

Democracia participativa versus democracia territorial: participación, autonomía y desarrollo municipal

GUILLERMO BETANCOURT CARDONA¹

RESUMEN

Los territorios, y en particular el municipio como célula básica de la división político-administrativa de Colombia, se presentan en la Constitución de 1991 como el escenario primordial de la administración local y donde, constitucionalmente, se prevé y pretende que florezca la participación ciudadana en las decisiones locales que conciernen a su desarrollo. No obstante, su autonomía, junto con los diversos instrumentos previstos en la ley y otros desarrollos paralegales, no ha redundado en una participación eficaz de los ciudadanos. La presente investigación se centra en las causas de la escasa participación en busca de una transformación que reviva y dé un valor práctico a las disposiciones que gobiernan la participación en el marco de la autonomía territorial y el desarrollo de los entes territoriales.

1 Abogado de la Universidad San Buenaventura de Cartagena, Cartagena, Colombia. Especialista en Derecho del Mercado de Capitales de la Pontificia Universidad Javeriana, y en Derecho Comercial de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Candidato en el programa de Maestría en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España. Correo-e: gbetacard83@gmail.com. Fecha de recepción: 9 de marzo de 2018. Fecha de modificación: 10 de abril de 2018. Fecha de aceptación: 28 de mayo de 2018. Para citar el artículo: BETANCOURT CARDONA, GUILLERMO, "Democracia participativa versus democracia territorial: participación, autonomía y desarrollo municipal", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 20, 2018, pp. 175-200. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.08>.

Palabras clave: Participación ciudadana, Democracia participativa, Descentralización, Municipios, Derecho administrativo.

Participatory Democracy versus Territorial Democracy: Participation, Autonomy and Municipality Development

ABSTRACT

Regions, and specifically the municipality, as cornerstone for Colombia's political-administrative division, are introduced in the Constitution of 1991 as the primary scenario of local government where democratic participation is foreseen and expected to blossom, allowing citizens to decide on matters pertaining to the development of their local communities. However, neither the autonomy granted to local entities, nor the formal and informal instruments adopted have shaped an effective citizen participation. This research paper examines the causes of this narrow participation in order to suggest a reform of the existing regulations governing participation within the context of territorial autonomy and local development.

Keywords: Citizen Participation, Participatory Democracy, Decentralization, Local Entities, Administrative Law.

Para el desarrollo de este documento, se principiará con un análisis general de las normas constitucionales y legales relativas a la participación, luego se analizará el carácter del ciudadano participante, para finalizar con el análisis de los dos elementos anteriores en el marco de la participación y la planificación territorial.

1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL COLOMBIANO

1.1. PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

Buscando zanjar cualquier discusión que pudiera haber en torno al carácter o teleología de la participación, de entrada es menester decir que Colombia² es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, democrática, participativa y pluralista; y en lo particularmente atinente a la participación, surge de la jurisprudencia constitucional que la

2 En las voces del artículo 1 de la Constitución Política.

participación del ciudadano, en el marco de la democracia participativa y el principio democrático³, rebasa un carácter meramente consultivo, adquiriendo el ciudadano un rol en la conformación del poder y de la forma como se desarrolla la Administración pública.

En efecto, desde la publicación de sus primeras letras dedicadas al análisis de la participación como elemento fundacional de nuestro constitucionalismo, la Corte Constitucional ha sentenciado profusamente que la misma rebasa el escenario exclusivamente electoral, que caracterizaba la participación bajo la Constitución de 1886, permitiendo ahora al ciudadano tomar las riendas (y decisiones) en aquellos asuntos que conciernen con el discurrir de su vida, desarrollo social, económico y, naturalmente, las concernientes a la contienda política.

No sobra recordar que, por el pacto social que conlleva la constitución, la mayoría de los pueblos del mundo occidental y occidentalizado entregan su poder a sus representantes con lo cual la mayoría entra en el escalón de la democracia representativa. En efecto, la Constitución Política Colombiana de 1991 establece desde su preámbulo que el contexto necesario para "asegurar [...] al [...] pueblo de Colombia [...] la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz" es aquel que se desarrolla "dentro de un marco jurídico, democrático y participativo".

Bajo este entendido, la misma Corte alindera y acota la entidad de la democracia participativa como un complemento de la democracia representativa⁴ al caracterizar al Estado colombiano como República democrática fundada en la idea de soberanía popular, aclarando seguidamente (con un tono casi de excusa) que el marco amplio, retórico y rimbombante de participación está reglado por "pautas jurídicas previamente acordadas"⁵. En este tipo de democracia, también conocida como indirecta, son los agentes o representantes elegidos con el voto popular quienes se encargarán de la gestión de la cosa pública.

Es, en este entorno representativo con elementos participativos, donde se desarrolla la participación objeto del presente documento y cuyas consecuencias e incidencias prácticas serán analizadas desde su perspectiva teórico-normativa y desde la perspectiva de la planeación en el territorio municipal.

3 MANUEL QUINCHE RAMÍREZ, *Derecho constitucional colombiano. De la Carta de 1991 y sus reformas*, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009 p. 95.

4 ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ, "Participación ciudadana e interpretación de la constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa", *Revista IUS*, vol.10, n.º 37, 2016, pp. 174, 175 y 185.

5 El acuerdo a que se refiere este apartado resulta, cuando menos, inverosímil si se tiene en cuenta que esas pautas han sido dictadas por el legislador en desarrollo de su libertad de configuración legislativa sin que mediara mayor incidencia de la ciudadanía, excepto que para someterse a las normas expedidas bajo las ritualidades propias de una ley estatutaria, situación que induce a una contradicción, teórica en el mejor de los casos, si es que no práctica también.

1.2. PERSPECTIVA LEGAL⁶

Fruto de las disposiciones superiores que enarbolan la democracia participativa se yerguen en la actualidad diversos constructos legales dentro de la arquitectura normativa e institucional de la participación, destacando entre estos la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015: la primera dicta normas sobre mecanismos de participación ciudadana y la segunda, disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

A más profundidad dentro de la filigrana de estos textos legales (que sea de paso mencionar deben surtir las ritualidades propias de una ley estatutaria⁷ para adquirir el carácter de ley) se detecta que la primera pieza regula la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto –algunos autores son propensos a categorizar el voto como un mecanismo tal cuando su vocación está orientada a concretar la decisión en un dado escenario de participación–, al paso que establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

La segunda aborda nuevamente estos instrumentos de la democracia participativa introduciendo modificaciones y amplificaciones a los mismos, al mismo tiempo que tiende redes participativas teóricamente fortalecidas para propulsar la rendición de cuentas y el control social a la gestión pública, además de que instituye los presupuestos o acuerdos participativos⁸.

1.3. PERSPECTIVA ACTUAL

Hoy en día, la democracia participativa consagrada en nuestro texto constitucional, adicional a sus funciones electorales y políticas que se le asignan, participa también de funciones adicionales: participación ciudadana en la administración pública, rendición de cuentas y control social.

Si bien el control social y la rendición de cuentas son considerados por la doctrina⁹ como mecanismos por medio de los cuales el ciudadano participa de

6 No es el propósito de esta sección entrar a analizar uno a uno los diversos mecanismos de participación, sino analizar la participación como fenómeno y su incidencia en la planeación territorial.

7 Tal y como se encuentra establecido en el literal d del artículo 152 superior.

8 Definido por la Ley 1757 de 2015 como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-sociedad civil por medio de la promoción del desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de los presupuestos regionales y locales, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

9 Y calificados de tales en el sistema colombiano como se indicó en la precedencia.

la cosa pública en el molde ofrecido por la doctrina del buen gobierno¹⁰, en realidad los mismos han sido desarrollados y enfocados hacia actividades de control a procesos de contratación estatal (licitados y directos), de prevención de actos de corrupción y verificación de resultados *ex post* de la gestión pública, con lo cual pareciera desdibujarse su carácter de mecanismos participativos, pareciendo ser realmente mecanismos de control en un marco participativo.

Sobre estas funciones, las mismas echan raíces en figuras de alta recordación en el imaginario popular, tales como las veedurías ciudadanas, audiencias públicas participativas y/o audiencias de rendición de cuentas; todas las cuales se producen usualmente durante los gobiernos y en el curso del proceso de gestión pública llevado a cabo por los funcionarios públicos. De hecho, la Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, establece dispositivos de acceso y control que, en el marco de audiencias públicas, posibilitan la discusión de aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad, en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos.

En el contexto de estos instrumentos, denominados de participación cuando su vocación (así como su nombre propio) tiende más claramente hacia el ejercicio y desarrollo de actividades de control –con una fuerte connotación de prevención de la corrupción y de delitos contra la administración pública–, el ciudadano vuelve a la palestra para complementar la actividad de vigilancia desarrollada por el Estado, al ubicarse ese ciudadano en una posición privilegiada para percibir los descalses entre promesa electoral, planes de gobierno y/o de desarrollo formulando, por medio de este escenario, un nuevo conjunto de *outputs* a sus autoridades y representantes.

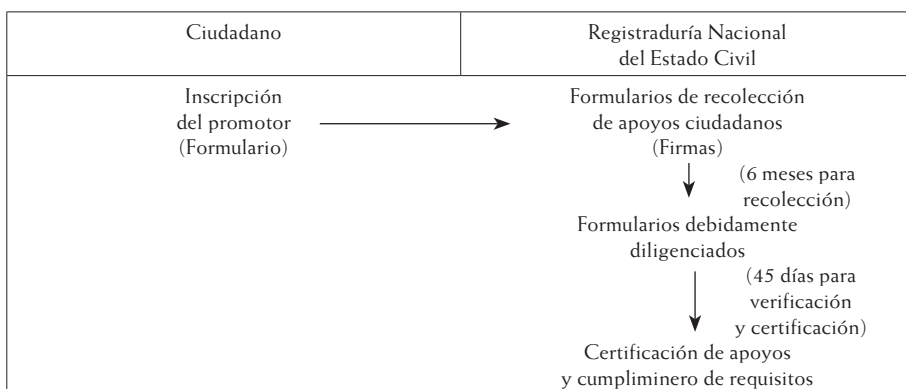
1.4. CARÁCTER VINCULANTE Y CUESTIONES PRÁCTICAS

De forma diáfana y contundente se debe indicar que las decisiones y resultados de los actuales mecanismos de participación ciudadana, expresión de esta democracia participativa, son obligatorias con carácter *erga omnes* siempre que se cumplan los requisitos previstos (para cada mecanismo), según se encuentran consagrados en el artículo 41 de la Ley 1757 de 2015, desencadenando las consecuencias previstas en el artículo 42 de la norma subanálisis.

Ahora bien, la ejecución de uno de estos instrumentos, como se indicó previamente, está sometido a una serie de pautas definidas (y no acordadas, como

10 ALFONSO ARROYO, JUANA LÓPEZ, MAR MARTÍNEZ Y JOAQUÍN TORNOS, *Transparencia, rendición de cuentas y participación. Una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina*, Barcelona: Programa URB-AL III - Diputación de Barcelona, 2012, p. 79. Disponible en línea <https://www1.diba.cat/l1libreria/pdf/52249.pdf> [consultado el 15 de febrero de 2018].

pareciera indicar el juez constitucional con un tono casi convencional¹¹) por el poder legislativo. Y es que, sin importar la forma que adopte la participación ciudadana, como era de esperarse en un sistema jurídico altamente hipotecado en lo escrito como el colombiano, las leyes dedicadas a la participación ciudadana han establecido una serie de requisitos y/o pautas para que la misma se traduzca en realidad política práctica, siguiendo un itinerario procesal que podría esquematizarse (en términos extremadamente básicos y solo enlistados para efectos de ilustración) en los siguientes pasos:



Lo anterior, sin mencionar otros pasos, requisitos y escollos que amojonan el camino de la participación ciudadana, los cuales se presentan seguidamente con carácter general y por orden de relevancia para efectos de este ejercicio académico:

1. Fuertes limitaciones a la participación ciudadana para inmiscuirse, por medio de su iniciativa popular, en asuntos de relevancia capital para el país cuya competencia se reserva exclusivamente para el gobierno¹² por vía de Constitución. Algunos de los asuntos en los que los ciudadanos carecen de esta iniciativa son:

- Asuntos presupuestales, fiscales o tributarios.
- Asuntos relativos a concesión de autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos¹³, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales.
- Aprobación del plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas.

11 Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010.

12 Reserva que, de paso sea decir, resulta del todo contradictoria con el poder primario de que es titular natural el pueblo, el cual tiene el poder de modificar hasta la Constitución misma.

13 Transparencia Colombia (capítulo Colombia de Transparencia Internacional) ha indicado en su informe 2016-2017 del Índice de Transparencia en Entidades Públicas que los "Órganos de investigación y sanción [...] deben [...] aumentar su eficiencia en los procesos de investigación que vinculan la corrupción en la política con la corrupción administrativa [...] promoviendo [...] una acción integral de los órganos de control para proteger [...]"

– Fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional¹⁴⁻¹⁵ y de la Fuerza Pública.

– Las autorizaciones de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

2. Algunos mecanismos específicos requieren conceptos previos del Congreso de la República o de la Corte Constitucional, lo cual implica más tiempo y desgaste burocrático.

3. La revocatoria del mandato, no obstante obedecer al incumplimiento del programa de gobierno (imperativo en el marco del voto programático) y al conflicto de agencia entre agente y representado¹⁶, solo cobija a alcaldes y gobernadores (cuando el presidente también presenta un programa de similar, sino igual, talante y aspiraciones pero con tratamiento constitucional diferente y alejado de la aplicación de una figura tal).

4. El carácter obligatorio de la decisión resultante de procesos de consulta popular, relacionados con proyectos para la explotación de petróleo, gas y minería, ha sido desmerecido y descalificado por el Gobierno nacional aduciendo una ausencia de competencia en el pueblo para modificar leyes (lo cual no es el núcleo de una consulta popular, independiente de los efectos que apareje la decisión) y casi que interviniendo, desde su asiento en el sector nacional, en los asuntos locales que la Constitución busca que sean atendidos y resueltos en el mismo ámbito.

Empero, se debe reiterar que, en teoría, la aplicación de la decisión derivada de estos mecanismos es obligatoria cuando se atienden los pasos (complejos y costosos) establecidos en la ley.

la contratación pública (de la cual anota deficiencias en las garantías y número alto de contratos directos)".

14 El sueldo básico de un congresista (Cámaras alta y baja), gracias a un aumento decretado en virtud de esta iniciativa exclusiva del Gobierno, asciende actualmente a la suma de 29.814.275 m/cte.

15 Actualmente cursan tres referendos (en etapa de recolección de apoyos) respecto del Congreso: uno busca reducir el salario de los congresistas aduciendo la ausencia de justificaciones para una asignación tal alta cuando existen desigualdades socioeconómicas tan marcadas en un país, de paso, tan desigual como Colombia (RCA-2016-02-005); otro persigue reducir el número de congresistas y su asignación salarial a 6 SMMLV (RCA-2017-02-001); y un tercero busca reducir el número de congresistas y generar condiciones de equidad en los beneficios asignados a estos.

16 MAURICIO OLAVARRÍA GAMBI, "Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas", *Documentos de trabajo*, n.º 11, Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos - Universidad de Chile, 2007, p. 81). Disponible en línea <http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/123548> [consultado el 15 de febrero de 2018].

1.5. PARA-INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS

Se abandona en este apartado el uso de la palabra "instrumento" para hablar de "para-instrumento" cuando quiera que se conduzca un análisis en torno a dispositivos de participación consagrados por fuera de las fronteras de leyes estatutarias¹⁷, encontrándose, de forma paralela al nacimiento y modificación de estas normas, la gesta de iniciativas y estrategias estatales para amplificar y flexibilizar el espectro de estas tipologías de participación por medio de la creación de canales cercanos y en tiempo real, por disposición de iniciativas de innovación y modernización del Estado, paliando en parte los efectos generados por la rigidez y complejidad de los instrumentos precitados.

Sin embargo, no se identificó en esta investigación un análisis en torno a la necesidad de que estos para-instrumentos sean sometidos al trámite de ley estatutaria¹⁸ (siendo diáfano que en la medida en que regulen aspectos relativos al ejercicio de un mecanismo, impongan límites, requisitos y restricciones, caerán inevitablemente en el resorte de dicha tipología de normas), o al menos en una ley ordinaria de acuerdo con la alternativa esbozada en la sentencia C-1388 de 2000 de la Corte Constitucional. Por el contrario, los para instrumentos aquí analizados se recogen en decretos, circulares y otros actos administrativos sin carácter o fuerza de ley.

En este campo se distinguen dispositivos tales como la discusión de proyectos normativos entre autoridades con competencias regulatorias y sus grupos de interés (ampliamente practicado en sectores económicos regulados, tales como salud, finanzas y valores, y servicios públicos).

La tecnología, por su parte, se vuelve aliado vital de estos nuevos espacios de participación en la medida en que, en el marco de la estrategia de Gobierno en Línea¹⁹, se vuelve un factor crítico en la simplificación, reducción de costes y especialmente en el incremento de la inmediatez y simplicidad de estos para-instrumentos, instaurando una digitalización de la participación o e-participación²⁰, y de la democracia a través de medios electrónicos "con el fin de construir políticas, planes, programas y proyectos, realizar control social, resolver problemas que los afecten o tomar decisiones".

17 Se recuerda que la cláusula de ley estatutaria obliga a que "La regulación de aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que signifique consagración de los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos, únicamente procede, en términos constitucionales, mediante el trámite de ley estatutaria", Corte Constitucional, sentencia C-1388 de 2000.

18 Y no siendo tal análisis el foco de este documento.

19 Incluida en el Decreto 2693 de 2012.

20 ÁLVARO RAMÍREZ ALIJAS y PEDRO PRIETO-MARTÍN, "Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 58, 2014, p. 67.

Puntualmente, la estrategia Gobierno en Línea en desarrollo del para-instrumento denominado "construcción colectiva" aspira construir políticas, planes, programas y proyectos, realizar control social y resolver problemas que los afecten o tomar decisiones, entre otros nobles y más cercanos propósitos, al emplear medios electrónicos para ello. Aún con más ímpetu, esta misma estrategia contempla la "democracia en línea", por medio de la cual "los sujetos obligados crean un ambiente para empoderar a los ciudadanos e involucrarlos en el proceso de toma de decisiones". Sin embargo, esto no necesariamente revitaliza la participación (especialmente si se considera que las decisiones que se construyen²¹ no adquieren el carácter de vinculantes *per se* pues, además de ser "construidas" en el marco de estos para-instrumentos, no modifican en el fondo el carácter del proceso participativo sino que lo llevan a un escenario diferente²².

Verdaderamente, la facilidad del acceso a la participación que traen, por ejemplo, las redes sociales, presenta un atractivo infinito al ser compatible con la apretada agenda personal de un adulto laboralmente activo, permitiéndole atender simultáneamente su jornada laboral y participar en el marco de su desarrollo sociodigital.

Como incidencias particulares del para-instrumento de discusión de proyectos normativos, bien cabe anotar que ello mismo ocurre de ordinario entre actores institucionales, puntualmente la entidad reguladora y la industria privada afectada o impactada por la regulación, más no necesariamente involucra ciudadanos que igualmente detenten el carácter de grupo de interés al ser usuarios de los servicios de este sector o destinatario final de las normas objeto de discusión. En más bien pocas ocasiones la ciudadanía participa directamente en estos procesos, siendo lo común que cuando esto ocurra exista la intermediación de actores que representan sus intereses o los agrupan. Finalmente es menester poner de presente que los comentarios o propuestas de modificación presentados por los participantes o grupos de interés no son vinculantes para la entidad.

En el caso de los para-instrumentos electrónicos de la estrategia Gobierno en Línea, los mismos están igualmente destituidos de cualquier carácter vinculante en el resultado final de su trámite, sin entrar en detalle de otros costes marginales que conlleva esta digitalización. La misma estrategia ata este eje participativo al cumplimiento de, entre otras, las disposiciones de la Ley de Comercio Electrónico (Ley 527 de 1999), la cual establece requerimientos relativamente ácidos y costosos para autenticación, uso de firmas digitales y acceso a los servicios de organismos de certificación, entre otros, volviendo

21 Con la ciudadanía pero que en últimas están en manos de decisores públicos, bien sea funcionarios públicos o popularmente elegidos.

22 ÁLVARO RAMÍREZ ALUJAS y PEDRO PRIETO-MARTÍN, op. cit., p. 68.

a retar los incentivos de atracción que pudieran surgir con esta estrategia. En relación con su aplicabilidad y exigibilidad como instrumentos de participación, necesario es indicar que la reserva de ley estatutaria para mecanismos de participación ciudadana hace que "aquellas disposiciones que comprometen el núcleo esencial del derecho de participación [...] deban [...] ser tramitadas como estatutarias". Por consiguiente, "aquel reducto esencial que es absolutamente necesario para que tal derecho pueda ser ejercido y sea efectivamente tutelado, debe ser regulado mediante este trámite especial. En este sentido, las disposiciones que tengan el significado de introducir límites, restricciones, excepciones, prohibiciones o condicionamientos al ejercicio del derecho"²³, están sometidas a los procedimientos especiales.

1.5.1. Carácter vinculante

De entrada se debe indicar que, indistinto de la naturaleza o asiento legal del instrumento, su exigibilidad o carácter vinculante es vital si se quiere llegar a una democracia real, entendiendo y concibiendo a la participación como un derecho y un deber que debe exteriorizarse allende el marco de las formalidades y ritualidades vigentes.

De hecho, en el contexto actual generado por las nuevas tecnologías, una revisión sobre la rigidez de esas formalidades y ritualidades parece una demanda social muda para el constitucionalismo moderno que parece aún no haber completado su proceso de actualización en línea con la nueva configuración social²⁴, conservando, al menos en el caso colombiano, las ritualidades propias de la ley estatutaria para la creación y regulación de este tipo de mecanismos, ignorando estos nuevos escenarios electrónicos que bien podrían ser calificados de informales²⁵, pero con implicaciones de fondo en el fenómeno participativo.

Adempero, como se indicó, menester es analizar la naturaleza, constitucionalidad y legalidad de estos instrumentos, sin perjuicio del reconocimiento de su valor práctico e inmediato.

23 Corte Constitucional, sentencia C-580 de 2001.

24 JOAN FONT, ISMAEL BLANCO, RICARDO GOMÁ y MARINA JARQUE, "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales una visión panorámica", *Serie Documentos Debate*, n.º 6, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 2012, p. 106. Disponible en línea http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0038104.html [consultado el 15 de febrero de 2018].

25 GREGORIO MONTERO, "Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo", en *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017, p. 60.

2. CARACTERIZACIÓN DEL CIUDADANO

2.1. GENERALIDADES

Esta caracterización, desde el punto de vista de la realidad del proceso participativo en Colombia, se aleja de discusiones doctrinarias sobre la igualdad en el marco de la ciudadanía y la clase social²⁶ que, aparentemente, quedan superados con el amplio menú de derechos civiles, políticos y sociales, que incluye el menú garantista de la Constitución de 1991 y cuya efectividad práctica será la verdadera medida de su diseño y establecimiento.

Dicho lo anterior, es importante principiar que tanto la Constitución como la ley escrita siempre se refieren al ciudadano individual como actor, y siendo verdad que en él se concentran todas las fuerzas de la democracia y la república, no es menos cierto que, dado el contexto de esa misma democracia y república (ambas abstracciones sin forma física real), se ha preferido a través del tiempo la participación ciudadana (en contextos diferentes del ejercicio electoral) organizada o canalizada por medio de actores institucionales.

Actores institucionales que se han organizado y decantado por sectores, intereses, temas, preferencias; y actores institucionales que se denominan partidos políticos, veedurías, asociaciones de ciudadanos, ligas de consumidores, organizaciones cívicas entre muchos otros ejemplos, diluyendo en gran medida la relevancia y rol del ciudadano individual, quien, al parecer, ha entrado en una subespecie de contrato social en el que entrega a estos actores su poder para que sea representado por estas redes²⁷ en los diversos escenarios político-sociales a los que sería usualmente llamado un ciudadano activo.

La razón de esto no es caprichosa, ciertamente es más fácil organizar y hacer ciudadanía cívica con un representante o agente que con una turba de ciudadanos que, incluso compartiendo una idea, creencia o propuesta, presentan matices a la hora de adoptar una decisión en torno a la misma.

Esta organización es casi que un requisito consuetudinario para cabildear una de esas ideas, creencias o propuestas frente a una audiencia relevante para la deliberación o aprobación de las mismas. En efecto, no tendría nunca el mismo efecto un grupo de ciudadanos tratando de catapultar un problema social hacia la agenda pública por medio del ejercicio de su derecho constitucional de asociación en las calles en el marco de manifestaciones y reclamos públicos —que incluso requieren ingredientes organizativos para florecer e impactar la

26 THOMAS MARSHALL y TOM BOTTOMORE, *Ciudadanía y clase social*, Madrid: Alianza, 1998, pp. 36-38.

27 ÁLVARO RAMÍREZ-ALUJAS, "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales", *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. 9, n.º 15, 2011, pp. 5-6.

opinión pública²⁸—; que un grupo que, por medio de voceros adiestrados, se siente a mediar y negociar directamente con quienes toman las decisiones o con quienes influncian a aquellos que a su vez toman las decisiones.

Y es así como, no obstante un buen criterio organizacional, hemos llegado a un momento en que el ciudadano no identifica su poder cívico como una expresión individual (más que cuando se dispone a depositar un voto) y ha terminado por delegar, en términos generales, la responsabilidad por sus decisiones políticas en esos actores institucionales al haber perdido los incentivos para hacerlo por sí mismo.

Los motivos de esto son muchos, enlistándose algunos de los caracterizados en este análisis: la persistencia de las mismas fuerzas políticas que cambian de forma y presentación de tiempo en tiempo —especialmente en cuanto a partidos políticos como intermediarios cada vez menos efectivos en la percepción ciudadana²⁹—, el poco o nulo resultado de esas organizaciones cívicas en una modificación real de la agenda pública, denuncias de corrupción al interior de esos actores/intermediadores cívicos, falta de educación³⁰ y estímulos claros para que el ciudadano pueda ejercer su derecho a la participación tanto colectivamente (como es el caso actualmente), así como individual e independientemente.

Finalmente, la educación constitucional e instrucción cívica (como última y quizá más importante de las posibles causas denunciadas) que se imparte hoy en día en instituciones secundarias y universitarias, parece cumplir más un rol curricular³¹-formal que un rol aspiracional de formar ciudadanos que tengan un rol relevante en su sociedad.

Menester es preguntarse a esta altura del análisis si quizás estas contradicciones están concebidas con premeditación y no con negligencia. La sospecha es válida si se tiene en cuenta que, por una parte, se entregan una serie de herramientas acompañadas de instructivos (difíciles de entender y de aplicar) y una educación cívica que poco o nada se preocupa por ayudar a instruir en

28 EDWIN CRUZ, "El ciclo de protesta 2010-2016 en Colombia. Una explicación". *Jurídicas CUC*, vol. 12, n.º 1, 2016, p. 35. Disponible en línea <http://dx.doi.org/10.17981/juriduc.12.1.2016.3> [consultado el 15 de febrero de 2018].

29 JOAN FONT, "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías", en *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 25. Disponible en línea <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf> [consultado el 15 de febrero de 2018].

30 Esto por cuanto muchos de los asuntos que conciernen a la ciudadanía pueden presentar visos técnicos que solo pueden ser desentrañados por profesionales —con conocimientos igualmente técnicos— de los que usualmente se sirven estos actores institucionales cívicos.

31 En este punto debe anotar que los currículos educativos a que se ha hecho alusión son avalados por el Gobierno.

el uso de esas herramientas o del rol, y la importancia del ciudadano en el ámbito constitucional.

En efecto, todo pareciera indicar que se trata de un círculo vicioso que nació con la concepción misma de democracia participativa/participación ciudadana en el seno del sistema constitucional, a lo cual se suman situaciones que, *prima facie*, parecieran accidentales. pero que, aunadas a todo lo anterior, resultan en cuestiones de mucho fondo que en últimas pueden explicar porque hoy en día muchos ciudadanos terminan por omitir un análisis personal y propio de los aspectos que conciernen a sus destinos:

– Primero, la ausencia de incentivos y facilidades prácticas para atender los deberes ciudadanos que trae aparejado el derecho, más allá de que los certámenes electorales sean celebrados los domingos para no interrumpir el devenir social, siendo que, incluso, para depositar un voto por un candidato en una urna requiere una evaluación sesuda y serena de sus planes de gobierno, propuestas y posturas filosófico-políticas y económicas, para lo que realmente no hay mucho espacio en la vida diaria de un adulto común si esta discurre –como es común– entre deberes profesionales y laborales –que usualmente consumen las horas hábiles de casi toda la semana–, académicos y familiares, entre otros, motivo por el cual se termina confiando en la opinión pública³² o en columnas de analistas políticos.

– El carácter altamente técnico de la mayoría de asuntos propios de la res pública también funge como un elemento de disuasión para el ciudadano común, que ha terminado por trasladar el debate sociopolítico a publicaciones en redes sociales y otros medios de difusión del pensamiento (por el efecto multiplicador, rápido y con menos consumo de esfuerzos que tienen estas).

– La complejidad y cantidad de recursos y tiempo que requiere desarrollar un itinerario procesal como el esquematizado en la precedencia, además de requerir versación en temas políticos, electorales, jurídicos y técnicos (que seguramente no tendrán muchos de los elegidos para cargos populares en el Congreso o la Presidencia misma), entre otros.

Así las cosas, todas estas actividades requieren una dedicación de tiempo que rebasaría cualquier cantidad de atención seria que pudiera dedicar un ciudadano adulto (diríamos medio en términos cívicos), sin contar con un incentivo concreto para desatender sus deberes laborales, económicos, académicos, familiares y sociales.

32 Construida por personas con quizás menos limitaciones para estos análisis que un ciudadano común, por poder dedicar una cantidad significativa de su tiempo a dichos menesteres (como periodistas, columnistas, programas de debate político y líderes de opinión, entre otros).

2.2. ANÁLISIS ESPECÍFICOS

En lo referente a los deberes laborales, de acuerdo con lo previsto en el Código Sustantivo del Trabajo, la jornada de trabajo puede extenderse hasta 48 horas en un semana, siendo lo usual una jornada semanal que va de lunes a viernes entre las 08:00 a las 18:00 y los sábados de 08:00 a 12:00 (pudiendo, y de hecho así lo hacen algunas empresas, ser el horario hasta las 18:00), dejando tan solo un día para el descanso obligatorio, el cual difícilmente será destinado para trabajar en un proyecto de participación con los requerimientos indicados.

En lo referente a los deberes económicos, la Ley 1757 de 2015 establece, su artículo 41, incentivos de carácter simbólico para experiencias (no para ciudadanos, aunque con el concurso de estos) exitosas en materia de participación, o grupo de ciudadanos que hubiere ejecutado la experiencia de participación exitosa, más no fija incentivo alguno para compensar el desgaste económico que conlleva la atención del plurimencionado itinerario procesal y que de paso compense el esfuerzo y tiempo invertido (respecto de los mecanismos cuya iniciativa proviene del ciudadano), omitiendo traducir estas recompensas, por ejemplo, en días de licencia remunerada de obligatoria concesión por parte del empleador o fondos estatales de que pueda disponer directamente el ciudadano para los mismos fines.

Los incentivos³³ que sí son parte de la actual oferta de atracción previstos en normas vigentes están condicionados a la presentación del certificado electoral como evidencia del ejercicio del derecho al voto, pero no premia otras expresiones de la participación y la democracia participativa, no habiendo tenido ninguna de estas dos especies incidencia positiva en cifras de abstencionismo en elecciones Presidenciales o de Congreso, como se deduce fácilmente de las estadísticas publicadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

Incluso en aquellos esquemas cuya iniciativa sea tomada por el Estado, como por ejemplo en los presupuestos participativos, el incentivo debería consistir igualmente de licencias laborales³⁴ acompañadas de beneficios (puntuación para acceder a créditos bancarios –de origen público o privado–, subsidios, plazas para contratos de prestación de servicio en la administración pública o sector privado) o exenciones tributarias que incentiven y mantengan la atención del ciudadano en la participación y construcción colectiva de que tanto habla la

33 Descuentos en matrículas en institucionales oficiales de educación superior, duplicados de cédula y expedición de pasaporte, reducción de la duración del servicio militar obligatorio para varones, derechos de preferencia e igualdad para acceso a la educación superior, a la carrera administrativa y a becas subsidiadas, a lo que se suma el ya analizado día de descanso compensatorio.

34 Lo cual naturalmente requiere también una educación cívica para el patrono, sobre todo en la tolerancia con este tipo de actividades, y qué decir de la ética del trabajador, que use con mesura un inventivo tal.

constitución. Esto es, incentivos reales que funcionen como un atractor para que el ciudadano individualmente se sienta recompensado por el sistema para tomar parte en las riendas de lo público, y no ser un mero espectador mientras todos esos actores institucionales toman decisiones que afectan a todos sin contar con al menos un consenso básico de todos. A pesar de lo hasta aquí dicho, ninguna de estas expectativas fue reconocida dentro de la normativa vigente, por el contrario, las referencias que resuenan con fuerza en el imaginario ciudadano, casi que de forma exclusiva, son los incentivos negativos traducidos en sanciones de que pueden ser objeto los ciudadanos en caso de, por ejemplo, ser llamados a desempeñarse como jurados de votación y eludir sin justificación tal llamado.

No se busca con este esbozo de ideas sobre incentivos generar un riesgo moral en el ciudadano, se entiende claramente que este sin más debería avocar sus deberes participativos en pro de la construcción de país y territorio. Sin embargo, los vicios inherentes al sistema hacen cada vez más difícil que se aspire a restablecer la fuerza del poder primario en los niveles deseados, terminando en una situación de claro monopolio de la responsabilidad y la acción pública en manos de la dirigencia política, y en alguna menor medida, de los actores/intermediarios institucionales.

Consecuencia de este entorno, el ciudadano no tiene conciencia de su condición de corresponsable de la democracia y cree que su participación se limita y reduce al ejercicio del derecho al sufragio, siendo el resto de decisiones y acciones del exclusivo resorte del representante elegido.

Así las cosas, este ciudadano localizado en una encrucijada desde el momento mismo en que entrega el poder que le es propio, se encuentra entonces dotado de mecanismos con un nivel importante de complejidad que no sabe bien cómo usar y que, aun queriendo usar, vería seriamente reducido el tiempo, recursos y probabilidad prácticas de éxito.

2.3. ANÁLISIS DE DATOS

Bien vale la pena visitar los repositorios de información disponible para analizar el fenómeno de la democracia participativa y su incidencia sobre el ciudadano, los cuales, de acuerdo con la Ley 134 de 1994^[35], están a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil³⁶.

35 Artículo 103: "Informes de la Registraduría. La Registraduría Nacional del Estado Civil llevará un archivo de la utilización de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana regulados en la presente ley".

36 Si bien existen otros datos de otros actores privados, el análisis de este documento se limita a los de la RNEC, considerando que es el ente oficial encargado de tratar y organizar los datos que permitan hacer intervenciones en materia de participación.

Esta entidad, por medio de su página web³⁷, desde el menú "Electoral" (accesible desde la página principal) seguido del botón "Histórico de Resultados" publica los siguientes tipos de datos de carácter estrictamente cuantitativos³⁸:

- Resultados de elecciones de Presidente y Congreso.
- Resultados de elecciones locales (alcaldes y sus concejos/gobernadores y sus asambleas departamentales).
- Cuadro resumen de votaciones de Presidencia y Congreso.

De estos datos resultan relevante tres aspectos: a) se refieren solo a elecciones por medio del ejercicio del derecho al sufragio, dejando de lado otras formas de participación que no involucran este derecho político (como las iniciativas normativas); b) se limita al derecho al sufragio para elegir representantes (democracia representativa); y c) cifras (con tendencia ascendente) de abstencionismo en elecciones de representantes³⁹.

Por otra parte, la Registraduría publica un listado de trámites que actualmente cursan ante la misma para la activación de instrumentos de participación previstos en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 (reportando trámites tan solo desde 2015 a la fecha); esta información, no obstante, no puede ser considerada como dato cuantitativo (y menos cualitativo), dado que obedece a necesidades de publicación sobre el estado de trámites en curso de dichos mecanismos mas no como tal a un dato en sentido metodológico.

Sin perjuicio de lo anterior, de dicha información se aventuran, a continuación, un par de inferencias cualitativas:

- En 2017, año previo a las elecciones presidenciales y de congreso de 2018, se radicaron múltiples trámites para activación de mecanismos de participación democrática, lo cual, aunado al malestar general de la población y la baja aprobación de la gestión del presidente y Congreso del periodo 2014-2018, puede indicar una refinación y decantación del fenómeno participativo para pasar del derecho a la asociación y la protesta al ejercicio de la ciudadanía por medio de dichos instrumentos.

- Los instrumentos radicados en 2017 consistieron de siete referendos aprobatorios, cinco consultas populares de carácter nacional (no se encontró, en esta investigación, información sobre consultas departamentales o municipales), cinco iniciativas legislativas y una revocatoria de mandato, lo cual parece denotar una renovación en la participación para migrar del sufragio a la intervención ciudadana en el escenario político y legislativo.

37 Canal de comunicación por medio del cual, y en cumplimiento de lo previsto en la Ley 1712 de 2014, se deberá hacer disponible toda la información pública; es decir, toda información que genere, obtenga, adquiera, o controle una entidad pública o un particular cumpliendo funciones públicas (entre otros sujetos obligados por dicha norma).

38 Susceptibles de cuantificación y/o medición, en oposición a un dato cualitativo que aborda un atributo o calidad predicable de un sujeto u objeto.

39 Véase <https://wsr.registraduria.gov.co/Asi-participan-los-colombianos-en.html>.

3. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

3.1. DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Habiendo establecido las ideas antecedentes en relación con la democracia participativa como complemento de la democracia representativa y el ciudadano producto de ese marco, resulta pertinente analizar dicha figura importantísima en el ámbito donde su aporte podría ser más visible y tangible: el territorial visto en su dimensión básica municipal.

Por una parte, bien machacada está ya la idea de que el poder central no puede administrar omitiendo considerar las dimensiones locales de un asunto y el rol de los ciudadanos locales en la resolución de los problemas de la misma circunscripción⁴⁰, expresado conceptualmente bajo la forma de la descentralización que, como técnica de arquitectura constitucional/organizativa⁴¹, hace que el municipio como célula básica de la división político-administrativa del Estado, se transforme en el entorno natural de la democracia participativa creando alguna especie de democracia territorial⁴². Esto en atención al deseo constituyente de empoderar a los ciudadanos habitantes de dichas colectividades territoriales para intervenir activamente en la construcción de las decisiones que impactan su destino y el de su municipio.

Por otra parte, hay que poner de presente que esa intervención del ciudadano local solo se puede dar en el marco de los instrumentos y, si se quiere, para-instrumentos de participación listados y analizados parcialmente en la precedencia. Pese a esto, considerando que no todos esos instrumentos y para-instrumentos son aplicables en el ámbito territorial-municipal, el análisis que se yergue en adelante se centrará en aquellos aplicables a dicho ámbito y que, por su *top of mind*, predominen el pensamiento del ciudadano al diatribar sobre democracia participativa y mecanismos de participación. En tal sentido y, considerando su alta recordación mediática y fácil asociación en la mente del ciudadano, la construcción colectiva de planes de desarrollo territorial (PDT), los presupuestos participativos, y las consultas populares (puntualmente las relacionadas con aspectos minero-energéticos) se identifican como objetos de estudio relevantes en los que se enfocará esta parte final del documento, haciendo algunas reflexiones previas sobre la democracia participativa en

40 JACQUELINE MORAND-DEVILLER, *Curso de Derecho Administrativo*, 10.ª edición, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 170.

41 LUCIANO PAREJO ALFONSO, *Lecciones de derecho administrativo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010, pp. 180-183. Véase para el derecho nacional a LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, *Derecho administrativo. General y colombiano*, Bogotá: Editorial Temis, 2008.

42 Siendo en ese escenario básico provisto por el municipio en donde inicia la construcción de lo nacional.

el contexto territorial y especialmente en cuanto atañe a la real incidencia ciudadano-participativa en la planeación del destino territorial.

Lo anterior, por cuanto es en estos instrumentos donde la ciudadanía participativa se ve expuesta a un ejercicio (desgastante y extenso) cuya resultado se propone (respecto de los planes) con fecha de caducidad atada al mandato del gobernante de turno, y en los que, hoy por hoy, se cuestiona la obligatoriedad y exigibilidad de la decisión participativa y democrática expresada por la ciudadanía (como es el caso de los presupuestos participativos y de las últimas consultas mineras cuyos resultados pretenden ser desconocidos por el Gobierno nacional, muy a pesar del carácter obligatorio que impone la ley, incluso al presidente de la República, quien no es ajeno a su imperio bajo ningún contexto).

3.2. LA PARTICIPACIÓN EN EL NIVEL TERRITORIAL

Dada esta municipalización del Estado⁴³, descomponiéndose en partes teóricamente armónicas, debe traerse a colación el artículo 39 de la Ley 489 de 1998⁴⁴ para establecer el mapa de autoridades públicas con que se presentará más intensamente la participación: "Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial".

Consecuencia de lo anterior, en ejercicio de las funciones que se le han asignado por la constitución y la ley al municipio, gobernado en todo caso por el principio de la democratización de la función administrativa⁴⁵ (según el cual "Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública"), sus autoridades deberán desarrollar su gestión con el claro norte de "realizar todas las acciones necesarias [...] para [...] involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública".

En cumplimiento de este fin, la mayoría de municipios, dependiendo de factores como el número de habitantes, ingresos corrientes, transferencias y categoría, entre otros, han optado por fórmulas organizativas que se concretan

43 ABDÓN ALEJANDRO POVEDA GÓMEZ, *Descentralización y espacio de planificación en las entidades territoriales. Financiamiento, autonomía y gasto social en el marco de la descentralización*, Medellín: Editorial Biblioteca Jurídica Diké, 1996, pp. 27-31. Sobre el concepto de autonomía municipal y sus componentes, véase PAULA ROBLEDO SILVA, *La autonomía municipal en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

44 Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

45 Artículo 32, Ley 489 de 1998, modificada por la Ley 1474 de 2011.

en la creación de secretarías de despacho con encargo misional enfocado en la democracia participativa y los mecanismos de participación.

Este es el caso de los distritos⁴⁶ de Bogotá y Cartagena, Cali, Medellín, entre otros con resultados más o menos dispares en la gestión de esta actividad.

Estas secretarías, con variaciones que dependen de particularidades propias de cada arreglo institucional, usualmente se encargan de centralizar la comunicación de los ciudadanos (cuando actúan directa e individualmente) y los actores instituciones y organizaciones cívicas en los foros en que el municipio está llamado a interactuar con estos, al paso que interactúan con el Consejo Nacional de Participación (desde el Ministerio del Interior), así como (naturalmente) desplegar todas las actividades tendientes al desarrollo de las funciones derivadas de su misión.

3.3. DISPONIBILIDAD DE DATOS

Primero que todo, en esta investigación no se identificaron datos relevantes (ni cualitativos ni cuantitativos⁴⁷) en relación con la construcción participativa del PDT ni de presupuestos participativos de los que pudiera hacerse un análisis con miras al diseño de intervenciones o reformas a los actuales esquemas de participación. Particularmente, respecto de las consultas populares, como se indicó previamente, la RNEC publica los listados de trámites que cursan ante esta entidad, de los que se identificaron cinco consultas populares de interés nacional, sin información relativa a consultas populares sobre asuntos regionales o municipales.

Por otra parte, si bien la participación en el marco de la creación planes de desarrollo no es caracterizada como un instrumento *per se* de la democracia participativa, no es menos cierto que la construcción de dichos planes se desarrolla considerando aspectos participativos dentro de la metodología de elaboración de los mismos, concretándose en grupos y mesas de trabajo ciudadano (en los que, de usanza, tienen asiento representantes de ciudadanos y organizaciones ciudadanas, con una participación mucho menor de ciudadanos individuales), y por tanto, debería contarse con cifras o datos cualitativos en pos de análisis y evaluaciones.

46 Se recuerda que el distrito es una categoría especial de municipio.

47 Verificado en la página web del RNEC y del Departamento Nacional de Planeación (DNP), entidades estatales y líderes de sus respectivos servicios públicos relacionados con la función electoral y la planeación, así como en los vínculos de estas entidades a la iniciativa de datos abiertos del Gobierno.

3.4. ANÁLISIS PRÁCTICO DE LOS INSTRUMENTOS TOP OF MIND EN EL ÁMBITO TERRITORIAL-MUNICIPAL

En materia de presupuestos participativos, los cuales fungen como un mecanismo que busca una apertura de las arcas del Estado para que su inversión sea determinada⁴⁸ con intervención de la ciudadana, se identifican las siguientes incidencias:

– El mecanismo se construye sobre el recaudo de aspiraciones y necesidades sociales para que sean objeto de consideración por parte de la autoridad respectiva, empero, sin carácter obligatorio para su inclusión, la cual estará supeditada al contenido técnico de la propuesta, su viabilidad, la priorización de necesidades que hacen las mencionadas autoridades municipales, y su posición y adecuación a los objetivos territoriales. Aspiraciones que entran en competición con las propuestas de las diversas áreas que componen la autoridad municipal, con lo cual la anidación de la participación ciudadana no está garantizada en ninguna medida y va a depender de una serie de factores por fuera del control ciudadano, que pueden tener como consecuencia práctica que la necesidad cuya identificación o presentación se origina en la ciudadanía no sea recogida dentro del presupuesto finalmente aprobado.

– La construcción de las propuestas, la cual usualmente se logra por medio de mesas y foros de discusión organizadas y convocadas por la autoridad municipal, generalmente es liderada por actores institucionales y organizaciones ciudadanas que, dada la crisis generalizada de la confianza ciudadana en las instituciones, daría pie para cuestionar si las mismas son realmente representativas⁴⁹ en relación con los grupos o sectores que dicen representar en estos foros.

– La determinación de las partidas presupuestales susceptibles de ser afectadas por este mecanismo varían de acuerdo al criterio de cada municipio, lo cual hace perfecto sentido en el marco de la descentralización. Sin embargo, ello se hace dentro de pautas de discrecionalidad de la autoridad municipal sin una guía o direccionamiento de tipo general que, en el pasado, ha traído cuestionamientos sobre el uso de la mencionada discrecionalidad, con los efectos negativos que ellos puede tener no solo sobre la legitimidad del mecanismo, sino sobre las aspiraciones y necesidades locales cuya satisfacción se persigue.

- Este mecanismo opera exclusivamente sobre partidas presupuestales específicas, vedándose cualquier intromisión ciudadana en el resto de partidas, cuando lo lógico sería que con una perspectiva de control social, la ciudadanía pudiera participar e incidir en el (proceso) de construcción de todas las partidas del presupuesto en lugar de solo recibir información sobre la inversión (a modo de resultado) en procesos de rendición de cuenta.

48 En una porción del presupuesto determinada por la autoridad respectiva.

49 JOAN FONT, ISMAEL BLANCO, RICARDO GOMÁ y MARINA JARQUE, op. cit.

– A 2011 se identificó⁵⁰ un desconocimiento de este mecanismo por parte de los encuestados, que asciende al 85% de la muestra, con un 10% que conoce o ha oído mencionar del mecanismo y un 5% que conoce de alguien que lo haya usado.

En materia de consultas populares de carácter minero en el orden municipal:

– No se entiende el motivo por el que el Ministro de Minas y Energías, en diversos comunicados y entrevista, ha vociferado su incondicional respeto a las decisiones gestadas por medio de consultas populares (como si ese reconocimiento con tono casi moral supliera su obligación de actuar como garante de las normas y sobre todo de una decisión que, adoptada de conformidad con los requisitos de ley, resulta obligatoria en este caso para la autoridad municipal), al paso que las rechaza aduciendo que las mismas están modificando leyes, cosa que, como se analiza en el siguiente ítem, no es el propósito ni el efecto legal que se atribuye a este mecanismo.

– El mismo jefe de cartera asevera, en diversos medios de prensa, que las consultas populares no tienen la virtud de modificar leyes ni impedir la iniciación de trámites administrativos tendientes a obtener licencias ambientales respecto de proyectos en zonas que han rechazado en consulta popular tal actividad, omitiendo el hecho de que las leyes 134 de 1993 y 1757 de 2015 lo que en realidad hacen es endilgar el carácter obligatorio a las decisiones alcanzadas por medio de estos mecanismos; obligatoriedad que no modifica leyes, sino que implica una obligación para la autoridad, municipal en este caso, de acatar la decisión popular que haya cumplido con el lleno de los requisitos legales.

– Como autoridad del orden nacional, se entromete en asuntos de corte municipal, obviando los límites administrativos trazados en virtud de la técnica de la descentralización.

En cuanto a la planeación para el desarrollo territorial por medio del PDT:

– Si bien es cierto que la construcción de los PDT están marcados por una etapa participativa dentro de su metodología (que se desarrolla entre consejos, asambleas, mesas de trabajo y otros foros), no se identificaron (según se explicó y respecto de esta investigación) datos para medir ni la cantidad ni la calidad de la participación que se da en dichos espacios. Lo que es más, esa participación usualmente se canaliza por intermedio de los pluricitados actores de la participación que, si bien ofrecen organización (que no ha sido objeto de mayor escrutinio con fines de mejoramiento), no necesariamente conlleva representatividad como se indicó también en la precedencia.

– El hecho de que la vocación temporal del PDT objeto de construcción parcialmente participativa y preponderantemente administrativa (con el

50 Publicado en http://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/ds_bogota_presentation_2015_ppt.pdf.

desgaste que conlleva tal proceso para ambas estructuras en lo económico y en lo social) sea limitado al periodo del alcalde municipal o distrital, genera un impacto directo en la estabilidad de la planeación.

– Lo anterior, por cuanto la experiencia y la sana crítica en materia de planificación del desarrollo permite inferir hoy en día que no se han alcanzado los beneficios esperados y aspirados para el desarrollo territorial al persistir y resistir⁵¹ en el intento de acomodar, dentro de una ventana de tiempo de cuatro años, objetivos estratégicos, intervenciones, planes y programas que se interconectan en la encarnación del PDT, atando así el desarrollo a un representante y su duración en un cargo, cuando claramente la vocación de permanencia de un municipio no se compagina con objetivos estratégicos, intervenciones, planes y programas con un horizonte temporal tan estricto y desprovisto visión a largo plazo.

Así, parece que el escenario práctico de la participación y la democracia participativa presenta una ruptura ideológica y práctica entre las aspiraciones del constituyente, las leyes que han procedimentalizado esa aspiración y la forma como en últimas son aplicadas por autoridades y actores institucionales relevantes, con síntomas aún más graves en el ámbito territorial, según se ha delineado este bosquejo. Dejan en una deriva política y apática al ciudadano individualmente considerado, de quien, contradictoriamente, emanan todos los poderes que el constituyente, los legisladores y las autoridades han usado para crear estos mecanismos, que además de presentar un carácter útil muy débil, parecen constituir una participación neutra⁵² en la medida en que, si bien existen actividades y entregables concretos, los mismos no logran impactar la intervención o acción pública con ocasión de su ejercicio.

CONCLUSIONES

1. Una revisión debe acometerse respecto de los siguientes aspectos, a fin de determinar si su configuración constitucional y legal conserva vigencia y sentido práctico a la luz de la sociedad actual, sus transformaciones tecnológicas y la crisis institucional que afecta no solo al gobierno sino a los actores institucionales de la participación:

– La cláusula de ley estatutaria para la creación, modificación y limitación de mecanismos de participación en función de los para-instrumentos de participación generados al albor de las TIC, en reconocimiento del dinamismo actual que es propio de la interacción Estado-ciudadano.

51 Sin más justificación que una disposición constitucional susceptible de adaptarse a una realidad subyacente.

52 MARÍA CECILIA MÚNERA LÓPEZ, *De la participación destructora a la participación sinérgica. Una aproximación a las tipologías de participación*, Bogotá: Escuela de Hábitat (CHEAP), Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, 2008, p. 113.

– La complejidad y burocratización de los itinerarios procesales para la aplicación de los mecanismos de participación que hace que dichos mecanismos devengan en instrumentos formales sin mayor impacto real.

– La representatividad de los actores institucionales de la participación en relación con los grupos o intereses que dicen representar, dado que el riesgo de que no transmitan adecuada o justamente las necesidades y sentires de ese grupo genera un riesgo de anquilosamiento en las estructuras básicas de la democracia participativa dada la institucionalización, casi generalizada y preferida sobre la participación individual.

– El cuatrienio del periodo del alcalde como horizonte temporal corto para la planeación de desarrollo. Dicha planeación tiene naturalmente una vocación de más extensa permanencia en el tiempo (sin desconocer la viabilidad de ajustes dentro de los nuevos y largos plazos que se sugieren), dado que, a la fecha, no se evidencian casos concretos en los que observe la redundancia de este esquema cuatrienal en beneficios para el desarrollo municipal.

– La limitación del presupuesto participativo a las partidas que determine cada municipio y el permitir el acceso a la construcción conjunta de todo el presupuesto a modo de control social participativo desde el inicio, y no solo como meros receptores de información sobre resultados en la rendición de cuentas.

– Los currículos de educación secundaria y superior para introducir ajustes que promuevan una instrucción cívica que habilite y rehabilite al ciudadano en sus derechos y deberes democráticos⁵³.

– Los incentivos y estímulos actualmente existentes para la promoción y profundización de la democracia participativa, los cuales no generan atracción ciudadana ni eliminan la apatía o desinterés por la participación.

2. No hay una clara penetración teórica de los mecanismos de participación ciudadana en el ciudadano: cifras como la del desconocimiento del mecanismo de acuerdos participativos y la abstención apoyan esta conclusión y un malestar subyacente traducido en un distanciamiento entre el ciudadano y las decisiones del Estado del que participa, que cada vez representan menos sus intereses o aspiraciones exteriorizadas.

3. La RNEC (en conjunto o con apoyo del DNP), más allá de llevar información sobre el ejercicio del derecho al voto u ofrecer información sobre el trámite de instrumentos de participación –que no pueden considerarse datos en sentido metodológico–, debería revisar la necesidad de estructurar indicadores

53 Asegurando contenidos tales como conciencia de corrupción y ética ciudadana; rol del ciudadano como coadministrador y corresponsable de la gestión pública; democracia, participación y control social; sentido de pertenencia de lo público; normas de convivencia (tránsito, reciclaje y sostenibilidad, responsabilidad ciudadana, responsabilidad social empresarial, acceso y transparencia); trabajo social; y resolución de conflictos personales y sociales.

que midan la calidad y cantidad de la participación por tipo de mecanismos o instrumento, de forma que estos sustenten análisis que permitan definir modificaciones o reformas para empezar a profundizar realmente la democracia participativa.

4. El ámbito de la democracia representativa supera, en la práctica, el de la democracia participativa en un forma que no es consistente con las aspiraciones del constituyente según son plasmadas en la constitución.

5. Los mecanismos de control social están orientados más a la prevención de la corrupción que a promover participación.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

ARROYO, ALFONSO, JUANA LÓPEZ, MAR MARTÍNEZ Y JOAQUÍN TORNOS. *Transparencia, rendición de cuentas y participación. Una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina*, Barcelona: Programa URB-AL III - Diputación de Barcelona, 2012. Disponible en línea <https://www1.diba.cat/l1breria/pdf/52249.pdf>. [Consultado el 15 de febrero de 2018].

CRUZ, EDWIN. "El ciclo de protesta 2010-2016 en Colombia. Una explicación", *Jurídicas CUC*, vol. 12, n.º 1, 2016. Disponible en línea <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.12.1.2016.3>. [Consultado el 15 de febrero de 2018].

FONT, JOAN. "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías", en *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. Disponible en línea <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>. [Consultado el 15 de febrero de 2018].

FONT, JOAN, ISMAEL BLANCO, RICARDO GOMÁ Y MARINA JARQUE. "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales una visión panorámica", *Serie Documentos Debate*, n.º 6, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 2012. Disponible en línea http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0038104.html. [Consultado el 15 de febrero de 2018].

MARSHALL, THOMAS Y TOM BOTTOMORE. *Ciudadanía y clase social*, Madrid: Alianza, 1998.

MONTERO, GREGORIO. "Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo", *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

MORAND-DEVILLER, JACQUELINE. *Curso de Derecho Administrativo*, 10.^a edición, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

MÚNERA LÓPEZ, MARÍA CECILIA. *De la participación destructora a la participación sinérgica. Una aproximación a las tipologías de participación*, Medellín: Escuela de Hábitat (CHEAP), Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, 2008.

OLAVARRÍA GAMBI, MAURICIO. "Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas", *Documentos de Trabajo*, n.º 11, Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos - Universidad de Chile, 2007. Disponible en línea <http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/123548>. [Consultado el 15 de febrero de 2018].

PAREJO ALFONSO, LUCIANO. *Lecciones de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

POVEDA GÓMEZ, ABDÓN ALEJANDRO. *Descentralización y espacio de planificación en las entidades territoriales. Financiamiento, autonomía y gasto social en el marco de la descentralización*, Medellín: Colombia Editorial Biblioteca Jurídica Diké, 1996.

QUINCHE RAMÍREZ, MANUEL. *Derecho constitucional colombiano. De la Carta de 1991 y sus reformas*, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009.

RAMÍREZ ALUJAS, ÁLVARO V. "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales", *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. 9, n.º 15, 2011.

RAMÍREZ ALUJAS, ÁLVARO Y PEDRO PRIETO-MARTÍN, "Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 58, 2014.

RAMÍREZ NÁRDIZ, ALFREDO. "Participación ciudadana e interpretación de la constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa", *Revista IUS*, vol. 10, n.º 37, 2016.

ROBLEDO SILVA, PAULA. *La autonomía municipal en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, LIBARDO. *Derecho administrativo. General y colombiano*. Bogotá: Editorial Temis, 2008.

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010.

Corte Constitucional, sentencia C-580 de 2001.

Corte Constitucional, sentencia C-1388 de 2000.

Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994.

Corte Constitucional, sentencia C-517 de 1992.