

**UTILIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN EL MUNICIPIO
DE PASTO ACIERTOS Y DESACIERTOS DE LA PARTICIPACIÓN**

FERNANDO MARTÍNEZ CASTRO

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
PROGRAMA DE DERECHO
SAN JUAN DE PASTO
2017**

**UTILIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN EL MUNICIPIO
DE PASTO ACIERTOS Y DESACIERTOS DE LA PARTICIPACIÓN**

FERNANDO MARTÍNEZ CASTRO

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Abogado

**Asesor:
Mg. JAIME MEJIA BASTIDAS**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
PROGRAMA DE DERECHO
SAN JUAN DE PASTO
2017**

NOTA DE RESPONSABILIDAD

Las ideas y conclusiones aportadas en el Trabajo de Grado son de responsabilidad exclusiva del Autor.

Artículo 1º del Acuerdo N°. 324 del 11 de octubre de 1966, emanada del Honorable Consejo De la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación.

Presidente del Jurado

Jurado 1

Jurado 2

San Juan de Pasto, Julio de 2017

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios, protector de mi existencia,

A mis Padres Gerardo y Victoria que desde el cielo iluminan mi camino,

A mi esposa Myriam Del Pilar por su amor y comprensión a lo largo de mi vida,

A mis Hijos: María Fernanda y Andrés Mauricio por ser los constantes motivadores de mi esfuerzo, para cristalizar un sueño,

A mi hermana y hermanos, profesores y amigos que me han brindado el estímulo y cariño suficientes para conquistar este nuevo triunfo,

A la Universidad De Nariño, mi "alma mater" por ser la cuna del pensamiento, donde se ha nutrido los más nobles ideales de mi vida.

A todos les rindo un homenaje de gratitud, por impulsarme a no retroceder ante las dificultades y enseñarnos que, aunque nos encontremos en el abismo más profundo, siempre al mirar hacia arriba, contemplaremos el sol y las estrellas.

Fernando Martínez Castro

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	13
1. JUSTIFICACIÓN.....	15
2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	16
2.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	16
2.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	16
3. OBJETIVOS.....	17
3.1. OBJETIVO GENERAL	17
3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	17
4. ANTECEDENTES.....	18
5. MARCO REFERENCIAL.....	20
5.1 MARCO CONCEPTUAL	20
5.1.1 Participación.	22
5.1.2 Mecanismos de participación.....	25
5.2. MARCO JURISPRUDENCIAL	35
5.3. MARCO LEGAL	38
6. METODOLOGÍA	43
6.1 ENFOQUE	43
6.2 FASES DE LA INVESTIGACIÓN.....	43

7. RESULTADOS.....	44
8. CONCLUSIONES	55
9. RECOMENDACIONES.....	56
BIBLIOGRAFÍA.....	57
NETGRAFÍA	58

LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Nivel educativo de los participantes	45
Gráfica 2. Conocimiento sobre mecanismos de participación	46
Gráfica 3. Mecanismo de participación más utilizado en Pasto	46
Gráfica 4. Utilidad de los mecanismos de participación	48
Gráfica 5. Aciertos del cabildo en Pasto	50
Gráfica 6. Desaciertos del Cabildo en Pasto	50
Gráfica 7. Normatividad y participación	51
Gráfica 8. Conceptos sobre participación	52
Gráfica 9. Conocimiento sobre participación	53
Gráfica 10. Nivel de participación en Pasto	54

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Mecanismos de Participación	27
Tabla 2. Sentencias sobre mecanismos de participación	37
Tabla 3. Marco legal de la participación.....	41
Tabla 4. Marco Normativo de la participación.....	42

GLOSARIO

COMUNIDAD: el vocablo “comunidad” tiene su origen en el término latino *communitas*. El concepto hace referencia a la característica de común, por lo que permite definir a diversas clases de conjuntos: de los individuos que forman parte de un pueblo, región o nación; de las naciones que están enlazadas por acuerdos políticos y económicos.

GESTION: El concepto de gestión hace referencia a la acción y a la consecuencia de administrar o gestionar algo. Al respecto, hay que decir que gestionar es llevar a cabo diligencias que hacen posible la realización de una operación comercial o de un anhelo cualquiera.

PARTICIPACIÓN: Del latín *participatio*, participación es la acción y efecto de participar (tomar o recibir parte de algo, compartir, noticiar). El término puede utilizarse para nombrar a la capacidad de la ciudadanía de involucrarse en las decisiones políticas de un país o región.

RESUMEN

La presente investigación plantea como propósito analizar cuáles han sido los mecanismos constitucionales de participación ciudadana que más utiliza la comunidad como herramienta de control social y político en el municipio de Pasto Departamento de Nariño. El objetivo general es analizar cuáles han sido los mecanismos constitucionales de participación ciudadana que más utiliza la comunidad como herramienta de control social y político en el municipio de Pasto Departamento de Nariño.

Como objetivos específicos: identificar el nivel de conocimiento y aplicabilidad que tiene la ciudadanía sobre los mecanismos constitucionales de participación ciudadana que como herramientas de control social y político y analizar la utilización de los mecanismos de participación, como herramienta que faculta para intervenir en el control y la vigilancia de la gestión pública.

La investigación revela que los mecanismos de participación más implementados en el municipio de Pasto han sido los cabildos en el marco de la planeación y presupuestación participativos los cuales han fortalecido los procesos de participación. Han existido elementos potenciadores de la participación, pero aún queda retos para fortalecer el proceso y ser experiencia a nivel nacional.

ABSTRACT

The present research aims to analyze what have been the constitutional mechanisms of citizen participation that the community uses the most as a tool of social and political control in the municipality of Pasto Department of Nariño.

The general objective is to analyze the constitutional mechanisms of citizen participation that the community uses the most as a tool of social and political control in the municipality of Pasto Department of Nariño.

As specific objectives: to identify the level of knowledge and applicability that citizens have on constitutional mechanisms of citizen participation as tools of social and political control and to analyze the use of participation mechanisms as a tool that empowers to intervene in the control and The monitoring of public management. The research reveals that the mechanisms of participation most implemented in the municipality of Pasto have been the cabildos within the framework of participatory planning and budgeting which have strengthened the processes of participation. There have been elements that enhance participation but there are still challenges to strengthen the process and be national experience.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación plantea como propósito general analizar cuáles han sido los mecanismos constitucionales de participación ciudadana que más utiliza la comunidad como herramienta de control social y político en el municipio de Pasto Departamento de Nariño.

Teniendo en cuenta que en Colombia, al establecerse el Estado Social de Derecho por medio de la Constitución de 1991, la participación se convirtió en la herramienta fundamental para el fortalecimiento de la democracia. Se considera importante identificar los aciertos y desaciertos en su aplicación en el municipio de Pasto, que permita identificar cuáles han sido los aciertos y desaciertos logrados. La participación solo será real por medio de la apropiación por parte de los ciudadanos considerando que los mecanismos de participación han sido una forma de garantizar los derechos, de esta manera se garantiza realmente su utilización. En este sentido el cambio constitucional de 1991 abrió la puerta para intervenir en la vida política y en los espacios de participación a los ciudadanos, así como la posibilidad del ejercicio de los derechos, desde el campo normativo.

En este sentido los mecanismos de participación ciudadana, están constituidos como las herramientas de valor jurídico para ejercer el control y garantizar la eficacia en los actos del estado, los cuales se encuentran contenidos en la ley estatutaria 134 de mayo 31 de 1994, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Política Colombiana.

Se establecen en la normatividad que los mecanismos de participación son: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato, el cabildo abierto. Estos mecanismos posibilitan que los ciudadanos puedan ser parte activa en la toma de decisiones en asuntos que los afectan, dotándolos así de herramientas para afianzar la democracia participativa, y además les otorgan las formas de inclusión y ejercicio de sus derechos.

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado en cuanto a la efectividad de la participación de los ciudadanos, no sólo se requieren los canales adecuados, además se deben crear condiciones para su actuación ciudadana, se requiere además el interés y motivación para que accedan y hagan uso de estos mecanismos por parte de los ciudadanos.

Tal como se manifiesta en la Sentencia N°. C-180/94. “No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así

fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual”¹. En la descripción del contenido del documento se estructura de la siguiente manera. En el primer capítulo se presenta el diseño general de la investigación. Se describen su propósito, el objeto de estudio, el planteamiento del objetivo general y los objetivos específicos, como se mencionan a continuación.

El problema que se plantea en la investigación es ¿Cuáles han sido los mecanismos constitucionales de participación ciudadana que más utiliza la comunidad como herramienta de control social y político, en el municipio de Pasto Departamento de Nariño? El objetivo general es analizar cuáles han sido los mecanismos constitucionales de participación ciudadana que más utiliza la comunidad como herramienta de control social y político en el municipio de Pasto Departamento de Nariño.

Como objetivos específicos: identificar el nivel de conocimiento y aplicabilidad que tiene la ciudadanía sobre los mecanismos constitucionales de participación ciudadana como herramientas de control social y político y analizar la utilización de los mecanismos de participación, como herramienta que faculta para intervenir en el control y la vigilancia de la gestión pública.

Posteriormente se realiza una revisión teórica y crítica de los aportes más importantes en referencia a los temas ejes de la investigación y que constituyen el marco analítico de la misma, se realiza un recorrido teórico sobre la conceptualización de los mecanismos de participación ciudadana desde diferentes campos teóricos y desde el marco normativo vigente.

A nivel metodológico se presenta el recorrido realizado para la recolección de la información, la descripción del proceso de recolección de información para finalmente presentar los resultados logrados y las conclusiones y recomendaciones finales.

¹ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-180/94 REF. Expediente No. P.E. – 005. Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara, "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana." Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara Acta No. 23. Santafé de Bogotá, D.C., abril catorce (14) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

1. JUSTIFICACIÓN

Esta investigación busca conocer la utilización de los mecanismos de participación por parte de la ciudadanía, como herramientas jurídicas para hacer valer sus derechos y promover la participación, así como para dar a conocer sus propuestas, y exigir el cumplimiento de las normas, de igual manera vigilar la conducta de los dirigentes, tomar decisiones que afectan a la colectividad.

La presente investigación es pertinente porque permite conocer la utilización de los mecanismos de participación que fueron establecidos en la constitución de 1991, como un derecho político de todo ciudadano que le permite a una comunidad elegir a sus representantes y participar en las decisiones que afectan las condiciones de vida como también la intervención de los particulares en la toma de decisiones.

Se analiza la situación que se presenta en el municipio de Pasto, la dinámica de participación y el cumplimiento de los compromisos por parte de las entidades. Teniendo en cuenta que uno de los factores es la baja utilización de los mecanismos de participación ciudadana, por lo tanto esta investigación se realiza, porque se pretende conocer las razones por las cuales la población no participa por medio de los mecanismos de forma activa y colectiva en temas que inciden en el desarrollo; especialmente como mecanismo de control social y político en el municipio de Pasto.

2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

2.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

La ley 134 de 1994, establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática en las organizaciones sin embargo las comunidades no acceden a utilizar los mecanismos de participación ciudadana para intervenir de forma activa en la toma de las decisiones que les afectan. Existe una baja utilización de los mecanismos de participación.*

Uno de los obstáculos de la participación es el desconocimiento de los mecanismos de participación y los bajos niveles de utilización de los mismos; existe escaso conocimiento sobre los procedimientos y exigencias para su implementación. Otra de las dificultades es la ausencia de cultura política, que ocasiona el desinterés por la implementación de estos mecanismos.

Teniendo en cuenta lo anterior se tiene el marco legal planteado desde la ley 134 de 1994, que es la que rige la participación democrática en la organizaciones civil, permitiendo la intervención de los particulares en los asuntos públicos, no solo al escoger a sus mandatarios, si no con la influencia de estos en las políticas públicas y en la toma de decisiones de los gobiernos, es pues así, sin embargo la comunidad del municipio de Pasto no accede a utilizar los mecanismos de participación ciudadana para intervenir de forma activa en la toma de las decisiones se identifica que existe una baja participación ciudadana.

2.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cuáles han sido los mecanismos constitucionales de participación ciudadana que más utiliza la comunidad como herramienta de control social y político, en el municipio de Pasto Departamento de Nariño?

* Artículo 1.- *Objeto de la ley.* La presente Ley Estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo 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. Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país.

3. OBJETIVOS

3.1. OBJETIVO GENERAL

Analizar cuáles han sido los mecanismos constitucionales de participación ciudadana que más utiliza la comunidad como herramienta de control social y político en el municipio de Pasto Departamento de Nariño.

3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Identificar el nivel de conocimiento y aplicabilidad que tiene la ciudadanía sobre los mecanismos constitucionales de participación ciudadana como herramientas de control social y político.

Analizar la utilización de los mecanismos de participación, como herramienta que faculta para intervenir en el control y la vigilancia de la gestión pública.

4. ANTECEDENTES

La revisión realizada de trabajos de otros investigadores en los contextos local, nacional e internacional, ha contribuido a la ampliación de perspectivas con respecto al tema de investigación, a continuación se referencia las investigaciones encontradas y los aportes de cada una frente al trabajo investigativo desarrollado.

A nivel internacional se encontró una tesis doctoral realizada en la Universidad Nacional de Educación a distancia de la Facultad de Derecho denominada: “La participación ciudadana en la república de Colombia: Cabildo Abierto” presentada por Ángela María Alvarado Beltrán, realizada en Madrid en el año 2014. En la investigación se explora el concepto de democracia participativa a nivel internacional y luego se estudia el caso de Colombia, identificando sus principales características. El aporte a la presente investigación se enmarca en el conocimiento del recorrido de la legislación colombiana en cuanto a participación ciudadana.

Se realiza el análisis en el caso colombiano sobre la Democracia Participativa a partir de la Constitución de 1991. Se hace un análisis sobre el Cabildo Abierto, como mecanismo de participación, sus fundamentos tanto democráticos, como jurídicos, planteados en la Ley 134 de 1994 y las diferentes sentencias. La investigación aporta en el análisis histórico que se realiza el estudio sobre los avances de la democracia participativa.

En la búsqueda teórica está la investigación de la Universidad de Santiago de Chile en la Facultad de Ciencias Sociales Departamento de Sociología denominada “Participación ciudadana y visiones sobre la política social” Una mirada desde los beneficiarios de programas sociales de San Luis de Macul, realizada por Jennifer Morgado Mancilla en el año 2013. Se analiza la participación, como se involucran los actores en los procesos, en el ciclo de implementación de programas sociales. Se plantea que la participación se presenta a través de modalidades organizacionales que fomentaron la participación activa y continua.

Se encontró la investigación de doctorado en Teoría Política y Social Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra denominada “la participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona” realizada por Cecilia Schneider en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales- UPF Barcelona, en el año 2007.

El propósito general de esta investigación fue estudiar la forma que asume la participación ciudadana y asociativa que se desarrolla en el ámbito de los gobiernos locales: Buenos Aires y Barcelona; y sus principales características

diferenciales en función de factores de tipos políticos y culturales. Los objetivos fueron: determinar y explicar la incidencia del contexto político en la forma, dinámica, alcance e intensidad de la participación así como en el surgimiento de las políticas que la promocionan. Los objetivos específicos planteados fueron: describir el mapa de la oferta participativa de ambas ciudades, determinando forma, alcance e intensidad de la participación institucional tanto en los distritos como en la ciudad. El aporte de la investigación fue el conocimiento de la forma como se implementó el proceso de participación y el nivel de apropiación de las comunidades.

A nivel nacional se encontró una investigación denominada “Espacios Locales de Participación y Construcción de Ciudadanía” Un estudio de caso de la Junta Administradora Local de Teusaquillo realizada por Gabriel Clavijo Martin tesis de grado para optar al título de magister en estudios políticos e internacionales de la Universidad del Rosario realizada en el año 2015.

La investigación analiza el proceso de construcción de ciudadanía en los espacios locales, de manera más específica en la Junta Administradora Local (JAL), la investigación verifica si efectivamente los espacios de participación local surgidos después de la constitución de 1991, concluye que han sido efectivos dentro del proceso de construcción de ciudadanía, y en qué forma los ediles interactúan con los habitantes de la localidad y canalizan las demandas de la comunidad.

5. MARCO REFERENCIAL

5.1 MARCO CONCEPTUAL

Desde la promulgación de la Constitución de 1991 en Colombia se dio paso a la construcción de la democracia participativa. En este sentido se creó el organismo de participación ciudadana denominado Consejo Nacional de Planeación. De igual manera, se formuló la ley 134 de 1994 que promulgo los mecanismos de participación ciudadana que dotó a los colombianos de importantes herramientas jurídicas para intervenir en los asuntos públicos y defender sus derechos fundamentales.

Se desarrolló una serie de legislación especializada para promover la participación en diferentes campos como: el juvenil se establece la ley 375 de 1997, el ámbito escolar se formuló la ley 115 de 1994, para la promoción de la agenda de paz la ley 434 de 1998, en el campo de la cultura la ley 397 de 1997, con relación a la justicia la ley 294 de 1996, entre otras. De este proceso surgieron organismos como los consejos de cultura, juventud, los personeros estudiantiles, los manuales de convivencia, consejos de paz, las veedurías ciudadanas, los jueces de paz y los conciliadores en equidad, los comités de vigilancia.

Toda una serie de espacios, instituciones y marcos legales dispuestos para facilitar y promover la inclusión ciudadana y la cohesión social en la elaboración, ejecución y control de las políticas públicas. Leyes para fortalecer los procesos de participación ciudadana que amplía el marco de actuación de los ciudadanos para promover la participación en los diferentes campos y a todo nivel.

Sin embargo la democracia no se ha fortalecido completamente, como era la intención de la Constituyente, por el contrario, ante los nuevos y mayores retos que le imprimió la Carta del 91 se confrontó con los retos de acuerdo a la realidad; se requería mayores niveles de apropiación y motivación ciudadana para que realmente se apropiaran e hicieran uso de los diferentes mecanismos y espacios de participación ciudadana. Por todo esto la democracia colombiana se teje entre dos realidades, una la realidad constitucional, y la otra la realidad social, con sus limitaciones y motivaciones desde la ciudadanía para realmente acceder a las diferentes oportunidades legales.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2015 señala que “El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo”.

Frente al concepto de democracia participativa se manifiesta que involucra la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida.

Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.

Según lo señalado en la Sentencia C-150 de 2015, los ciudadanos tienen diversos grados de participación en la toma de decisiones, a través de los siguientes mecanismos de participación ciudadana³ :

- Los ciudadanos pueden determinar quien tomará las decisiones (elección de representantes).
- Los ciudadanos pueden promover una deliberación para la toma de decisiones (cabildo abierto e iniciativa popular normativa) o;
- Los ciudadanos pueden adoptar una decisión directamente (referendo, consulta popular).

“Los sistemas democráticos descansan sobre la existencia de mecanismos de participación ciudadana; en cuanto mayor es el nivel de participación ciudadana en los procesos políticos y sociales de un país, más democrático es el sistema”⁴.

La democracia podemos entenderla, como la forma de gobierno en virtud de la cual el pueblo ejerce el poder del Estado, teniéndose la expresión mayoritaria de su voluntad como símbolo de voluntad general que deben acoger y respetar todos los miembros de la comunidad.

³ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015 (Mayo de 2017). M. P. Mauricio González Cuervo. [en línea] Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-150->

⁴ Ibíd.

5.1.1 Participación. Para el desarrollo de la investigación, se clarifica a nivel conceptual la participación ciudadana, explicitada como concepto se puede desarrollar como: la expresión de la capacidad que tienen los ciudadanos de intervenir en diversas formas y en muy distintos grados en los asuntos públicos y en las decisiones sobre las políticas del Estado y en el control social.

De conformidad con lo anterior y desde un punto de vista normativo, en relación con la estructura y la funcionalidad estatal, la participación adquiere relevancia a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991. Se crean mecanismos específicos y se estimula la generación de espacios y expresiones de participación, establecida como derecho fundamental, lo cual implica una trascendencia histórica y política que supera las formalidades de su consagración constitucional.

Con la promulgación de la Constitución de 1991, Colombia adoptó la participación ciudadana como un concepto transversal en la organización de la sociedad y del Estado. Como se plantea en la Constitución de 1991 la participación adquiere doble condición de principio-derecho y como instrumento para la promoción y defensa de los derechos fundamentales y humanos. El Estado debe fijarse como uno de sus fines “facilitar la participación de todas las personas en las decisiones que le afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”⁵.

Teniendo en cuenta lo anterior se plantea que es un deber del Estado “contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

Estos fundamentos Constitucionales sobre la participación ciudadana buscan el fortalecimiento de la democracia, el mejoramiento de la gestión pública y una mayor legitimidad de los planes y programas de gobierno, así como la lucha contra la corrupción, así como el ejercicio de la participación ciudadana como un derecho constitucional.

Tal como se plantea en Colombia, al establecerse el Estado Social de Derecho en la Constitución de 1991, la participación se convirtió en la herramienta para materializar la justicia, la libertad y la igualdad. La Constitución Política de Colombia de 1991 dio, a todos los ciudadanos, la posibilidad de participar e intervenir activamente en el control de la gestión pública. Determinó la forma como los ciudadanos participamos en la planeación, el seguimiento de la gestión estatal.

⁵ COLOMBIA. Constitución Política. Bogotá: El Ministerio, 1991.

Una de las responsabilidades sociales de los ciudadanos estaba en apropiarse de estos mecanismos y espacios y hacer uso de ellos en defensa de sus derechos.

El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus Delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia⁶

Nos remitimos al término participación en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española “participar” se define como tomar parte en un proceso de toma de decisiones y cuando puede comunicar sus ideas, sus necesidades o sus intereses. La participación es el canal para la redistribución del poder que permite a los ciudadanos ser incluidos deliberadamente en el futuro.

Encontramos otra definición planteada desde la Asociación Internacional de Participación Pública (IAP), que define la participación ciudadana como “el proceso que involucra a aquellos que son afectados por una decisión durante la toma de decisiones, suministrando a los participantes la información que ellos necesitan para involucrarse significativamente; también da a conocer a los participantes en qué forma sus aportes podrán influenciar la decisión”⁷. La definición anterior plantea que el propósito fundamental de la participación es que los ciudadanos puedan involucrarse e influir en la decisión a favor de las necesidades de la ciudadanía en ejercicio de sus derechos.

Según lo anteriormente planteado la participación debe ser entendida como una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores sociales y políticos que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuaciones colectivas con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos⁸.

En la revisión sobre el tema encontramos que los objetivos de la participación pública en relación con un proceso de desarrollo son: a) brindar oportunidades a los actores interesados de influir en la toma de decisiones desde las primeras etapas de un proyecto, b) educar y sensibilizar a las partes interesadas sobre los

⁶ *Ibíd.*

⁷ ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA (IAP). [en línea] [Consultado 2015-07-27] Disponible en internet: www.gestiopolis.com/que-es-una-asociacion-en-participacion

⁸ *Ibíd.*

proyectos y sus impactos potenciales, c) reducir los conflictos entre los actores interesados, d) tomar decisiones con base en los impactos potenciales y en las medidas de mitigación considerados, e) mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones, y f) generar confianza entre los diferentes participantes.

Según Fabio Velázquez y José Rubén Castillo, entenderemos la Participación como un proceso social intencionado de individuos en función de intereses de diverso orden (social, económico, político, entre otros), que se desarrolla y se manifiesta en “tramas concretas de relaciones sociales y de poder” para la intervención directa o representada de la “vida colectiva”, con el objeto de darle un giro a los “sistemas vigentes de organización social y política”⁹

La participación puede ser abordada desde diferentes campos conceptuales, existe una distinción entre participación ciudadana y la participación social, “es decir, el involucramiento ciudadano en las actividades de la comunidad con el fin de producir bienes públicos o colectivos. “En los últimos años, la participación asociativa comienza a ser percibida también como una dimensión específica y diferenciada de la participación ciudadana.”¹⁰

La participación ciudadana puede ser entendida como la acción individual o colectiva de forma directa o indirecta que pretende alcanzar resultados políticos en los distintos niveles del sistema político. En esta investigación se analiza los mecanismos institucionales de participación –directa o indirecta.

ARTÍCULO 97. DE LA PARTICIPACIÓN ADMINISTRATIVA COMO DERECHO DE LAS PERSONAS. La participación en la gestión administrativa se ejercerá por los particulares y por las organizaciones civiles en los términos de la Constitución, y de aquellos que se señalen mediante ley que desarrolle el inciso final del artículo 103 de la Constitución Política y establezcan los procedimientos reglamentarios requeridos para el efecto, los requisitos que deban cumplirse, la definición de las decisiones y materias objeto de la participación, así como de sus excepciones y las entidades en las cuales operarán estos procedimientos.¹¹

Según el artículo anterior los ciudadanos estamos llamados a hacer uso de mecanismos formales y no formales de participación para intervenir en la formulación de políticas públicas, los ciudadanos son los protagonistas de la

⁹ VELÁSQUEZ, F. y CASTILLO, R. Proceso de participación. Bogotá: s.n., 2003, p. 20.

¹⁰ Ibíd.

¹¹ COLOMBIA. Congreso de la Republica. Ley 134 de 1994 Diario Oficial 41.373, del 31 de mayo de 1994. Diario Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Bogotá: El Ministerio, 1994.

participación ciudadana como miembros de distintas instancias de participación, y uno de los elementos para el ejercicio de sus derechos es hacer uso de los mecanismos y diferentes espacios de participación.

Para el análisis se encontró que existen dos categorías de ciudadanos como agentes participativos. Los que actúan como representantes de sectores específicos, tales como las Juntas Administradoras Locales, los Concejos Municipales, entre otros. La segunda categoría, es la de ciudadanos que directamente intervienen en escenarios públicos para informarse, opinar, presentar iniciativas, fiscalizar la gestión pública o tomar decisiones. En este caso se trata de participación directa.

A partir de la ley 1757/94 se crea un marco jurídico que busca fortalecer la participación social en una sociedad más justa, democrática y política. En tal sentido el politólogo Carrapia, establece a través de su teoría “que la participación social es una condición jurídica y política, una actitud o una posición, es decir, la conciencia de pertenecer a una colectividad fundamentada sobre el derecho de ser miembro activo de una sociedad política e independiente”.

5.1.2 Mecanismos de participación. Los mecanismos de participación ciudadana son las herramientas establecidas en la Constitución de 1991 en Colombia, para incentivar la participación de los ciudadanos y ejercer el derecho de que todos disponen de capacidad poner en práctica el uso de los mecanismos de participación, para asegurar su participación en la toma de decisiones y la resolución de los problemas que afectan el bien común. El propósito de los mecanismos de participación ciudadana es brindar garantías y beneficios para que los ciudadanos colombianos puedan incidir en cambios que se requieren. A continuación se relacionan los mecanismos de participación establecidos de esta manera se fundamenta la democracia, que se desarrolla a continuación:

El aspecto central de una democracia consiste en garantizar que todos los miembros de la sociedad tengan una posibilidad de participar en las decisiones colectivas. Así, cuando nuestra Constitución establece desde su primer artículo que Colombia es una República democrática y participativa, está asumido el compromiso de promover la participación ciudadana en todos los espacios de la vida social y la vida política, garantizando la posibilidad de que los ciudadanos desarrollen el derecho a participar.

En este sentido los mecanismos de participación ciudadana son una serie de herramientas establecidas en la Constitución de 1991 para incentivar la participación de los ciudadanos. Todos los individuos de nuestra sociedad con capacidad de voto tienen el derecho de poner en práctica el uso de los mecanismos de participación para asegurar su participación en la toma de decisiones y la resolución de los problemas que afectan el bien común. El objetivo

de los mecanismos de participación ciudadana es brindar garantías y beneficios para que el pueblo colombiano pueda incidir en cambios dentro de los sistemas judicial, ejecutivo y legislativo.

Por medio de las herramientas que se establecen en la Constitución y reguladas en las leyes nacionales, los colombianos podemos establecer una relación directa con las autoridades públicas, para dar a conocer nuestras propuestas, exigir el cumplimiento de las normas, tomar decisiones que nos afectan a todos. Para ello, se han establecido una serie de mecanismos de participación que tienen la naturaleza de un derecho político fundamental.

El objetivo de los mecanismos de participación es que cada uno pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. La Ley 134 de 1994, reglamenta todo lo relativo a mecanismos de participación ciudadana: la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto entre otros.

a. Referendo

En Colombia la Constitución de 1991 contempla este mecanismo de participación ciudadana. Se inicia cuando por iniciativa del Gobierno, el Congreso de la República expide la ley 790 de 2003 "Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional". *

En la ley 134 de 1994 y en la Ley 1757 de 2015, se establecen dos formas básicas de referendo aprobatorio o derogatorio, y se adoptan normas relativas a los referendos constitucionales y legales, de una parte, y a los referendos territoriales. Tal como se indicó en el primer capítulo, estos referendos pueden ser de iniciativa ciudadana o de autoridad pública.

De acuerdo con el artículo 379 de la Constitución, la convocatoria a referendo sólo podrá ser declarada inconstitucional "cuando se violen los requisitos establecidos". Adicionalmente, el numeral 2 del artículo 241 prescribe que la Corte Constitucional decidirá, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo, "sólo por vicios de procedimiento en su formación"

* Artículo 3o.- Referendo. Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. Parágrafo. El referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.

Tabla 1. Mecanismos de Participación

Mecanismos	Definición
Referendo aprobatorio	A través de este referendo se busca aprobar un documento legal, que no haya sido sancionado por una corporación pública, para que este se convierta en ley, ordenanza o acuerdo.
Referendo revocatorio	Este referendo pretende, con la aprobación de la ciudadanía, derogar o invalidar una ley. Al respecto, la Constitución Nacional, en su artículo 170, asegura: "Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización lectoral la convocación de un referendo para la derogación de una ley"
Referendo constitucional	La tercera forma de referendo tiene como finalidad reformar la Constitución. Se lleva a cabo de la siguiente manera: por iniciativa del Gobierno, o de un número de ciudadanos equivalente al 5% del censo electoral, el Congreso, mediante ley, puede someter a referendo un proyecto de reforma constitucional

Fuente: Esta investigación

"El procedimiento para efectuar un referendo inicia cuando los promotores inscriben su solicitud ante la Registraduría del Estado Civil y reciben el formulario con el cual deben recoger, en un máximo de 6 meses, el apoyo del 10% de los ciudadanos que integran el respectivo censo electoral. Si se logra conseguir dicho apoyo el gobierno convoca mediante Decreto a votaciones en las cuales se determina si se aprueba o no el respectivo referendo"*

La decisión se adopta por la mitad más uno de los votos, siempre que haya participado al menos la cuarta parte del censo electoral respectivo. En el caso del referendo constitucional, los promotores deben recoger en un máximo de 6 meses, el apoyo del 5% de los ciudadanos que integran el respectivo censo electoral. Si lo logran, el paso siguiente es la aprobación por parte del Congreso de la respectiva ley de convocatoria (que contiene el texto mismo de la reforma que será sometida a decisión popular). Seguidamente viene el control que ejerce la Corte Constitucional; luego se dan las votaciones en las cuales el pueblo decide si reforma o no la Constitución.

* Ley estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara, "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana", el cual corresponde al texto final aprobado por las Comisiones de Conciliación y por las Plenarias de Senado y Cámara de Representantes, que figura publicado en la Gaceta del Congreso No. 218 del sábado diecinueve (19) de junio de 1993.

La decisión adoptada por el pueblo sólo tiene efectos jurídicos si así lo determinan la mitad más uno de los votantes, siempre que haya participado al menos la cuarta parte de quienes integran el respectivo censo electoral. Se trata en este caso de requisitos que en gran parte se sustentan en las exigencias de la Constitución

Es una herramienta utilizada para convocar a los ciudadanos a la aprobación o al rechazo de un proyecto de ley o una norma jurídica vigente. El referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.

El referendo Derogatorio y Aprobatorio, son herramientas mediante las cuales se pone a consideración de la ciudadanía la derogación o aprobación de una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local.

b. Consulta popular

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual se convoca al pueblo para que decida acerca de algún aspecto de vital importancia. La consulta popular puede ser tanto nacional como departamental, municipal, distrital o local.

La consulta se divide en obligatoria y facultativa. Es obligatoria cuando la Constitución exige que ella se lleve a cabo como requisito sine qua non para la adopción de ciertas decisiones.

En el caso de una consulta de carácter nacional, el Presidente de la República, con el previo aval del Congreso y respaldado por las firmas de todos los Ministros, es el encargado de consultar al pueblo cuando crea que una decisión próxima a ser tomada es de trascendencia nacional; es decir, que afecta a todos los Departamentos del país.

En el caso de las consultas populares a nivel departamental, municipal o local, la decisión de convocarlas no es tomada por el Presidente sino por los Gobernadores y Alcaldes, según sea el caso, para lo cual no se debe acudir al Congreso para que éste la respalde, sino que los Gobernadores o Alcaldes deben cumplir ciertos requisitos que están claramente definidos en el Estatuto general de la organización territorial

La consulta popular se encuentra en el artículo 6º del acto legislativo 1 de 1986, reproducido por el artículo 374 del código de Régimen Municipal desarrollado por la ley, conforme al cual "Previo el cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señale, y en los casos que ésta determine, podrán realizarse consultas

populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal". *

De acuerdo con la ley, en la consulta popular el pueblo se pronuncia no sobre una norma jurídica o un proyecto de norma, lo cual sería materia de referendo, ni sobre una decisión del ejecutivo, cuestión que corresponde a los plebiscitos, sino sobre un "asunto de trascendencia" que se somete a su consideración bajo la forma de una "pregunta general". Con todo, es evidente que las "consultas populares" participan de la naturaleza de los plebiscitos o de los referendos según la materia de que traten.

La consulta se divide en obligatoria y facultativa. La primera cuando la Constitución exige que se lleve a cabo para la adopción de ciertas decisiones. Así ocurre en eventos tales como la formación de nuevos departamentos (artículo 297), vinculación de municipios a áreas metropolitanas o para la conformación de estas (artículo 319), ingreso de un municipio a una provincia ya constituida (artículo 321). Es facultativa cuando no se origina en una exigencia específica de la Constitución, sino que el respectivo gobernante considera importante conocer la opinión del pueblo en torno a un asunto determinado.

Para que la consulta popular resulte clara, el día de la votación el tarjetón con el cual se hace debe tener simplemente un SÍ y un NO. La votación debe llevarse a cabo en los cuatro meses siguientes a su aprobación por parte del Senado (esto cuando es de carácter nacional); en lo que se refiere a las de carácter distrital, municipal, departamental o local, ésta se ha de hacer antes de que se cumplan dos meses después de haber sido aprobada.

Para garantizar que la decisión popular se aplique, las entidades a las cuales les corresponda ejecutar lo que en la consulta se haya decidido tienen tres meses para hacerlo. En caso de que esto no suceda, el Senado está obligado a hacer lo necesario para que dicha decisión popular sea ejecutada. Ahora bien, en el caso remoto de que lo anterior no se cumpla, el Presidente de la República, el Gobernador o Alcalde deberán, en un plazo no mayor a tres meses, ejecutarla por medio de un Decreto de fuerza de Ley.

La consulta popular, es una herramienta mediante la cual se plantea una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, por parte del Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde,

* Artículo 8o.- Consulta popular. La 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 República, el gobernador 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. Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

para que los ciudadanos se pronuncien al respecto. Este mecanismo puede ser utilizado para convocar una Asamblea Constituyente, con el fin de someter a consideración popular las decisiones allí establecidas¹⁵. Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República”¹⁶. La Iniciativa Popular es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de ley y de acto legislativo 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 (JAL), y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

c. Plebiscito

La implementación de los instrumentos de democracia directa sólo tuvo lugar en Colombia con la aprobación de la Constitución de 1991. Con posterioridad a ello, se expidió la ley estatutaria número 134 de 1994. No obstante, puede decirse que de manera extra-jurídica, hubo en el pasado algunas experiencias en cuanto a la aplicación de hecho de mecanismos de esta naturaleza.

El plebiscito se inspira en el principio de la soberanía popular, que impone por obligación al mandatario, recurrir al depositario básico del poder —el pueblo— para definir el rumbo, orientaciones o modalidades del Estado. De ahí que pueda ser definido como la convocatoria directa al pueblo para que, de manera autónoma, defina su destino. No se trata entonces, de la refrendación de la política a seguir [...] el plebiscito es el pronunciamiento que se le solicita al pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad.*

El procedimiento y las reglas básicas de este mecanismo son las siguientes: el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, elabora la convocatoria al plebiscito e informa de inmediato al Congreso de la República su intención de hacer uso del mecanismo. Si el Congreso no rechaza esta determinación se lleva a cabo la votación.

¹⁵ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia NO. C-180/94 Ref, Óp. Cit.

¹⁶ COLOMBIA. Congreso de la Republica. Ley 134 de 1994, Óp. Cit.

* El control constitucional del plebiscito lo ejerce la Corte Constitucional. Es un control posterior y sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. Constitución Política, artículo 241#3; Sentencia C-180 de 1994, p. 507.

El plebiscito versa sobre políticas del ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto sobre el tema de estados de excepción; tampoco puede referirse a la duración del período presidencial ni utilizarse para modificar la Constitución

El procedimiento para convocar un plebiscito está condicionado por unas normas que cada Gobierno que desee hacer uso de él debe seguir: El Presidente puede convocarlo siempre y cuando la política o decisión que se piensa consultar no sea una que, por su naturaleza, deba ser aprobada por el Congreso. Así mismo, el Presidente debe informar al Congreso, al momento de convocar el plebiscito, las razones para realizarlo, así como la fecha fijada para que se lleve a cabo la votación por parte de los ciudadanos. Esta votación debe ser no antes de un mes (treinta días) y no después de cuatro meses (ciento veinte días) de haber sido convocado dicho plebiscito. Además, la fecha de la votación no puede, en ningún caso, coincidir con la de otras elecciones.

Sin embargo, el Congreso es responsable, de si finalmente el plebiscito se realiza o no. En este sentido el Congreso tiene un mes de plazo para estudiar la propuesta del Ejecutivo; si al cabo de ese tiempo la mayoría de congresistas no rechazan la propuesta, el Presidente podrá convocar el plebiscito. El Gobierno, al ser el mayor interesado en que el plebiscito tenga éxito, tiene la oportunidad de realizar cuñas televisivas durante los últimos veintiún días previos a la fecha escogida para realizar la votación. El pueblo es el que elige, y el plebiscito será aprobado solo si la mayoría de los colombianos que hacen parte del censo electoral vota a favor.

El plebiscito, es una herramienta utilizada por el Presidente de la República para refrendar una decisión con la opinión del pueblo. El Presidente anuncia el uso del plebiscito y los ciudadanos votan para apoyar o rechazar la decisión puesta en cuestión. Artículo 7. El plebiscito. El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo¹⁸.

“Es el pronunciamiento del pueblo, convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del ejecutivo” (Ley 134 de 199, artículo 7). El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, elabora la convocatoria al plebiscito. Si el Congreso no rechaza esta determinación, puede llevarse a cabo la votación. El plebiscito versa sobre políticas del ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso. No puede referirse a temas como: estados de excepción; duración del período presidencial, ni utilizarse para modificar la Constitución.

¹⁸ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara. Bogotá: El Ministerio, 1994.

d. Cabildo abierto

El procedimiento comienza por la solicitud que deben hacer por lo menos el 0,5% del censo electoral respectivo -también las organizaciones civiles pueden participar en el proceso de convocatoria y celebración de los cabildos abiertos-, ante la secretaría del Concejo o de la Junta Administradora Local, entidad que debe divulgar el lugar, fecha y temas que se tratarán en el cabildo.

Al mismo pueden asistir las personas interesadas -habitantes del lugar- pero sólo pueden hacer uso de la palabra el vocero de quienes solicitaron el cabildo y aquellos que se inscriban al menos con tres días de antelación y presenten el resumen escrito de su intervención. Todos ellos pueden participar en la deliberación; la decisión es adoptada por la Corporación respectiva, dando respuesta escrita y razonada a las solicitudes ciudadanas

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 en cada período de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales. Deben elaborarse por lo menos dos cabildos abiertos en cada periodo de sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes del municipio, distrito o localidad, comuna o corregimiento soliciten ser estudiados y de competencia de la corporación respectiva.

Artículo 9°. Cabildo abierto. “El 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”.¹⁹

La Corte Constitucional alude a las raíces del mecanismo: “Esta expresión de democracia directa remonta sus orígenes al derecho español del cual se adoptó en Latinoamérica durante la colonia. Más que una fórmula desarrollada por el derecho positivo indiano, consistía en una práctica del fuero popular, mediante la cual se tomaban decisiones [...] consentidas por todos los vecinos en concejo abierto [...]”

Por oposición a lo anterior, lo que hace la Ley 134 de 1994 en materia de cabildo abierto es desarrollar en el derecho positivo una serie de requisitos y formalismos que deben agotarse para que opere el cabildo, teniendo en cuenta que los ciudadanos que intervienen en el mismo, no adoptan propiamente decisiones. Ello resulta profundamente cuestionable para quienes asuman el concepto de participación democrática del modo que lo hacía Estanislao Zuleta cuando planteaba.

¹⁹ *Ibíd.*

Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2015 que en este mecanismo: "los ciudadanos deliberan entre sí, pues es a través de este diálogo entre iguales que se construye conciencia cívica, se edifican consensos o se reconocen diferencias legítimas, se fijan prioridades que responden a necesidades y expectativas compartidas, y se adoptan decisiones."²⁰

También señaló que este mecanismo "se constituye en la forma más efectiva para que los ciudadanos residentes en los respectivos entes territoriales, puedan discutir y estudiar los asuntos que son de interés para la comunidad" y, precisó que dicho mecanismo permite "ampliar los escenarios de participación de los ciudadanos y, en concreto, que la comunidad de manera directa y pública, intervenga y decida acerca de los asuntos propios de la respectiva población."

e. Revocatoria del mandato

La Constitución de 1991 estableció que los gobernadores y los alcaldes contraen con sus electores la obligación de cumplir el programa de gobierno que presentaron al inscribirse como candidatos y, en tal sentido, reciben mandato del elector. El incumplimiento del programa equivale al quebrantamiento del mandato, circunstancia que da lugar a que su elección pueda ser revocada por decisión popular (artículo 259). Este régimen no se aplica a los miembros de las corporaciones públicas

La revocatoria del mandato ha sido consagrada en el artículo 103 de la carta como un mecanismo de participación ciudadana y en el artículo 40 como un derecho político. El artículo 6º de la ley 134 de 1994 precisa que "La revocatoria del mandato es un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde".

El trámite inicia cuando un grupo de ciudadanos, en número no inferior al 40% de los votos que obtuvo el gobernante respectivo, solicita ante la Registraduría del Estado Civil que convoque a votaciones para revocar el mandato del mismo, fundamentando su solicitud en el incumplimiento del programa de gobierno o en la insatisfacción general de la población.

De acuerdo con la Corte Constitucional²⁰. La revocatoria del mandato consiste en "la posibilidad con la que cuenta el pueblo de responsabilizar políticamente el incumplimiento de aquello que haya prometido determinado candidato y por lo cual fue elegido (...)"¹⁰ De esta manera, los ciudadanos pueden hacer valer la promesa realizada por los elegidos en su campaña política.

²⁰ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015. (Abril 8). Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

El Registrador informa a las personas cuyo mandato pretende revocarse y posteriormente convoca a votaciones; la revocatoria opera si así lo determinan la mitad más uno de los votos, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida emitida el día en que se eligió al mandatario. Si la revocatoria prospera, el Presidente de la República procede a remover al gobernador revocado, o el gobernador remueve al alcalde revocado -según el caso-, y a nombrar un encargado transitoriamente hasta que se elija popularmente al nuevo gobernante, el cual ocupará el cargo por el período constitucionalmente establecido. En relación con la revocatoria el gobierno enfatizó: "En el proyecto se establecen una serie de controles que evitarán su uso irresponsable e irracional"¹; luego, parece asumir que el mecanismo será mal utilizado.

De allí que la regulación inicial de la revocatoria en gran medida se oriente a limitar el ejercicio de este mecanismo. En la misma línea, el gobierno manifiesta: "Para desestimular la proliferación de solicitudes de revocatoria, en el proyecto no se establece financiación ni facilidades de acceso a los medios de comunicación para los promotores. De otro lado, la revocatoria sólo es establecida por la Ley para los gobernadores y alcaldes. No se aplica para otros funcionarios de elección popular como los Congresistas -órgano legislativo-, Diputados, Concejales, o el propio Presidente de la República -funcionario perteneciente, al igual que los gobernadores y alcaldes, a la rama ejecutiva del poder público.

La regulación inicial, sólo se habilitaba para solicitar la revocatoria y participar en ella a quienes sufragaron en la elección del funcionario, lo cual fue avalado por la Corte Constitucional con fundamento en la teoría del mandato -sólo quien otorga un mandato está facultado para revocarlo- y en la interpretación derivada del artículo 259 de la Constitución.

No obstante, esta exigencia legal fue suprimida mediante la Ley 741 de 2002, con lo cual también podrán tomar parte en la revocatoria aquellos ciudadanos del censo electoral municipal o departamental respectivo, aunque no hayan participado en la elección del funcionario cuyo mandato se cuestiona.

"La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde" (Ley 134/94, artículo 6). Artículo 6°. Revocatoria del mandato. La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde²¹.

"El procedimiento inicia cuando los promotores inscriben su solicitud ante la Registraduría del Estado Civil, reciben el formulario en el cual deben reunir, en un máximo de 6 meses, el apoyo del 10% de los ciudadanos que integran el

²¹ Ibíd.

respectivo censo electoral. Si consiguen dicho apoyo, el gobierno convoca mediante Decreto a votaciones en las cuales se determina si se aprueba o no el respectivo referendo. La decisión se adopta por la mitad más uno de los votos, siempre que haya participado al menos la cuarta parte del censo electoral respectivo.²² Se contempla también el referendo como procedimiento de reforma constitucional. En este caso, el trámite requiere inicialmente la aprobación de una Ley de Convocatoria²³19, la cual es revisada por la Corte Constitucional”

Referendo 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 y en su integridad a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no.

Referendo aprobatorio. Es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza total o parcialmente.

La Ley 1757 de 2015 modifica algunas disposiciones frente al trámite de la revocatoria del mandato con relación a lo que ya había estipulado la Ley 134 de 1994. Puntualmente se requiere ahora el apoyo de un 30% del total de votos obtenidos por el mandatario y procede siempre que hayan transcurrido 12 meses contados a partir el momento de posesión y no faltare menos de un año para la finalización del periodo del cargo.

5.2. MARCO JURISPRUDENCIAL

En Sentencia C-180 de 1994, la Corte Constitucional se expresa el concepto de democracia participativa no solo en el plano político, sino también en el administrativo, comunitario, económico, social, cultural dando espacio a fundamental para la promoción de la participación. Manifiesta que: el Plebiscito se inspira en el principio de la soberanía popular. “De ahí que pueda ser definido como la convocatoria directa al pueblo para que, de manera autónoma, defina su destino. No se trata entonces, de la referendación de la política a seguir [...] el plebiscito es el pronunciamiento que se le solicita al pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad.”²⁴

²² Ibíd.

²³ Ibíd.

²⁴ Ibíd.

En Sentencia C-179/2002, enfatiza la Corte que en un modelo de democracia participativa. “otras formas de participación democrática se presentan en la posibilidad de acceder a los cargos públicos (participación-gestión), de ejercer las acciones públicas (participación fiscalización) y de prestar los servicios públicos o controlar su prestación (participación-gestión, participación-control)”²⁵⁷.

Además en la Sentencia C-180 de 1994, la Corte plantea que en la democracia representativa se complementa mecanismos de democracia directa, articulando las virtudes del sistema representativo con las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de “democracia participativa”²⁶⁹. Según lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2015, los ciudadanos tienen diversos grados de participación en la toma de decisiones, a través de los siguientes mecanismos de participación ciudadana.

En la Sentencia C-643/2000 cuya ponencia correspondió a Álvaro Tafur Galvis, la Corte determinó que, a partir de la expedición de la nueva Carta Política de 1991, se fortalece la democracia participativa y los mecanismos de participación.

La imperiosa necesidad de la intervención ciudadana en la toma directa de las decisiones que a todos atañen y afectan, así como en el control permanente sobre su ejecución y cumplimiento determinó una extensión e incremento de los espacios de participación de la comunidad, así como de procedimientos que garanticen efectivamente su realización. Lo anterior impuso un rediseño de la participación del ciudadano, tradicionalmente restringida al proceso electoral, para incluir esferas relacionadas con la vida personal, familiar, económica y social de los individuos en cuanto identificados como verdaderos sujetos sociales²⁷

El tratamiento que la Corte Constitucional le ha dado al tema de la democracia participativa ha sido, en términos generales, coherente con lo que hemos expresado. Particularmente, puede extractarse una serie de sentencias paradigmáticas, entre las cuales vale la pena resaltar la C-089A de 1994, con ponencia del magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, en la que, al resolver sobre la naturaleza jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Corte trata a fondo el tema de la participación como principio fundamental del Estado y como derecho fundamental, en un pronunciamiento que resulta bastante interesante. Señala allí el tribunal constitucional:

²⁵ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 2002. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁶ BOBBIO Norberto. El futuro de la democracia. México: Bogotá: s.n., 1986. p. 490.

²⁷ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-643/2000. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

La Constitución Política de 1991 presenta, como una de sus principales características, la de garantizar la denominada democracia participativa, esto es, la ampliación de los espacios democráticos para darle a los asociados la oportunidad no solo de elegir a sus mandatarios, sino también la de participar más directa y frecuentemente en las actividades políticas y en la toma de decisiones que afecten a la comunidad. Cabe agregar que este concepto no se contrapone al de la democracia representativa; por el contrario, se complementan logrando así que el pueblo, titular originario de la soberanía, pueda escoger –mediante el sufragio universal– a sus gobernantes y, a su vez, cuente con los mecanismos jurídicos propios que garanticen su vinculación con los asuntos que le afectan directamente y en cuya solución se encuentra comprometido.

Tabla 2. Sentencias sobre mecanismos de participación

Sentencia	Descripción
Sentencia C-089/94	Estudia la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria “Por el cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”. Habla de los mecanismos de participación y sostiene que estos no pueden limitarse a la organización electoral
Sentencia C-180/94	En esta sentencia se analizó la constitucionalidad del proyecto de Ley estatutaria de instituciones y mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994) y se declararon inexecutable algunos de sus artículos
Sentencia T-263/10	Alude a la participación ciudadana como principio democrático de carácter universal y expansivo.
Sentencia C-230A/08,	Sobre la participación democrática como una garantía constitucional y el derecho al voto como un instrumento de la participación ciudadana.

Fuente: Esta investigación

5.3. MARCO LEGAL

La Ley 134 de 1994 reglamenta el contenido, alcance y procedimientos de los llamados mecanismos de participación ciudadana, aunque es también clara al indicar que las posibilidades participativas de la sociedad no se limitan a dichos mecanismos, sino que su regulación no impide “(...) el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social (...) ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley”²⁸.

Además de su consagración normativa en los pilares de la Constitución, los cuales constituyen las columnas sobre las que se edifica y sostiene todo el ordenamiento jurídico-político colombiano, la participación también es reconocida como un derecho fundamental, tal y como se desprende del contenido del artículo 40 de la misma. Su carácter de derecho fundamental implica, en primer lugar, su inclusión en la llamada primera generación de Derechos Humanos, de tinte civil y político, reconocidos en múltiples declaraciones internacionales sobre la materia como inherente a la naturaleza de las personas.

En segundo lugar, y conforme a lo previsto por los artículos 85 y 86 de la Carta la participación es, por un lado, un derecho de aplicación inmediata, y por otro, amparable a través de la acción de tutela, por lo cual su violación o amenaza de vulneración tiene la capacidad de poner en movimiento la maquinaria judicial con el fin de restablecerlo por uno de los medios más expeditos. Aunque el mencionado artículo 40 se enfatiza en el carácter representativo de la democracia, ello no obsta para indicar que la participativa no sea objeto de la misma protección.

La Ley 134 de 1994 desarrolla herramientas o mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Constitución, esta ley, llamada de los mecanismos de participación, 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 y establece las normas fundamentales por las que se rige la participación democrática de las organizaciones civiles. Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo²⁹.

²⁸ COLOMBIA. Congreso de la República, *Ley 134 de 1994*. Óp. Cit.

²⁹ COLOMBIA. Constitución Política, Óp. Cit.

Sobre el tema de participación se refiere la Constitución Política de Colombia 1991: en sus artículos: 1º, 2, 3, 41, 49, 152, 209, 210, 285, 311, 318, 342, 352). De igual manera en el Acto Legislativo No. 01 de 1986, se establece la Elección Popular de Alcaldes. En el Decreto 1216 de 1989, se plantea la creación de los Comités de participación comunitaria. Ley 62 de 1993, desarrolla en su articulado el tema de la participación ciudadana. Así como la Ley 80 de 1993, trata sobre la vigilancia ciudadana sobre los contratos oficiales y la ley 101 de 1993, sobre la participación en la Comisión Nacional Agraria de los gremios del sector y las organizaciones campesinas.

La ley 134 de 1994, establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática en las organizaciones civiles, permitiendo la intervención de los particulares en los asuntos públicos, no solo al escoger a sus mandatarios, si no con la influencia de estos en las políticas públicas y en la toma de decisiones de los gobiernos. “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”. En la Ley 136 de 1994; se plantea la organización y funcionamiento de los municipios.

El Congreso de la República mediante la ley estatutaria 134 de 1994 “ Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana reguló este derecho de todo ciudadano el cual puede ser ejercido mediante uno de los siguientes mecanismos: Iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular de los órdenes nacional, departamental, distrital, municipal o local, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto, también se establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles”.

La Sentencia C-180 de abril 14 de 1994 tuvo en cuenta las modificaciones incorporadas en materia de voto programático y revocatorio del mandato por la Ley Estatutaria 741 de mayo 31 de 2002 y la respectiva Sentencia C-179 de marzo 12 de 2002.

Ley 850 de 2003, las veedurías ciudadanas. Esta Ley reglamentan las veedurías ciudadanas indicando que estas son un mecanismo democrático, por el cual permite a los ciudadanos u organizaciones comunitarias ejercer vigilancia en lo concerniente a la gestión pública de autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, de igual manera de las entidades públicas o privadas, que se encarguen de la ejecución de un proyecto, contrato o la prestación de un servicio público.

La ley 1757 de 2015 establece en el artículo 57, como se menciona por la Corte Constitucional en la Sentencia C-150/2015 “que es una obligación de remitir los informes de gestión de los gobiernos nacional, departamental, distrital, municipal y local a las respectivas corporaciones públicas según el nivel territorial de que se trate y un deber de tales corporaciones, temporalmente definido, de adelantar

actividades de evaluación, dictamen y respuesta de los diferentes informes de gestión”.

La rendición de cuentas fue establecida en la Ley 1757 de 2015 como una obligación permanente tanto de entidades como de los servidores públicos durante todas las etapas de la gestión pública, por ello, todo el año, en cada vigencia, deben existir actividades de rendición de cuentas. Así en el artículo 48 de la ley 1757 de 2015 se define la rendición de cuentas:

Por rendición de cuentas se entiende 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 obligatoriedad en la rendición de cuentas se contextualiza en el siguiente marco normativo: Copes 3654 de 2010. Este documento de política va dirigido a las entidades de la rama ejecutiva en el orden nacional que se establecen en los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998, así como a los servidores públicos de acuerdo con lo señalado en el artículo 123 de la Constitución Política del 91, y da lineamientos para las entidades territoriales que tengan interés en seguirlos.

Ley 1474 de 2011 Artículo 78. Este artículo menciona como las entidades y organismos de la Administración Pública, deben rendir cuentas de manera permanente a la ciudadanía, bajo los lineamientos y metodologías establecidos por el Gobierno Nacional.

Ley 1757 de 2015 a Artículo 50. Este artículo plantea la obligación y cumplimiento de las entidades públicas en rendir cuentas a la ciudadanía, para informar y explicar la gestión realizada, los resultados de sus planes de acción y el avance en la garantía de derechos. De igual forma precisa que las acciones que se realicen sean para informar oportunamente, en lenguaje comprensible a los ciudadanos y para establecer comunicación y diálogo participativo entre las entidades de la rama ejecutiva, la ciudadanía y sus organizaciones.

Tabla 3. Marco legal de la participación

LEY/DECRETO	DESCRIPCION
Ley 393 de 1997,	Por la cual se desarrolla el Artículo 87 de la Constitución Política.
Ley 472 de 1998	Por la cual se desarrolla el Artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.
Ley 489 de 1998	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.
Decreto 2591 de 1991	Por el cual se reglamenta la acción de Tutela consagrada en el Artículo 86 de la Constitución Política.
Decreto 306 de 1992,	Por el cual se reglamenta el Decreto 2591 de 1991.

Fuente: Esta investigación

Tabla 4. Marco Normativo de la participación

LEY/DECRETO	DESCRIPCION
Ley 163 de 1994	Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral.
Ley 403 de 1997.	Por la cual se establecen estímulos para los sufragantes
Ley 581 de 2000	Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones.
Ley 815 de 2003.	Por la cual se aclara la Ley 403 de 1997 y se establecen nuevos estímulos al sufragante
Ley 892 de 2004	Por la cual se establecen nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del Artículo 258 de la Constitución Nacional
Ley 1227 de 2008.	Por la cual se establece la participación obligatoria de las instituciones educativas públicas y privadas en los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.

Fuente: Esta investigación

6. METODOLOGÍA

6.1 ENFOQUE

Esta investigación tiene un carácter cuantitativo y cualitativo. Sin embargo se destaca el carácter cualitativo en el sentido que se privilegia la comprensión sobre el tema de la participación ciudadana, a partir de un acercamiento e inmersión a los sujetos de investigación; aproximación que permite analizar e interpretar el sentido que tiene la participación ciudadana en el municipio de Pasto, para los autores sociales, líderes y organizaciones que han participado de manera permanente en los diferentes procesos.

De esta manera es posible acercarse a la realidad social desde los discursos producidos por los sujetos sociales, en este caso, los distintos actores involucrados en la problemática, destacando el significado y sentido que éstos le otorgan a la inclusión de los mecanismos de participación ciudadana. La dimensión cualitativa, intentaría tener una mirada hermenéutica, capaz de percibir el significado y el sentido de la participación; para identificar cual ha sido el mecanismo de mayor utilización en el municipio. Además, comprender cuál es la comprensión que tienen los líderes y actores involucrados en este proceso sobre los mecanismos de participación ciudadana.

6.2 FASES DE LA INVESTIGACIÓN

Para el desarrollo de la investigación se desarrollaron las siguientes fases investigativas: la primera fase fue la profundización teórica y conceptual del tema donde se procedió a identificar la temática de investigación y se realizó un análisis de fuentes de información secundarias, archivos históricos, documentos, en el campo normativo, se realizó consultas en documentos teóricos y aspectos de normatividad frente a los mecanismos de participación ciudadana; investigaciones que permitieron plantear la investigación, donde se incluyó el planteamiento del problema, el diseño de los objetivos que orientaron la investigación.

Posteriormente se adelantó la fase de diseño de la investigación instrumentos y preguntas que orientaron la elaboración de la encuesta en línea a líderes comunitarios y personas que han estado involucradas en los procesos de participación.

Se realizó la selección de los líderes que fueron la clave, porque no sólo proporcionaron datos relevantes para los fines del estudio, sino además, por su activa participación en el proceso de participación en el municipio de Pasto. Se realizaron un total de 27 encuestas individuales a líderes comunitarios y personas que han estado comprometidas en el proceso de participación.

7. RESULTADOS

Para el análisis de resultados se realizó una exploración en diferentes fuentes secundarias como archivos de la administración municipal, información sobre mecanismos de participación en diferentes investigaciones y estudios sobre el tema que aportaron en la profundización teórica y metodológica sobre el tema. Se encontró que, en el municipio de Pasto, existe una trayectoria importante sobre la participación ciudadana. Se menciona que la comunidad participa en el proceso de planeación y presupuesto participativo desde la administración de Antonio Navarro en los espacios denominados “cabildos Abiertos” donde la ciudadanía da inicio la experiencia, considerándolo un espacio donde la comunidad podía presentar proyectos de interés comunitario a la administración municipal.

En este sentido se menciona que la planeación participativa históricamente fue el espacio propicio para la participación ciudadana en el municipio de Pasto. A partir de esta experiencia administrativa, las siguientes administraciones municipales continuaron con la implementación del cabildo abierto en el espacio de planeación y presupuesto participativo.

La participación en cuanto a la eficacia y eficiencia es un potencial para la gestión pública como se menciona a continuación:

La participación mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno y de lograr por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados. Además, produce un efecto dentro de las administraciones públicas al facilitar el diálogo horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades. Por último, la participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales.³⁰

Posteriormente las administraciones siguientes continuaron con la implementación del proceso de “cabildos” sin embargo se identifica que la participación de la ciudadanía disminuyó y la cualificación de la participación política no se fortaleció, uno de los elementos considerados como fundamentales ha sido la pérdida de credibilidad en el proceso y la baja cualificación de la participación.

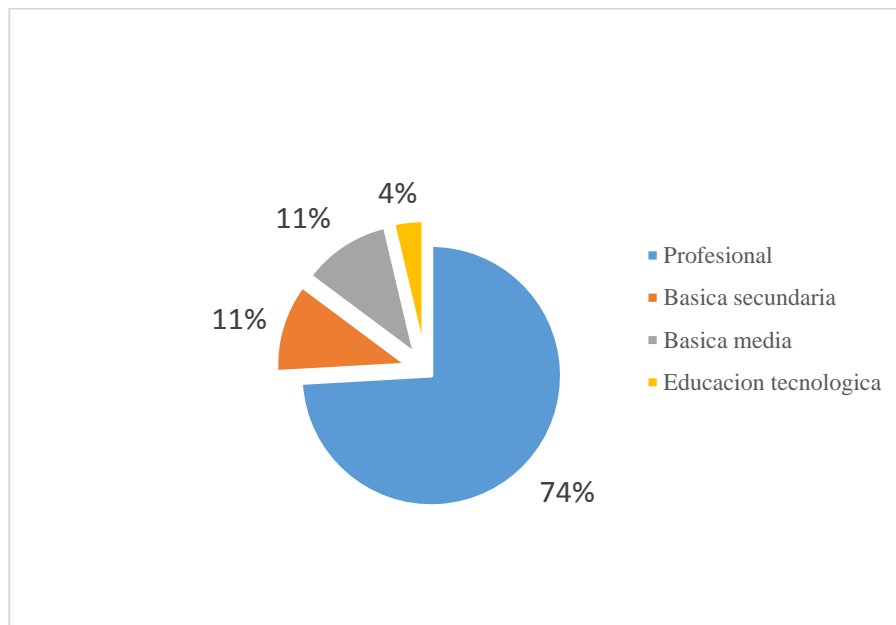
La intención inicial de la propuesta de planeación participativa se realizó para fortalecer la democracia participativa, concebida como un mecanismo para avanzar en la modernización del Estado y mejorar la gobernabilidad y legitimidad de las instituciones democráticas. La democracia participativa en la planeación y

³⁰ GONZALES, Esperanza y otros. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá D.C Edit. Fundación Corona, 2003.p. 76.

en la gestión pública local se considera una vía efectiva para solucionar la crisis de gobernabilidad, incluir políticamente a crecientes sectores excluidos de la política y responder a demandas sociales.

Para identificar cuál de los mecanismos de participación es el que se ha utilizado en el municipio de Pasto se aplicó encuestas a dirigentes comunitarios y líderes los cuales manifestaron que el mecanismo más aplicado ha sido el de “cabildo abierto” por medio del proceso de presupuesto participativo. Se aplicó 27 encuestas a Líderes y lideresas de comunas y corregimientos, funcionarios gubernamentales y dirigentes políticos del Municipio de Pasto.

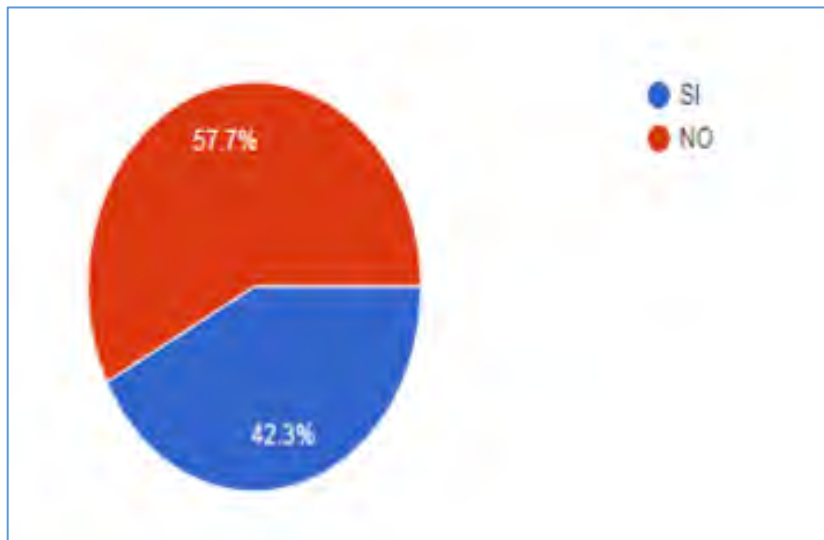
Gráfica 1. Nivel educativo de los participantes



Fuente: Esta investigación 2017

De las 27 personas que participaron el 74,4 % son personas que han alcanzado nivel educativo profesional, el 11,11 % nivel educativo de básica secundaria y el 11,11% básica media y el 4,4% educación tecnológica. Las personas que participaron son líderes comunitarios en un 50 % y en un 50 % personas que han participado en el proceso.

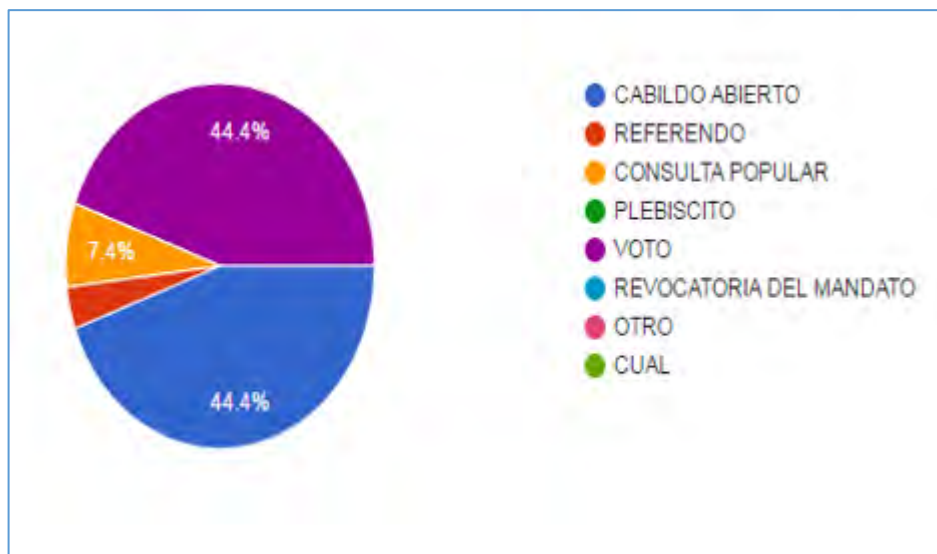
Gráfica 2. Conocimiento sobre mecanismos de participación



Fuente: Esta investigación 2017

Sobre el conocimiento de los mecanismos de participación el 42,3% manifiestan que tienen conocimiento y el 57,7 % no conocen sobre los mecanismos de participación a profundidad.

Gráfica 3. Mecanismo de participación más utilizado en Pasto



Fuente: Esta investigación 2017

Según la investigación adelantada el 44,4 % manifiestan que el mecanismo más utilizado en Pasto han sido los cabildos espacio que se evidencia en el presupuesto participativo que se adelanta y otro de los mecanismos es el voto con un 44,4 %. En Pasto el presupuesto participativo ha sido una experiencia que se ha liderado a nivel nacional.

La planeación participativa puede ser vista como un importante escenario de creación de confianza entre ciudadanos y gobiernos y, por la misma vía, puede ser un eficaz instrumento de gobernabilidad, siempre y cuando las instancias gubernamentales respeten la autonomía de los espacios de planeación participativa de la sociedad y ésta tenga la organización y capacidad suficientes para hacerlos valer³¹

La Planeación participativa se constituye en un espacio para la formación de la comunidad en asuntos públicos, que propició la cualificación y el acercamiento de los actores sociales con la administración municipal donde se destaca la apertura a las iniciativas comunitarias generando cambios en las prácticas colectivas, en la cultura ciudadana y en el ejercicio de la gestión pública.

La experiencia de Plan y Presupuesto Participativo de Pasto se desarrolla desde febrero de 2001, y busca que la ciudadanía se vincule activamente al ciclo de elaboración, priorización, decisión, seguimiento y control de los proyectos que se han definido como parte del Presupuesto de los Cabildos. El énfasis de la experiencia tiene que ver con el ejercicio del presupuesto participativo, ésta se articula a un momento previo con la participación en la formulación del Plan de Desarrollo de Pasto.³²

El ser fortalece la cultura de participación comunitaria en la gestión pública; se evidencia, prácticas de solidaridad, construcción de identidades colectivas, convivencia en la diversidad a partir de la concertación frente a necesidades e intereses colectivos e intereses individuales, que se refleja en los acuerdos y concertación de los proyectos presentados a cabildos. Se visualiza intervención de la ciudadanía en la definición de asuntos públicos en una perspectiva de desarrollo Humano Sostenible.

La Planeación y el Presupuesto Participativo ha contribuido a la organización y realización de los proyectos. Entre los aciertos más importantes esta la promoción de la participación ciudadana para la concertación de los proyectos de las comunidades³³

³¹ FORERO PINEDA, Clemente. El sistema nacional de planeación participativa de Colombia 1994-2000. La Habana: s.n., 2000. p. 7

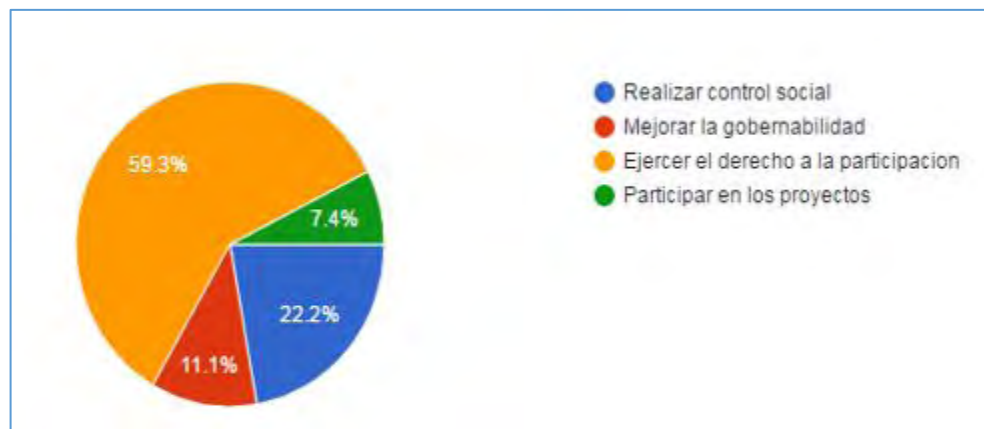
³². VELÁSQUEZ, Fabio y otra. Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia. Bogotá: s.n., 2003. p. 289.

³³ Entrevista líder comunitario Municipio de Pasto 2017.

En los procesos de presupuestación participativa se abren espacios de diálogo directo donde se define de manera participativa la inversión por medio de la presentación de proyectos identificados a partir de las necesidades de las comunidades. Para ello se define los rubros del presupuesto, con relación a los recursos de libre destinación, que serán objeto de ejercicios de presupuesto participativo. A través de espacios de diálogo se definen los acuerdos participativos. Dichos acuerdos, son documentos que contienen los compromisos en torno a la orientación del presupuesto y están estructurados principalmente por dos requerimientos mínimos:

Los acuerdos en torno a la programación del presupuesto, que estarán vinculados a programas, proyectos, contratos definidos de forma participativa. 2. Los contenidos en torno a las formas de vigilancia y fiscalización de los contenidos de los acuerdos. En los espacios de diálogo para la definición de los acuerdos participativos, pasan a proyectos debidamente formulados y viabilizados por el equipo técnico de profesionales de la administración y los profesionales de la comunidad, arrojando finalmente una cartera de proyectos con asignación de recursos

Gráfica 4. Utilidad de los mecanismos de participación



Fuente: Esta investigación 2017

Otra modalidad de participación es la promoción de las veedurías ciudadanas, en torno a programas y políticas públicas específicas que desarrollan en la ciudad. Sobre los proyectos específicos que se implementan.* El control social tiene por

* Artículo 100.- De las veedurías ciudadanas. Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos. La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley ordinaria que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política.

objetivo el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, es un derecho de los ciudadanos frente a la gestión pública, para lo cual las entidades deben contar con la disposición, el respaldo y el recurso que se requiera para atender los requerimientos de los ciudadanos. Según mencionó la Corte Constitucional en la Sentencia C- 150 2015, estas acciones son: "una auditoria efectiva de la actividad de las autoridades públicas que no se detiene en la búsqueda y examen de información, sino que la trasciende con el propósito de conseguir judicial o extrajudicialmente efectos de diferente naturaleza".

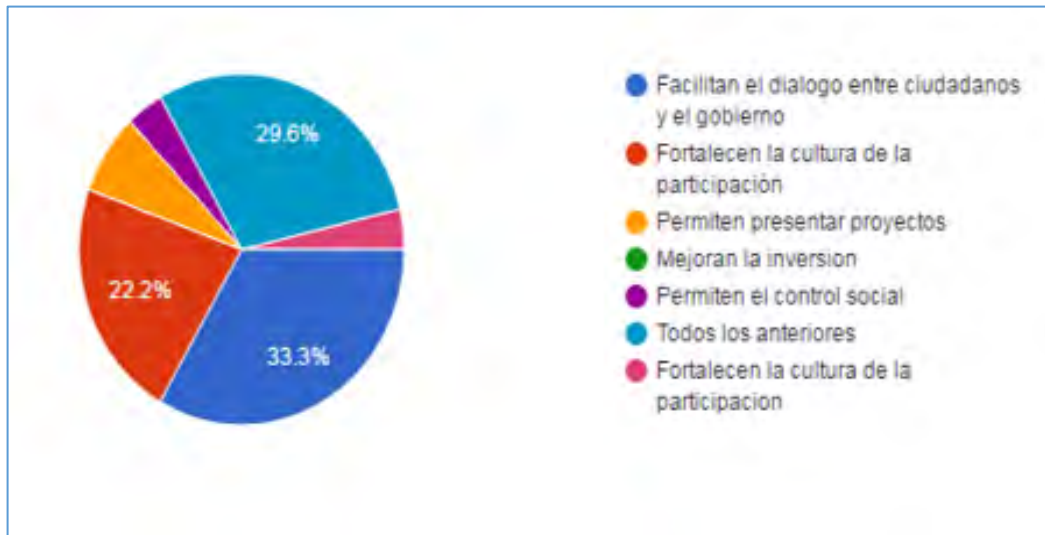
El Control Social a la gestión pública es una potestad y también un deber de los ciudadanos, que en forma individual u organizada en grupos, participan en el control de los intereses colectivos y contribuyen a orientar lo público. Esto en desarrollo de los postulados constitucionales que garantizan el derecho y la obligación de todo ciudadano colombiano a participar en la conformación, ejercicio y control de la gestión pública³⁵.

Por su parte desde lo establecido en la ley 489 de 1998 las entidades de la administración pública están en la obligación de facilitar el ejercicio del control social, así lo dispone el artículo 3, al precisar que: "Ejercicio del control social de la administración. Cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la administración, en particular mediante la creación de veedurías ciudadanas, la administración estará obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control".

El ejercicio de las veedurías ciudadanas está reglamentado a través de la Ley 850 de 2003, y en los artículos 67 y 68 de la ley 1757 de 2015. Según lo anterior, El Control Social, permite un seguimiento y evaluación a los contratos de obra instaurados por parte de la Administración Municipal, en donde las veedurías juegan un papel muy importante dentro de la comunidad, puesto que son ellas quienes realizan la vigilancia frente a los recursos de asignación, logrando así una mayor transparencia en beneficio de la comunidad. Así la ciudadanía controla antes, durante y después la vigilancia frente a la gestión pública.

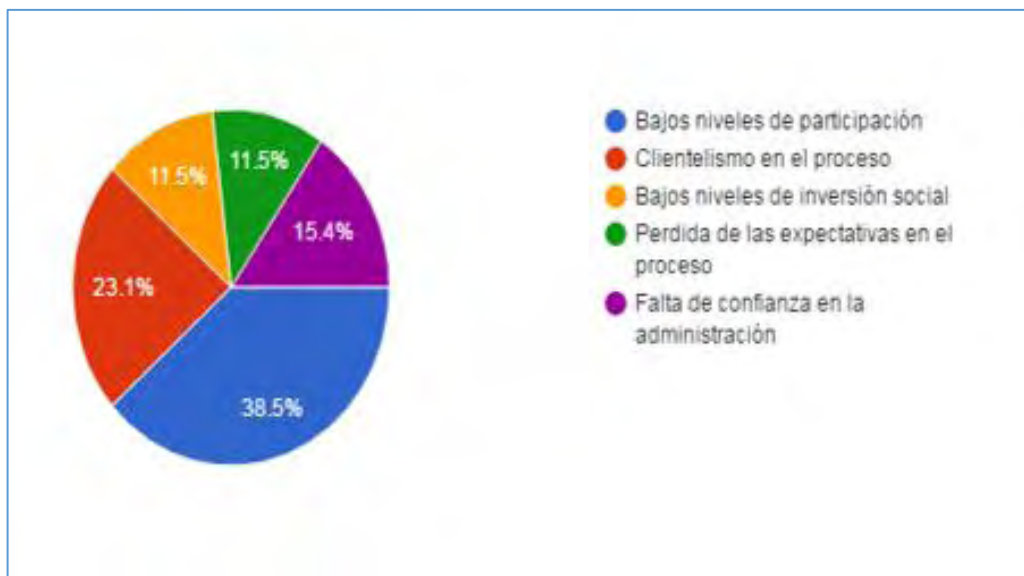
³⁵ RESTREPO BOTERO, Darío Indalecio; AGUDELO SEDANO, Ricardo. y CIFUENTES, Ariel. Control social. Bogotá: Digráfico, 2004. p. 3.

Gráfica 5. Aciertos del cabildo en Pasto



Fuente: Esta investigación 2017

Gráfica 6. Desaciertos del Cabildo en Pasto

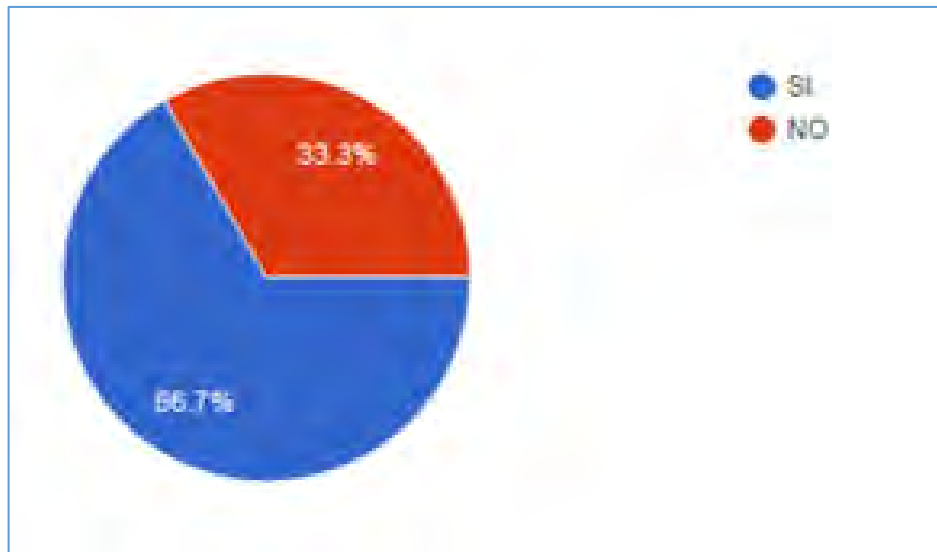


Fuente: Esta investigación 2017

Se identifica que una de las falencias de los procesos de participación han sido los bajos niveles de participación se presentan por desconocimiento ciudadano de los espacios, presencia de prácticas clientelistas; débil capacidad para fortalecer procesos y dinámicas de acción colectiva y movilización ciudadana autónoma.

“Los cabildos en el municipio de Pasto ha sido el mecanismo más utilizado lastimosamente se han politizado y la participación ha disminuido porque la comunidad ha perdido confianza y credibilidad.”³⁶

Gráfica 7. Normatividad y participación



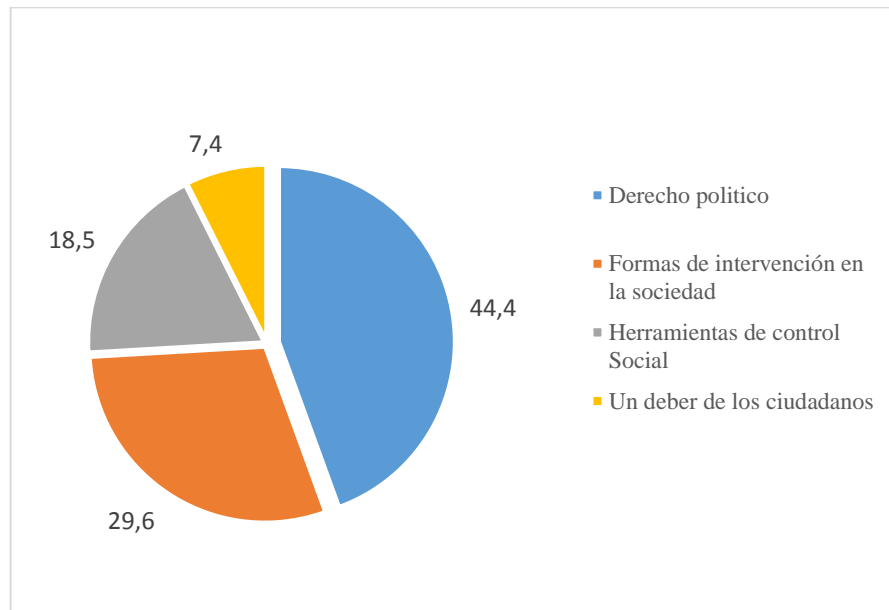
Fuente: Esta investigación 2017

Frente a la pregunta si la normatividad existente ha contribuido a mejorar la participación los líderes y personas entrevistadas manifiestan en un 33,3 % que no ha aportado t el 66,7% manifiestan que si, porque la legislación existente brinda un respaldo normativo. Porque garantiza la participación. La ley respalda la implementación de los mecanismos de participación.

La normatividad no es conocida por toda la ciudadanía. Existe la normatividad, pero no se la utiliza. La normatividad existente es suficiente pero falta hacerla conocer. Porque hay un desconocimiento de la ley.

³⁶ Entrevista líder Comunitario Municipio de Pasto, 2017.

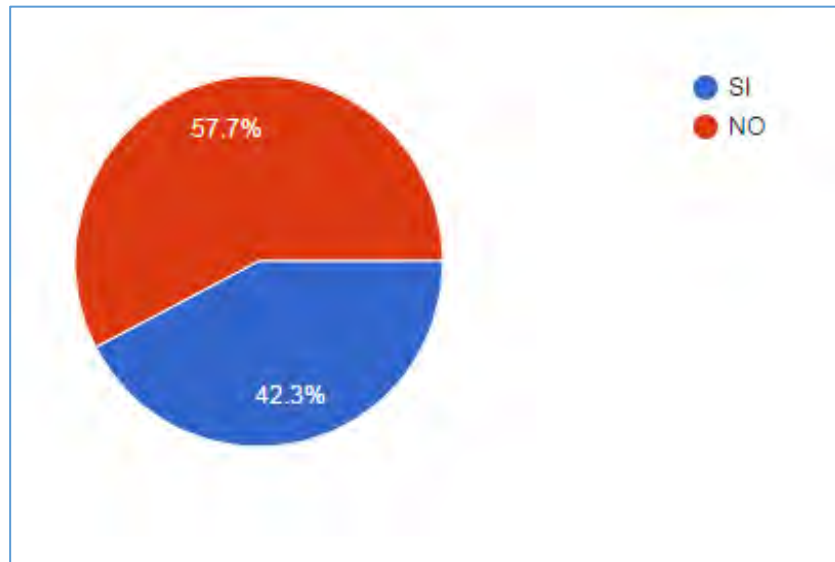
Gráfica 8. Conceptos sobre participación



Fuente: Esta investigación 2017

De las personas que respondieron el 44 % plantean que la participación es un derecho político, el 29,6 % manifiestan que la participación es una forma de intervenir en la sociedad; el 18,5 % que es una herramienta de control social y el 7,4% manifiestan que es un deber de los ciudadanos. La Participación ciudadana se la puede definir como aquella que logra un cambio o transformación social, con beneficios comunes, donde el ciudadano asume un rol de actrices y actores dentro de su papel en la construcción de ciudad.

Gráfica 9- Conocimiento sobre participación

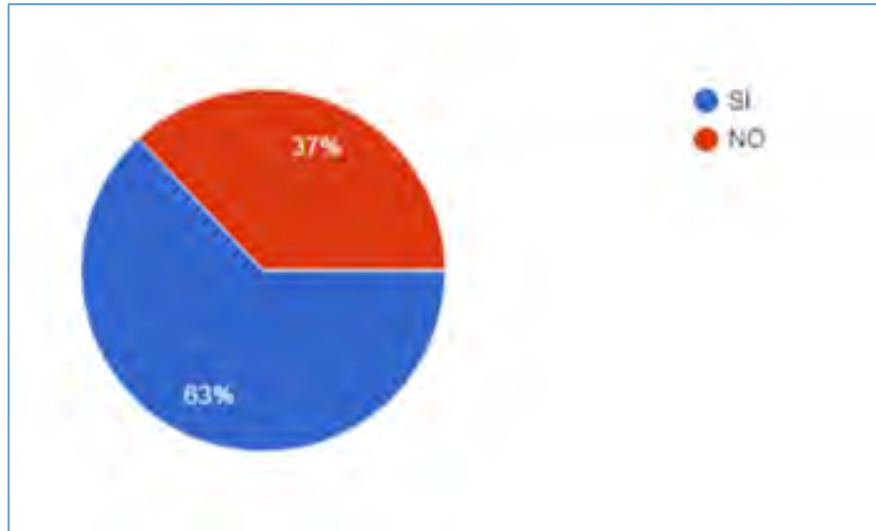


Fuente: Esta investigación 2017

El 57,7 % manifiestan que no tienen conocimiento sobre los mecanismos de participación ciudadana y el 42,3 % afirman tener conocimiento sobre los mecanismos de participación por medio de diferentes medios de comunicación. A partir de la Constitución del 91 se hace más evidente el Estado Social de Derecho y la legítima participación ciudadana a través de herramientas legales como el referendo, iniciativas ciudadanas, cabildos y otros mecanismos que podrían en la práctica vincular a la sociedad civil en el ordenamiento legal y político del país.

Participar es estar involucrado en la acción de gobierno, al menos acá en el Presupuesto se trata de tener alguna posibilidad concreta de decidir qué es lo queremos para nuestros barrios... de decidir y después de controlar que se cumpla con la ejecución de esos programas. La participación es vista más bien como el proceso que permite generar opiniones y debate, incidir en la definición de las preferencias de los distintos actores políticos y civiles más que en los resultados del proceso específico de la toma de decisiones. Para ellos, este proceso es en definitiva la antesala a las decisiones y cuanto más amplio y más calidad tenga mejores serán las decisiones ejecutadas:

Gráfica 10. Nivel de participación en Pasto



Fuente: Esta investigación 2017

El 63 % manifiestan que han mejorado los niveles de participación en el municipio de Pasto. Y el 37% afirman que no han mejorado los niveles de participación argumentan que se debe a: no se ven acuerdos que beneficien a la sociedad. Porque no hay información verídica ni de interés para la ciudadanía, además consideran que falta conocimiento y que existe desmotivación para participar.

Los que manifiestan que ha mejorado plantean que En la actualidad existen más espacios para que la comunidad participe. Existe presupuesto participativo. Se observan más veedurías ciudadanas que controlan los proyectos y los ciudadanos se sienten más comprometidos a participar en este proceso.

Se ha fomentado en Pasto el mecanismo del cabildo abierto. Cada Gobierno ha venido fomentando el uso de los mecanismos de participación ciudadana mediante la asignación de recursos e implementación de estrategias. Ahora es posible elegir por medio del voto a nuestros representantes de las juntas de acción local, concejales, alcaldes, y gobernadores. La información pone de relieve la noción de la participación como una herramienta útil capaz de otorgar legitimidad y devolverle la credibilidad.

8. CONCLUSIONES

La participación ciudadana permite mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, facilita el diálogo horizontal entre el gobierno y la sociedad civil, mejora la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades económicas, políticas, sociales y culturales y permite mejorar la gobernabilidad.

Según la investigación realizada las personas que participaron en la investigación manifiestan que los conocimientos sobre los mecanismos de participación no son suficientes, se evidencia una falta de motivación, interés y compromiso que posibilite el ejercicio real de los derechos de participación en la ciudadanía.

El mecanismo más utilizado en el municipio de Pasto ha sido el “**cabildo abierto**” el cual ha permitido mayor acercamiento entre las comunidades y sus dirigentes, ha contribuido a resolver sus problemas más inmediatos, mediante una distribución del presupuesto.

A manera de conclusión, se puede decir que los procesos de presupuesto y planeación participativa son una nueva forma de gestión política-administrativa en el municipio de Pasto, rompe el esquema tradicional de concebir la planeación y la participación; se convirtieron en un espacio de encuentro entre las comunidades y la administración municipal. La planeación y el presupuesto participativo ha contribuido a la organización y realización de los proyectos, ha permitido la unión para participar en las decisiones del gobierno municipal y con ello ha gestionar recursos.

El desconocimiento de los mecanismos de participación se convierte, en uno de los más grandes obstáculos para incentivar el compromiso ciudadano con los procesos de participación ciudadana, ha disminuido los niveles de participación de los ciudadanos

9. RECOMENDACIONES

Se debe promover la participación activa de los ciudadanos, modificando así, las relaciones políticas tradicionalistas, logrado un real posicionamiento de las decisiones concertadas socialmente, recuperando la confianza. De esta manera, se podrá otorgar al proceso credibilidad, continuidad y sostenimiento; partiendo de un compromiso real por parte de todos los agentes sociales y políticos.

Ampliar los espacios de participación de las comunidades no solo en la planificación sino también en la ejecución y control de los proyectos, así como también lograr la inclusión activa de todos los actores sociales reconociendo el pluralismo participativo; así como la voluntad política de la administración municipal hacia el fortalecimiento de la democracia participativa.

BIBLIOGRAFÍA

BOBBIO Norberto. El futuro de la democracia. México: Bogotá: s.n., 1986. 600 p.

COLOMBIA. Congreso de la Republica. Ley 134 de 1994 Diario Oficial 41.373, del 31 de mayo de 1994. Diario Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Bogotá: El Ministerio, 1994.

COLOMBIA. Constitución Política. Bogotá: El Ministerio, 1991.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015. (Abril 8). Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

_____. Sentencia C-179 de 2002. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

_____. Sentencia C-643/2000. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

_____. Sentencia C-180/94 REF. Expediente No. P.E. – 005. Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara, "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana." Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara Acta No. 23. Santafé de Bogotá, D.C., abril catorce (14) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

FORERO PINEDA, Clemente. El sistema nacional de planeación participativa de Colombia 1994-2000. La Habana: s.n., 2000.

GONZALES, Esperanza y otros. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá D.C Edit. Fundación Corona, 2003. 276 p.

RESTREPO BOTERO, Darío Indalecio; AGUDELO SEDANO, Ricardo. y CIFUENTES, Ariel. Control social. Bogotá: Digráfico, 2004. 150 p.

VELÁSQUEZ, Fabio y otra. Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia. Bogotá: s.n., 2003. 389 p.

NETGRAFIA

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA (IAP). [en línea]
[Consultado 2015-07-27] Disponible en internet: www.gestiopolis.com/que-es-una-asociacion-en-participacion