

Reforma a los mecanismos de participación

Carlos Javier Velásquez *

Resumen

El constituyente sometió el tema de la participación ciudadana al procedimiento especial de las leyes estatutarias. La ley 134 de 1995, que regula el tema, no ha tenido un desarrollo efectivo como resultado de las dificultades en la propia ley, de tal forma que todo proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana deberá iniciarse modificando los mecanismos existentes.

Palabras claves: Participación ciudadana.

Abstrac

The constituent presented the citizen's participation to the special procedure given to the statutory laws. Law 134 of 1995 which regulates the subject, has not had an effective development as a result of the difficulties established in the law which makes that any process of strengthening the citizen's participation must begin modifying the actual mechanisms.

Key words: Citizen's participation.

Fecha de recepción: 7 de febrero del 2000

Introducción

Los mecanismos de participación política plasmados en la Constitución y reglamentados por las leyes 131 y 134 de 1994 no han tenido mayor aplicación y efectividad. Por el contrario, la experiencia demuestra que el ideal de participación democrática erigido como pilar fundamental de nuestro Estado Social de Derecho, reconocido con la Constitución del 91, no es más que un cúmulo de buenas intenciones. La participación, como valor fundante

de nuestra democracia, como valor fundante de nuestra forma de ejercer la política orientada hacia el logro de una sociedad integral y armónicamente desarrollada, ha quedado hasta el momento aplazada. En este sentido, la conformación definitiva de un sentido de pertenencia y un ánimo nacional como consecuencia de la participación decidida de la ciudadanía para tomar parte y tener injerencia en los asuntos públicos que a todos afectan, ha encontrado más que impulsos e impulsores, grandes obstáculos en la legislación vigente y el andamiaje estatal, lo cual ha traído como consecuencia zozobra, incredulidad y apa-

* Abogado. Egresado de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte.

tía cada vez mayores de parte de la ciudadanía hacia el Estado en todas sus formas.

Si bien es cierto que la dinámica social no se agota en la concreción de leyes para que la gente participe, por el contrario, más de las veces éstas son un obstáculo deliberadamente impuesto para mantener al ciudadano común y corriente al margen de una real participación. Nuestra escasa formación a todo nivel, y más concretamente aquella orientada hacia la formación de un ciudadano con destrezas políticas, hace necesario que a cambio de grandes dosis de libertad en nuestras relaciones diarias, deban ser preferidas leyes que pretendan controlar, encausar y ordenar el anhelo de una sociedad cimentada en una real convivencia. Importante es entonces que esas leyes puedan ser catalizadoras de los anhelos ciudadanos y puedan ser acatadas y utilizadas, cuando así ellas lo permitan, por el común de los asociados sin ninguna clase de inconvenientes, y que de conformidad con su utilización, las demandas y reivindicaciones ciudadanas encuentren eco y sean solucionadas por quien tenga la competencia para hacerlo.

Siendo consecuentes con estas reflexiones, a continuación se plantea un proyecto de modificación de la legislación que contiene los mecanismos de participación, teniendo en cuenta que la creación de una cultura ciudadana participativa es

un imperativo ineludible, quizás el único camino posible para encontrar en medio de nuestra crisis el consenso necesario para salir adelante. Ahora, quede en claro que la simple revisión de una normatividad acerca de los mecanismos de participación no es la solución de fondo necesaria para lograr que al fin la sociedad civil, interpretando el sentir de Lechner¹, se apropie de los espacios públicos de la misma manera como lo hace con sus espacios más íntimos. El hecho de que podamos tener una legislación que permita ejercer los mecanismos consagrados no es suficiente; es quizás más importante promover paralelamente un proceso pedagógico que los dé a conocer y promocióne masivamente, que instruya al ciudadano vulnerable en su utilización y que además disponga de los controles necesarios para que cumplan con su finalidad. La solución de fondo, entonces, debe ir mucho más allá, entendiendo que lo que está de por medio es la posibilidad de dar un vuelco total a nuestra tradicional y accidentada forma de relacionarnos.

1. LA LEGISLACIÓN ACTUAL. *LEYES 131 y 134 DE 1994*

La Constitución de 1991 retomó mecanismos de participación anteriores a su promulgación para introducirlos en un nuevo contexto, el de

¹ LECHNER, Norbert. «La problemática invocación de la sociedad civil» En: *Revista Foro*, N° 28, p. 24 -32.

una Constitución que esgrime como principio fundamental la Participación. Pero de igual forma creó otros que amplían aun más el radio de acción de la comunidad en la toma de las decisiones que le afectan reconociendo la función del ciudadano y de la sociedad civil en general en la formulación, manejo y evaluación de las tareas del Estado, aplicando los niveles y condiciones de la participación.

Luego de la expedición de la Carta de 1991 quedó en manos del legislador el desarrollo de los mecanismos de participación consagrados en su articulado, y es así como en 1994 son expedidas las leyes 131, reglamentaria del voto programático, y la 134 o Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación. Esta última ley fue expedida con objeto de regular 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.

Al hablar de «ley estatutaria» se hace referencia a una ley de características especiales, pues su aprobación debe hacerse en una sola legislatura y por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, además su control es ejercido por la Corte Constitucional de manera automática. Si bien la Constitución no estableció jerarquía alguna entre las leyes, la exigencia de mayoría absolu-

ta indica que no podrá ser modificada o derogada por normas ordinarias que no tuvieren esas mayorías en su trámite.

Por otra parte, cabe señalar que esta ley no recoge todos los mecanismos formales de participación. En efecto, todas las leyes expedidas con posterioridad a la promulgación de la Constitución, sin excepción y acogiendo al principio constitucional de la participación, han incluido en su articulado alguna instancia donde la colectividad puede intervenir y tener injerencia en la toma de decisiones. Tal es caso del artículo 64 del Estatuto Nacional de Contratación, o de los artículos 164 y 165 de la ley 115 de 1994, o el 131 de la ley 136 de 1994. Incluso, luego de la promulgación de la ley 134 han sido expedidas otras leyes reglamentarias de mecanismos de participación, como son, por ejemplo, las acciones populares y las acciones de cumplimiento.

Ahora bien, el título de la ley hace referencia a los «mecanismos de Participación Ciudadana», aplicando erróneamente el concepto de los mecanismos y canales de participación. Existe una clara diferenciación entre un mecanismo político y un mecanismo ciudadano de participación, y en ese sentido, los mecanismos adoptados en la ley 134 deben ser considerados mecanismos de participación política, no ciudadana, ya que permiten el ejercicio de los derechos de los ciudadanos a

participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Con base en estas precisiones, es apropiado, ahora, explicar brevemente en qué consiste cada uno de ellos, para luego formular algunas consideraciones sobre su viabilidad y real aplicabilidad.

1.1. Los mecanismos de participación en la ley 134

El primer mecanismo recogido en la ley 134 es la *iniciativa popular legislativa y normativa* ante las corporaciones públicas. A grandes rasgos, se establece como el derecho político que tienen los ciudadanos de presentar proyectos de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República; de ordenanza ante las asambleas departamentales; de acuerdo ante los concejos distritales y/o municipales; de resolución ante las juntas administradoras locales y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales. Las iniciativas populares pueden ser promovidas por una organización social (cívica, sindical, gremial, indígena, comunal) o por un grupo de ciudadanos. Estos, a su vez, eligen voceros a quienes les corresponderá tramitar la iniciativa ante las corporaciones correspondientes.

En segundo lugar tenemos el *cabildo abierto*, como el espacio de participación en el que los habitantes de un municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento tienen la po-

sibilidad de opinar y discutir directamente cualquier asunto de su interés, exceptuando la presentación de proyectos de acuerdo o cualquier otro acto administrativo. Los cabildos abiertos son reuniones públicas de los concejos y las juntas administradoras locales a las que la ley les obliga celebrar al menos dos veces en cada período. Se requiere que por lo menos el cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el censo electoral presenten la solicitud ante la secretaría de la corporación respectiva, con quince días de anticipación a la celebración del cabildo.

El tercer mecanismo es la *revocatoria del mandato*. La Revocatoria es la posibilidad que tiene la ciudadanía para revocar el mandato del alcalde por incumplimiento de su Plan de Gobierno o por la insatisfacción de la comunidad. En efecto, la ley 134 entrega a los ciudadanos la posibilidad de fiscalizar la gestión de un alcalde y de revocar su mandato. Un número no inferior al 40% de votos válidos emitidos en la elección del alcalde, podrá solicitar la revocatoria del mandato ante la Registraduría Nacional del Estado Civil correspondiente después de un año de haber tomado posesión el alcalde. Una vez estudiada y aprobada la solicitud de revocatoria, la Registraduría Nacional del Estado Civil correspondiente convocará a la votación en un término no superior a un mes después de haber sido expedida la certificación para adelantar el proceso.

La *consulta popular* es el mecanismo consistente en el pronunciamiento de la ciudadanía, a partir de la formulación de una pregunta de carácter general, sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local sometido a consulta por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso. Se excluyen de la consulta temas relacionados con proyectos de articulado, o con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, salvo cuando se vaya a reformar la Constitución. El alcalde debe solicitar la opinión del Concejo o de la Junta Administradora Local sobre la conveniencia. En caso de que no se apruebe la consulta, el alcalde no podrá realizarla.

El *plebiscito* es un pronunciamiento del pueblo convocado por el presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del ejecutivo.

El *referendo* es otro de los instrumentos de participación política a través del cual los ciudadanos tienen la posibilidad de aprobar o rechazar un proyecto de acuerdo o resolución o derogar o no una norma vigente. En la ley se estipulan dos clases de referendo, el derogatorio y el aprobatorio. Mediante el *referendo derogatorio* se somete un acuerdo o una resolución local, en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no. El

referendo aprobatorio es el sometimiento de un acuerdo o de una resolución local de iniciativa popular, que no haya sido adoptado por el Concejo o la Junta Administradora Local, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.

1.2. Otros mecanismos no establecidos en la ley 134

Es también interesante hacer una distinción entre los mecanismos creados antes de la Constitución de 1991, pero que han trascendido hasta hoy y, por ende, su normatividad ha sido adoptada, y aquellos que recién fueron creados con la promulgación de la Carta.

Entre los primeros tenemos la elección popular de alcaldes, la creación de las juntas administradoras locales y la puesta en marcha de las ligas de usuarios ante las empresas de servicios públicos.

La *elección popular de alcaldes* es, por cierto, uno de los pocos canales de participación que los ciudadanos han apropiado, con cierta lentitud, ya que ha sido una constante que desde que el acto legislativo N° 1 de 1986 puso en movimiento este mecanismo, se repitan altos grados de abstención en las elecciones. Por ejemplo, Barranquilla presenta un porcentaje de abstención del 58.4%.

Por otro lado, tenemos las juntas administradoras locales –JAL–,