley es un mecanismo de participación popular. Se establece que los candidatos a ser elegidos popularmente deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva o, en su defecto las administraciones departamentales o municipales ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de los medios de comunicación.

Esta ley propone también que los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos (art. 5) y que estos podrán modificar el plan de inversiones de sus municipios con el respectivo concejo municipal

Se especifica mediante el Art. 7 (Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 741 de 2002). El nuevo texto es el siguiente:> La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos: 1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador. 2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido.

## **ANÁLISIS INEXEQUIBILIDAD DE LA CORTE**

### **SENTENCIA C-011 DE 1994**

Mediante el Art. 2 se consagra lo siguiente:

*“En desarrollo de los artículos 40, 103 y 133 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular que causa la pérdida de la investidura de los gobernadores y alcaldes elegidos popularmente, en los términos de ésta ley”. Sentencia C-011 de 1994”*

La Corte encuentra inexecutable la referencia que efectúa esta disposición al artículo 133 superior puesto que esa norma constitucional regula los cuerpos colegiados. No tiene entonces relación con el tema de esta ley estatutaria (voto programático para alcaldes y gobernadores), razón por la cual la Corte declarará inexecutable esa referencia puesto que rompe la unidad de materia que debe caracterizar a todo proyecto de ley (Art 158 CP). También estima la Corte contraria a la Constitución la expresión "que causa la pérdida de la investidura de los gobernadores y alcaldes elegidos popularmente", por cuanto el proyecto está confundiendo dos fenómenos diversos: la revocatoria de mandato, que es una decisión política de control de los electores sobre los elegidos, y la pérdida de investidura (art 183 y 184 CP) que es una sanción jurídica impuesta a los Congresistas por

el incumplimiento de los deberes de su cargo y por las causales previstas en el artículo 183 de la Constitución.

El inciso primero del artículo 5º establece lo siguiente:

*"Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos Concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a las fechas de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al Plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos. De no existir plan alguno, procederá a su presentación dentro del mismo término, de conformidad con el programa inscrito, sin perjuicio de lo consagrado en el inciso 3º del artículo 1º de la Ley 02 de 1991".*

La Corte considera que este inciso se ajusta perfectamente a la Constitución siempre y cuando se entienda que establece una facultad del alcalde y no una obligación de proponer las mencionadas modificaciones. Esto por cuanto compete al alcalde determinar si, de acuerdo al programa que registró y conforme al cual resultó elegido, es necesario o no proponer reformas a los planes municipales de inversiones y de desarrollo. Por eso, la Corte declarará una constitucionalidad de este inciso de conformidad con lo aquí expresado.

Los incisos segundo y tercero de este artículo, consagran:

*"Podrá el alcalde proponer las modificaciones al plan de inversiones del municipio, ante sus respectivos Concejos Municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, ciñéndose a lo dispuesto en la Ley 12 de 1986 y el Decreto 077 de 1987 y sus disposiciones reglamentarias."*

*"Una vez aprobadas las modificaciones por el Concejo Municipal, se notificará de las mismas para su respectivo control al organismo departamental de planeación correspondiente, en un plazo no mayor a los diez (10) días siguientes a la respectiva aprobación. Para efectos del trámite que deberá surtir este último organismo se sujetará para todos los efectos a las disposiciones consagradas en los artículos 90 y siguientes del Decreto-ley 077 de 1987 y las normas reglamentarias" (subrayas no originales).*

La Corte considera inconstitucional la referencia que ambos incisos efectúan al Decreto-Ley 077 de 1987 y el inciso segundo a la Ley 12 de 1986, por cuanto los temas que regulan esas normas es el relativo al control presupuestal de los municipios en las transferencias relacionadas con el impuesto a las ventas. Por tal razón la Corte declarará inexecutable el inciso primero del artículo 5º establece lo siguiente:



*"Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos Concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a las fechas de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al Plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos. De no existir plan alguno, procederá a su presentación dentro del mismo término, de conformidad con el programa inscrito, sin perjuicio de lo consagrado en el inciso 3º del artículo 1º de la Ley 02 de 1991".*

La Corte considera que este inciso se ajusta perfectamente a la Constitución siempre y cuando se entienda que establece una facultad del alcalde y no una obligación de proponer las mencionadas modificaciones. Esto por cuanto compete al alcalde determinar si, de acuerdo al programa que registró y conforme al cual resultó elegido, es necesario o no proponer reformas a los planes municipales de inversiones y de desarrollo. Por eso, la Corte declarará una constitucionalidad de este inciso de conformidad con lo aquí expresado.

Los incisos segundo y tercero de este artículo, consagran:

*"Podrá el alcalde proponer las modificaciones al plan de inversiones del municipio, ante sus respectivos Concejos Municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, ciñéndose a lo dispuesto en la Ley 12 de 1986 y el Decreto 077 de 1987 y sus disposiciones reglamentarias."*

*"Una vez aprobadas las modificaciones por el Concejo Municipal, se notificará de las mismas para su respectivo control al organismo departamental de planeación correspondiente, en un plazo no mayor a los diez (10) días siguientes a la respectiva aprobación. Para efectos del trámite que deberá surtir este último organismo se sujetará para todos los efectos a las disposiciones consagradas en los artículos 90 y siguientes del Decreto-ley 077 de 1987 y las normas reglamentarias" (subrayas no originales).*

La Corte considera inconstitucional la referencia que ambos incisos efectúan al Decreto-Ley 077 de 1987 y el inciso segundo a la Ley 12 de 1986, por cuanto los temas que regulan esas normas es el relativo al control presupuestal de los municipios en las transferencias relacionadas con el impuesto a las ventas. Por tal razón la Corte declarará inexecutable esa remisión por considerar que viola el artículo 158 superior que consagra la unidad de materia que debe caracterizar a todo proyecto de ley.

El artículo 8º señala que "el memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para la revocatoria deberá sustentar las razones que la animan, teniendo en cuenta objetivos, metas y cronograma no alcanzados durante la gestión del mandatario, y

en concordancia con el contenido del artículo 4º de la presente ley". La Corte considera que la exigencia establecida por el legislador de establecer las razones por las cuales se convoca a una revocatoria es perfectamente razonable, por cuanto traza un contenido a las personas para ejercer el control político. Es necesario explicarle al resto de los miembros del cuerpo electoral el porqué de la convocatoria. Por eso será declarada ajustada a la Constitución. En cambio, la segunda parte del artículo, a saber la expresión, "teniendo en cuenta objetivos, metas y cronograma no alcanzados durante la gestión del mandatario, y en concordancia con el contenido del artículo 4º de la presente ley", será declarada inexecutable por las mismas consideraciones por las cuales esta Corporación considera contrario a la Constitución el artículo 4. En efecto, esta parte del artículo 8º se encuentra indisolublemente ligada al artículo 4º. Mal podría entonces esta corporación declarar inexecutable el artículo 4º y considerar ajustado a la carta esta segunda parte del artículo 8º.

#### **LEY 134 DE 1994**

La ley 134 de 1994 reglamenta los siguientes mecanismos de participación ciudadana:

##### **1. Iniciativa popular legislativa y normativa entre las corporaciones públicas:**

Es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyectos 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 administradores locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales de acuerdo con las leyes que las reglamentan (art 5 L 134/94)

##### **2. Respaldo de las iniciativas populares legislativas y normativas**

Para que una iniciativa popular de acto legislativo, de ley, ordenanza, de acuerdo o de resolución local sea presentada ante la respectiva corporación pública, deberá contar con el respaldo de por lo menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente

##### **3. Materias que pueden ser objeto de la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones publicas**

Solo pueden ser materias de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación.

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias: presupuestales, fiscales o tributarias, relaciones internacionales, concesión de amnistías o indultos, preservación y restablecimiento del orden publico

#### **4. 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 a un alcalde.

La Corte en Sentencia C-179 de 2002, con ponencia del Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, considero que no solo quienes eligieron al alcalde o gobernado pueden participar en la revocatoria del mandato, sino que todos los ciudadanos tienen derecho a hacerlo.

El artículo 2 de la Ley Estatutaria 741 de 2002:

Solo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida registrada el día que se eligió al respectivo mandatario.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-011 de 1994, expuso los considerandos de carácter constitucional a partir de los cuales desarrollo esta institución.

##### **a. Respaldo a la revocatoria del mandato y oportunidad**

Para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernado o un alcalde.

##### **b. Motivaciones de la revocatoria**

El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria deberá contener las razones que la fundamental, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de gobierno

##### **c. Aprobación de la revocatoria**

Se considerará revocado el mandato para gobernantes y alcaldes, al ser aprobada la revocatoria en la votación respectiva por el número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participan en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario.

## **5. Plebiscito**

Es el pronunciamiento que el Presidente de la Republica le solicita al pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad. De acuerdo con el art. 80 de la Ley Estatutaria de los mecanismo de participación, aquel debe ser decidido por la mayoría del censo electoral, es decir para que la decisión adoptada en virtud de la puesta en marcha de este mecanismo de participación sea válida, se requiere que necesariamente se alcance una importante cifra de votos válidos y favorables en favor de la propuesta.

### **a. Convocatoria.**

El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá convocar al pueblo para que se pronuncie sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes. El Presidente deberá informar inmediato al Congreso su intención de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente.

### **b. Efecto**

El pueblo decidirá, en plebiscito, por la mayoría del censo electoral.

## **6. Consulta Popular**

Es la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la Republica, el gobernado o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria. Para que la decisión sea vinculante es necesario el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.

- Convocatoria a nivel nacional

El Presidente de la Republica, con la firma de todos los Ministros y previo concepto favorable del Senado de la Republica. No se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política (art. 50 L. 134/94)

- Convocatoria a nivel departamental, municipal y local

Los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales

- Convocatoria de una Asamblea Constituyente

En virtud del art 58, el Congreso puede convocar para que el pueblo en votación popular decida si convoca o no a una Asamblea Constituyente, para reformar total o parcialmente la constitución.

- a. La decisión tomada será obligatoria

Cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electorales que componen el respectivo censo electoral. (Art. 55 L. 134/94)

## **7. Cabildo Abierto**

Es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad (art. 9. L. 134/94)

- a. Convocatoria

Un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad o corregimiento, podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que discutido un asunto en cabildo abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del periodo de sesiones.

- b. Materias

Cualquier asunto de interés para la comunidad. Sin embargo, no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo.

## El Referendo

Es la convocatoria que se hace al pueblo para que se apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. El referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local. (Art. 3° L. 143/94)

La ley 134 de 1994, establece dos modalidades de referendo:

1. Derogatorio: Es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no (art. 4)
2. Aprobatorio: Sometimiento de un proyecto de acto legislativo de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptada por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que este decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente (art. 5)

La ley 143 de 1994 se refiere en los artículos 3,4, 5, 33, 34, 40, 91 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 106 al referendo

- Art. 33: A iniciativa del Gobierno o de un grupo de ciudadanos no menor al 5% del censo electoral el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras podrá someterá a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la Ley. El referendo será presentado de maneras que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado que votan positivamente y que votan negativamente
- Art: 43: Convocatoria: Expedidas las certificaciones por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, sobre el número de apoyos requeridos, así como el fallo de la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional, departamental , distrital, municipal o local correspondiente, convocará mediante decreto, en el término de ocho días, y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución.
- Art: 46: Las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de decisión dentro de los dos años siguientes salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva corporación. Cuando se trate de referendos aprobatorios o derogatorios de carácter nacional no podrá solicitarse referendo sobre el mismo asunto sino hasta pasados dos años
- Art. 47: La decisión adoptada en referendo se denominará acto legislativo, ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según corresponda a materias de competencia del Congreso de la República, de las asambleas departamentales o de

los Concejos Municipales, Distritales o de Juntas Administradoras Locales, y así se encabezará el texto aprobado. Si se trata de una ley o de un acto legislativo aprobado mediante referendo, el encabezamiento deberá ser el siguiente según el caso: “ El pueblo de Colombia decreta”

- Art. 48: Aprobando el referendo, el Presidente de la Republica, el Gobernador o el Alcalde, según el caso, sancionará la norma y dispondrá su promulgación el termino de ocho días, contados a partir de la declaración de los resultados por parte de la Registraduría del Estado Civil correspondiente, so pena de incurrir en causal de mala conducta.
- Art 49: Los actos legislativos, las lees, las ordenanzas, los acuerdos y las resoluciones locales, entraran en vigencia a partid del momento de la publicación a menos que en la misma se establezca otra fecha.
- Art. 107: El Consejo Nacional Electoral o el Registrador del Estado Civil correspondiente, según el caso, declarará oficialmente el resultado de la votación y lo comunicará a todas las autoridades que tengan competencia para tomar decisiones o adoptar medidas relacionadas con lo decidido

La Corte Constitucional en la Sentencia C-180 de 1994 dijo sobre el control constitucional que, este tiene por único objeto examinar la constitucionalidad del acto, solo pro vicios de procedimiento en su formación. No puede entonces la Corte, so pena de contrariar la Constitución, ejercer un control previo y de contenido respecto del texto mismo que se somete a referendo.

Sobre la diferencia de régimen aplica a uno y otro referendo ha dicho la Corte Constitucional: El caso regulado en el artículo 33 de la Ley 134 de 1994 se refiere a los referendos aprobatorios y derogatorios de leyes y otras disposiciones de rango legal. Únicamente se prevé la adición de apoyos cuando (i) se trata de referendos aprobatorios y (ii) cuando la inscripción se hubiera hecho con un número mayor al 10% del censo electoral. En ningún caso está previsto reformas a la Constitución.

La supremacía de la Constitución se garantiza con la imposibilidad de modificar la Constitución por vías distintas a las previstas en la Carta misma. Este es el fundamento del control constitucional Si la Carta ha previsto un mecanismo de reforma, no es posible extender soluciones normativas diseñadas para enfrentar los retos que supone la modificación den normas legales, pues es una manera de menoscabar su propia integridad y de trivializar el proceso de reforma a la Constitución.

De los artículos 10 a 15 de la Ley 134 de 1994, y de la interpretación que ha hecho la Corte Constitucional respecto de la primera etapa, es decir de la inscripción de los promotores y

de las iniciativas legislativas o normativas, o de las solicitudes de referendo que pretende promover puede decirse que:

- a. Que el trámite debe seguirse para la inscripción de los promotores es un proceso complejo que la ley denomina “Inscripción de la iniciativa legislativa y normativa y de la solicitud de referendo, que se inicia con la inscripción ante la correspondiente Registraduría, de un comité integrado por nueve ciudadanos en ejercicio, quienes actuarían como promotores de la iniciativa de la solicitud, indicando cuál de ellos fue elegido como vocero de dicho comité de promotores.
- b. Que la Registradora entregará gratuitamente a los promotores inscritos el formulario para la inscripción de la iniciativa legislativa o normativa, o de la solicitud de referendo
- c. Que el formato, plancha o documento para la recolección de las firmas, podrá ser elaborado por los promotores o interesados en la consecución de los apoyos, pero dichas planchas deben cumplir los requisitos previstos.
- d. Que el apoyo popular no menor al 5 mil de los ciudadanos inscritos en el censo electoral debe acreditarse al momento de inscribir la correspondiente solicitud del referendo
- e. El censo electoral para efectos de determinar el número de firmas requeridas para la inscripción de la iniciativa o de la solicitud, será el censo vigente y consolidado en la fecha de inscripción del respectivo comité de promotores
- f. Que para la recolección de estas firmas no existe un plazo fijado por la ley
- g. Que la inscripción de la solicitud debe hacerla el vocero del comité de promotores utilizando para ello el formulario que le haya entregado la Registraduría.

## **SENTENCIA C-141/2010**

### **DECLARACIÓN DE INEXEQUIBILIDAD DEL REFERENDO**

Para el año 2009 el Congreso de la República aprueba la ley 1359 *“Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”* en el que se pretendía, mediante el referendo, aprobar un tercer mandato constitucional al entonces Presidente Álvaro Uribe, con modificaciones a la Constitución. De esta manera el 08 de septiembre de 2009 el Presidente de la República hace llegar el texto aprobado en el Congreso para la respectiva revisión de constitucionalidad de la Corte.



Luego de la respectiva recolección de pruebas, análisis de documentos y de la legislación vigente, la Corte decidió sobre el referendo que se pretendía llevar a cabo. En sus determinaciones consideró los siguientes aspectos: Control constitucional que le es propio a las funciones de la Corte, los vicios que se presentaron en el trámite y curso del Congreso de la ley y los aspectos formales básicos que contempla la Constitución y la legislación en general, para el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana en la democracia colombiana.

Así pues, la decisión final de la corte estuvo fundamentada en los siguientes aspectos:

### **Control de Constitucionalidad**

Basados en los preceptos consagrados en el artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, en el que habilita a la Corte Constitucional a hacer el respectivo control a las leyes, para el caso especial las que corresponden a la aprobación o negación de los referendos constitucionales.

De esta manera la Corte se remite a los preceptos señalados en la ley 1357 de 2009, en la que se especifican los alcances de su competencia, señalando, además, a las reglas de procedimiento para la formación de una norma en el Congreso, así como el mismo trámite para la iniciativa legislativa ciudadana. En lo que respecta al análisis de los mecanismos de participación ciudadana, la Corte se remite a la ley 134 de 1994, conocida como la Ley estatutaria de los Mecanismos de participación Ciudadana, y la ley 130 de 1994 en la que se configura la Ley de Partidos y Movimientos Políticos, además todo lo referente a la regulación del Congreso de la República consagrada en la ley 5 de 1992.

En su mención la Corte ratifica el poder que tiene el constituyente primario para reformar la Constitución, pero que en ningún caso puede llegar a sustituirla. Dicha sustitución se evidencia con los cambios que se producen al interior de la Carta suprema que tergiversan su identidad fundamental, tergiversando su contenido y extrapolando la competencia para poder reformar la Constitución.

### **Principios para la toma de decisión**

Basados en los parámetros establecidos en la jurisprudencia nacional en lo concerniente a procedimientos y formas de los mecanismos de participación ciudadana, de la competencia del Congreso de la República y las actuaciones de sus miembros dentro del proceso aprobatorio de cualquiera de dichos mecanismos, para la Corte es fundamental que dichos actos tengan su curso al interior de la normatividad, respetando los procedimientos establecidos en cada uno de ellos. Garantizar estos procedimientos representa el respeto mínimo por “las reglas de la democracia representativa y de

participación y son componentes sustanciales del principio democrático” (Sentencia c-141/2010).

Dicho lo anterior la Corte encuentra, en la revisión de los aspectos formales y sustanciales de la ley 1359 de 2009, procedimientos insubsanables que dificultan la puesta en marcha de la ley. Así, la corte encuentra vicios tanto en el trámite de la iniciativa ciudadana como en procedimiento con su curso en el Congreso de la República.

- **Vicios en el trámite de la iniciativa legislativa ciudadana**

Luego del análisis, la Corte encontró fuertes vicios, principalmente, en la financiación de la campaña que se hizo al interior del Congreso para aprobar la Ley. La totalidad de las anomalías que se encontraron representan graves violaciones a los principios de la democracia colombiana, debido a que trasgreden el pluralismo y la transparencia que se estipulan en la Ley 134 de 1994, sobre todo en los artículo 24, 27, 97 y 98, además de las bases constitucionales de los artículos 1, 155 y 374.

Dentro de los vicios de trámite estuvieron:

Se pudo establecer que la Asociación Primero Colombia, la cual era totalmente ajena a la iniciativa de la ley, actuó como Comité Promotor, adelantando gestiones de contabilidad sin haber estado facultado para tal fin. La organización lideró las acciones dos aspectos fundamentales en la campaña a favor del referendo, a saber: el manejo de los fondos que se percibieron y llevar los registros contables de los mismos. Primero Colombia estaba manejando recursos que no le eran propios y tampoco, bajo ningún mandato legal, estaban facultados para hacerlo en la promoción de la campaña, ya que al final estaban funcionando como intermediarios entre la recolección de los fondos y el Comité de Promotores legalmente constituido para tales fines; este hecho significó para la Corte una vulneración clara de los principios de la Ley Estatutaria sobre Mecanismos de Participación Ciudadana y la misma Constitución Política.

Sumado a lo anterior, se pudo comprobar que el Comité de Promotores realizó gastos seis veces superiores a los permitidos por el Consejo Nacional Electoral para tales fines, además recibieron aportes individuales 30 veces por encima de lo permitido, aportes que se hicieron llegar a través de la Asociación Primero Colombia, no facultada para ello.

Bajo las consideraciones anteriores la Corte señaló que hubo una clara violación a los principios constitucionales de transparencia y pluralismo, así como a los mandatos de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana.

- **Vicios en el trámite de procedimiento legislativo**

Los vicios que se consagraron en el curso de la iniciativa legislativa ciudadana repercutieron en el curso que el proyecto de ley tuvo en el Congreso de la República. El trámite de la ley inició sin estar adjunto el certificado del Registrador Nacional que prevé el artículo 27 de la ley sobre mecanismos de participación ciudadana, hubo una trasgresión general a los procedimientos exigidos por la ley para la aprobación del referendo.

Asimismo, hubo modificaciones al texto original del proyecto que se presentó y que fue avalado por la ciudadanía, lo cual tuvo lugar durante el tercer debate que se llevó a cabo en la Comisión Primera del Senado de la República. El cambio efectuado daba la posibilidad de seguir proponiendo la segunda reelección inmediata, texto distinto al avalado por la ciudadanía, en el que se refería a reelección mediata o por periodo interpuesto. Estos hechos excedieron las limitaciones de la democracia participativa en la rama legislativa, ya que constituye un vicio de inconstitucionalidad de la ley 1354 de 2009. Estos hechos representaron para la Corte cambios sustanciales a la finalidad del proyecto, además solamente se presentaron dos debates en el Senado de la República, trasgrediendo el principio de identidad y consecutividad. De esta manera no había posibilidad de someter los desacuerdos del texto aprobado en cada Cámara.

Otro vicio que se encontró fue que la Cámara de Representantes se reunió en tiempo antes de la expedición del decreto 4742 de 2008, el cual habilitaba a convocar sesiones extraordinarias al Congreso de la República en un periodo determinado. Por esto se concluyó que la Cámara de Representantes el día 17 de diciembre de 2009 no contaba con un sustento jurídico para realizar sesiones extraordinarias.

Por otro lado, cinco representantes del Partido Cambio Radical votaron de manera distinta a como lo hicieron las directivas internas aprobados por ellos. Este hecho representa una trasgresión a lo estipulado en el artículo 108 de la Constitución que regula el funcionamiento de las bancadas, lo cual generó invalidez de los votos emitidos por los representantes.

Con todo lo anterior, la Corte hace un recuento de la línea jurisprudencial trazada desde el 2003 bajo la denominación de la teoría de la sustitución en la que se puede identificar que hay un desconocimiento de algunos ejes estructurales de la Constitución Política en el transcurso de aprobación de la ley y sus contenidos, tales como: el principio de separación de los poderes y el sistema de frenos y contrapesos, la regla de alternación y períodos preestablecidos, el derecho de igualdad y el carácter general y abstracto de las leyes.

De esta manera, la Corte Constitucional de la República decide declarar INEXEQUIBLE la totalidad de la ley 1354 de 2009 denominada *“Por medio de la cual se convoca a un*

*referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”.*

## **CAPITULO III**

### **REVISION JURÍDICA LEY DE PARTICIPACION 1757 DE 2015**

El presente capítulo tiene como fin analizar y recopilar el contenido jurisprudencial sobre los mecanismos de participación ciudadana, estableciendo las implicaciones de determinaciones constitucionales en el ejercicio participativo. Para lograr el presente objetivo, se analizarán en primera medida el panorama normativo de participación ciudadana dentro de la Constitución Política de 1991, acto seguido los artículos presentes en la misma y que tienen relación al tema de la participación, para darle cabida al análisis de la ley 134 de 1994 que corresponde a la columna vertebral de la participación ciudadana en el país. A partir de esto se analizarán cada uno de los mecanismos de participación ciudadana.

Se analizarán también las leyes que modificaron los mecanismos de participación tal como ocurrió con la Ley 741 de 2002 que cambia aspectos esenciales de la Revocatoria del mandato. Por otra parte se tendrán en cuenta una serie de normas que se han expedido para garantizar directa o indirectamente la participación de los ciudadanos, así como decretos y sentencias de la Corte Constitucional referentes a este tema. Finalmente, y como insumo determinante para el análisis normativo, se examinará la Ley 1757 de 2015 de Participación Ciudadana que modifica e incluye nuevos aspectos a la Ley 134 de 1994.

A continuación y con el fin de darle cumplimiento a los objetivos del contrato se realizará una revisión diagnóstica sobre el presente capítulo.

Previo a la Constitución Política de 1991, no existía una figura jurídica que protegiera la participación ciudadana, ni brindara espacios para que los ciudadanos tuvieran la posibilidad de formar parte activa de las decisiones que se toman dentro de la esfera pública. Antes de la Carta Política, la participación de los colombianos se reducía únicamente al cabildo abierto que tiene sus raíces en la época de La Colonia y operaba como un mecanismo de participación social para la toma de decisiones entre grupos de hombres; y el Plebiscito de 1957 que le daba espacio a la participación política de la mujer.

Con la Constitución Política de 1991, se pretendió implementar un modelo democrático y jurídico que respondiera a las demandas sociales y políticas por las cuales el país estaba atravesando en ese momento. Este modelo permitió la instauración de un equilibrio entre

representación política y participación ciudadana, de tal forma que al momento que los ciudadanos tuvieran la posibilidad de elegir a sus gobernantes, pudieran incidir directamente en las administraciones y en la toma de decisiones para tener un mejor control sobre la gestión de los asuntos públicos. Dentro de este esquema, la Constitución Política de 1991, establece una serie de artículos que buscan fortalecer la legitimidad de los derechos de participación, tal es el caso del Marco democrático y participativo estipulado en el preámbulo de la Carta. También se estableció en los artículos 1,2 y 3 a Colombia como una República democrática y participativa donde el principal fin del Estado es fomentar la participación y buscar la soberanía popular.

En esta serie de artículos relativos a la democracia participativa, uno de los más importantes corresponde al Artículo 40, el cual afirma que ***“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.”***

Otros de los artículos que hacen parte del fortalecimiento a la participación ciudadana dentro de la Constitución Política: Art. 41 Enseñanza de la Constitución, aprendizaje de los principios y valores de la participación. Art. 45 Participación de los jóvenes Art. 57 Participación de los trabajadores en la gestión de la empresa, Art. 78 Participación de organizaciones de consumidores. Art. 79 Participación de la comunidad en las decisiones ambientales Art. 95 # 5 Deber ciudadano de participar, Art 104. Consulta popular nacional Arts. 107 al 112 Partidos Políticos, movimientos sociales y estatuto de oposición, Art. 152 Regulación de mecanismos de participación mediante la Ley estatutaria, Art. 155 Iniciativa popular, Art. 170 Referendo Art. 241 Acción de inconstitucionalidad como forma de participación.

Por su parte, la ley 134 de 1994 tuvo como objetivo fundamental regular la iniciativa popular legislativa y normativa por medio de los mecanismos de participación ciudadana del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local. La naturaleza de la Ley era regular los mecanismos de Participación Ciudadana y su conceptualización se entendía desde la existencia de los mismos y se encargaba únicamente de mencionarlos y describir

su funcionamiento. Respecto a los mecanismos de participación, existen leyes posteriores a la Constitución que los modifican y mejoran, tal es el caso de la Ley 741 de 2002 la cual reduce el umbral de votos necesarios para revocar el mandato, pasando del 60% al 55% y permite que participen de la convocatoria los ciudadanos que se encuentren registrados en el censo electoral municipal o departamental respectivo, aunque no hayan participado en la elección del funcionario que buscan revocarle el mandato.

No se pueden dejar de lado una serie de leyes y decretos que tienen que ver con la Participación Ciudadana, tales como la Ley 152 de 1994 de planeación participativa, la Ley 850 de 2003 por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas, Ley 472 de 1998, sobre las Acciones Populares y de Grupos, la Ley 489 de 1998 donde se incluye el marco normativo de las audiencias públicas que permiten al ciudadano participar en la rendición de cuentas de los mandatarios y aquellas que permiten al ciudadano ejercer un control social sobre el gobierno.

Finalmente se encuentra la Ley 1757 de 2015 que modifica e incorpora elementos a la ley 134 de 1994, la nueva ley se refiere no sólo a los mecanismos de participación directa, sino también a los numerosos dispositivos de participación creados a lo largo de las dos últimas décadas no cobijados por la ley 134, dentro de la investigación se analizará a fondo las implicaciones que trae para la participación ciudadana esta nueva ley así como sus alcances y limitaciones. Sobre esta ley, la Corte Constitucional emitió un comunicado el 8 de abril de 2015, encontrando que ésta es exequible en relación con su trámite legislativo pero declarando inexecutable algunos de sus artículos, por lo anterior, este comunicado también será materia de estudio dentro del presente capítulo.

### **ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-150 DEL 8 DE ABRIL DE 2015 (CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA)**

Luego que el Congreso de la República de Colombia aprobara y conciliara el texto del proyecto de Ley Estatutaria *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”*, éste fue enviado a la Corte Constitucional en donde ese analizaron y estudiaron ampliamente los contenidos del mismo, con el fin de determinar su viabilidad constitucional. De esta manera la Corte profirió la Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015 de la cual se ocupa este acápite.

La Sentencia C - 150 de 2015 analiza el proyecto de Ley Estatutaria por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. El análisis realizado centra su atención, inicialmente, en el examen del articulado que comprende el proyecto ley y las razones por las cuales a juicio de la Corte

Constitucional se encuentra ajustado o no a las disposiciones constitucionales, señalando en cada caso su exequibilidad, su interpretación condicionada, o su inexecuibilidad de acuerdo a la identidad y afinidad con los valores constitucionales.

Por otra parte, dentro del estudio realizado se establece de manera general las razones de la decisión llamada *ratio decidendi* y los argumentos de la parte considerativa de la providencia que apoyan la sentencia, denominados como *obiter dictum*.

Este análisis permite comprender de manera clara y precisa las consideraciones más significativas de la sentencia y establecer los puntos que presentan contradicción o simplemente que se encuentran ajustados con las disposiciones que regulan la materia dentro de la Constitución Política de 1991.

Por último, se señalan las derogatorias y concordancias respecto de la referida sentencia y normatividad relacionada.

#### **RATIO DECIDENDI DE LA SENTENCIA.**

Del análisis de las disposiciones que hacen parte del proyecto de ley estatutaria No. 227/12 SENADO – 133/11 y 134/11 CÁMARA *“Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”*, previo a la ejecución de un control material de constitucionalidad y un posterior procedimiento de validez formal, se encuentra que a través de la *ratio decidendi*<sup>16</sup> de la sentencia, debe darse respuesta al problema jurídico estipulado o fijado.

La *ratio decidendi* se estructura a partir de la concepción general prevista en la Constitución sobre la democracia, el pueblo, la soberanía popular, las mayorías con las reglas que la limitan y evitan la “tiranía de las mayorías” y las definiciones conceptuales y técnicas que la Corte ha venido señalando sobre cada uno de los mecanismos de participación desde la expedición de la Constitución en 1991. Adicionalmente, se conforma con los principios y normas contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25, y la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 23.

De la misma forma, las concepciones dogmáticas sobre la manera como el pueblo participa a través de mecanismos para la conformación del poder político, para su

---

<sup>16</sup> La *ratio decidendi*, literalmente, hace referencia a la “razón para decidir”, lo que se traduce en los argumentos empleados por la autoridad judicial para proferir su sentencia o decisión en determinado caso.



ejercicio directo y para su control, que definen el ámbito democrático, orientan la reflexión constitucional y la valoración del articulado bajo la óptica de los valores y principios constitucionales previstos en la Carta Superior. En este sentido, la Corte señala en la sentencia:

*(...) 5.1.1.5 Conforme a lo expuesto la democracia y, de manera particular la democracia participativa, se erige en una categoría central para el sistema constitucional colombiano, cuyo reconocimiento y garantía tiene consecuencias directas en la forma en que actúan, inciden y se expresan los ciudadanos, las organizaciones sociales y las autoridades públicas. En ese sentido, tal y como lo afirman los considerandos de la Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos el carácter participativo de la democracia en nuestros países en los diferentes ámbitos de la actividad pública contribuye a la consolidación de los valores democráticos y a la libertad y la solidaridad en el Hemisferio y, por ello, se erige en fundamento de derechos y deberes constitucionales tal y como se explica más adelante. En plena concordancia con ello, la jurisprudencia de este Tribunal ha indicado que la efectividad de la participación demanda la vigencia de reglas e instituciones que salvaguarden el pluralismo, la transparencia y la libertad de los ciudadanos de manera tal que (i) se garantice, en condiciones de igualdad, la intervención en los procesos democráticos de todos los ciudadanos, grupos y organizaciones y (ii) se asegure que las manifestaciones de los ciudadanos en todos los mecanismos de participación sea completamente libre y, en consecuencia, genuina. (...)*

En términos generales, el supuesto bajo el cual la Corte fundamenta su análisis es la democracia constitucional que se ha expandido en occidente bajo el concepto de Estado Social de Derecho, y así parte de la idea de la soberanía popular que se diferencia de la soberanía nacional y reitera que el pueblo es el soberano que, directamente o a través de sus representantes, crea el derecho al que se someten los particulares y las autoridades, que decide tanto en la conformación de los órganos por medio de los cuales actúa el poder público, como en el control e intervención sobre el mismo.

Previo a las disposiciones anteriores, se observa que el articulado del proyecto de Ley Estatutaria cumple con las estipulaciones de procedimiento comprendidas tanto en la Ley 5 de 1992 como dentro de la Carta Constitucional, disposiciones relativas a la participación democrática como lo constituyen: requisitos de mayorías, publicidad, entre otros. En términos generales, desde el punto de vista formal, se reiteran los principios de unidad de materia y de identidad flexible para analizar el trámite del proyecto y se concluye que se

respetaron los requisitos formales consagrados en la Carta sobre la materia, así como las particularidades del trámite de las leyes estatutarias.

Las diferentes disposiciones que conforman el proyecto de ley estatutaria se encuentran dentro del marco constitucional que describe y circunscribe el marco democrático participativo y pluralista y que se adaptan a lo regulado sobre los diferentes mecanismos de participación como lo son el referendo, la consulta popular, el plebiscito, la revocatoria del mandato y el cabildo abierto, los cuales se encuentran previamente definidos y reglamentados dentro de la carta política.

Posteriormente se efectúa un análisis del articulado, verificando que se respete y garantice la iniciativa popular legislativa y normativa velando porque sea adelantada por las corporaciones e instituciones habilitadas para este fin.

Establecido y ejecutado el estudio tanto formal como material del proyecto de Ley Estatutaria y de los artículos que conforme al cuerpo del mismo se establece que se adaptan en su mayoría a las disposiciones del articulado, al principio democrático protegido dentro de la Constitución Política y los elementos que se derivan del mismo, en virtud de lo cual se declara la exequibilidad del proyecto de ley de la mayoría de las disposiciones que la integran, por no contradecir, sino por el contrario, presentar identidad y afinidad con las reglas que se han señalado a nivel jurisprudencial sobre la materia. Se declara la exequibilidad simple de la mayoría del articulado, es decir, de los artículos: 1 -18, 22-38, 41,43-59, 61-69, 71-78, 80 por enumerar algunos.

Por otro lado se encuentra que del análisis efectuado, algunas expresiones o párrafos son declarados inexecutable por contrariar lo señalado en la Carta Política dentro del desarrollo del principio democrático amparado a nivel constitucional y legal y las disposiciones que de este se derivan.

Dentro del análisis de cada articulado objeto del proyecto de ley estatutaria se evidencia la ratio decidendi y se expresa el obiter dictum o consideraciones, que reafirman la decisión emitida por parte de la Corte, sustentadas en: el ajuste a la constitución y por ende su exequibilidad, ajustado pero con la aclaración de varias o algunas de las disposiciones, por otro lado sometidas a lo ya manifestado dentro de algún pronunciamiento judicial o finalmente inexecutable y contrario a la Constitución que deriva en una expresión o párrafo que no debe ir de dentro del articulado por contradecir la Carta.

En consecuencia se tiene que la decisión de la Corte Constitucional de declarar la exequibilidad del proyecto de ley estatutaria surge de un posterior ejercicio de control formal, dentro del cual se garantizó la identidad y adecuación a las exigencias que implica cualquier trámite legislativo, como lo constituye la publicidad en sus diferentes etapas, el quorum para deliberar que se hubiese cumplido, la adopción de mayorías decisorias y la regularidad de los debates con su debida ejecución y desarrollo.

### **ANÁLISIS DEL ARTICULADO (NORMAS EXEQUIBLES, NORMAS INEXEQUIBLES, NORMAS CONDICIONADAS) – RATIO DECIDENDI Y OBITER DICTUM**

El presente capítulo pretende realizar una propuesta de análisis de concordancias de la nueva Ley de participación Ciudadana 1757 de 2015, con el propósito de determinar la legislación que resulta sustituida y conocer si existe o no posibles incongruencias con la normatividad vigente en Colombia.

Para darle desarrollo a dicho objetivo, se tendrán en cuenta los elementos normativos que se incorporaron en la 1757. Sobre esta ley, la Corte Constitucional emitió un comunicado el 8 de abril de 2015 a través de la sentencia C-150 donde examinó el proyecto de ley estatutaria sobre mecanismos de participación ciudadana, que modifica las reglas hasta ahora vigentes, encontrando que éste es exequible en relación con su trámite legislativo. En cuanto a su materia, declaró exequibles la mayor parte de sus disposiciones, pese a lo cual señaló la inexequibilidad de algunos apartes o el condicionamiento de la exequibilidad de otras.

La corte revisó gradualmente las normas, entendiendo que la mayoría de estas cumplen con la aprobación de la Carta Política, y con las condiciones de procedimiento que le dan desarrollo a la misma; se parte del reconocimiento de que la Constitución establece un marco jurídico democrático, participativo y pluralista, que expresa la coexistencia y relación de la democracia representativa y la democracia participativa y que la mayoría de los artículos cumplen con las condiciones tanto jurídicas como conceptuales para que sean llevadas a la práctica. El resultado del análisis fue el siguiente:

**Artículo 1º.** Precisa el objeto del proyecto de ley estatutaria como “La realización del derecho fundamental de participación - protección, garantía y promoción”- (CP, art 40). En estos términos, se enuncian los mecanismos de participación ciudadana descritos en la Constitución Política. El segundo inciso de este artículo precisa las modalidades que constituyen el objeto específico de regulación de la ley, a saber: referendo, plebiscito, consulta popular, revocatoria directa, cabildo abierto, iniciativa popular y voto. Por su

parte, el tercer inciso prevé la existencia de otras formas de participación no contenidas en la ley.

Este artículo es expresión del principio democrático en que se funda la organización política de Colombia que el Constituyente de 1991 definió como un Estado social de derecho, constituido bajo la forma de república *“democrática, participativa y pluralista”*.

En el estudio realizado por la Corte, este Tribunal consideró que no puede prosperar el cargo formulado por un grupo de intervinientes según el cual se habría configurado una omisión legislativa relativa, toda vez que el proyecto de ley no se ocupó de establecer una regulación diferencial o especial para grupos que así lo requieran.

Se establece que la adopción de una ley que se ocupe de regular parcialmente un sector de la materia comprendida por la Ley Estatutaria, no conduce a su inconstitucionalidad en tanto no exista el deber de expedir una regulación que comprenda todas las facetas de una determinada materia. Asimismo, la Corte considera que no puede objetarse su constitucionalidad por la ausencia de las normas que echan de menos los intervinientes. La Corte estima que no es necesaria una regulación exhaustiva de una materia específica, de tal manera que la regulación particular de una dimensión de la democracia se ajusta a la Constitución.

#### **Artículo 2º.**

En este artículo, el primer inciso impone el deber de incorporar en los instrumentos que orientan y determinan la actividad de las diferentes entidades del Estado mecanismos de diferente naturaleza, con el fin de garantizar el sistema democrático.

El segundo inciso tiene como propósito ampliar los canales de participación de manera tal que se asegure la máxima participación posible por parte de los ciudadanos. Estos contenidos habían sido objeto de regulación dentro de la Ley 489 de 1998 y la Ley 1474 de 2011. De esta manera, el alto tribunal considera que las disposiciones establecidas dentro de este artículo se ajustan a lo dispuesto en la Constitución y no generan ningún problema de constitucionalidad.

### Artículo 3º.

Aquí se establece una clasificación de mecanismos de participación por su origen (iniciativa popular o de origen en autoridad pública) y ubica los mecanismos específicos regulados por la ley estatutaria en una u otra categoría.

Dentro del inciso primero se definen los mecanismos de participación ciudadana de origen popular, que son aquellos que se promueven por iniciativa ciudadana mediante solicitud avalada por las firmas de ciudadanos; y los mecanismos cuyo origen está en la autoridad pública, son los que responden a la iniciativa u oferta de autoridades e instituciones. Dentro del inciso segundo se ubican las modalidades de mecanismos participativos.

Sobre este artículo, la Corte considera que la calificación *del plebiscito* como un mecanismo que solo puede tener origen en la autoridad pública no se opone a la Constitución, en tanto el Legislador cuenta con el poder para determinarlo de esa manera. Dentro del inciso 2º de este artículo se establece que el *referendo* puede tener un origen dual, ya sea por iniciativa popular o en una autoridad pública.

Al revisarse la Constitución Política por parte de la Corte, se observa que el *referendo derogatorio*, tanto de una norma legal (CP, art 170) como de una norma constitucional aprobada por el Congreso (CP, 377), únicamente puede ser promovido por el Pueblo. Por otro lado, se observa que el referendo constitucional aprobatorio solo puede ser convocado por el Congreso de la República, ya que únicamente la autoridad legislativa cuenta con competencia para “someter” a la decisión del pueblo un proyecto de reforma constitucional para su aprobación. De igual forma se aprecia la diferencia entre el origen de la ley aprobatoria del referendo constitucional, ya sea por iniciativa del gobierno o de los ciudadanos.

Dentro del segundo inciso del artículo tercero se hace referencia a algunos de los mecanismos de participación democrática en particular al de consulta popular, estableciéndose como de origen público o ciudadano, punto sobre el cual no considera la Corte mayor objeción que lleve a la inexecutable. Lo anterior a pesar de lo consagrado en los artículos 104 y 105 de la Constitución que prevén que está en cabeza del Presidente, de los gobernadores y de los alcaldes, la iniciativa de la consulta.

Esto último no se traduce en una prohibición de que el legislador estatutario, fundándose en el carácter expansivo del principio democrático, prevea que los ciudadanos también

pueden promover este instrumento. En consecuencia, la Corte establece sobre este artículo 3° la declaración de exequibilidad por no contrariar a la Constitución Política.

#### **Artículo 4º.**

A través de este artículo se establecen unas reglas comunes a todos los mecanismos de participación, que a juicio de la Corte se consideran comprendidas dentro de la libertad de configuración del Congreso de la República y que en consecuencia no plantean ningún reproche constitucional.

#### **Artículo 5º.**

El artículo 5 del proyecto de ley establece las reglas relativas a la promoción y vocería de mecanismos de participación que tienen un origen en la iniciativa popular.

Sobre este artículo, se establece que cualquier mecanismo de participación ciudadana adoptado por una organización o movimiento político deber ser producto de una decisión democrática.

Dentro de la Constitución Política se establece y regula que los partidos y movimientos políticos deben organizarse de manera democrática, así como las organizaciones sociales.

La aplicación de este elemento democrático, bajo la interpretación de la Corte Constitucional, establece que la aplicación de esa regla opera cuando se busca promover un mecanismo de participación democrática.

Dentro de este artículo se regula o establece la responsabilidad sobre el vocero del comité promotor dentro de una iniciativa popular ya sea legislativa o normativa o dentro de una revocatoria de mandato, responsabilidad que tiene como fin dotar de transparencia a estos tipos de mecanismos de participación.

Esta disposición, establece que sobre los mecanismos de participación ciudadana cualquier ciudadano u organización puede solicitar un promotor de una iniciativa ya sea legislativa o normativa. Respecto de la vocería o promoción amparada por parte de concejales y diputados no se establece disposición alguna. En consideración de ello, se establece que la nueva regulación y la anterior no presentan oposición, razón por la cual lo establecido mediante el artículo 10 de la Ley 134 no se encuentra derogado.

La Corte considera que las disposiciones consagradas mediante el artículo estudiado se encuentran ajustadas a la regulación constitucional en la materia, lo cual permite establecer su exequibilidad.

#### **Artículo 6º.**

Este artículo hace referencia a que cualquier promotor de un mecanismo de participación ciudadana debe diligenciar un formulario expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el cual establece una serie de elementos o requisitos. A juicio de la Corte este requisito no se opone en ningún momento a la Constitución.

Adicional a ello, se determina que una revocatoria del mandato debe transcurrir en un tiempo mínimo de doce (12) meses a partir de la posesión del cargo (alcalde – gobernador). La Corte expone la existencia de varios pronunciamientos sobre esta materia que manifiestan o reiteran los argumentos que permiten la declaración de su exequibilidad.

La limitación o restricción de la revocatoria dentro de un término se enfoca en que a partir de la entrada en vigencia de la ley estatutaria, no proceden trámites ni votaciones con motivo de la revocatoria del mandato en el último año del periodo respectivo.

Se declara la exequibilidad del artículo 6 del proyecto de ley estatutaria condicionando su contenido a que se pueden inscribir iniciativas para la revocatoria de un mandato siempre y cuando haya transcurrido doce (12) meses contados a partir del momento de la posesión (alcalde –gobernador) y no faltare más de un año para la finalización del periodo constitucional respectivo.

#### **Artículo 7º.**

El artículo citado establece o regula la asignación de un número consecutivo para la identificar las propuestas que surjan con motivo popular. Esta disposición no presenta a juicio de la Corte ninguna vulneración de la Carta Constitucional, razón por la cual se declara su exequibilidad.

#### **Artículo 8º.**

Aquí se regula el formulario de recolección de firmas de ciudadanos que se entregan al promotor de propuestas de mecanismos de participación ciudadana, señalando las

disposiciones que debe contener este formulario. Dentro de este artículo en el literal b) se declara inexecutable la expresión “excepto en los casos de revocatoria al mandato”.

#### **Artículo 9º.**

Este artículo fija las reglas de recolección de apoyos a varios de los mecanismos de participación mencionados en el artículo 103 de la Constitución Política. A su vez, se encuentra conformado por varios literales, entre los cuáles el literal a) que establece para los casos de algunos mecanismos de participación desarrollados en el nivel nacional y que pueden tener origen popular, un apoyo de ciudadanos de al menos el cinco por ciento (5 %) del censo electoral. Esta exigencia comprende al referendo constitucional, a la iniciativa popular de acto legislativo o de ley y a la consulta popular de origen ciudadano.

El literal b) señala que para el referendo legal derogatorio se exige que en la etapa de apoyos lo acompañe un número de ciudadanos igual o superior al diez por ciento (10 %) del censo electoral en la fecha respectiva.

Esta norma resulta plenamente compatible con lo señalado por el primer inciso del artículo 170 de la Constitución. La compatibilidad con la Carta declarada en la presente sentencia se apoya en el precedente de declaratoria de exequibilidad del artículo 32 de la Ley 134 de 1994 en la sentencia C-180 de 1994, razón por la cual, en igual sentido se declara executable esta disposición.

En relación con el literal c) del artículo analizado, se señala un apoyo del diez por ciento (10 %) del censo electoral de la respectiva entidad territorial cuando se quiera presentar una iniciativa popular y normativa que sea competencia de las entidades territoriales; en esta disposición, que a pesar de incrementar el apoyo de un cinco (5 %) (como lo establece la Ley 134 de 1994) a un diez (10 %) sobre el particular, la Corte señala que la Constitución Política no se pronuncia sobre el porcentaje requerido para el tipo de iniciativas que se analiza, por lo cual el aumento del porcentaje que fija esta disposición no implica una afectación de los derechos de los ciudadanos.

A lo anterior, la Corte como argumento adicional manifiesta que el incremento del porcentaje exigido se aumenta pero no a un porcentaje excesivo que podría implicar la impracticabilidad del mecanismo. En consecuencia, resulta para el Alto Tribunal totalmente executable este literal.



Respecto al literal d) se indica un porcentaje de por lo menos un diez por ciento (10 %) para apoyar el avance de una consulta popular, con el mismo origen en entidades territoriales, indicando la Corte sobre este literal que se encuentra ajustado y dentro del margen de configuración que faculta al legislador.

En relación al literal e) del citado artículo, determina otro porcentaje de no menos del treinta por ciento (30%) de votos obtenidos y requeridos para el trámite de revocatoria de mandato, representado en el número de ciudadanos integrantes del censo electoral, ya sea departamental, distrital o municipal. Para estos efectos se citan varios apartes jurisprudenciales donde reconocen y aceptan la posibilidad de fijar condiciones que determinen la seriedad de las propuestas.

Se afirma que este literal no desconoce ningún principio constitucional, puesto que la disminución del porcentaje de apoyo a la iniciativa, ajustado en el treinta por ciento (30%) de los votos a favor del elegido, concuerda con el carácter expansivo del principio democrático y adicionalmente garantiza niveles de seriedad aceptables respecto de la iniciativa.

El párrafo segundo del artículo examinado prevé que los porcentajes de apoyo señalados para cada uno de los mecanismos, con la excepción natural de la revocatoria del mandato, serán calculados sobre la base del censo electoral vigente en la fecha en que se realice la inscripción de la iniciativa. Esta regla resulta compatible con la Constitución puesto que ofrece certeza suficiente para determinar el número de apoyos ciudadanos con los que debe contar la iniciativa, en consecuencia la Corte no encuentra reproche alguno frente a esta disposición.

El párrafo primero del artículo objeto de examen establece la obligación de adelantar un trámite acelerado de algunas de las iniciativas desarrolladas en las entidades territoriales. Para ello dispone, por una parte, que si el número de apoyos supera el veinte por ciento (20 %) del censo electoral, la autoridad territorial correspondiente se encuentra obligada a adelantar, en un término de veinte días, todas las actividades que se requieran para que se realice el referendo o la consulta popular, o para que se adelante el trámite de una iniciativa normativa. Esta regla, que tiene como supuesto la mayor o menor extensión del apoyo a la iniciativa, resulta compatible con la Constitución en tanto promueve una mayor agilidad de aquellos mecanismos que, prima facie, cuentan con un grado de apoyo popular más amplio. Debe la Corte precisar en todo caso que lo allí dispuesto en relación con la competencia de los gobiernos Departamental, Distrital, Municipal, Local o de la respectiva Corporación Pública, se entiende sin perjuicio de las

atribuciones que le correspondan a las autoridades electorales respectivas. En esa medida, la Corte la considera compatible con la Constitución.

Así las cosas, la Corte declara la exequibilidad del artículo 9 del proyecto de ley.

#### **Artículo 10º.**

Este artículo se ocupa de regular el plazo para la preparación de los formularios a partir de los cuales serán recolectados los apoyos, así como el término para la recaudación de los mismos en los casos de referendo, iniciativa legislativa y normativa, consulta popular y revocatoria del mandato.

Al analizar este artículo, la Corte encuentra una contradicción parcial del término fijado dentro del artículo 6 y el artículo 10 del objeto de estudio, en cuanto este último cita un plazo de quince (15) días para la inscripción de la iniciativa en la elaboración de formularios, mientras que en el artículo 6 se fija un plazo de seis (6) meses que se cuentan transcurridos ocho (8) días y busca verificar el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa.

Ante la contradicción de términos fijados en ambos artículos, la Corte considera que debe darse aplicación al plazo fijado en el artículo décimo por ser una disposición posterior dentro del proyecto y dado que este comprende dos situaciones: verificar los requisitos de iniciativa y el diseño y elaboración de formularios, por el contrario el artículo 6 solo comprende una de estas situaciones.

No obstante lo anterior, establece la Corte que el artículo décimo respeta y se ajusta a las disposiciones constitucionales en atención a lo cual se declara su exequibilidad.

#### **Artículo 11º.**

Este artículo fija un conjunto de reglas relativas a la documentación que debe realizar el promotor de la iniciativa.

La Corte al efectuar su análisis encuentra que lo único que implanta este artículo es ordenar el trámite de entrega de la documentación requerida para la continuación de la iniciativa de participación y, adicionalmente, establece exigencias especiales respecto de los estados contables, a efectos de ofrecer suficiente transparencia en relación con los recursos que contribuyen al impulso de la iniciativa.

En este sentido, la disposición objeto de estudio se encuentra a fin con el principio de transparencia y con las demás normas que en esta ley definen límites o topes económicos a las contribuciones, razón por lo cual se declara exequible.

#### **Artículo 12º.**

Este artículo se refiere a la competencia del Consejo Nacional Electoral para definir los topes generales e individuales de los aportes que se hacen para el desarrollo de la campaña y la recolección de apoyos. Sobre este artículo la Corte establece que esta facultad se encuentra sustentada bajo importantes propósitos constitucionales que se han reiterado en diferentes pronunciamientos, en los que se establece que la fijación de una competencia para determinar topes a las campañas de los mecanismos de participación ciudadana obedece a finalidades constitucionales. Asignarle tal competencia al Consejo Nacional Electoral encuentra apoyo en las atribuciones que constitucionalmente le fueron asignadas a las autoridades electorales y, en particular, en las dispuestas en el artículo 265 de la Carta Política.

En relación con el segundo de los contenidos del artículo 12, la Corte juzga que la diferenciación de los topes en función del ámbito territorial en el que se desarrolle la iniciativa se apoya en un criterio constitucional aceptable, toda vez que toma en cuenta que, dependiendo de la extensión territorial, los costos de las campañas correspondientes pueden incrementarse o disminuirse. Así la Corte Constitucional declara la exequibilidad de este artículo.

#### **Artículo 13º.**

El artículo 13 del proyecto se ocupa de regular el trámite de verificación de apoyos, función asignada a la Registraduría Nacional del Estado Civil. Esta disposición no plantea problema constitucional alguno puesto que su contenido coincide, en general, con lo señalado en el artículo 19 de la Ley 134 de 1994 declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-180 de 1994. En consecuencia la Corte declara su exequibilidad.

#### **Artículo 14º.**

El presente artículo 14 establece el plazo máximo de cuarenta (45) días dentro de los cuales la Registraduría llevará a cabo la verificación de los apoyos. Dicha verificación únicamente podrá utilizar técnicas de muestreo cuando se trate de iniciativas distritales y de municipios de categoría especial o uno. Además, la disposición referida asigna la competencia al Consejo Nacional Electoral para fijar el procedimiento que debe adelantarse en la verificación de la autenticidad de los apoyos. Estas reglas, que se articulan directamente con lo dispuesto en el artículo anterior del proyecto, se ajustan plenamente a la Constitución puesto que tienen como propósito definir normas de procedimiento que vinculan a la Registraduría en su labor de acreditar el cumplimiento de los requisitos que establecen la ley y la Carta Política, por tal razón la Corte declara la exequibilidad de la disposición examinada.

#### **Artículo 15º.**

Este artículo regula el trámite para certificar el cumplimiento de los apoyos ciudadanos. Allí la Corte consagra una aclaración con respecto a la expresión *“por el período que falte por un mes más”*, en el sentido en que debe ser entendido así: al momento de entregar las firmas e iniciado el proceso de verificación si no se fija un número de apoyos y el plazo de recolección no ha terminado, se debe continuar reuniendo el número de apoyos y el plazo para su recolección, entonces se deben seguir recolectando los apoyos dentro del plazo de seis (6) meses iniciales y un (1) mes más para un total de siete (7) meses.

Luego de la aclaración en la interpretación de la disposición citada, la Corte no encuentra ninguna contradicción de este artículo en relación con la Constitución Política. Así las cosas, lo que regula este artículo es la función que radica en cabeza del Registrador y que se encuentra a su vez reglamentada dentro de la Ley 134 de 1994, con el fin de asegurar la transparencia del proceso de participación, el control de validez de los apoyos y el examen de cumplimiento de los límites de financiación, razones por las cuales la Corte finalmente indica la exequibilidad del artículo objeto de estudio.

#### **Artículo 16º.**

Este artículo hace referencia a la figura del desistimiento por parte del comité promotor. En él la Corte encuentra ajustadas sus disposiciones al contenido de la Carta Política.

Se hace una aclaración sobre el segundo inciso del artículo, indicando que ante el desistimiento en una iniciativa debe entenderse que se encuentran autorizadas para asumir la promoción de la iniciativa, tanto las organizaciones que cuenten con Comité Promotor como las personas naturales que se constituyen como tal. Asimismo, se aclara que el Comité Promotor comprende tanto a personas naturales como a las organizaciones. En consecuencia la Corte declara la exequibilidad del artículo 16.

#### **Artículo 17º.**

Este artículo del proyecto de ley regula la obligación de la Registraduría de conservar los formularios en archivos digitales, reiterándose así que la existencia de medios tecnológicos en ningún momento afecta la validez de los documentos, lo cual se encuentra ajustado a la Carta Constitucional y por ende se declara la exequibilidad del artículo referido.

#### **Artículo 18º.**

Dentro de este artículo se establecen dos reglas; una que indica que únicamente podrán ser objeto de una iniciativa popular legislativa o normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, aquellos asuntos que correspondan a la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial y la otra que define aquellas materias cuyo examen no resulta posible mediante la iniciativa popular y legislativa o la consulta popular ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales.

Para la Corte, no existe algún problema de constitucionalidad de ninguna naturaleza al establecer la procedencia de la iniciativa popular y legislativa de la consulta popular o del referendo ante la respectiva corporación pública, únicamente en aquellas materias que sean de su competencia. La Corte declara exequible el artículo 18.

#### **Artículo 19º.**

El artículo 19 del proyecto establece varias reglas en relación con el trámite que deben surtir algunos de los mecanismos de participación ante las Corporaciones Públicas. En primer lugar, la Registraduría tiene la obligación, luego de adelantar la verificación de apoyos, de remitir a la entidad competente el articulado, la exposición de motivos del referendo o de iniciativa legislativa y normativa de origen popular o de consulta popular de origen ciudadano. En segundo lugar, es obligación que se lleve a cabo la divulgación de

la iniciativa, con los nombres de sus promotores y voceros, el texto del proyecto de articulado y su exposición de motivos en el instrumento de publicación de la corporación pública. En tercer lugar, se fija una regla especial según la cual si se trata de una iniciativa de referendo de origen popular en las entidades territoriales y se obtiene un número de apoyos en la etapa de recolección superior al veinte por ciento (20 %) del censo electoral, debe procederse a su realización sin que sea necesario su trámite ante la corporación correspondiente, sin perjuicio de que surta, en todo caso, el examen de constitucionalidad previsto en el artículo 21 del proyecto de ley. En cuarto lugar se establece una regla general que impone a aquellos eventos en los cuales el proceso de implementación de un mecanismo de participación ciudadana suponga la obligación de adelantar un trámite ante una corporación pública y se produce el vencimiento de la legislatura. Así se asigna un deber de darle curso en la siguiente legislatura dentro de los cinco (5) primeros días del inicio de la misma, a no ser que el Comité Promotor esté de acuerdo con el archivo.

Lo dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo examinado no se opone a la Constitución. Así, exigir la certificación del Registrador como condición para remitir la iniciativa a la corporación pública que deba intervenir en el trámite del mecanismo -inciso primero-, se ajusta a la Carta en tanto asegura su claridad y transparencia. En esa misma dirección, requerir la publicación de la iniciativa constituye una forma idónea para promover el conocimiento de la misma y darle el destacado papel que ocupa. Tampoco plantea ningún cuestionamiento que el artículo que se examina hubiere dispuesto que la iniciativa legislativa y normativa deba hacer su tránsito en la corporación respectiva.

En este sentido, no vulnera la Carta Constitucional el hecho que el referendo llevado a efecto en las entidades territoriales requiera del trámite ante la Corporación Pública. Esta opción legislativa –que constituye una novedad respecto de la legislación preexistente- deja abierta la posibilidad a que los ciudadanos formulen, de manera autónoma, iniciativas normativas y referendos. Por su parte el parágrafo primero del artículo 19 no viola la Carta, en efecto, la Corte lo considera compatible con ella, en tanto profundiza la democracia participativa.

En consecuencia, el artículo 19 es exequible con excepción de la expresión *“salvo que el Comité promotor esté de acuerdo con el archivo”* del parágrafo 2 que, en consecuencia, será declarada inexecutable, expresando:

*“Parágrafo 2°. Cuando para continuar con el proceso de una iniciativa de participación ciudadana se requiera del trámite previo ante una corporación pública de elección popular, y esta deba darle trámite mediante proyecto de ley, ordenanza, acuerdo o resolución de*

*Junta Administradora Local y pueda generarse el archivo de la misma por vencimiento de la legislatura, la corporación respectiva deberá darle curso a la iniciativa en la siguiente legislatura, dentro de los cinco primeros días del inicio de la misma, ~~salvo que el Comité promotor esté de acuerdo con el archivo.~~ (Expresión inexecutable, tachada)”.*

## **Artículo 20º.**

El artículo 20 del proyecto prevé un conjunto de reglas orientadas a regular el trámite de las iniciativas de participación ciudadana en las corporaciones públicas.

Considerando que la Constitución solo prevé la exigencia de la mayoría absoluta en el caso de los referendos constitucionales (art. 378), dicha condición no puede establecerse cuando se trate de un referendo legal aprobatorio dado que en este último caso se sigue la regla general de la mayoría simple –expresión también del principio democrático– cuando se adelanta su trámite en el Congreso. En consecuencia, se declara que el literal a) es executable en el entendido que la aprobación de la ley que somete un proyecto de reforma legal a referendo, se aprueba con la mayoría simple de los miembros de ambas cámaras.

Cabe advertir que el primer inciso del literal a) se ocupa de regular el referendo aprobatorio y no el referendo legal derogatorio al que alude el artículo 170 de la Constitución y cuyo trámite no exige su tránsito por el Congreso de la República. La regulación del referendo territorial se muestra plenamente compatible con la Constitución y con lo dispuesto en su artículo 106 puesto que constituye un desarrollo admisible de dicha disposición.

Por las consideraciones expuestas, el literal a) es executable en el entendido que la aprobación de la ley que somete un proyecto de reforma legal a referendo, se aprueba con la mayoría simple de los miembros de ambas cámaras.

De igual forma el literal b) es declarado executable.

Sobre el literal c) la Corte concluye que el plebiscito no puede versar sobre leyes de presupuesto, ni las referentes a materias fiscales o tributarias -materias enunciadas en el artículo 170 de la Carta-. En consecuencia la Corte declarará la executibilidad del literal c en el entendido *de que el plebiscito tampoco puede versar sobre leyes aprobatorias de tratados internacionales, leyes de presupuesto, ni las referentes a materias fiscales o tributarias.*

Para el caso del literal d), la intervención del Senado de la República en las consultas populares nacionales se encuentra expresamente prevista en el artículo 104 de la Constitución. A su vez, la intervención de las corporaciones públicas territoriales es constitucionalmente posible atendiendo no solo lo señalado en el artículo 105 de la Constitución sino, adicionalmente, al precedente que al respecto fijó la Corte Constitucional al examinar el segundo inciso del artículo 53 de la Ley 134 de 1994.

Así las cosas, el afianzamiento legislativo de una consulta popular de origen ciudadano es compatible con la Carta. Siendo así y habiendo dispuesto la exequibilidad del artículo 9º del proyecto de ley, la excepción prevista para el caso de las iniciativas ciudadanas de consulta popular que cumplan lo dispuesto en el artículo 9º tampoco viola ninguna disposición constitucional.

El literal e) regula el trámite en el Congreso de la convocatoria, mediante Consulta Popular especial a una Asamblea Nacional Constituyente. Para la Corte el literal evaluado no plantea problema constitucional alguno puesto que coincide con lo dispuesto por los artículos 375 y 376 de la Constitución que prevén como uno de los mecanismos de reforma de la Carta a la asamblea constituyente convocada en virtud de consulta popular.

En consecuencia, sobre el artículo 20 objeto de estudio concluye la Corte que se declara el literal a) exequible en el entendido de que la aprobación de la ley que somete un proyecto de reforma legal a referendo, se aprueba con la mayoría simple de los miembros de ambas cámaras.

Las disposiciones reguladas por el literal b) se adecuan a lo reglamentado en la Constitución Política al otorgar la facultad de asegurar que la iniciativa ciudadana se adelante de manera correcta y pueda a su vez ser sujeto de intervención, reiterando los derechos de vocería establecidos dentro del artículo 31 de la Ley 134 de 1994. En este orden de ideas, previo al juicio por parte de la Corte, se declara exequible el literal b) del artículo 20.

El literal c) es exequible en el entendido de que el plebiscito tampoco puede versar sobre leyes aprobatorias de tratados internacionales, leyes de presupuesto, ni las referentes a materias fiscales o tributarias.



Las expresiones del artículo 20, objeto de condicionamiento, se subrayan a continuación:

*“Artículo 20. Trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana son las siguientes:*

(...)

a) *Referendo.* A iniciativa del Gobierno o de la ciudadanía, de acuerdo a los requisitos fijados en la Constitución y la ley, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional o de ley. La ley que sea aprobada por el Congreso deberá incorporar el texto que se somete a referendo.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del artículo 19 de la presente ley, a iniciativa de los gobiernos departamental, distrital, municipal o local o de la ciudadanía, las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales y las Juntas Administradoras Locales mediante ordenanzas, acuerdos o resoluciones que incorporen el texto que se propone para referendo, podrán someter a consideración del pueblo un proyecto de norma.

(...)

c) *Plebiscito.* El Congreso de la República deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito. Cuando, dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República haya informado sobre su decisión de realizar un plebiscito, ninguna de las dos cámaras por la mayoría simple haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo. En ningún caso podrá versar sobre la duración del mandato presidencial ni podrá modificar la Constitución Política”.

#### **Artículo 21º.**

Para la Corte, el primer contenido normativo de esta disposición constituye un desarrollo directo del artículo 4º, al exigir que el trámite de cualquier mecanismo de participación cumpla las exigencias formales y materiales de las que depende su validez. En ese sentido, ordenar que los instrumentos de participación se ajusten a la Constitución y prever para ello una garantía jurisdiccional, se ajusta plenamente a la Carta. Sin embargo, sobre los apartes restantes es necesario hacer varias precisiones:

El literal a) establece la competencia de la Corte para el control constitucional de los mecanismos de participación ciudadana, para el efecto regula algunas de las atribuciones a las que la Carta Política y la Ley 134 de 1994 también se refieren. De esta manera, previa a la definición de su constitucionalidad, es necesario referirse a las competencias que en esa materia se encuentran vigentes.

Del examen de estas disposiciones puede concluirse que el control judicial del referendo constitucional y de la consulta para decidir la convocatoria de una asamblea constituyente tiene las siguientes características: es posterior a la expedición de la ley que dispone convocar al pueblo para que se pronuncie; es previo al pronunciamiento popular; es automático, puesto que no requiere la presentación de demanda ciudadana; solo se ocupa del examen de los vicios de procedimiento de formación del acto; y se rige en principio, por el procedimiento ordinario previsto en el Decreto 2067 de 1991.

Con las particularidades que corresponden y en virtud del artículo 379 de la Constitución, la Corte es entonces también competente para emprender un juicio diferente y adicional al de la ley que convoca al pueblo para pronunciarse sobre la Asamblea Constituyente. Así, en caso de presentarse la demanda correspondiente, la Corte estará habilitada, entre otras cosas, para declarar –de ser el caso- la inexecutable de las normas constitucionales que la Asamblea Constituyente llegare a expedir más allá de los límites temáticos dispuestos por el Pueblo.

En suma, el control judicial de los referendos legales, de las consultas populares y del plebiscito es posterior al pronunciamiento del pueblo; es integral respecto del referendo, de manera que se ocupa de su juzgamiento formal y sustantivo; y es especial respecto de la consulta popular y del plebiscito dado que únicamente examina la validez formal del procedimiento. Es importante señalar que la naturaleza formal del examen de la consulta popular no excluye, en modo alguno, que las normas que se adopten en virtud del mandato popular puedan controlarse mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad (art. 241.4 y 241.5).

Para la Corte, la consagración del control previo de constitucionalidad del texto que se somete a referendo constitucional o de aquel que se presenta a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente, se encuentra conforme a la Constitución. Cabe precisar que la competencia de la Corte respecto de estos dos mecanismos no comprende un juicio por vicios de fondo sino, únicamente, por vicios de procedimiento en su formación, según lo indica el numeral 2 del artículo 241 de la Constitución. El examen del texto previsto por la norma será pertinente no solo para identificar la configuración de

vicios competenciales sino también para asegurar el respeto de las reglas que amparan la libertad del elector.

Ahora bien, lo dispuesto en la norma que se revisa debe entenderse sin perjuicio del control posterior previsto en el artículo 379 de la Carta. De esta manera, la mención que en el literal a) se hace de la revisión judicial previa, no afecta la competencia en la formulación de la demanda respectiva que se consagra en la norma constitucional.

La decisión de exequibilidad referida no se extiende a la competencia que para adelantar el control previo de referendos legales establece el mismo literal a). En efecto, una disposición con igual contenido normativo fue juzgada y declarada inexecutable en la Sentencia C-180 de 1994 por desconocer el numeral 3º del artículo 241. En esa oportunidad, la Corte revisó el artículo 44 cuyo contenido era el siguiente:

***“Artículo 44.- Control previo de constitucionalidad del texto que se somete a referendo. Para evitar un pronunciamiento popular sobre iniciativas inconstitucionales, la Corte Constitucional, cuando se trate de referendos legales de carácter nacional, o el tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa competente, en el caso de referendos normativos departamentales, distritales, municipales o locales, previamente revisarán la constitucionalidad del texto sometido a referendo. La Corte Constitucional o el Tribunal Contencioso-Administrativo competente, según el caso, se pronunciarán después de un periodo de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la iniciativa y el Ministerio Público rinda su concepto”.***

Para este caso, indicó este Tribunal:

*“Debe advertirse en relación con esta norma, que el artículo 241 numeral 2o. de la Carta es categórico en establecer que el control que con anterioridad al pronunciamiento popular debe la Corte Constitucional ejercer, tiene por único objeto examinar la constitucionalidad del acto de convocatoria del referendo para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación. No puede entonces la Corte, so pena de contrariar la Constitución, ejercer un control previo y de contenido respecto del texto mismo que se somete a referendo. Respecto de los actos reformativos de la Constitución, la Corporación únicamente puede ejercerlo por vicios de procedimiento en su formación, y mediando acción pública ciudadana conforme al artículo 241-1 CP.*

Por lo demás, tratándose de referendos sobre leyes, aunque el control constitucional comprende el examen material, sin embargo, es posterior a su expedición al tenor del numeral 3o. del ya citado artículo 241 CP, requiriéndose también de acción ciudadana. Así las cosas, **aún en este caso tampoco podrían instituirse un control previo, pues una previsión en tal sentido -como la que aquí se analiza- desconoce el precepto constitucional que se ha citado. En efecto, el artículo 241, numeral 3o. de la Carta contempla un control posterior respecto del acto de referendo sobre leyes, consultas o plebiscitos del orden nacional;** si dicho control fuera previo, se habría incluido en el numeral 2o.; de otra parte, la circunstancia de que el numeral 3o. señale que respecto de las consultas o plebiscitos el control procede "sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización" corrobora el carácter posterior del control, como quiera que dicha modalidad supone que el acto ya está formado, a lo cual se suma que el control previo es la excepción ya que, en términos generales, lo que existe es el control del acto ya formado.

Respecto del numeral 3o. del artículo 241, en lo que se refiere al pronunciamiento de la Corte sobre "la constitucionalidad de los referendos sobre leyes," **entiende la Corte que su pronunciamiento debe producirse, pues, con posterioridad a la realización del referendo y versar sobre el contenido de la ley que hubiere sido aprobada, o fuere resultante de dicho referendo.** En este caso el pronunciamiento no se limita, pues, como en el de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional, al procedimiento en su formación, sino que recae sobre el fondo mismo de la ley.<sup>17</sup> (Subrayado y negrilla no hacen parte del texto original.)

Con fundamento en esas consideraciones la Corte declaró exequible el artículo objeto de examen, con excepción de las expresiones "la Corte Constitucional, cuando se trate de referendos legales de carácter nacional o" de la primera parte, así como la frase "La Corte Constitucional o" de la segunda parte".

La Corte dispuso sobre la expresión "o a referendo sobre leyes" del literal a) del artículo 21 del proyecto de ley, lo resuelto en la Sentencia c-180 de 1994 que declaró inexecutable las siguientes expresiones "... la corte constitucional, cuando se trate de referendos legales de

---

<sup>17</sup> En esa misma sentencia, al examinar una disposición que establecía un control previo para el plebiscito, indicó la Corte: "Se impone también declarar inexecutable el control previo a que el inciso segundo del artículo 78 del proyecto somete el decreto de convocatoria al plebiscito, por contrariar el numeral 3o. del artículo 241 de la Carta, que instituye un control de constitucionalidad posterior para los plebiscitos del orden nacional, sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización."

*carácter nacional o" y "la corte constitucional o"* contenidas en el artículo 44 del proyecto de ley juzgado en esa oportunidad. En lo demás procederá a declarar exequible el artículo 21.

### **Artículo 22º a 30º.**

El artículo 22 del proyecto prevé una ampliación de las posibilidades para realizar el cabildo abierto, al indicar que comprenderá también a las asambleas departamentales. El artículo 22 suscita una cuestión constitucional específica, en tanto contempla una permisión al momento de efectuar los cabildos, cuando así lo plantee el cinco por ciento (5%) del censo electoral. Para la Corte la realización del cabildo, cuando sean recolectados los apoyos correspondientes, constituye una obligación por parte de la corporación. En esa medida, la expresión "*podrán*" debe interpretarse como una autorización para que los ciudadanos planteen la iniciativa y no, por el contrario, para que la respectiva Corporación Pública opte por dar o no trámite a la misma.

Por otro lado, dentro del artículo 23, considera la Corte que esta disposición no se opone a la Constitución y refleja un desarrollo del artículo 22 del proyecto en el que se prevé la obligación del alcalde y gobernador de asistir al cabildo, en consecuencia, la Corte declara exequible la parte restante del artículo.

Dentro del artículo 24 del proyecto de ley estatutaria se realiza un análisis por parte de la Corte Constitucional en el que se resalta que las disposiciones se adaptan a lo señalado por la Constitución.

El artículo 25 establece una obligación, a cargo de la corporación administrativa correspondiente, de divulgar la realización del cabildo abierto. Encuentra la Corte que este artículo se ejecuta o establece en desarrollo del principio de publicidad y en consecuencia a lo consagrado dentro de la Constitución Política.

Por su parte el artículo 26 que hace parte del proyecto de ley estatutaria alude a las reglas sobre la intervención de ciudadanos y autoridades en el cabildo abierto. La Corte considera que este artículo permite la intervención por parte de las autoridades y de la ciudadanía y que se ajusta a la constitución política declarándose la disposición de este artículo exequible.

Dentro del artículo 27, la Corte no encuentra que se presente ningún tipo de problema respecto a su contenido con lo regulado en de la Constitución Política y se declara igualmente la exequibilidad de este artículo.

El artículo 28 que alude a las reglas relativas a la obligación de responder las diferentes solicitudes planteadas en el curso del cabildo abierto y a las condiciones en que deben ser formuladas, no encuentra ningún tipo de vicio constitucional y en ese orden de ideas se declara su exequibilidad.

Por otro lado, el artículo 29 establece la posibilidad que la respectiva Corporación Publica efectúe la sesión correspondiente en un sitio diferente cuando se traten asuntos que afecten específicamente un municipio, una localidad o un corregimiento. Esta disposición no contradice los preceptos de la Constitución Política y en tal virtud se declara exequible.

Finalmente el artículo 30 indica la obligación de llevar un registro de los cabildos abiertos que lleguen a realizarse, disponiendo su remisión al Consejo Nacional de Participación y al Consejo Nacional Electoral. Esta disposición permite garantizar la publicidad de los diálogos entre la parte de la ciudadanía y las autoridades, encontrándose ajustada a la Carta Política y por ende declarada exequible.

### **Artículo 31°.**

Este artículo establece un conjunto de reglas encaminadas a ajustar la etapa previa al trámite del mecanismo en las corporaciones públicas correspondientes.

Dentro de su literal a) se refiere al plebiscito estableciendo básicamente que el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, debe informar inmediatamente al Congreso de la República la decisión de convocar al pueblo a pronunciarse. Este artículo también conformado por un literal b), que regula la consulta popular nacional, indica que una vez obtenida la firma de todos los ministros y la autorización del Senado de la República, el Presidente de la República podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional. En el literal c) se regulan las consultas populares del orden territorial y finalmente en el literal d) se indican las condiciones formales y la finalidad de este mecanismo expresamente autorizado en el artículo 105 de la Carta Política.

Dentro de este artículo, considera la Corte necesario determinar si la disposición regulada se ajusta a lo indicado dentro de los artículos 115 y 378 de la Constitución Política, en el sentido de que se establece la obligación de todos los ministros de suscribir una iniciativa.

Al analizarse de manera específica estos artículos de la Carta Política se encuentra que se ajustan en su totalidad a lo reglamentado dentro de la misma. En consecuencia, encuentra la Corte que las disposiciones estudiadas se ajustan a la Constitución, declarando la exequibilidad del artículo objeto de estudio.

#### **Artículo 32°.**

Dentro de este artículo del proyecto de ley estatutaria se mencionan algunas reglas relativas al concepto previo en el caso del plebiscito, de una parte, y de las consultas populares nacionales y territoriales, de otra.

Al efectuarse el análisis de esta disposición por parte de la Corte, se encuentra que se ajustan a los mandatos constitucionales, específicamente al observar el primer elemento del articulado que se rige bajo los parámetros señalados por el Congreso en cuanto a la libertad de indicar un término para emitir concepto previo dentro de la corporación. La segunda parte del articulado tampoco evidencia, a juicio de la Corte, ninguna contradicción con la Carta Política al indicar un término para adelantar el trámite de consultas populares territoriales. En este orden de ideas la Corte declara la exequibilidad de este artículo.

#### **Artículo 33°.**

Aquí se regula lo referente a la ejecución de mecanismos de democracia participativa. El estudio realizado por la Corte determina que el primer inciso no presenta ninguna contradicción con las disposiciones constitucionales. Adicionalmente a ello, la Corte considera necesario hacer una precisión dentro de este artículo, consistente en que la convocatoria para el caso de la revocatoria debe seguir las reglas indicadas dentro del artículo 43 del proyecto de ley estatutaria, en virtud de lo cual ésta le concernirá al Presidente o Gobernador según corresponda. En consecuencia, la Corte declara la exequibilidad de este artículo.

#### **Artículo 34°.**

Este artículo comprende la ejecución de campañas a favor o en contra de la abstención de los mecanismos de participación.

La Corte considera que las posibilidades de participación que define el artículo examinado, incluyendo en ellas al gobierno, a los partidos y movimientos políticos y a las

organizaciones sociales, concurren hacia el propósito constitucional de contribuir a la libertad del elector, que estará mejor asegurada en la medida en que la información y argumentación disponible sea mayor.

Dentro del tercer inciso del artículo estudiado, existe una restricción para el Gobierno sobre la accesibilidad a medios de comunicación para establecer su posición frente a la iniciativa de participación. Esta disposición no puede entenderse de manera absoluta, puesto que la intervención de los gobiernos no puede comprender a niveles territoriales diferentes.

Adicional a ello, la abstención se ve como una de las actitudes posibles frente a los mecanismos de participación ciudadana con inequívoco fundamento constitucional, puesto que no solo se trata de una forma colectiva de actuación protegida por el artículo 40 sino que, adicionalmente, es profundamente respetuosa de la libertad individual.

Igualmente considerando que varios de los mecanismos de participación ciudadana exigen la satisfacción de determinados umbrales a efectos de que la decisión que se adopte resulte factible, promover la abstención puede considerarse no solo como una manifestación de la libertad individual sino como una forma efectiva de acción política compatible con el deber de todo ciudadano de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país. En este sentido, se presentan varios pronunciamientos jurisprudenciales que reconocen estas características de los mecanismos de participación ciudadana regulados conforme a lo indicado dentro de la Constitución Política y en consecuencia se declara la exequibilidad del artículo.

#### **Artículo 35°.**

Este artículo regula las competencias del Consejo Nacional Electoral. Estas competencias, después del estudio efectuado por la Corte, se adaptan a las disposiciones constitucionales y a las funciones que tiene a cargo el Consejo Nacional Electoral buscando la igualdad, pluralismo y erradicar la corrupción. La Corte, en ese orden de ideas, declara exequible el artículo.

#### **Artículo 36°.**

Por medio de este artículo se regula la ejecución de la votación popular, previo cumplimiento de los trámites correspondientes. Este artículo, no presenta ningún tipo de



discusión puesto que se adapta de manera clara a las disposiciones constitucionales reguladas sobre la materia, razón por la cual se declara su exequibilidad.

### **Artículo 37° y 38°.**

Estos artículos regulan los elementos o disposiciones de la tarjeta electoral o mecanismo electrónico de votación

No encuentra la Corte que se presenten algún tipo de contradicción entre lo reglamentado por el artículo 37 y las disposiciones constitucionales, por el contrario garantiza el ejercicio libre de los derechos de los ciudadanos y va acorde con la permisibilidad en el uso de mecanismos electrónicos. A su vez el artículo 38 estipula de manera clara y precisa el contenido de la tarjeta electoral, el cual se encuentra ajustado a la Constitución.

Adicional a lo anterior, la regla para votar en bloque el articulado, en un referendo relativo a un único tema, no afecta la libertad del elector tal y como fue destacado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-551 de 2003.

El artículo 38 regula dentro de su literal c) cuestión acerca de la escisión entre la votación para la convocatoria de la Asamblea Constituyente y la determinación de los temas que definirán su competencia, la Corte considera sobre este punto que podría considerarse que contradice el artículo 376 de la Constitución ya que asigna en cabeza del legislador la determinación previa de la competencia, el período y la composición. No obstante lo anterior, la Corte declara la exequibilidad de estos artículos.

### **Artículo 39°.**

Dentro de este artículo, se desarrollan los lineamientos que regulan la normatividad electoral y que se aplican a los mecanismos de participación ciudadana. La Corte dispuso que el artículo examinado es constitucional si se interpreta que la remisión a la normatividad electoral que se prescribe se refiere, a efectos de no desconocer la reserva de ley estatutaria, a aquellas disposiciones en materia electoral que tengan la condición de normas estatutarias.

Se aclara y establece por parte de la Corte, que este artículo analizado se declara exequible aclarando que la remisión a la que se alude por medio de esta disposición se refiere a aquellas disposiciones en materia electoral que tiene el carácter estatutario. En

ese orden de ideas, la expresión subraya de este artículo que se le otorga el carácter de condicionado en los términos expuestos; el texto es el siguiente:

*“Artículo 39. Remisión. Las reglas sobre publicidad, encuestas, escrutinios y reclamaciones vigentes en la normatividad electoral aplicarán a los mecanismos de participación ciudadana que requieren de votación popular. (Expresión subrayada, condicionada).”*

#### **Artículo 40°.**

Este artículo otorga al Presidente de la Republica la facultad de suspender la realización de votaciones en los mecanismos de participación que lo requieran. Sobre esto se establece que el otorgamiento de esta facultad al Presidente, en el caso en que no se haya efectuado los estados de excepción que comprende la Carta Política, puede entrar a desconocer el principio democrático, generando un riesgo sobre la efectividad de los mecanismos de participación. Por esta razón, la Corte establece que **se debe declarar inexecutable la expresión indicada dentro del artículo 40** al concederse una facultad extraordinaria no contemplada en la Constitución. Se declara inexecutable la siguiente expresión:

*“Igual facultad le asiste al Gobierno Nacional para suspender la votación de un mecanismo de participación ciudadana si se observare un ambiente de intimidación para los votantes.” y la expresión “o de haberse decidido por el Gobierno Nacional que ha desaparecido el ambiente de intimidación para los votantes”.*

Por otro lado se determina que la disposición establecida a través de este articulado se encuentra identificada y en consonancia con lo reglamentado para los estados de excepción dentro del articulado de la Constitución Política.

Finalmente, es necesario precisar que aunque el párrafo del artículo estudiado únicamente alude al levantamiento del estado de conmoción, lo que allí se prescribe es aplicable a la totalidad de eventos excepcionales regulados por el artículo 40 del proyecto.

A excepción de la disposición citada o declarada como inexecutable, las demás disposiciones que hacen parte de este artículo se declaran executables por parte de la Corte. De la siguiente manera:

**“Artículo 40. Suspensión de la votación.** Durante los estados de conmoción interior, guerra exterior o emergencia económica, el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros mediante decreto, podrá suspender la realización de la votación de un mecanismo de participación ciudadana. ~~Igual facultad le asiste al Gobierno Nacional para suspender la votación de un mecanismo de participación ciudadana si se observare un ambiente de intimidación para los votantes.~~

(...)

*Parágrafo. Dos meses después de haberse levantado el estado de conmoción, ~~o de haberse decidido por el Gobierno Nacional que ha desaparecido el ambiente de intimidación para los votantes,~~ deberá realizarse la votación del mecanismo de participación ciudadana que había sido aplazada, conforme al presente artículo. (Disposiciones inexecutable, tachadas)”.*

#### **Artículo 41°.**

Este artículo establece las condiciones de apoyo en la votación, las cuales deben cumplirse para que un determinado pronunciamiento popular sea obligatorio.

Con respecto al literal a) de este artículo que indica la necesidad de la mayoría en el censo electoral, se complementa con lo establecido dentro del artículo 79 de la Ley 134 de 1994 y lo indicado sobre este mismo punto en la Sentencia C -180 de 1994. Así, la Corte declara la exequibilidad de este literal.

Al revisar por parte de la Corte lo que se ha definido como umbral establecido y mayorías, se observa que lo que allí se menciona respeta los postulados fijados dentro de la Constitución Política. Por consiguiente, son varios los motivos por los cuales la Corte decide declarar el citado artículo conforme a la Constitución:

En primer lugar porque la reducción de un umbral es admisible en tanto facilita la implementación del mecanismo de revocatoria bajo la condición de que asegure una base mínima suficiente que confiera seriedad al proceso, proteja los derechos políticos de los ciudadanos electos y garantice la estabilidad territorial. En ese marco, la Corte concluyó que un segundo elemento que indica un porcentaje del cincuenta y cinco por ciento (55 %) impide que un número muy reducido de personas tenga la capacidad de afectar una decisión adoptada previamente con un apoyo democrático más amplio.

Adicionalmente, la exigencia de la mayoría absoluta a favor de la propuesta no se opone a la Constitución y un tercer argumento que establece profundiza el carácter democrático del mecanismo y elimina la posibilidad de que reglas que establezcan mayorías calificadas tengan como efecto el predominio de decisiones minoritarias.

En consecuencia, la Corte declara la exequibilidad de la disposición estudiada.

#### **Artículo 42°.**

Este artículo 42 del proyecto de ley estatutaria regula la aprobación por voto popular de los asuntos sometidos a mecanismos de participación democrática.

Dentro del artículo, no se regula la totalidad de los mecanismos de participación democrática, solo reglamenta el referendo y la consulta popular.

En el análisis efectuado por parte de la Corte se encuentra que conforme a las disposiciones constitucionales no resulta acertado fijar la palabra edil por considerarse contrario a lo establecido dentro de la Constitución Política. Por lo anterior, se observa una falta de claridad ya que las Juntas Administradoras Locales deben conformarse por varios ediles y la redacción actual puede poner en riesgo la efectividad de la decisión adoptada en consulta popular, puesto que dentro de ésta todos los integrantes son ediles. Por lo tanto la Corte considera pertinente declarar inexecutable la expresión “o el edil” que se encuentra en el inciso final del artículo 42.

El contenido restante fijado por el artículo 42 del proyecto de ley estatutaria se declara executable.

#### **Artículo 43°, 44° y 45°.**

Dentro de estos tres artículos del proyecto de ley estatutaria se regulan los elementos sobre la revocatoria del mandato. Al respecto se encuentra que se ajustan a las disposiciones citadas dentro de la Constitución y se declara en consecuencia su executable.

#### **Artículo 46° y 47°.**

Estos artículos regulan la decisión posterior de las normas sometidas a referendo. Sobre el particular se estudiaron cuatro elementos que se indican así:

1. Las disposiciones aprobadas o derogadas mediante un referendo no pueden ser sometidas nuevamente a discusión o debate dentro de los dos años siguientes.
2. Cuando se hubiere adelantado un referendo derogatorio o aprobatorio se prohíbe impulsar nuevamente un referendo respecto de la misma materia durante los dos años siguientes.
3. Se establece la denominación de las disposiciones adoptadas, tomando en cuenta la corporación pública competente para amparar o derogar las normas cuya decisión fue tomada por el pueblo.
4. Se prevé que en los casos de leyes o actos legislativos objeto de aprobación mediante referendo deberá encabezarse con la siguiente expresión: “El pueblo de Colombia decreta.

Al analizar este artículo resulta necesario retomar y dar aplicación a la Sentencia C-180 de 1994 que en su momento declaró la exequibilidad del artículo 46 del proyecto de ley en su oportunidad, en el que se dispuso que cuando se trate de referendos aprobatorios o derogatorios de carácter nacional no podrá solicitarse referendo sobre el mismo asunto sino hasta pasados dos años.

Por otro lado, sobre las restricciones que se indican dentro de este artículo sobre el pronunciamiento de un asunto por medio de un referendo constitucional resultan en afinidad con la Constitución Política y a su vez dotan de estabilidad el trámite de referendo.

Se observa que el contenido normativo del artículo 47 del proyecto de ley de la sentencia referida es idéntico al del artículo 47 de la Ley 134 de 1994, motivo por el cual la corte resuelve apegarse a lo resuelto en la Sentencia C-180 de 1994 que declaró exequible el proyecto de ley en su momento, igual que el artículo 46.

#### **Artículo 48°.**

El artículo 48 regula la definición de la rendición de cuentas, precisa sus principales medios de acción, fija sus finalidades y enuncia una de sus formas de materialización cuando se trata del Congreso de la República.

Dentro del estudio realizado por la Corte del presente artículo, se encuentra que el contenido de éste constituye un desarrollo de lo que se menciona en los artículos 40, 103 y 270. Adicional a ello, la Corte arguye que sobre este artículo no se configuran elementos

que hagan necesario, mediante una sentencia aditiva, extender el régimen de rendición de cuentas sobre los congresistas.

Se establece que los artículos 73 a 75 del proyecto de ley estatutaria permiten desarrollar el tema de la rendición de cuentas. En consecuencia, la Corte declara la exequibilidad del artículo 48 del proyecto de ley.

#### **Artículo 49°.**

Este artículo se centra en la caracterización de la rendición de cuentas, así como en los principios y los elementos que la configuran. La Corte encuentra el contenido del artículo acorde con las disposiciones que ésta regula, en especial con el artículo 209, al hacer referencia a los principios de la administración pública.

#### **Artículo 50°.**

Este artículo establece el carácter obligatorio de la rendición de cuentas en atención a sus finalidades, indicando el tipo de acciones que comprende y precisa su régimen, definiendo las entidades que se encuentran vinculadas a esta obligación.

La Corte encuentra ajustados a la Constitución las disposiciones señaladas y reguladas por medio de este artículo; esto es la exclusión del régimen de rendición de cuentas de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta; por tanto se declara la exequibilidad de la norma.

#### **Artículo 51° y 56°.**

Ambos artículos hacen referencia al Manual Único de Rendición de Cuentas. A juicio de la Corte y frente a los criterios que comprenden los artículos éstos no contradicen la Constitución Política. Frente a esto, la Corte indica que no hay motivo para afirmar que los elementos de la rendición de cuentas fijen una disminución o aminoración de las formas de acceder de los ciudadanos a información de carácter pública sino que permiten el ejercicio de actividades en concordancia con lo señalado por los artículos 20, 40 y 209 de la Constitución.

Sobre el contenido de los Manuales Únicos de Rendición de Cuentas y su carácter obligatorio para las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial, se encuentra que el inciso segundo del artículo 51 fija que los contenidos de estos manuales

constituyen recomendaciones, no ordenes, prohibiciones o mandatos de carácter obligatorio. Ahora bien, esta disposición de fijar manuales para la rendición de cuentas no está prohibida por la Constitución Política.

Sobre el mismo punto, la Corte considera pertinente mencionar que los contenidos de estos manuales no deben comprender temas o disposiciones que sean de reserva de ley estatutaria, sino solamente elementos metodológicos, así como no interferir en la competencia del organismo de control - Contraloría General de la República - como se regula dentro de la Constitución Política. En ese orden de ideas se declara la exequibilidad del artículo citado.

#### **Artículo 52° - 54°, 55° y 57°.**

Dentro de los artículos 53 a 55, se regula lo referente al desarrollo y ejecución de la rendición de cuentas. El contenido de estos artículos se ajusta a las disposiciones establecidas dentro de la Constitución Política.

Estas normas establecen instancias en las que se pueda evaluar la gestión y ejecución de las diferentes entidades del Estado e igualmente elementos institucionales sobre el control ciudadano, circunstancias que se consagran dentro de los artículos 103 y 270 de la Carta Política. En este sentido, se determina que dichos artículos se ajustan a las disposiciones constitucionales.

Por otro lado, con respecto al artículo 57 del proyecto de ley estatutaria, la Corte encuentra que la rendición de cuenta constituye una expresión democrática puesto que brinda controles dentro de los diferentes órganos del Estado y está alineada con lo promulgado en los artículos 114, 312 y 318 de la Constitución Política, razones por las cuales se desarrolla o ejecuta en virtud de disposiciones constitucionales, declarándose exequible.

#### **Artículo 58° y 59°.**

Dentro de estos artículos del proyecto de ley estatutaria se regulan y establecen las reglas que van ligadas a la rendición de cuentas por las corporaciones públicas territoriales.

El contenido de los artículos se enfoca en cómo las corporaciones deben dar a conocer sus actividades para ejercer un mayor control por parte de los ciudadanos, todo lo cual se traduce en desarrollo de los artículos de la Constitución Política, específicamente los

artículos 40, 103 y 209. Por tanto, la Corte decide declarar la exequibilidad de los artículos 58 y 59 del proyecto de ley.

### **Artículo 60° y 66°.**

Dentro de los artículos 60 y 61 del proyecto, se define lo que la ley denomina el control social a lo público. Mediante dichos artículos, el legislador busca determinar una forma de control que permita hacer un acompañamiento a los mecanismos participación democrática directa. Establecer esta forma de intervención no contraría, ni vulnera en ningún momento alguna disposición constitucional, sino por el contrario surge como una herramienta que permite ejercer una mayor vigilancia del poder político regulado dentro de los artículos 40, 103 y 270 dentro de la Carta Política, razón por la que la Corte ve estas disposiciones ajustadas a los fines constitucionales.

A pesar de lo anterior, dentro del inciso tercero del artículo 60 se desconoce la Constitución al establecer una expresión muy amplia ya que hace referencia al control social, e indica que al final de cada año quien realice el control social deberá efectuar un balance de su ejercicio y presentarlo a la ciudadanía, configurando una disposición amplia que se torna excesiva reflejándose en un desconocimiento de la libertad de las personas.

Se reitera también por parte de la Corte, que dentro del inciso segundo del artículo 61 a la Ley 142 de 1994 no desconoce la reserva de ley estatutaria.

En ese orden de ideas, se declara exequible el artículo 60 y 61 menos la expresión *“En todo caso, quien realice control social, en cualquiera de sus modalidades, deberá realizar al final de cada año un balance de su ejercicio y lo presentará a la ciudadanía”* del artículo 60.

Dentro de los artículos 62 - 64 y 66 y las disposiciones que mediante estos se reglamenta, no constituye ningún tipo de vulneración a la Constitución Política.

Por su parte, en el artículo 65 se declara la inexecutable del aparte que indica que para el cumplimiento de estas disposiciones se sujeta a las normas especiales contenidas en la Ley 142 de 1994.



### **Artículo 67°- 72°.**

Sobre el artículo 67, considera la Corte que la disposición se ajusta a la Constitución puesto que se ciñe a ampliar las posibilidades de registro de las redes de veedurías, lo cual permite establecer un procedimiento de publicidad y solventar posibles dificultades.

Dentro del artículo 68, en posterior estudio de la Corte se encuentra que éste se adapta a las disposiciones constitucionales y se declara la exequibilidad del mismo.

Por otro lado, dentro de los artículos 69 y 70 se destaca que en el párrafo primero del artículo 70 la referencia que se hace al C.C. debe entenderse que se hace al C.P.A.C.A. y adicional a ello, se indica que el plazo fijado de 6 meses no puede afectar las garantías procesales en los términos de responsabilidad fiscal y tampoco la modificación de etapas y procesos regulados por la Ley 620 de 2000, expresiones condicionadas por la Corte.

Finalmente, sobre el artículo 71 se encuentra que las disposiciones se ajustan a la constitución y se declara su exequibilidad. En iguales circunstancias se declara el artículo 72.

### **Artículo 73°- 75°.**

Los artículos 73, 74 y 75 establecen las reglas aplicables a las corporaciones públicas de elección popular. Estas disposiciones tienen como propósito general promover el acceso de la ciudadanía a las instancias de decisión representativas.

Para ello se promueven formas de divulgación de la información y se prevé la posibilidad de que el Congreso, las asambleas, los concejos y las Juntas Administradoras Locales, fijen formas de acercamiento a la ciudadanía. Este propósito cuenta con indudable apoyo constitucional y por ello considera la Corte que las obligaciones asignadas por estos artículos a las corporaciones públicas deben ser declaradas exequibles.

En la revisión del artículo 74, se establece que su desarrollo no debe contravenir las normas que en relación con el funcionamiento de cada una de las corporaciones se encuentren actualmente vigentes. Dicho artículo es complementario de la regulación contenida en los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5ª de 1992, en los que se prevén, entre otras cosas, la posibilidad de los ciudadanos de participar en el estudio de los proyectos de ley y la obligación de hacer públicas las observaciones.

Previo al estudio en este sentido, la Corte declara exequibles los artículos referidos.

#### **Artículo 76°.**

El artículo 76 del proyecto determina la obligación de que los organismos de control intervengan, como mecanismo para garantizar el derecho a la participación ciudadana, con el fin de conferirle prioridad y darle un trámite más expedito, eficiente y efectivo a las denuncias y querellas de la ciudadanía.

La disposición establecida resulta ajustada a la Constitución, puesto que la facultad de presentar denuncias constituye un instrumento fundamental para hacer efectivo el control social. En esa medida el establecimiento de un régimen de prioridad para aquellas peticiones formuladas en desarrollo de tal control es compatible con la Carta, entendiéndose que no autoriza al organismo correspondiente para alterar las etapas, términos y garantías que se encuentran previstas en las normas que disciplinan cada uno de tales procedimientos y que, en consecuencia, resguardan el principio de legalidad y el debido proceso.

#### **Artículos 81° - 84°.**

Dentro de estos artículos del proyecto de ley se establecen reglas para el funcionamiento de los órganos que en el nivel territorial inciden de manera directa en la configuración, aplicación y seguimiento de las políticas públicas.

En los artículos 81 y 82, específicamente, se regula lo relacionado a los organismos territoriales para el desarrollo de política pública en materia de participación ciudadana, disposición, que se encuentra identificada y moderada dentro de la Constitución Política.

Igualmente, el surgimiento o creación de consejos en los municipios de categoría especial, es un elemento que resulta acorde con lo señalado dentro de la Carta Política. Para la creación de estos consejos no se regula el tipo de entidad, ni la naturaleza jurídica del mismo, razón por la que recae sobre las entidades territoriales estas competencias, en todo caso bajo el lineamiento de los principios democráticos.

A su vez, dentro del artículo 83 se dispone la creación de los Consejos de Participación, elemento que encuentra total complementariedad con la constitución.

Finalmente, la asignación de funciones a los Comités Regionales de Moralización a juicio de la Corte no se encuentra contradicción alguna con la constitución. En ese orden de ideas, se declara la exequibilidad de los artículos 81 a 84.

### **Artículo 77°- 80° y 85°.**

Los artículos 77, 78, 79, 80 y 85 hacen parte de la ordenación institucional establecida en la ley para promover la participación ciudadana.

Sobre el estudio de las disposiciones efectuado por parte de la Corte, se puede concluir que la adopción de normas que establecen una institucionalidad específica para la promoción de la participación, se encuentra respaldada por parte de la Constitución Política de manera directa.

A ello se suma que al establecerse la creación de un gobierno asesor que tiene como fin efectuar reuniones de carácter periódico y de facilitar la participación ciudadana como lo prevé el artículo 85, permite garantizar el principio de la democracia y profundizar en el mismo. Así las cosas, analizadas estas disposiciones, se encuentra que se adecuan e identifican con lo indicado sobre la materia dentro de la Constitución Política. La única excepción que fija la Corte está en el artículo 79 y el parágrafo que lo integra.

Dentro del artículo 80 literal c) consistente en evaluar de manera permanente la oferta participativa estatal para sugerir al Gobierno Nacional la eliminación, fusión, escisión y modificación de las instancias y mecanismos de participación ciudadana existentes, no implica una autorización para que el Gobierno ajuste los mecanismos e instancias de participación, prescindiendo de la intervención del Congreso en los casos en que ello sea exigible, atendiendo la reserva de ley establecida en el literal d) del artículo 152 de la Constitución.

Sobre el papel del Consejo Nacional de Participación –como instancia asesora del Gobierno para la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana- no es posible autorizar a dicho Consejo para que en una decisión mayoritaria y sin consultar los grupos sociales correspondientes, reemplace a la mitad de los representantes de la sociedad civil, pues ello vulnera el principio democrático y, en especial, la obligación del Estado de asegurar la participación de todos en las decisiones. Esta estipulación implicaría una infracción del artículo 39 de la Carta Política.

En virtud de lo anterior, se declarará inexecutable el párrafo transitorio del artículo 79 que dice: “A los dos años de conformado el Consejo Nacional de Participación, la mitad de los miembros de la sociedad civil serán reemplazados por aquellos miembros que el Consejo decida por mayoría. Los nuevos miembros ejercerán su periodo por cuatro años.” Lo demás que comprende este artículo se declara executable, y en relación con los demás artículos citados la Corte declara la executibilidad de los mismos por adecuarse a la Constitución Política.

#### **Artículo 86°- 89°.**

Las disposiciones de estos artículos se adecuan con los objetivos generales de la ley. En ellas se prescribe el funcionamiento de sistemas y oficinas territoriales destinadas a la profundización del derecho a la participación, asignándoles funciones de enorme importancia en relación con las diversas dimensiones de realización del principio democrático y del mandato de promoción de la participación.

La Corte considera que la redacción del artículo 87 del proyecto permitiría concluir que la creación de la oficina a la que allí se hace referencia, así como la definición de su adscripción a una de las secretarías, depende exclusivamente de lo que señale el gobernador o el alcalde correspondiente, puesto que se utiliza la expresión “*las administraciones y gobiernos territoriales*”.

Esta interpretación resultaría contraria a la Constitución y, en particular a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 300 que asigna a las asambleas departamentales la responsabilidad consistente en determinar la estructura de la administración departamental y las funciones de sus dependencias y lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 313 que prevé para los concejos municipales idéntica atribución. Por eso, el artículo 87 debe interpretarse como que las expresiones “*las administraciones*” o “*gobiernos territoriales*” se refieren a las corporaciones públicas que, según la Constitución, son las competentes para la creación de entidades en el orden departamental y municipal.

Sobre el artículo 87 y la distinción que éste plantea, al mencionar a los departamentos con más de un millón de habitantes y a los municipios de categorías especiales (primera y segunda) así como los distritos con el objetivo de definir la posibilidad de crear las oficinas a las que allí se hace mención, encuentra apoyo indiscutible en los artículos 302 y 320 de la Constitución. Esto no implica, desde luego, que las entidades territoriales restantes no puedan identificar medidas alternativas.

Concluye la Corte entonces, que son exequibles de manera simple los artículos 86, 88 y 89, y que el artículo 87 es declarado exequible bajo el condicionamiento de que las expresiones “*las administraciones*” o “*gobiernos territoriales*” se refieren a las corporaciones públicas.

#### **Artículo 90°- 93°.**

Estos artículos se encargan de regular lo referente a acuerdos participativos o presupuestos participativos.

No se encuentran de manera clara y precisa regulados los acuerdos participativos y su forma de funcionamiento según el estudio realizado por la Corte. El fin de profundizar la participación de la ciudadanía en la configuración de los presupuestos territoriales encuentra apoyo en varias disposiciones constitucionales tales como los artículos 1, 40, 311 y 342.

La Corte al entrar a considerar los acuerdos participativos en los debates presupuestales, no encuentra objeción constitucional alguna frente a los artículos examinados. En consecuencia, la Corte declara exequibles los artículos 90, 91, 92 y 93.

#### **Artículo 94°- 99°.**

Dentro de los artículos 94 y 98 del proyecto de ley se prevé un conjunto de reglas orientadas a definir y asegurar los denominados gastos de participación y a fijar aquellas inversiones prioritarias en materia de participación ciudadana.

Para la Corte tales disposiciones constituyen un importante desarrollo del texto constitucional. En efecto, la delimitación precisa qué es un gasto en participación y asegura una destinación real y efectiva de recursos públicos para el desarrollo de la democracia, evitando su empleo para cubrir gastos lejanamente relacionados con los procesos de participación ciudadana. La definición hecha por el legislador estatutario, en opinión de la Corte, no resulta deficitaria en tanto se refiere a las dimensiones centrales en las que se manifiesta la participación, esto es, la elaboración, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas, asegurando que tales recursos constituyan un aporte real a los diferentes escenarios en los que se promueve la democracia participativa.

Las disposiciones reguladas por estos artículos tienen como propósito afianzar la reglamentación relativa a la financiación estatal de los programas de participación ciudadana y en esa medida, responden al deber del Estado de garantizar el derecho de los ciudadanos a conformar, ejercer y controlar el poder político. La definición de los recursos que se pueden destinar a la creación de un fondo, con el propósito específico de hacerlo, fijar las reglas para su administración y la autorización para replicar ese diseño en el nivel territorial, encuentra entonces un apoyo constitucional claro en las normas que reconocen y garantizan el derecho de participación, así como en las reglas y principios que rigen en materia presupuestal.

Sobre este articulado la Corte determina que se encuentra ajustado a la constitución y los declara exequibles.

#### **Artículo 100° y 101°.**

En lo que tiene que ver con el artículo 100 del proyecto de ley estatutaria se establece que al gobierno territorial le está permitido llevarlo a cabo sin perjuicio de que las autoridades respectivas definan autónomamente la destinación de los recursos. A juicio de la Corte se considera que ello no implica una limitación para que en los diferentes niveles territoriales se ejecute este importante ejercicio de democracia participativa y en consecuencia se declara la exequibilidad del artículo.

En relación con el artículo 101, encuentra la Corte una serie de incentivos que se identifican con lo indicado dentro de la Constitución Política. La creación de espacios y reconocimientos por la promoción y ejecución de programas en materia de participación ciudadana guarda correspondencia con la importancia que ésta materia tiene para la Carta y con el reconocimiento del deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país. En este sentido encuentra el contenido de este artículo afinidad con el artículo 355 de la Carta, por tal razón la Corte lo declara exequible.

#### **Artículo 102° - 113°.**

En relación con esta parte del articulado del proyecto de ley estatutaria y teniendo en cuenta las disposiciones que regulan la materia dentro de la Constitución Política, la Corte encuentra ajustado este acápite y declara su exequibilidad de conformidad a la afinidad e inexistencia de contradicción con las disposiciones constitucionales

## **ANÁLISIS DE EXEQUIBILIDAD, INEXEQUIBILIDAD Y ESTARSE A LO RESUELTO- SENTENCIA 150 DE 2015**

### **Exequibles**

Artículos: 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112 y 113.

### **Exequibilidad condicionada**

- Parágrafo 1º artículo 6
- Primer inciso del literal a) artículo 20
- Literal c) artículo 20
- Artículo 39
- Artículo 70
- Artículo 87

### **Inexequibles**

Asimismo, la Corte determinó los artículos que, por no ajustarse a los principios constitucionales, fueron declarados inexequibles; estos fueron:

- Parágrafo 2 artículo 19. Se declaró inexequible la expresión "salvo que el comité promotor este de acuerdo con el archivo"
- Artículo 40. No se acepta la expresión. "igual facultad le asiste al gobierno nacional para suspender la votación de un ambiente de intimidación para los votantes", y la expresión "o de haberse decidido por el gobierno nacional que ha desaparecido el ambiente de intimidación para los votantes".
- Artículo 42. Es declarada inexequible la palabra " edil".
- Inciso 4 artículo 60. No es aceptada la expresión " en todo caso quien realice control social, en cualquiera de sus realice control social, en cualquiera de sus modalidades deberá realizar al final de cada año un balance de su ejercicio y lo presentara a la ciudadanía".

- El artículo 152 es declarado inexecutable en su totalidad.
- El párrafo transitorio del artículo 79 se declara totalmente inexecutable.

### **Estar a lo resuelto**

- Artículo 47, ESTAR A LO RESUELTO en la sentencia C-180 de 1994 que declaró EXECUTABLE el artículo 47 del proyecto de ley entonces examinado.
- Artículo 21, en relación con la expresión “o a referendo sobre leyes” del literal a), ESTAR A LO RESUELTO en la sentencia C-180 de 1994 que declaró INEXECUTABLES las siguientes expresiones "... la Corte Constitucional, cuando se trate de referendos legales de carácter nacional o." y "La Corte Constitucional o..." contenidas en el artículo 44 del proyecto de ley juzgado en esa oportunidad. En lo demás, declarar EXECUTABLE el artículo 21.

### **DEROGATORIAS Y CONCORDANCIAS**

Conforme a las disposiciones anteriores en la materia, a continuación se hace un análisis de la normatividad que resulta derogada, sustituida o conculca con la nueva ley de participación democrática.

#### **LEY 134 DE 1994**

##### **a. Derogatorias**

Artículos contrarios o derogados de la Ley 134 de 1994:

10, 11 12, 13, 14, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, inciso 1° del 50, inciso 1° del 52, inciso 1° del 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 69, 70, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, todos los artículos del título IX , 100, 104 y 105.

##### **b. Vigencias**

Conservan su vigencia los siguientes artículos de la ley 134 de 1994, al ser materias no tratadas en el proyecto de ley o ser artículos que no resultan contradictorios con ninguna de las nuevas normas materia de revisión de la Sentencia 150 de 2015:



- (i) Los artículos 1º al 9º, que corresponden al Título I de la Ley, en donde se establece el objeto de la misma y se fijan las definiciones pertinentes.
- (ii) El inciso final del artículo 10 de la Ley 134 no debe entenderse derogado.
- (iii) El artículo 15, relativo a los efectos de la inscripción de iniciativas populares legislativas y normativas ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente.
- (iv) El artículo 20, referente a la recolección de apoyos por correo para las iniciativas legislativas o las solicitudes de referendo
- (v) El artículo 36, relativo a los referendos derogatorios de ciertos actos legislativos.
- (vi) El artículo 37, en donde se establece cuando no hay lugar a referendos derogatorios.
- (vii) El inciso segundo del artículo 50, en donde se señala que no podrán ser objeto de consulta popular los temas que supongan una modificación de la Constitución Política.
- (viii) El artículo 51, relativo a las consultas populares de carácter departamental, distrital, municipal y local.
- (ix) El inciso segundo del artículo 52, en lo tocante donde a que no podrán ser objeto de consultas populares proyectos de articulados ni convocatorias a asambleas constituyentes sino bajo los parámetros señaladas en el artículo 376 superior.
- (x) El segundo inciso del artículo 53, relativo al concepto previo de conveniencia de las asambleas, consejos o juntas administrativas locales, sobre las consultas populares.
- (xi) Artículo 65, en lo referente a la motivación de la revocatoria.
- (xii) El artículo 67, relativo a la convocatoria a la votación en las entidades territoriales para la revocatoria del mandato.
- (xiii) El artículo 68, respecto a la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para revocatoria del mandato.
- (xiv) El artículo 71, referido a la inscripción de candidatos.
- (xv) El artículo 73, en relación a la ejecución inmediata de la revocatoria.
- (xvi) Los artículos que integran el Título X, exceptuados los artículos 97 y 98
- (xvii) El artículo 99, respecto al derecho de los particulares a participar en la gestión administrativa.
- (xviii) El artículo 106, relativo a la remisión a normas electorales.
- (xix) El artículo 107, en relación a la declaración de resultados por parte del Consejo Nacional Electoral o del Registrador del Estado Civil.
- (xx) El artículo 108, relativo al archivo sobre los mecanismos de participación ciudadana que debe llevar la Registraduría Nacional del Estado Civil”.

### **c. Inexequibilidades de la Ley 134 de 1994**

La sentencia 180 de 1994 estableció la inexecutableidad de los siguientes artículos: 17, 90, 101, 102 y 103.

#### **CONCORDANCIAS DEL ARTICULADO DE LA LEY 1757 DE 2015**

- Artículo 1, con el 1 de la Ley 134 de 1994.
- Artículo 2, con las leyes 489 de 1998, 1474 de 2011 y 152 de 1994.
- Artículo 3, con los artículos 2, 3, 7, 8 y 9 de la Ley 134 de 1994.
- Artículo 5, con el inciso final del artículo 10 de la Ley 134.
- Artículo 6, con artículo 65, en lo referente a la motivación de la revocatoria
- Artículo 11, con el artículo 20 de la Ley 134 de 1994.
- Artículo 12, parágrafo segundo con el Código de Comercio(En relación con los comerciantes y las sociedades)
- Artículo 18, con el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 5 de la Ley 134.
- Artículo 20, literal d) con el inciso segundo del artículo 50 de la Ley 134 de 1994.
- Artículo 21, con la Ley 1437 de 2011 y el segundo inciso del artículo 53 de la Ley 134 de 1994.
- Artículo 32, con el inciso segundo del artículo 52 de la Ley 134 de 1994.
- Artículo 33, con el artículo 2 de la Ley 1745 de 2014.
- Artículo 34, con el Acto legislativo 2 de 2004.
- Artículo 38, literal b) con el inciso segundo del artículo 52 de la Ley 134 de 1994.
- Artículo 39, con la Ley 134 artículos 91, 92, 93, 94, 95 y 96 y con la Ley Estatutaria 1475 de 2011.
- Artículo 50, con el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011.
- Artículo 51, con el artículo 72 y 78 de la Ley 1474 de 2011.
- Artículo 52, con el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011.
- Artículo 55, con el artículo 33 Ley 489 de 1998.
- Artículo 60, con los artículos 99 de la Ley 134 de 1994, 62 de la Ley 142 de 1994 y 34 de la Ley 489 de 1998.
- Artículo 61, con el artículo 62 de la Ley 142 de 1994.
- Artículo 62, con los literales a) de la Ley 1437 de 2011, d) de la Ley 472 de 1998, y e) de la Ley 393 de 1997.
- Artículo 63, con artículo 62 ley 142 de 1994 y la Ley 850 de 2003.
- Artículo 65, con la Ley 142 de 1994.

- Artículo 66, con los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 de la Ley 850 de 2003.
- Artículo 68 literal d), con el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993.
- Artículo 70, en texto se hace referencia al Código Contencioso Administrativo (Derogado), no obstante, se debe entender la remisión al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adoptado mediante la Ley 1437 de 2011; y con la Ley 610 de 2000.
- Artículo 74, con los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5ª de 1992.
- Artículo 84, con el artículo 65 de la Ley 1474 de 2011.
- Artículo 90, con la Ley 152 de 1994.
- Artículo 91, con la Ley 152 de 1994.
- Artículo 98, con el artículo 18 del Decreto-ley 111 de 1994.
- Artículo 100, con la Ley 152 de 1994.
- Artículo 105, con la Ley 99 de 1993 y el artículo 37 de la Ley 685 de 2001.
- Artículo 106, con el artículo 37 de la Ley 685 de 2001.
- Artículo 107, con la Ley 99 de 1993 y artículo 37 de la Ley 685 de 2001.

## CAPITULO IV

### **SOCIALIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE REGLAMENTACIÓN DE LA LEY LEY ESTATUTARIA DE PARTICIPACION CIUDADANA 1757 DEL 6 DE JULIO DE 2015**

Si bien es cierto, el objetivo principal de la ley pretende proteger y promover el derecho a participar en la vida política y a formar parte de las decisiones públicas por parte de la sociedad civil; para esto, la construcción de la nueva Ley de participación ciudadana 1575 formuló un proceso incluyente donde además de las organizaciones sociales y el Ministerio del Interior, la sociedad civil formó parte activa del proceso de construcción de la ley.

A pesar que este proceso ha avanzado de manera efectiva tanto en su trámite en el congreso como en el comunicado de la Corte Constitucional declarando la exequibilidad e inexecutable de la totalidad de los artículos, aún faltan aspectos que permitan promover y garantizar el funcionamiento de la ley de manera determinante. Es por esto que en este capítulo se expondrán las propuestas de reglamentación, para aquellos aspectos que finalmente permitirán la puesta en marcha de la Ley 1757 de 2015. En primer lugar, se examinará la Ley 1757 de 2015 para describir las disposiciones por cada título que están por reglamentar. En segundo lugar, se elaborarán las propuestas para los artículos que faltan por reglamentar, y finalmente se explicará cómo serán socializadas con el gobierno nacional las propuestas que surjan para complementar la reglamentación de la Ley.

Se entiende que para poner en marcha la ley, hace falta reglamentar una serie de disposiciones por parte del gobierno nacional con el fin de crear las condiciones necesarias para que la esta tenga un impacto exitoso en la sociedad, a continuación se analizarán los artículos que tienen falencias en el desarrollo del proceso de reglamentación.

Desde que se enuncia el objeto de la ley, se observan elementos que permiten determinar el papel del gobierno y las instituciones públicas en la implementación de la misma. En el art. 2 se determina que todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad; en este sentido el papel del gobierno consistiría en hacer explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia de tal forma que se pueda garantizar desde el comienzo la transparencia de la implementación de la ley.

## MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Respecto a los mecanismos de participación, el art. 9 de la ley plantea los requisitos legales para que se puedan recolectar los apoyos sobre cualquiera de estos, en este sentido se estipulan cómo se debe dar este proceso de la siguiente forma:

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 el Senado de la República respectivamente, se requiere del apoyo de un número de ciudadanos igualo superior al 5% del censo electoral en la fecha respectiva.

b) Para presentar una iniciativa de referendo derogatorio de una Ley, se requiere del apoyo de un número de ciudadanos igualo superior al diez por ciento del censo electoral en la fecha respectiva.

c) Para presentar una iniciativa popular normativa de competencia de I entidades territoriales se requiere el apoyo de un número de ciudadanos I igualo superior al 10% del Censo Electoral vigente en la entidad territorial.

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%) de ciudadanos que hagan parte del respectivo censo electoral.

e) Para presentar una revocatoria de mandato se requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido.

Dicho lo anterior, el gobierno a través de la autoridad pertinente tomará las medidas necesarias para la realización del referendo, consulta popular o trámite de la iniciativa normativa cuando el número de apoyos válidos obtenidos sea superior al 20% y a través del Consejo Nacional Electoral se fijarán las sumas máximas de dinero que se destinan a la recolección de apoyos a las propuestas sobre mecanismos de participación, y dentro de los siguientes seis meses deberá expedir el acto para la verificación de apoyos.

Otra de las tareas del gobierno para la reglamentación y ejecución de la ley, tiene que ver con el trámite para la revisión de constitucionalidad de la misma. En este sentido cada mecanismo de participación contará con la participación de las autoridades pertinentes como se expresa a continuación:

## Capítulo II Del trámite en Corporaciones Públicas y revisión de Constitucionalidad

**Artículo 20.** Trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana son las siguientes:

**Referendo.** A iniciativa del Gobierno o de la ciudadanía, de acuerdo a los requisitos fijados en la Constitución y la ley, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional o de ley. La Ley que sea aprobada por el Congreso deberá incorporar el texto que se somete a referendo.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del artículo 19 de la presente Ley, a iniciativa de los gobiernos departamental, distrital, municipal o local o de la ciudadanía, las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales, las Juntas Administradoras Locales mediante ordenanzas, acuerdos o resoluciones que incorporen el texto que se propone para referendo, podrán someter a consideración del pueblo un proyecto de norma.

**Iniciativa legislativa y normativa.** La iniciativa popular legislativa o normativa será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

En el caso de iniciativas legislativas, los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día. En el caso en que la iniciativa sea negada en comisión, podrá ser apelada por el comité promotor en los términos del reglamento interno del Congreso de la República ante la plenaria respectiva. En el caso de iniciativas normativas, los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día. En el caso en que la iniciativa sea negada en comisión, podrá ser apelada por el comité promotor en los términos del reglamento interno de la respectiva corporación ante la plenaria.

**Plebiscito.** El Congreso de la República deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito. Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República haya informado sobre su decisión de realizar un plebiscito, ninguna de las dos cámaras por la mayoría simple haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo. En ningún caso podrá versar sobre la duración del mandato presidencial ni podrá modificar la Constitución Política.

**Consultas Populares.** El Senado de la República, se pronunciará sobre la conveniencia de la convocatoria a consultas populares nacionales. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el párrafo del artículo 9 de la presente Ley. Las asambleas, los concejos o las Juntas

Administradoras Locales, según se trate, se pronunciarán sobre la conveniencia de las consultas populares de iniciativa gubernamental en las respectivas entidades territoriales.

## **RENDICIÓN DE CUENTAS**

Por rendición de cuentas se entiende (art. 48) el proceso 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. La rendición de cuentas es una expresión de control social que comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión.

Se dice entonces que la rendición de cuentas busca la transparencia en cuanto a la gestión de la administración pública (art. 49) y a partir de esto poder adoptar los principios de Buen Gobierno, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, en la cotidianidad del servidor público. Dicho esto, la Unidad Coordinadora de Atención al Ciudadano del Congreso de la República será la encargada de reglamentar y disponer la información de la gestión de los congresistas: de su asistencia a las sesiones de comisiones y plenarias, del sentido de sus, votaciones y de sus iniciativas legislativas y de control político presentadas.

Las entidades de la Admón. Pública, del nivel nacional y territorial tienen la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía en forma permanente en los términos y condiciones previstos en el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011. (Art. 50) Se exceptúan las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales.

Manual Único y lineamientos para el proceso de Rendición de Cuentas. El Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo de la función Pública con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación elaborará el Manual Único de Rendición de Cuentas, (art. 51) que se constituirá en la guía de obligatoria observancia para las entidades públicas en el desarrollo del proceso de rendición de cuentas. Para la estrategia de la rendición de cuentas, es obligación de las entidades de administración pública elaborar la estrategia para que anualmente se den las condiciones de rendición de cuentas, cumpliendo con las características mencionadas anteriormente en el manual, y en este sentido “las autoridades de la Administración pública nacional y territorial, en la Estrategia de Rendición de Cuentas,

se comprometerán a realizar y generar espacios y encuentros presenciales, y a complementarlos con espacios virtuales, o a través de mecanismos electrónicos, siempre y cuando existan condiciones para ello, para la participación ciudadana, tales como foros, mesas de trabajo, reuniones zonales, ferias de la gestión o audiencias públicas, para que los ciudadanos y las organizaciones sociales evalúen la gestión y sus resultados” (art. 53).

Las entidades propenderán por generar espacios de difusión masiva, tales como espacios en emisoras locales o nacionales, o espacios televisivos que garanticen un adecuado acceso a la información y a los informes de gestión de la ciudadanía en general. En el evento en que una entidad no adelante dichos espacios, estará en la obligación de realizar audiencias públicas participativas, mínimo dos veces al año, con los lineamientos que se establecen en los siguientes artículos de la presente Ley.

El papel del gobierno consiste en que los directores o gerentes y los Alcaldes o Gobernadores deberán establecer correctivo: que optimicen la gestión y faciliten el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo, asimismo fortalecerán los escenarios y mecanismos de información que permiten a la comunidad la participación y el control social permanente. (Art. 57) El Congreso de la República tendrá un mes de plazo para evaluar, dictaminar y responder a los informes anuales de rendición de cuentas que presente el gobierno a través de sus ministerios. Las mesas directivas de las cámaras confiarán su estudio a las respectivas comisiones constitucionales o legales, o a una comisión accidental.

En particular, todo contrato que celebren las instituciones del Estado estará sujeto a la vigilancia por parte de las personas, entidades y organizaciones que quieran hacerlo, de conformidad con la normatividad vigente en la materia. En tal sentido, las entidades del Estado y las entidades privadas que presten servicios públicos domiciliarios o realicen proyectos con recursos públicos deberán garantizar el ejercicio del derecho al control social. (línea, 2015) Para tal efecto deberán entregar información relacionada con la prestación del servicio público domiciliario, el proyecto o el uso de los recursos públicos y de acuerdo con los objetivos perseguidos por el control social correspondiente, según sea el caso é los agentes de control para el ejercicio de su función y brindar las condiciones las garantías necesarias a los ciudadanos, las organizaciones y redes para que puedan ejercer ese derecho.



## **PARTICIPACIÓN SOCIAL ANTE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS DE ELECCIÓN POPULAR Y EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Con el fin de promover la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político el Art. 74 promueve la participación ciudadana a través de las siguientes formas: participación ciudadana en aspectos normativos de acuerdo a las disposiciones del artículo 155 de la Constitución Política; sesión abierta; propuestas ciudadanas para el ejercicio del control político y sesiones de comunidades educativas.

En este sentido, el Congreso, las Asambleas, los Concejos y las Juntas Administradoras Locales, promocionarán y divulgarán, a través de sus medios de comunicación, estas nuevas formas de participación para efectos de garantizar su uso efectivo por parte de la ciudadanía. (Art. 75) Se dice también, que la coordinación de las políticas públicas de participación ciudadana estarán a cargo del Ministerio del Interior con el apoyo previo de instituciones tales como el Consejo Nacional de Participación y el Departamento Nacional de Planeación.

### **CONSEJO NACIONAL DE PARTICIPACION CIUDADANA**

Con el fin de materializar la propuesta y crear un vínculo directo entre el Estado y la sociedad civil, la ley de participación implementa en el art. 77 la creación de un Consejo Nacional de Participación Ciudadana con el fin de asesorar al gobierno nacional en la definición, promoción, diseño y evaluación de la política pública. Esta coordinación estará a cargo del ministerio del Interior y tendrá el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, sus miembros serán los representantes de distintas organizaciones y grupos significativos de ciudadanos, así como representantes del gobierno y de asociaciones de víctimas tanto públicas como privadas.

Para la reglamentación de dicha propuesta, el Ministerio del Interior lanzó una resolución<sup>18</sup> convocando a la conformación del Consejo y se le otorgan funciones (Art. 80) tales como el asesoramiento permanente al gobierno nacional en materias relacionadas con la participación, la puesta en marcha del Sistema Nacional de Participación Ciudadana, la evaluación permanente de la oferta participativa estatal, el asesoramiento al gobierno en términos de estrategias para que la ciudadanía pueda presentar iniciativas de participación e

---

<sup>18</sup> Actualmente se cuenta con el borrador de la propuesta de reglamentación para la conformación del Consejo Nacional de Participación.

incentivar la inversión del sector privado en programas que permitan fortalecer el modelo participativo en el país, evaluar y presentar informes sobre la situación de la participación en el país, entre otras.

Para la conformación de este Consejo, habrá una serie de requisitos para ser miembro, de tal manera que cada uno de los integrantes represente un sector en específico de la sociedad y esté avalado dentro de su gremio. El texto de la convocatoria que se encuentra actualmente en trámite para ser reglamentada, establece los requisitos, la composición y el funcionamiento del órgano. El art. 83 especifica entonces que el Ministerio o las secretarías que se designen para la creación del Consejo en las entidades territoriales, los pondrán a funcionar dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por lo que se considera un asunto para reglamentar con urgencia y que así la ley no tenga dificultades en su implementación, y además de esto establezca la figura que aquí se menciona con el fin de fortalecer los espacios de participación a nivel local, regional y nacional.

## **ACUERDOS PARTICIPATIVOS**

El art. 90 de la ley, define el proceso del presupuesto participativo como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil. Para ello, sería necesario implementar por parte de los gobiernos regionales y gobiernos locales la promoción del desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

Es necesario tener en cuenta que la ley dentro del art. 93 dispone de unos seguimientos a los acuerdos participativos, ya que reflejan de manera diferenciada e integrada los compromisos y acuerdos realizados a través de las distintas fases del proceso de programación participativa. Para ello, las instancias del presupuesto participativo sustentarán los acuerdos y compromisos adquiridos, ante los Consejos Regionales, Municipales y Locales de Planeación, según sea el caso, para su inclusión en el presupuesto institucional. Parágrafo. Para efectos de cumplimiento de la presente ley, las Asambleas y Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales, deberán incorporar los acuerdos participativos previos a la discusión de los presupuestos plurianuales.

## **FINANCIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Respecto al gasto en participación ciudadana, la ley lo define como (Art. 96) el financiamiento de actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación. Dichas actividades y proyectos propenderán por la puesta en marcha y la operación de mecanismos efectivos de participación para que las personas y las organizaciones civiles puedan incidir en la elaboración, ejecución y seguimiento a las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos que las afecten o sean de su interés.

Dentro del párrafo 1 del mismo artículo, se advierte que “Ninguna entidad estatal podrá utilizar las apropiaciones presupuestales de participación ciudadana en gastos distintos de los contenidos dentro de la definición del gasto en participación ciudadana que expone este artículo y los que apruebe el Consejo Nacional de Participación.”

Por su parte falta El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda a partir de la vigencia de esta ley y en un periodo no mayor a un (1) año, adoptarán una metodología para identificar con precisión, de acuerdo con lo previsto en el presente título, los presupuestos de gasto e inversión de las entidades del gobierno nacional, departamental, municipal, distrital y local en relación con la participación ciudadana, previa consulta con el Ministerio del Interior según recomendaciones de Consejo Nacional para la Participación Ciudadana.

Se estipula también que los planes y proyectos serán ejecutados directamente por el Ministerio del Interior (o quien esta entidad designe) así como la dirección, administración y ordenación del gasto del Fondo, también tendrán la obligación de consolidar el gasto y compilar toda la información contable dentro de todos los niveles territoriales.

## **INCENTIVOS**

Respecto a los incentivos de la participación ciudadana, los cuales corresponden a una de las novedades de esta nueva ley de participación, se establece a través del art. 101 que el Estado en todos sus niveles de organización territorial, incentivará el desarrollo de ejercicios de participación ciudadana y de control social.

Los incentivos a la participación según lo especificado en la ley serán: a) Créase el premio nacional a la Participación Ciudadana, el cual será otorgado anualmente por el Ministro del Interior a la experiencia más relevante de participación en el país. b) Semestralmente, en el

espacio institucional del Ministerio del Interior, se realizará una edición especial dedicada a presentar una experiencia exitosa en materia de participación, con la participación del ciudadano o grupo de ciudadanos que ejecutó la experiencia de participación exitosa. c) Se otorgará anualmente el Premio Nacional al Fomento Estatal de la Participación Ciudadana, evento que será transmitido por el Canal Institucional, al alcalde y gobernador del país que más se destaquen por el apoyo y práctica a experiencias de participación ciudadana y por el desarrollo exitoso de ejercicios de presupuestación participativa.

### **DEBERES DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS ALREDEDOR DE LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

Según el art. 104 de la ley, los deberes de las administraciones nacionales, departamentales, municipales y distritales en la promoción de instancias de participación ciudadana formales e informales creadas y promovidas por la ciudadanía o el Estado serán:

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

- g) Cumplir los compromisos a los que se llegue en desarrollo de las instancias de participación dentro de los plazos pactados en las mismas.
- h) Convocar de manera amplia y democrática a los ciudadanos a las instancias de participación con anticipación suficiente, sin privilegiar a unos ciudadanos sobre otros y haciendo uso de todos los canales de información disponibles.
- i) Llevar a cabo los ejercicios de consulta de manera amplia y deliberativa, comprendiendo que la presencia de la ciudadanía no se debe invocar para legitimar los intereses de los gobernantes o de los promotores ciudadanos de las instancias vinculadas a la oferta institucional, sino para alimentar la gestión y el debate público con las opiniones de las personas.
- j) Blindar el desarrollo de este tipo de ejercicios de la influencia de los actores armados ilegales o de otras fuentes de ilegalidad.
- k) Propiciar las acciones pertinentes y necesarias de fortalecimiento de las capacidades institucionales de sus dependencias para garantizar el derecho a la participación ciudadana.
- l) Convocar de manera amplia, cumplida y constante a las instancias de discusión, llevando un adecuado control de la información allí producida, así como del cumplimiento de las decisiones y/o sugerencias.
- m) No conformar estas instancias con criterios políticos.
- n) Brindar asistencia técnica y acompañar la cualificación de los debates ciudadanos, así como el fortalecimiento de las capacidades de quienes integran estas instancias.
- o) Capacitar y promover a la ciudadanía en las formas eficiente y efectiva de presentar las denuncias sobre los diversos casos a que haya lugar, al igual de mostrarles las instancias competentes dentro del Estado colombiano para recepción de dichas denuncias.

## **ALIANZAS PARA LA PROSPERIDAD**

El art. 105 introduce la figura de las Alianzas para la prosperidad. En los municipios donde se desarrollen proyectos de gran impacto social y ambiental producto de actividades de explotación minero energética, se podrán crear a nivel municipal Alianzas para la Prosperidad como instancias de dialogo entre la ciudadanía, especialmente las comunidades de áreas de influencia, la administración municipal, el Gobierno Nacional y las empresas que

desarrollen proyectos con el fin de concertar y hacer seguimiento al manejo de dichos impactos.

Para la reglamentación de estas alianzas para la prosperidad, cada Alianza debe contar con mecanismos de seguimiento que permitan el cumplimiento de los acuerdos establecidos en el marco de la misma. El Ministerio del Interior, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, preparará las metodologías de trabajo de las Alianzas para la Prosperidad.

La ley dispone de la necesidad de conformar un Comité de Verificación y Seguimiento, en el cual tendrán participación, por lo menos, dos integrantes de la comunidad y el agente del Ministerio Público del respectivo municipio, así como las autoridades que representen las entidades públicas y empresas que hagan parte de la Alianza para la Prosperidad; y según la ley, el informe de verificación y seguimiento que rinda este comité, será el documento que valide o no el cumplimiento de los acuerdos.

Finalmente y de manera general, la ley a través del art. 110 obliga al Estado a acatar una serie de medidas como garantizar las bases fundamentales de la democracia a través de la libre expresión, libre movilización social, libre asociación, la autonomía, formación, fortalecimiento y reconocimiento de los ciudadanos, sus organizaciones y representantes, así como la institucionalización de mecanismos, instancias, y estrategias de participación; no solo mediante el cumplimiento de la normativa legal vigente, sino a través de la difusión adecuada de información, el apoyo al control social sobre la gestión pública, la formación y la promoción de la investigación e innovación sobre la participación, entre otros.

Para materializar esto y que sea reglamentada de manera eficaz, el art. 112 (transitorio) plantea la conformación de una comisión integrada por el Ministro del Interior, tres Senadores y tres Representantes a la Cámara de las Comisiones de Asuntos Constitucionales, y dos miembros de la academia designados de común acuerdo por los anteriores miembros, para que dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, compilen todos los textos legales que regulan el derecho a la participación ciudadana.

## BIBLIOGRAFIA

- Ackerman, J. (2004). Co-Governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice”. *World Development* , 32 (3), 447-463.
- Altman, D. (2013). Bringing direct democracy back in: toward a three-dimensional measure of democracy. *Democratization* , 20 (4), 615-641.
- Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide* . New York: Cambridge University Press.
- Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y gobierno* , XII (2), 203-232.
- Altman, D., & Pérez-Liñán, A. (1999). Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias . *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (11), 83-105.
- Alegre, P. P. (s.f.). *Grupo de Trabajo y Estudio "Democracia y Socialismo" Partido Socialista Popular de la Ciudad de Buenos Aires*. Obtenido de <http://www.presupuestoparticipativo.com/Docs/ExpPortoAlegre.htm>
- Arendt, H. (1993). *La condición humana* . Barcelona: Paidós .
- Aristóteles. (1986 (320 BC)). *Aristotle's Politics*. Iowa: The Peripatetic Press.
- Avritzer, L. (2000). *Civil society, public space and local power: a study of the participatory budget in Belo Horizonte and Porto Alegre*. IDS-Ford Web Site, <http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/index.html>.
- Barczak, M. (2001). Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America. *Latin American Politics* , 43 (3), 37-59.
- Berlin, I. (1969). *Four Concepts of Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Bobbio, N. (1995). Democracy and the international system. En D. Archibugi, & D. Held, *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order* (págs. 17-41). Cambridge : Polity Press.
- Bobbio, N. (1987 (1976)). *Which Socialism?: Marxism, Socialism, and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Botero, J. H. (13 de 08 de 2011). *La Silla Vacía* . Recuperado el 30 de 08 de 2015, de Democracia Directa : <http://lasillavacia.com/elblogueo/jorge-humberto-botero/26595/democracia-directa>
- Brugué, J., & Gallego, R. (2001). ¿Una administración pública democrática? En J. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas* . Barcelona: Ariel.
- Breuer, A. (2007). Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America's Presidential Democracies. *Democratization* , 14 (4), 554-579.

- Bustamante, G. (06 de 04 de 2011). ¿Qué pasó con la democracia participativa en Colombia? *Semana* .
- Collier, D., & Levitsky, S. (1994). Democracy with adjectives: finding conceptual order in recent comparative research . *Ponencia presentada en el Congreso Anual de la American Political Science Association* . New York .
- Constant, B. (1988). *Constant: Political Writings*. New York: Cambridge University Press.
- Coppedge, M., & Reinicke, W. (1991). Measuring Polyarchy. En A. Inkeles, *On measuring Democracy: its consequences and concomitants* (págs. 47-68). New Brunswick: Transaction Publishers .
- Cunningham, F. (2002). *Theories of Democracy: A Critical Introduction* . London: Routledge.
- Cunill, N. (2005). La democratización de la gestión pública. Los mitos a vencer. . En L. C. Pereira, *Política y gestión pública* (págs. 43-90). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cunill, N. (2000). United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN), <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf>.
- Dahl, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía: participación y oposición* . Madrid: Tecnos .
- Dalton, R., Scarrow, S., & Cain, B. (2004). Advanced Democracies and the New Politics . *Journal of Democracy* , 15 (1), 124-138.
- de la Calle, H. (2008). Instrumentos de democracia directa. El caso de Colombia. En Y. W. Alicia Lissidini, *Democracia directa en Latinoamérica* (págs. 131-144). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Diamond, L. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation* . Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L., Linz, J., & Lipset, S. M. (1988). *Democracy in Developing Countries* . Boulder: Lynne Rienner .
- Diamond, L. (1996). *Is the Third Wave of Democratization Over?* Satnford: Hoover Institution.
- Duque, J. (2013). Accountability y gestión pública: el papel del control y la rendición de cuentas en la gestión de lo público . 22 (30), 225-242.
- Dworkin, R. (1977). *Taking Rights Seriously* . London: Duckworth.
- En Confianza . (2004). *Las Veedurías Ciudadanas* . Viernes de Consejal . Medellín : En confianza .



- Escuder, M. L. (2008). Auditoriña ciudadana: la participación ciudadana en políticas públicas . En A. Lissidini, Y. Welp, & D. Zovatto, *Democracia directa en Latinoamérica* (págs. 97-116). Buenos Aires : Prometeo .
- Fung, A. (2011). Review Essay | Reinventing Democracy in Latin America. *Perspectives on Politics* , 9 (4).
- Fung, A. (2001). Accountable autonomy: toward empowered deliberation in chicago schools and policing. *Politics and Society* , 29 (1), 73-103.
- Fung, A. (1999). *Street level democracy: pragmatic popular sovereignty in chicago schools and policing*. Paper presented at the American Political Science Association Annual Meeting, Atlanta .
- Freire, A., & Baum, M. (2003). Referenda Voting in Portugal, 1998: The Effects of Party Sympathies, Social Structure and Pressure Groups. *European Journal of Political Research* , 42 (1), 135-161.
- Frey, B., Kucher, M., & Stutzer, A. Outcome, Process and Power in Direct Democracy – New Econometric Results. *Public Choice* , 107 (3-4), 271-293.
- Fernández, M. (2001). *La iniciativa legislativa popular*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales .
- Gamble, B. (1997). Putting Civil Rights to a Popular Vote. *American Journal of Political Science* , 41 (1), 245-269.
- García, J. G. (2009). Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (25), 77-96.
- García, J. (2009). Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos. *Estudios Políticos* (35), 181-208.
- Genro, T. (2003). *Crisis de la democracia: derecho, democracia directa y neoliberalismo en el orden global*. Barcelona: Del Serbal .
- Goetz, A. M., & Jenkins, R. (2001). Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review* , 3 (3), 363-383.
- Goldfrank, B. (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America. Participation, Decentralization, and the Left*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Gómez, E. (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y Desarrollo* , 15 (1), 56-77.
- González, E., & Velásquez, F. (2011). Colombia. En E. Insunza, *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Suráfrica* (págs. 161-244). Juárez: CIESAS.

- Grupo de Trabajo y Estudio "Democracia y Socialismo" . (s.f.). *Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre* . Obtenido de <http://www.presupuestoparticipativo.com/Docs/ExpPortoAlegre.htm>
- Gurza, A., Euzenía, C., Guichene, H., & Dowbor, M. (2010). Brasil . En E. Insunza Vera, *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Suráfrica* (págs. 63-160). Juárez: CIESAS.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa. Volumen 2: Crítica de la razón funcionalista*. Madrid: Taurus.
- Held, D. (1993). *Prospects for Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Hernández, A. (2011). Accountability, democracia local y la defensa de lo público: el caso de Bogota 1991-2010. En A. y. Hernández, *Experiencias de Accountability horizontal y social en América Latina: estudios de caso comparados en Brasil, México, Venezuela y Colombia* . Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Hevia de la Jara, F., & Insunza, E. (2012). Constrained Participation: The Impact of Consultative Councils on National-Level Policy in Mexico. En M. Cameron, E. Hershberg, & K. Sharpe, *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America* (págs. 75-98). New York: Palgrave Macmillan.
- Higley, J., & McAllister, I. (2002). Elite Division and Voter Confusion: Australia's Republic Referendum in 1999. *European Journal of Political Research* , 41 (6), 845-861.
- Huntington, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* . Norman: University of Oklahoma Press.
- IDEASS. (2006). *El presupuesto participativo: Brasil, innovación para el Desarrollo y la Cooperación Sur-Sur*. Obtenido de [http://www.ideassonline.org/pdf/br\\_27\\_57.pdf](http://www.ideassonline.org/pdf/br_27_57.pdf)
- Kaufmann, B., Buchi, R., & Braun, N. (2008). *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Bern: Benteli Hallweg Druck AG.
- Kaufman, B. (2008). La democratización de la democracia en América Latina y más allá. En Y. W. Alicia Lissidini, *Democracia directa en Latinoamérica* (págs. 9-12). Buenos Aires: Prometeo Libros .
- Komáromi, L. (2013). *Good Governance and Direct Democracy: Examples and Lessons from Past and Present*. Budapest.
- LAPOP. (2012). Cultura política de la democracia en Colombia y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades. En J. C. Rodríguez, & M. Seligson. Bogotá: Observatorio de la democracia .

- Lissidini, A. (2008). Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades . En Y. W. Alicia Lissidini, *Democracia directa en Latinoamérica* (págs. 13-62). Buenos Aires : Prometo Libros.
- Linz, J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? En J. Linz, & A. Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy* (págs. 3-87). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ley Estatutaria No. 1757: POR LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA. Bogotá.
- Lupia, A., & Matsusaka, J. G. (2004). Direct Democracy: New Approaches to Old Questions. *Annual Review of Political Science* (7), 463-482.
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The difficult combination . *Comparative Political Science* , 26 (4), 198-228.
- Maor, M. (2004). Feeling the heat. Anti-corruption mechanisms in comparative perspective. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* , 17 (1), 1-28.
- Mejía, O., & Jiménez, C. (2005). Nuevas teorías de la democracia: de la democracia formal a la democracia deliberativa. *Colombia Internacional* (62), 12-31.
- McCarthy, M. (2012). The Possibilities and Limits of Politicized Participation: Community Councils, Coproduction, and Poder Popular in Chávez’s Venezuela. En M. e. Cameron, *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America* (págs. 123-148). New York: Palgrave Macmillan.
- Mill, J. S. (1991). *Considerations on Representative Government in John Stuart Mill on Liberty and Other Essays* . Oxford: Oxford University Press.
- Misión de Observación Electoral . (13 de 11 de 2012). MOE . Recuperado el 2 de 09 de 2015, de Análisis y participación : <http://moe.org.co/control/participacion-ciudadana>
- Congreso de Colombia. (06 de julio de 2015).
- Morlino, L. (2007). What is a ‘good’ democracy? *Democratization* , 11 (5), 10-32.
- Montambeault, F. (2012). Learning to Be “Better Democrats”? The Role of Informal Practices in Brazilian Participatory Budgeting Experiences. En M. e. Cameron, *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: voice and consequence* (págs. 99-122). New York: Palgrave Macmillan.
- Navarro, Z. (1998). Participation, democratizing practices and the formation of a modern polity—the case of “participatory budgeting” in Porto Alegre, Brazil (1989–1998). *Development* , 41 (3), 68-71.

- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State, and Utopia* . New York : Basic Books.
- O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some postcommunist countries . *World Development* , 21, 1555-1369.
- O'Donnell, G. (1996). Illusions about consolidation . *Journal of Democracy* , 7, 34-51.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Juornal of Democracy* (1), 55-69.
- O'Donnell, G., & Schmitter, P. (1991). *ransiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires : Editorial Paidós .
- O'Donnell, G. (2002). Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. En E. Peruzzotti, & C. Smulovitz, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, (págs. 87-102). Buenos Aires: Temas.
- O'Donnell, G. (1999). Horizontal accountability in new democracies. En L. D. A. Schedler, *The self-restraining state: power and accountability in New Democracias* (págs. 29-52). Boulder: Lynne Rienner.
- Olvera, A., & Insunza, E. (2003). *Rendición de cuentas: fundamentos teóricos de una práctica ciudadana*. Obtenido de [http://capacitacion.iedf.org.mx/moodle/seminario/lecturas/lecturas/sesion7\\_8/olvera.pdf](http://capacitacion.iedf.org.mx/moodle/seminario/lecturas/lecturas/sesion7_8/olvera.pdf)
- Papadopoulos, Y. (1995). Analysis of Functions and Dysfunctions of Direct Democracy: Top-Down and Bottom-Up Perspectives . *Politics & Society* , 23 (4), 421-448.
- Peruzzoti, E., & Smulovitz, C. (2003). Accountability social: la otra cara del control. En C. I. latinoamericanas, *Enrique Peruzzoti y Catalina Smulovitz* (págs. 23-52). Buenos Aires: Temas.
- Peruzzotti, E. &. (2000). Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy* , 11 (4), 147-158.
- Przeworski, A. (1999). Minimalist conception of democracy: a defense. En C. a. Hacker-Cordon, *Democracy's Value* (págs. 23-55). Cambridge : Cambridge University Press.
- Przeworski, A., Michael, A., Cheibub, J. A., & Limongi, F. (1996). What Makes Democracies Endure? *Journal of Democracy* , 7 (1), 39-55.
- Quevedo, N. (2008). *Veedurías Ciudadanas en Colombia*. Bogotá : La Fundación Avina .
- Ramírez, M. F. (2014). *Gobernanza del proceso de decisión mediante presupuesto participativo del gasto público en educación superior: el caso de Medellín 2010-2012* . XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública , Quito.

- Rawls, J. (1996). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Reformas Políticas en América Latina . (2015). *Reformas Políticas en América Latina*. Recuperado el 30 de 08 de 2015, de Democracia Directa : <http://reformaspoliticas.org/reformas/democracia-directa/>
- Riker, W. (1982). *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice* . San Francisco: W.H. Freeman & Company .
- Rodríguez, R. (2005). *Ciudadanos soberanos. Participación y democracia directa*. Córdoba: Almuzara.
- Sartori, G. (1987). *The Theory of Democracy Revisited*. Catham, NJ: Catham Publishers.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems: a framework for analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Schumpeter, J. (1962). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Row.
- Selee, A., & Peruzzotti, E. (2009). *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Serdült, U., & Welp, Y. (2012). Direct Democracy Upside Down. *Taiwan Journal of Democracy* , 8 (1), 69-92.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability . En A. Schedler, L. Diamond, & M. Plattner, *The self-restraining state: power and accountability in new democracies* (págs. 13-28). Boulder: Lynne Rienner.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia .
- Escandón, M., & Velásquez, L. (2015). Accountability social en Colombia: oferta institucional y demanda ciudadana. *Colombia Internacional* (83), 264-294.
- Scott, D., Sutherland, C., & Robbins, G. (2013). Sudáfrica . En E. Insunza, *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas. En búsqueda de respuesta comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica* (págs. 245-364). Juárez: CIESAS.
- Skogan, W., & Hartnett, S. (1997). *Community policing: Chicago style*. New York : Oxford University Press.
- Soto, D. (2014). *Participación y tradición: La democracia directa en Suiza*. Recuperado el 30 de 08 de 2015, de Ballotage: revista de opinión pública: <http://ballotage.cl/participacion-tradicion-democracia-directa-en-suiza>
- Suski, M. (1993). *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendums*. Dordrecht: MartinusNijhoff Publishers.

- Thibaut, B. (1998). Instituciones de democracia directa en América Latina. En D. e. Nohlen, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Thomassen, J. (2014). *Elections and Democracy Representation and Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Tocqueville, A. d. (1969 (1835)). *Democracy in America* . New York: Harper and Row.
- Cameron, M. A. (2012). *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America. Voice and Consequence*. New York: Palgrave Macmillan.
- Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science* , 25 (3), 289-325.
- Uvalle, R. (2003). *La democratización de la administración pública*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Valásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona .
- Varshney, A. (1999). *Democracy and poverty*. Presented at Conference on 2000 World Development Report, UK Department for International Development & Sussex Institute of Development Studies, Castle Donnington .
- Welp, Y. (2015). *Las instituciones de la participación ciudadana en América Latina* . Recuperado el 30 de 08 de 2015, de Reformas Políticas en América Latina : <http://reformaspoliticas.org/reformas/democracia-directa/yanina-welp/>
- Zarembor, G. (2012). Party Systems in Latin American Municipal Development Councils (Nicaragua, Venezuela, Mexico, and Brazil). En M. e. Cameron, *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America* (págs. 21-52). New York: Palgrave Macmillan.
- Zovatto, D., Marulanda, I., Lizarazo, A., & González, R. (2004). *Democracia Directa y Referéndum en Amércia Latina*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Zovatto, D. (2010). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010. *Revista de Sociología* (24), 87-124.
- Zovatto, D. (2008). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance compara: 1978-2007. En A. Lissidini, Y. Welp, & D. Zovatto, *Democracia directa en Latinoamérica* (págs. 253-296). Buenos Aires: Prometeo.