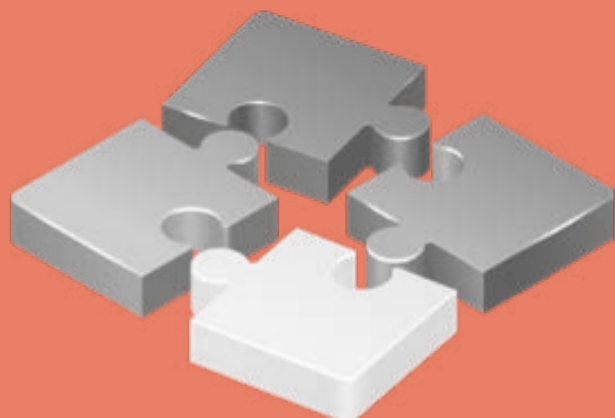




**Estudio de Caso:
La Formulación Participativa de Normas
sobre Participación Ciudadana en Colombia:
Análisis de dos Experiencias**

Esperanza González Rodríguez
Fabio Velásquez Carrillo



Estudio de Caso: La Formulación Participativa de Normas sobre Participación Ciudadana en Colombia: Análisis de dos Experiencias

Esperanza González Rodríguez
Fabio Velásquez Carrillo

Bogotá, 2018

Edición: Esperanza González Rodríguez

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA
Cra. 4 A #27-62 Tel: (57-1) 282 2550 Bogotá D. C. Colombia
info@foro.org.co / www.foronacional.org

La formulación participativa de normas sobre participación ciudadana en Colombia: análisis de dos experiencias¹

Introducción

Existen en Colombia dos vías diferentes para la producción de normas con participación ciudadana: la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas y la formulación de propuestas normativas construidas por sectores de ciudadanos(as) y sus organizaciones. La primera es un dispositivo de carácter jurídico, reglamentado por la ley 134 de 1994 y la ley 1757 de 2012, definido como “el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar un Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, 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” (Artículo 2 de la ley 134). Como lo indica su nombre, es un mecanismo de origen popular, cuyos procedimientos están claramente definidos en las dos leyes mencionadas. Implica la constitución de un grupo promotor y el cumplimiento de una serie de requisitos para que la respectiva corporación pública reciba la iniciativa y le dé el trámite respectivo.

La segunda vía es la presentación de propuestas de articulado o de lineamientos para la elaboración de proyectos de normas, por parte de grupos de ciudadanos interesados en un tema particular, que no requiere llenar los procedimientos establecidos en las leyes 134 y 1757, sino que opera mediante una relación informal y directa del grupo o de los grupos ciudadanos con el ejecutivo o directamente con la corporación pública. La iniciativa puede ser de origen popular o gubernamental, o puede provenir de acuerdos pactados entre el gobierno y uno o varios sectores de la sociedad sobre un asunto específico.

En Colombia son muy pocos los casos en los que ha sido utilizada la vía propiamente jurídica para llevar iniciativas a las corporaciones públicas. El estudio de la Misión de Observación Electoral (MOE), realizado en 2012, identificó hasta esa fecha tres iniciativas legislativas. En el año 2002 se presentó una propuesta para reducir la edad como requisito para ser congresista; en el año 2004 para autorizar la reelección presidencial y en el 2005 se propuso modificar el régimen constitucional de los servicios públicos domiciliarios. Ninguna de esas propuestas logró su cometido (MOE, 2012:49). En el periodo 2006 a 2018 no han sido presentadas nuevas iniciativas normativas a corporaciones públicas. Ha sido más empleada la segunda vía, es decir, la formulación de propuestas al ejecutivo o al legislativo por parte de grupos de interés, o la vinculación de grupos y organizaciones sociales al debate de proyectos de iniciativa gubernamental o legislativa.

En este documento serán analizadas dos experiencias que emplearon esta segunda vía, las cuales contaron con una amplia participación de ciudadanos, ciudadanas y organizaciones sociales de diversa naturaleza: la formulación de la ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática; y la elaboración de lineamientos para la formulación de la ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales, la movilización y la protesta social.

La primera experiencia tuvo su origen en la idea planteada a fines de 2010 por la Fundación Foro Nacional por Colombia a representantes del Gobierno nacional y del Congreso de la República de modificar la ley 134 de 1994, bajo la consideración de que esa ley no había arrojado los resultados esperados en materia de participación ciudadana, entre otras por ser desconocida por un segmento importante de la población y por el rigor de los requisitos exigidos para el uso ciudadano de los mecanismos de participación directa (revocatoria del mandato, consultas populares, iniciativa popular legislativa, plebiscito,

1 Estudio realizado en el marco de la investigación *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia, 2003-2018?*, de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

referendo, cabildo abierto); pero, sobre todo, porque no cubría un componente importante de la participación, a saber, los espacios de participación ciudadana para la toma de decisiones de política pública en el orden nacional, departamental y municipal, reglamentados generalmente por leyes ordinarias de la República. El gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, acogió la propuesta y se sentó a la mesa con Foro y con otras organizaciones para iniciar un proceso de consulta en diferentes regiones del país y un diálogo que condujera a la aprobación de la nueva ley.

La segunda tuvo un origen bien diferente, a saber, el Acuerdo para la finalización del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado entre el gobierno colombiano y las FARC, en noviembre de 2016. En el punto 2, sobre participación política, el Acuerdo señala que “el Gobierno Nacional elaborará un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales” (punto 2.2.1 del Acuerdo, página 42) y enumera algunos lineamientos para la formulación de dicha norma. Según el Acuerdo, tales lineamientos “serán discutidos en un espacio de carácter nacional, que contará con la participación de voceros y voceras de las organizaciones y movimientos sociales más representativos” (ibid.). Los firmantes del Acuerdo decidieron “solicitar al Consejo Nacional de Participación con el apoyo de Foro por Colombia, Viva la Ciudadanía y el CINEP que organice el espacio de participación de carácter nacional de que trata el punto 2.2.1.

El Consejo Nacional de Participación y las organizaciones mencionadas aceptaron el encargo y trabajaron conjuntamente para diseñar una propuesta metodológica y de contenidos que fue puesta en marcha en marzo de 2017 y cuyos resultados fueron entregados al Gobierno nacional en abril del mismo año para que este procediera, a través del Ministerio del Interior, a formular el articulado correspondiente que sería presentado al Congreso de la República, luego de ser consensuado en la CSIVI (Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final).

Se trata de dos experiencias de origen y naturaleza diferente, pero que comparten dos rasgos: de un lado, ambas contaron con una amplia base social de participación que les otorgó legitimidad y fuerza ante las autoridades gubernamentales y ante el Congreso de la República. De otro, ambas tuvieron como tema central el desarrollo de aspectos importantes de la legislación sobre participación ciudadana: la primera se enfocó, como se verá luego, en el mejoramiento de las condiciones para el uso de los mecanismos de participación directa y en la creación de mejores condiciones institucionales, financieras y sociales para el ejercicio del derecho a participar en las decisiones de gestión pública. La segunda se concentró en la definición de un punto central del Acuerdo Final, a saber, las garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y la movilización y la protesta social.

Para el análisis de estas dos experiencias, se ha adoptado un mismo esquema metodológico: identificar sus antecedentes, caracterizar los hitos más importantes del proceso, analizar los actores que participaron, sus relaciones y sus propuestas y examinar el resultado final del proceso participativo en términos de los contenidos y del proceso legislativo. El documento analizará cada una de las experiencias por separado, luego de proponer algunos elementos de enfoque para su interpretación, y, al final, formulará unas reflexiones sobre la naturaleza, el alcance y los efectos de la participación en esta modalidad de intervención ciudadana.

Elementos de enfoque²

La interacción entre Estado y sociedad civil para la coproducción de normas puede ser leída en clave de gobernanza. A diferencia del concepto clásico de gobernabilidad, creado en el contexto de modelos estadocéntricos de relación entre Estado, sociedad y mercado, que pretendía responder a la

² Ver Velásquez y González (2012).

pregunta sobre cómo los gobiernos pueden manejar la multiplicación de demandas provenientes de movimientos sociales en ascenso, generadoras de inestabilidad política e institucional, la noción de gobernanza pone el acento en el carácter policéntrico de los sistemas políticos y de los procesos de toma de decisiones públicas. Parte de un reconocimiento de la diversidad de actores que operan en los escenarios públicos y del papel que pueden jugar en la construcción de futuros colectivos.

En tal sentido, la gobernanza es entendida como “un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre” (Le Galès, 1998, citado por Ruano, 2002: 1). Según este concepto, la gobernanza “aparece como una forma de gobierno (en su sentido más amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactorial, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisiones, a un tiempo en el universo de la política electoral y de la política de los problemas” (Ruano, 2002: 2).

En otras palabras, se parte de la idea de que la acción gubernamental, legitimada a través de la elección de los gobernantes, no puede por sí sola resolver todos los problemas y dilemas procedentes de la sociedad y del mercado, y debe, en consecuencia, recurrir a diferentes actores para construir acuerdos que permitan potenciar la solución de problemas y asegurar un clima político estable. Como señala Urán, “en esta concepción el asunto del orden político, y en especial del establecimiento de políticas públicas, deja de ser preocupación y competencia exclusiva del gobierno y pasa a ser cada vez más del resorte y responsabilidad de amplias redes y plataformas donde convergen los sectores público-estatales, privado-empresariales y sociales-comunitarios. Se trata entonces de una ampliación de la esfera público-política y de una descentralización de ciertos poderes y decisiones a favor de una mayor legitimidad social del Estado y de una sociedad más reflexiva y autoinstituyente” (Urán, 2007:178).

En el centro de esta noción se encuentra el concepto de comunidades de política pública (Roth Deubel, 2002), aunque ampliado mediante la incorporación del ciudadano común a la política, a fin de generar capacidades participativas y de aprovechar sus saberes para la construcción de decisiones. En esa relación la tradicional dicotomía entre sociedad como portadora de necesidades y el gobierno como dueño de capacidades pierde sentido. Necesidades y capacidades están de ambos lados: la sociedad requiere del Estado para acceder a bienes y servicios públicos que le son necesarios para vivir dignamente; pero el Estado necesita a la sociedad para darle contenido a las políticas públicas y ganar legitimidad política: “necesidades y capacidades, en sus tensiones (dinámica de interacciones), pautas (complejidades e interdependencias) y actores (diversidad de significados e interpretaciones) pueden contemplarse al mismo tiempo como elementos sociales y políticos, públicos y privados, sociales y estatales en sus mutuas interdependencias” (Ruano, 2002:4)³.

3 Esta tesis es muy cercana al planteamiento de Gurza, Carlos, Dowbor y Szwako (2017) sobre los “dominios de agencia”, basado en la hipótesis sobre “el carácter mutuamente constitutivo de las relaciones entre Estado y sociedad civil” (p. 5). Tales relaciones deben ser entendidas de modo genético, interaccionista y co-determinante. Para los autores, los intereses de la sociedad no solo presionan desde afuera, sino que ganan expresión institucional en el Estado. Dichas relaciones generan un “ajuste institucional” mediante el cual el Estado y el sistema político influyen en la disposición a actuar y en las capacidades de acción de los actores sociales, mientras estas son construidas históricamente en términos de puntos de acceso de los actores sociales en el Estado. Así, las instituciones no son contexto externo, sino producidas en el proceso de construcción de capacidades de acción de los actores. Los dominios de agencia son configuraciones de ajustes institucionales articulados horizontal y verticalmente que favorecen la capacidad de actuar de ciertos actores colectivos. Son campos de actuación en los que opera la mutua influencia entre el Estado (instituciones) y los actores sociales. A través de ellos, se fortalecen las capacidades de los actores sociales (empoderamiento), pero también las capacidades estatales para el diseño y ejecución de las políticas públicas. Estas últimas no constituyen una esfera autónoma del Estado, sino que dependen de la incidencia de los actores sociales.

Esta noción de gobernanza no va, sin embargo, en contravía del liderazgo que el Estado debe tener en la acción pública. Por el contrario, lo reafirma como generador de iniciativas y como convocante de los demás actores para la construcción de acuerdos. Más aún, transforma el rol y las formas de actuación del Estado al obligarlo a abrirse al diálogo con otros actores, a flexibilizar sus estructuras y procedimientos, y a modificar las rutinas propias de las organizaciones burocráticas. En consecuencia, “los modelos clásicos de mando y control tienen que ser sustituidos por formas de gestión descentralizada” (Ruano, 2002:3).

Dos rasgos centrales caracterizan esta noción de gobernanza: de un lado, la existencia de asimetrías entre los actores, no sólo por el rol que puede jugar cada uno en la relación sino por las diferencias en el repertorio de recursos (de información, de conocimiento, de organización, de negociación, etc.) que posee cada uno de ellos. Esto es relevante en los procesos de deliberación pública por su fuerte acento en la argumentación racional y por el componente de negociación que lleva implícita la coproducción de acuerdos. De otro lado, la heterogeneidad de los diferentes polos de la relación. Ni el Estado ni la sociedad civil ni los agentes privados son entidades monolíticas, sino universos diferenciados, cuya actuación en el escenario público está marcada no solo por intereses estratégicos sino también por proyectos políticos (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Esto es lo que hace que los sistemas democráticos sean un permanente campo de disputa social, política y simbólica.

Vista desde la orilla de la sociedad civil, la gobernanza significa participación ciudadana en las decisiones públicas, es decir, la intervención de sujetos individuales y/o colectivos en el escenario público con el fin de acceder a bienes y servicios públicos materiales o simbólicos (inclusión), influir en las decisiones que afectan sus vidas (incidencia), acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas (oposición).

La participación supone una interacción entre los agentes públicos y diferentes actores sociales, la cual no necesariamente corre por cauces fluidos, libres de obstáculos. Por el contrario, allí se juegan intereses, narrativas, cosmovisiones y proyectos políticos que pueden conducir a tensiones y conflictos, no necesariamente tramitados al tenor de principios democráticos. Además, cabe pensar, en términos de ejercicio del poder político, en la posibilidad de que el Estado tienda a imponer su lógica a la sociedad, el peso de sus criterios y de sus reglas de juego, máxime cuando los actores sociales son débiles en términos de su capacidad de respuesta y de los recursos de los cuales dispone para enfrentar esa relación. Una gobernanza democrática exige, por tanto, que los distintos actores —especialmente los actores sociales— cuenten con recursos y capacidad de argumentación y negociación, y reduzcan las asimetrías que los ponen en desventaja frente a sus interlocutores.

Fung y Wright (s.f.) denominan esa condición el “poder de contrapeso”, es decir “una serie de mecanismos que reducen, e incluso neutralizan las ventajas que el poder le (sic) da a los actores tradicionalmente poderosos” (p. 430). Ese concepto, clave para la configuración de un Gobierno Participativo con Poder de Decisión (GPPD), “describe las formas en que los actores poderosos que gozan de un acceso privilegiado a los foros de toma de decisiones pueden ser desafiados, e incluso derrotados, de vez en cuando, por los más débiles y menos organizados” (p. 431). En ausencia de tales contrapesos, las relaciones asimétricas terminan concediendo prerrogativas a las partes más aventajadas y excluyendo a los más débiles. Habría en ese caso un déficit de equidad en los procesos participativos.

Estos contrapesos no operan de igual forma en todas las circunstancias. Dependiendo del escenario y de los propios actores, la calidad y los resultados de la participación pueden ser disímiles. Cada experiencia participativa tiene, pues, su alcance y su valor. Para calibrar el alcance de la participación en las relaciones Estado-sociedad civil, Fung ofrece dos conceptos que pueden ser útiles para interpretar el proceso de construcción participativa de normas en Colombia: el de mini-públicos y el de cubo de la democracia.

Los mini-públicos son micro-escenarios de deliberación en los que los participantes pretenden reformas que incluyen sus propuestas (Fung, 2003). Hay varios tipos de mini-públicos, según su alcance: foros educativos, paneles consultivos de participación, colaboración participativa para la solución de problemas y gobierno democrático participativo.

En los foros educativos los participantes deliberan e intercambian opiniones sobre asuntos públicos específicos. Siendo abiertos a la participación voluntaria, son espacios incluyentes, en los que circulan puntos de vista diferentes que son conocidos y escuchados, así como información que de otra manera no sería accesible a los participantes. Los mini-públicos pueden ser también escenarios de consulta de las preferencias ciudadanas por parte de los gobiernos para alimentar el diseño de políticas públicas. En este caso, el valor reside no sólo en el intercambio entre ciudadanos sobre temas específicos, sino en el encuentro con las autoridades para que éstas conozcan las preferencias sociales y las tomen como elementos de juicio en la toma de decisiones.

El tercer tipo de mini-público es la colaboración participativa para la solución de problemas. En este caso, la interacción Estado-sociedad apunta a la búsqueda conjunta de soluciones a problemas sentidos de la población. Supone confianza entre las partes, la convicción de que esos problemas sólo se pueden resolver conjuntamente y una cierta capacidad creativa para el diseño de soluciones. Finalmente, el último escenario es el del gobierno democrático participativo. Aquí la voz ciudadana es incidente, es decir logra afectar los contenidos de las decisiones tomadas por los agentes estatales. En la medida en que puede incorporar a ciudadanos tradicionalmente excluidos de las decisiones, el gobierno democrático participativo contiene un principio de equidad en la legislación y la formulación de políticas⁴.

Fung complementa su análisis de escenarios de participación mediante el concepto de “cubo democrático”, un modelo que pretende identificar variables centrales en la medición del alcance y la calidad de la participación (Fung, 2006). El modelo busca responder a la pregunta sobre qué tanto las experiencias participativas pueden superar las deficiencias de los sistemas democráticos en términos de ilegitimidad (falta de respaldo ciudadano a las decisiones políticas), baja representatividad (imposibilidad de algunos grupos de influir en el contenido de la agenda política) e ineficacia (decisiones no ejecutadas, en razón de deficiencias en la administración pública, que impiden la solución de problemas).

El modelo está conformado por tres ejes: a) ¿quiénes participan? (alcance de la participación); b) ¿cómo los participantes se comunican y toman decisiones? (incidencia de la participación); y c) ¿cómo las decisiones se traducen en acciones y son controladas? (la extensión del poder de los participantes).

El primer eje describe un *continuum* que va desde las situaciones más excluyentes (participación solamente a través de representantes elegidos o de administradores expertos) hasta las más incluyentes (escenarios abiertos con auto-selección o esfera pública difusa). El segundo eje presenta un rango de opciones que se mueve entre los casos en los que los participantes son convocados exclusivamente para recibir información hasta aquellos en los cuales deliberan y negocian. El tercer eje presenta una escala que va desde la búsqueda de beneficios personales (caso en el cual el participante no incide en la esfera política) hasta el co-gobierno y la autoridad directa.

El cruce de estos tres ejes permite describir el alcance de las experiencias participativas y la manera como enfrentan los déficits democráticos. Fung presenta algunos ejemplos como las audiencias públicas (participación abierta con auto-selección, expresar preferencias e influencia comunicativa) y el presupuesto participativo (abierto con reclutamiento selectivo, agregar y negociar, y autoridad directa, para citar solamente dos ejemplos).

4 La participación ciudadana en la co-construcción de normas puede ser clasificada en alguno de estos dos últimos tipos de mini-público. Todo depende del alcance que pueda tener desde el punto de vista de los resultados de su ejercicio.

Este modelo puede resultar muy útil en el momento de examinar experiencias de participación deliberativa como las que se analizan en este trabajo, pues añade a los conceptos de mini-públicos unos instrumentos que miden el alcance y los resultados de la participación. Como se verá luego, una experiencia participativa puede ubicarse en lugares diferentes del cubo según vaya evolucionando en el tiempo en cuanto a los acuerdos que se van construyendo. Es lo que se pretende mostrar a propósito de las dos experiencias de construcción participativa de normas en Colombia.

La Ley Estatutaria de Participación Ciudadana

Antecedentes

A fines de 2010, los Senadores John Sudarsky y Jorge Londoño, del Partido Verde, convocaron a un foro sobre capital social y participación ciudadana en Colombia, en el que diferentes sectores de la sociedad civil y representantes de varias entidades estatales expusieron su punto de vista sobre el estado de la participación en el país y formularon propuestas para consolidar la democracia participativa. En ese evento Foro Nacional por Colombia (en adelante Foro) propuso reformar la Ley Estatutaria de Participación (Ley 134 de 1994) con el fin de crear reglas de juego más adecuadas para el ejercicio de la participación ciudadana, especialmente a través de canales institucionales, y contribuir a la solución de varios problemas que la aquejaban y sobre los cuales existía un cierto consenso⁵. Esta idea fue acogida por el Ministerio del Interior, el cual abrió la puerta a un diálogo con la sociedad civil para intercambiar puntos de vista sobre los contenidos de la nueva ley.

Del lado de la sociedad civil, se inició en 2011 un proceso amplio de deliberación en trece ciudades del país, avalado y respaldado por el Ministerio del Interior, que duró aproximadamente cuatro meses. A través de ese ejercicio participativo, en el que intervinieron directamente cerca de 850 personas en representación de 450 organizaciones sociales, gremios, sindicatos y cooperativas, instancias de participación y entidades estatales del orden nacional y territorial⁶, fue posible realizar un diagnóstico de la participación ciudadana y, en particular, de su soporte normativo e institucional, y acopiar una gran cantidad de propuestas, con base en las cuales se formuló un proyecto de ley con su respectiva exposición de motivos, que fue presentado al Ministerio del Interior como punto de partida para el diálogo y la formulación del proyecto definitivo que el Gobierno presentaría al Congreso de la República para su aprobación.

Se inició así una experiencia de deliberación entre el Estado y un número importante de organizaciones de la sociedad civil (OSC) en torno a un tema vital para la profundización de la democracia en el país. La premisa subyacente a ese diálogo fue la idea de que la ley seguramente no resolvería todos los problemas de la participación ciudadana en Colombia, pero sí podría garantizar reglas de juego más claras, y mejores condiciones e incentivos para el ejercicio de ese derecho fundamental por parte de los colombianos.

La deliberación ciudadana y las primeras discusiones con el gobierno

La consulta ciudadana tuvo lugar en trece ciudades del país: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Pereira, Pasto, Popayán, Quibdó, Sincelejo, Arauca, Villavicencio y Yopal. Bajo la

5 Desde mediados de la década del ochenta, con ocasión de la reforma municipal que descentralizó al Estado colombiano, fueron instituidos algunos mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública local. La Constitución de 1991 instauró un régimen de democracia participativa, declarando la participación como un principio constitutivo y una función esencial del Estado, y como un derecho ciudadano. A lo largo de los años noventa y en la primera década del siglo XXI el Congreso de la República reglamentó una gran cantidad de espacios y mecanismos de participación que quedaron a disposición de la ciudadanía para incidir en las decisiones públicas. A medida que esas instancias y mecanismos fueron utilizados varios problemas comenzaron a ser visibles, entre los cuales pueden ser mencionados su alto grado de dispersión (más de 120 dispositivos creados en tres décadas), el alcance limitado de la mayoría de las instancias creadas (consulta o iniciativa), el “reglamentarismo” excesivo (las normas reglamentan el ejercicio de la participación al detalle, generando camisas de fuerza y procedimientos de difícil aplicación) y el fetichismo normativo (creer que la norma por sí sola genera procesos participativos (Ver Velásquez y González 2003 y 2006; Velásquez, 2011).

6 Hubo también un espacio virtual en el que intervinieron cerca de 7.000 personas con análisis, observaciones y sugerencias.

coordinación de Foro, se instaló una Mesa de Trabajo sobre participación en cada una de las ciudades, con una metodología de discusión que cubría dos grandes tareas: de un lado, producir un diagnóstico, a partir de la experiencia y el conocimiento de los participantes, sobre la participación en la ciudad y en su región de influencia, con énfasis en el marco normativo e institucional. De otro, generar propuestas de contenido para la ley en torno a cinco temas: mecanismos de participación directa (plebiscito, referendo, consulta popular, iniciativa popular normativa, revocatoria del mandato, cabildos abiertos); planeación y presupuesto participativo; instancias sectoriales, poblacionales y territoriales de participación; control social de la gestión pública; y diseños institucionales de la participación.

Como insumos para el trabajo de las Mesas, Foro entregó el documento “Trayectorias de la participación en Colombia”, una mirada panorámica de los desarrollos de la participación desde mediados de la década del ochenta del siglo pasado. Por su parte, el Ministerio del Interior preparó un documento sobre el marco constitucional y legal de la participación en Colombia. Además, las Mesas en las ciudades diferentes a Bogotá recibieron como insumo adicional el resultado de las discusiones de la Mesa de Bogotá, pues ésta comenzó a operar un mes antes que las demás.

Las mesas fueron abiertas desde el punto de vista de su conformación. Participaron estudiantes, profesores e investigadores universitarios, miembros de organizaciones sociales y comunitarias, integrantes de instancias de participación ciudadana, servidores públicos del orden nacional, municipal y departamental, y representantes de gremios empresariales, de partidos políticos y de algunas agencias de cooperación internacional. Trabajaron entre mediados de febrero hasta finales de mayo de 2011. Cada Mesa produjo un documento final en el que quedaron consignados los resultados del trabajo, en términos de diagnóstico y de propuestas.

Durante el mes de Junio de 2011, varias organizaciones de la sociedad civil (OSC), que habían coordinado el trabajo de la Mesa de Bogotá, lideradas por Foro⁷, realizaron, con la ayuda de un equipo de abogados, la tarea de redactar un proyecto de articulado (Proyecto 1) y el documento correspondiente de exposición de motivos. Ambos documentos fueron entregados al Ministerio del Interior como resultado de la consulta ciudadana.

A comienzos de Agosto el Ministerio del Interior, luego de examinar la propuesta que resultó de la consulta en las trece ciudades, redactó un proyecto de ley (proyecto 2) que decía recoger parte de las propuestas consignadas en el Proyecto 1, especialmente en lo relativo a los mecanismos de participación directa, aunque eliminando de entrada varios temas, considerados como esenciales por las Mesas de Trabajo en las ciudades, entre ellos los relativos a la planeación y los presupuestos participativos, la rendición de cuentas, el Sistema Nacional de Participación, el Consejo Nacional y los Consejos municipales, distritales y departamentales de Participación y algunos instrumentos de fortalecimiento de las organizaciones y redes sociales para el ejercicio de la participación. El proyecto 2 introducía algunas novedades, como los mecanismos de participación de los ciudadanos en las corporaciones de representación política.

Las OSC que lideraron las Mesas de trabajo en las ciudades reaccionaron a la propuesta del Ministerio, señalando que había desconocido en un buen porcentaje los planteamientos elaborados por los participantes en las diferentes regiones del país. Se inició entonces una primera ronda de discusión con los representantes del Ministerio del Interior, en cabeza del Viceministro para la Participación y la Igualdad de Derechos. En esas discusiones intervinieron las organizaciones que lideraron las Mesas, la Misión de Observación Electoral (MOE) y la Confederación Nacional de Juntas de Acción Comunal. Las OSC, encabezadas por Foro, entregaron al Ministerio del Interior un documento que señalaba en detalle los argumentos que sustentaban por qué el Proyecto del Ministerio (proyecto 2) no respondía a los problemas de la participación diagnosticados en los meses anteriores. El documento incluyó

7 Fundación Social, Corporación Nuevo Arco Iris, Corporación Transparencia por Colombia y Corporación Viva la Ciudadanía.

además un conjunto de temas que, a juicio de las OSC, deberían ser incorporados al Proyecto de Ley, las que fueron complementadas por iniciativas elaboradas por la Confederación Comunal y la MOE.

Las reuniones realizadas con los representantes del Ministerio permitieron hacer explícitos los argumentos esgrimidos por cada una de las partes para sustentar el carácter y la importancia de sus respectivas propuestas. Además, dejaron en claro los desacuerdos existentes, aspecto que tanto el Viceministro para la Participación como las OSC participantes reconocieron como clave para definir el panorama a futuro y la estrategia para iniciar un acercamiento en torno a los conceptos básicos y al alcance de la nueva ley. Al cierre de estas rondas el Viceministro propuso dirimir los desacuerdos en el Congreso de la República⁸ y seguir trabajando alrededor de este último para mejorar hasta donde fuera posible el proyecto de ley.

Una variable clave en el desarrollo de los debates con el gobierno nacional fue la presentación al Congreso, por parte del Senador John Sudarsky, de un proyecto alternativo de ley estatutaria de participación, radicado en noviembre de 2011 (Proyecto 133 Cámara). El proyecto del Senador Sudarsky nació de la incertidumbre resultante de las primeras discusiones realizadas con representantes del Ministerio del Interior⁹ y se alimentó en buena parte del espíritu de las propuestas que había formulado la ciudadanía en la consulta en las 13 ciudades (Proyecto 1). Esa iniciativa nutrió el debate y, en cierta manera, obligó al Ministerio a reabrir la discusión. Además, el Senador, a pesar de no pertenecer a la Comisión Primera del Senado, encargada de analizar y aprobar el proyecto en primera instancia, estuvo presente en todas las sesiones de discusión posteriores.

El trámite del proyecto de ley en el Congreso de la República

El 3 de noviembre de 2011 el Ministro del Interior radicó en la Secretaría de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, transparencia en la contratación pública y rendición de cuentas” (proyecto 3). Este proyecto introdujo algunos elementos propuestos por las OSC, entre ellos el Consejo Nacional de Participación, la rendición de cuentas y algunos de los principios que habían hecho parte del Proyecto 1.

Además, el Ministerio incluyó temas que no hicieron parte de la consulta en las 13 ciudades, pero que, a su juicio, deberían hacer parte del proyecto de ley: regulación del cabildeo auditorías visibles; control ciudadano a la contratación pública; visibilidad de la información pública; derechos y responsabilidades ciudadanas en el ejercicio de la participación; deberes de las autoridades públicas en materia de participación ciudadana; alianzas para la prosperidad (dispositivos para la construcción de acuerdos entre el gobierno, las empresas mineras y las comunidades locales en zonas de explotación de recursos naturales); y algunos artículos sobre el papel de la Contraloría General de la República en la promoción del control social.

Aquí inició su intervención un nuevo actor: el Congreso de la República, en particular el equipo de siete ponentes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, encargados de estudiar el proyecto y darle aprobación en primer debate. La intervención de este actor es relevante pues es el Congreso el que finalmente aprueba el proyecto, y tiene la potestad de incluir temas que a juicio de los congresistas deben ser incluidos en la norma.

8 La propuesta no era, por supuesto, ingenua. Por el contrario, era funcional a los intereses del gobierno, el cual logró conformar una amplia coalición de partidos para facilitar el trámite de los proyectos de ley en el Congreso. Plantear que las diferencias entre el Ministerio del Interior y las OSC deberían ser dirimidas por un tercero (el Congreso de la República) no era otra cosa que dar ventaja a las posturas del gobierno nacional. Las OSC comprendieron ese escenario en el entendido de que no quedaba otra alternativa para incidir en los contenidos finales de la ley. Por tal razón, aceptaron el reto planteado por el Ministerio del Interior y se dieron a la tarea de preparar propuestas de articulado para entregar a los ponentes del proyecto en las dos Cámaras.

9 El Senador Sudarsky fue el promotor de los primeros acercamientos con el Ministerio del Interior, una vez terminó la consulta en las trece ciudades. A comienzos de julio de 2011 solicitó información al Ministerio sobre el proyecto y concretó una primera reunión para discutir el avance de la ley, a la que asistieron el Senador Sudarsky, representantes de las OSC y algunos funcionarios del Ministerio del Interior.

La Cámara de Representantes inició la discusión a través de su Comisión Primera, a sabiendas de que tenía poco tiempo para discutir sus contenidos y darle aprobación en primer debate¹⁰, antes de que terminara la legislatura a mediados de diciembre de 2011.

Un hecho importante fue la solicitud hecha por las OSC a la Comisión Primera de la Cámara de que organizara una audiencia pública para que las personas y organizaciones interesadas en el proyecto pudieran expresar sus puntos de vista y formular sus propuestas. La audiencia se llevó a cabo el 25 de noviembre de 2011. En ella intervinieron:

- Por los partidos políticos: Senador John Sudarsky, Representante a la Cámara Camilo Andrés Abril y Jaime Duarte, del Partido de Integración Social Colombiano, PAIS.
- Por las organizaciones de la sociedad civil: Guillermo Cardona, de la Confederación Comunal, Paola Silva, de la Fundación Social, Clara Rocío Rodríguez, de Foro Nacional por Colombia, Juan Gabriel Navarrete, de la Misión de Observación Electoral (MOE) y Franczy Daza, de la Corporación Transparencia por Colombia.
- Servidores públicos: Víctor Sotelo, de la Alcaldía Mayor de Bogotá y Oscar Ortiz, asesor del Ministerio del Interior-

El informe de ponencia para el primer debate resume las intervenciones de cada una de estas personas, pero poco caso hizo de la mayoría de ellas, por lo que solo se ven reflejadas parcialmente en el articulado que aprobó la Comisión Primera de la Cámara de Representantes (proyecto 4). Los miembros de la Comisión Primera introdujeron un tema nuevo, a saber, la tarifa de la consulta previa y de la certificación de la presencia de comunidades indígenas y/o negras en el área de influencia de proyectos, obras o actividades. De resto, acogió en su totalidad los contenidos de la propuesta radicada por el Ministro del Interior (Proyecto 3).

A fines de enero de 2012, el Viceministro para la Participación y la Igualdad de Derechos convocó a un número importante de organizaciones e instituciones estatales, al igual que a algunos congresistas, a una reunión para programar un trabajo de discusión alrededor del proyecto aprobado en primer debate en la Cámara de Representantes, que permitiera mejorar su contenido.

Tuvieron lugar cinco reuniones adicionales, en las que fueron discutidos varios temas: los mecanismos de participación directa; el control social; la rendición de cuentas; la institucionalidad y el financiamiento de la participación; y el fortalecimiento de la sociedad civil. Asistieron en promedio 60 personas a cada reunión, la mayoría de las cuales hicieron propuestas concretas que fueron recogidas por el Ministerio del Interior y por el coordinador de los ponentes en la Cámara, el Representante Guillermo Rivera. Las OSC insistieron en algunos puntos, esenciales a su juicio, para que el proyecto de ley lograra enfrentar y resolver los problemas diagnosticados; entre ellas, la necesidad de crear los sistemas de participación, garantizar unos topes mínimos de financiación de la participación, incluir un capítulo sobre fortalecimiento de la sociedad civil, así como eliminar el tema de tarifas para la consulta previa, el capítulo sobre cabildeo, y las alianzas para la prosperidad. Algunos gremios empresariales hicieron propuestas de articulado a la Comisión de ponentes, que posteriormente fueron incluidas en la ponencia para segundo debate.

Desde Bogotá se realizaron algunos esfuerzos para llevar a cabo en varias ciudades del país (Medellín, Barranquilla, Cartagena, Popayán, Cali) reuniones con personas que habían integrado las Mesas de Participación en esas ciudades en 2011. En esas reuniones se brindó la información sobre la evolución y el estado vigente del proyecto y se solicitó generar propuestas dirigidas al Congreso de la República para mejorar el proyecto de ley.

De otra parte, Foro realizó un trabajo para ubicar el tema en los medios masivos de comunicación,

¹⁰ Si el proyecto no es aprobado en primer debate queda archivado y el Congreso no puede continuar el trámite. De ahí la urgencia de aprobarlo antes de que terminara el período legislativo.

impresos y virtuales. En particular, el diario El Tiempo publicó una columna de opinión sobre el proyecto de ley, escrita por Fabio Velásquez, que motivó un contacto directo del Ministro del Interior con el autor para comentar su contenido y llegar a acuerdos que permitieran mejorar el proyecto y asegurar su trámite en el Congreso. También fue publicado un artículo en el Semanario Virtual Caja de Herramientas y tuvieron lugar algunas entrevistas por televisión.

El Ministerio del Interior y los congresistas ponentes realizaron varias reuniones para redactar un nuevo articulado (Proyecto 5), que fue presentado a la plenaria de la Cámara para su aprobación en el segundo debate. La plenaria introdujo algunas modificaciones al proyecto y lo aprobó en la última semana de marzo de 2012 (Proyecto 6). A mediados de abril el proyecto pasó al Senado, donde debería darse aprobación final antes del 16 de junio de 2012.

Al igual que en la Cámara, el proyecto fue discutido por la Comisión Primera del Senado y, posteriormente, por la plenaria de la Corporación. El interlocutor directo de las OSC fue el cuerpo de ponentes del proyecto de ley y algunos congresistas, a los que fueron presentadas las propuestas basadas en el Proyecto 1. Se realizaron varios encuentros con el Senador Jorge Londoño, coordinador de ponentes en el Senado, y su equipo de asesores, con el Senador Sudarsky y su equipo y con el Senador Juan Fernando Cristo, entre otros.

Las OSC mantuvieron un ritmo frecuente de reuniones para hacer seguimiento a la evolución del proyecto y para convocar a través de diferentes medios (foros, desayunos de trabajo, reuniones individuales, envío de documentos) a los Congresistas más cercanos al proyecto. Por su parte, el Ministerio del Interior mantuvo un diálogo permanente con los Congresistas y, en particular, con el equipo de ponentes, para mejorar el proyecto y sustentar sus propios puntos de vista, en la mira de negociar un proyecto que fuera objeto de consenso en el Congreso.

El proyecto pasó las dos rondas en el Senado de la República y fue aprobado a mediados de junio de 2012. Hubo varios articulados discutidos antes del que fue finalmente aprobado: el Ministerio del Interior y varios Congresistas se reunieron en Anapoima para revisar el proyecto aprobado por la Cámara en segundo debate e introducir mejoras (proyecto 7). Ese nuevo articulado fue presentado a tercer debate en la Comisión Primera del Senado, y de allí surgió un nuevo producto (Proyecto 8). Un nuevo texto fue preparado para presentar a la plenaria del Senado, negociado directamente con el coordinador de los ponentes, el Senador Jorge Londoño. En ese articulado (proyecto 9) varias iniciativas de las OSC fueron incluidas, en particular la relacionada con la creación de los Sistemas de Participación en municipios de primera y segunda categoría. El Senado aprobó el proyecto final (Proyecto 10), fue luego conciliado por las dos Cámaras (proyecto 11) y posteriormente pasó a revisión de constitucionalidad por parte de la corte Constitucional¹¹.

En abril de 2015 la Corte Constitucional emitió finalmente su fallo¹², el cual declaró exequible la mayor parte del articulado. La Corte declaró exequibles con condicionamiento los artículos 6 (requisitos para la inscripción de mecanismos de participación ciudadana), 20 (trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana), 21 (revisión previa de constitucionalidad), 39 (remisión), 70 (adición de un artículo a la ley 850 de 2003), 87 (oficinas departamentales, municipales y distritales para la promoción de la participación ciudadana), e inexecutable en alguno de sus contenidos los artículos 8, literal b (formularios de recolección de apoyos ciudadanos), 19, numeral 2 (Trámite ante las corporaciones públicas de las Propuestas de Referendo, Iniciativa legal o normativa de Origen Popular, o Consulta Popular de Origen Ciudadano), artículo 40, en dos de sus expresiones (suspensión de la votación), 42, inciso final (Consecuencias de la aprobación popular de un mecanismo de

11 Por tratarse de una Ley Estatutaria, que reglamenta un derecho fundamental, el proyecto tuvo revisión automática por parte de la Corte.

12 No son claras las razones que explican la demora de la Corte Constitucional para emitir su fallo (tardó 34 meses en emitirlo). Además de asuntos de forma que fueron rápidamente resueltos (el proyecto fue devuelto un par de veces al Congreso por esa razón), todo indica que el gobierno solicitó a la Corte que no se pronunciara hasta tanto se llegara a un acuerdo con las FARC en La Habana sobre el punto de participación política. Solo después de haberse anunciado dicho acuerdo la Corte emitió su fallo.

participación ciudadana que requiere votación), 60, inciso cuarto (control social a lo público), 65, inciso final (Aspectos de la gestión pública que pueden ser sujetos al control social) y 79, parágrafo transitorio (composición del Consejo Nacional de Participación Ciudadana). La ley fue sancionada por el Presidente Juan Manuel Santos en julio de 2015 (proyecto 12).

El contenido de la ley: evolución y resultado final

La ley estatutaria de participación fue el resultado de un proceso dinámico de debate sobre su contenido. La interacción entre las OSC, los agentes gubernamentales y los congresistas produjo un impacto considerable en el texto final. La Tabla que aparece como anexo de esta primera parte del documento presenta esa dinámica comparando los contenidos de seis de los proyectos mencionados en la sección anterior. La dinámica será examinada a continuación en torno a ocho temas que fueron la columna vertebral de la discusión entre los diferentes actores.

El alcance de la nueva ley

La consulta en las trece ciudades se realizó bajo el supuesto de que la nueva ley derogaría la 134 de 1994 y definiría el nuevo marco normativo para el ejercicio de la participación y para la aprobación de nuevas normas en el futuro. Así se planteó en el Proyecto 1. Ese supuesto, que fue compartido inicialmente por el Ministerio del Interior, fue posteriormente rechazado, lo que constituyó el primer desacuerdo entre las organizaciones promotoras de la reforma y el gobierno nacional. Para este último, la ley era una más entre otras leyes estatutarias, de manera que no era necesario derogar la 134 ni otras vigentes, por ejemplo, la ley de Veedurías Ciudadanas (Ley 850 de 2003) sino aquellos aspectos de otras normas que fueran contrarias a los contenidos del nuevo articulado.

Las OSC argumentaron que la idea no era acumular una ley más en el ya extenso repertorio normativo de la participación en Colombia, sino crear un nuevo marco legal que permitiera importantes rediseños institucionales y una revisión a fondo las normas vigentes. Además, señalaron que tener dos leyes referidas a un mismo tema, por ejemplo, los mecanismos de participación directa, daría lugar a debates sobre la interpretación de cuál de esas normas regiría en un caso concreto, lo que generaría sin duda un mar de confusión entre los ciudadanos y un inoficioso debate entre los juristas. No obstante, el punto de vista del gobierno fue acogido por el Congreso y la ley 134 no fue derogada sino complementada.

Los mecanismos de participación directa

Desde un comienzo hubo un acuerdo con el Ministerio en torno a la necesidad de revisar los mecanismos de participación directa (referendo, iniciativa legislativa, revocatoria del mandato, etc.), pues se compartía el diagnóstico de que estaban realmente subutilizados por la ciudadanía por varias razones, entre las cuales se destacaban el desconocimiento de los mecanismos por parte de la ciudadanía, la apatía de muchas personas y grupos frente a lo público y las restricciones y exigencias impuestas por la ley 134 para su uso¹³.

Muestra de ese acuerdo, no sólo en el diagnóstico, sino en la reforma de la ley fue que el Ministerio del Interior acogió literalmente en su primer articulado (proyecto 2) la propuesta presentada por las OSC (proyecto 1), la cual reorganiza el texto en función de los procedimientos y no de cada uno de los mecanismos, a fin de simplificar el articulado, que en la ley 134 resulta por momentos repetitivo y confuso. El Proyecto 1 amplía el plazo para iniciar la revocatoria del mandato de 12 a 18 meses, y flexibiliza algunos porcentajes requeridos para dar por válido el resultado obtenido en

13 Un estudio de la MOE (2012) muestra efectivamente que, salvo la revocatoria del mandato, los demás mecanismos habían sido empleados de manera excepcional por la ciudadanía. Y, en el caso de la revocatoria, ninguna de las iniciativas hasta esa fecha había culminado con éxito, es decir, con la revocación del mandato de alcaldes o gobernadores. Solo en 2018 fue votada positivamente la primera revocatoria, en el municipio de Tasco.

cada caso¹⁴. La ampliación del período no fue aceptada por el Congreso.

Posteriormente, el Ministerio introdujo elementos adicionales dentro del título sobre mecanismos de participación directa, por ejemplo, la regulación del cabildeo (proyecto 3), que fueron aprobados en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Cuando se retomó la discusión en enero, por iniciativa del Ministerio del Interior, surgieron nuevos temas que ampliaron el horizonte de la reforma a los mecanismos de participación directa. Tres cuestiones constituyeron el foco de las deliberaciones: en primer lugar, la necesidad de incluir en la norma la definición de cada uno de los mecanismos de participación directa. La razón era una: debería quedar claramente especificado en la norma el significado preciso de cada mecanismo, a fin de que la ciudadanía tuviese una noción clara de ellos. Esas definiciones habían sido parte del Proyecto 1 y fueron ratificadas por algunos congresistas que intervinieron en la mesa de discusión. El Gobierno, con un argumento de técnica jurídica, según el cual las definiciones introducen “ruido” dentro de la ley y nadie las mira, defendió la postura de que no era necesario incluir definiciones en el articulado, así como tampoco enunciar principios. Por eso el Proyecto 2 no tiene ninguna definición y sólo en el proyecto 3 aparecen algunos principios en la parte final del articulado. Los proyectos 4 y 5 mantienen el enunciado de principios, pero el proyecto 6, producto del segundo debate en la Cámara, suprimió por completo las definiciones y los principios. Esa sigue siendo una fuente de desacuerdo entre la sociedad civil, de un lado, y el gobierno y el Congreso, de otro.

El segundo tema es el peso de la llamada “democracia participativa” con respecto a la “democracia representativa”. Según algunas de las personas que intervinieron en el debate (varios de ellos pertenecientes a ONG y dos congresistas), la Ley 134 tiene un problema de fondo: mantiene una preminencia de la representación sobre la participación. Por ejemplo, cuando una iniciativa legislativa liderada por grupos de la sociedad civil es radicada en el Congreso y la mayoría de los congresistas no la consideran pertinente, ellos pueden cambiar el contenido de la iniciativa (como sucedió con el referendo del agua) o simplemente la archivan haciéndola fracasar. Esto refleja un poder de gran magnitud del cuerpo legislativo que termina decidiendo de manera autónoma sobre temas que han sido de iniciativa popular, sin que los promotores de esta última puedan tener recurso alguno para revertir esa decisión.

La propuesta formulada por las OSC fue introducir en la ley algunos mecanismos para que sus iniciativas sean respetadas, por ejemplo, mediante la intervención de un tercero (alguna de las Cortes, por ejemplo) que arbitre el desacuerdo y tome una decisión final sobre la iniciativa. Ni el gobierno ni los congresistas acogieron esa propuesta, por lo que el Proyecto 5, presentado para segundo debate en la Cámara, no tiene ninguna referencia a ese respecto.

Finalmente, la tercera idea era flexibilizar los requisitos exigidos actualmente por la ley para el uso de los mecanismos de participación directa, pues los estudios les asignan una responsabilidad parcial en el bajo uso de ellos por parte de la población, especialmente en el caso de la revocatoria del mandato y de las iniciativas legislativas de origen popular. En un principio, el gobierno nacional y los congresistas aceptaron las modificaciones sugeridas en el proyecto 1 y aquellas que resultaron de la discusión posterior. El proyecto 5 las incluye, pero en el proyecto 6 los Congresistas desaprobaron esa propuesta y mantuvieron los porcentajes definidos por la ley 134 de 1994. Aquí permanece una fuente de desacuerdo.

La planeación y el presupuesto participativo

En las mesas de trabajo sobre participación en las trece ciudades donde se desarrolló la deliberación ciudadana las cuestiones relacionadas con la planeación y el presupuesto participativo ocuparon un

14 Los grados de libertad del legislador en materia de porcentajes requeridos para que una iniciativa sea aceptada y para que el resultado de su aplicación sea avalado son realmente pocos, teniendo en cuenta que en varios casos tales requisitos fueron definidos constitucionalmente.

lugar central. Por varios motivos: en primer lugar, la norma sobre planeación (Ley 152 y decretos reglamentarios) venía recibiendo críticas de diversos sectores (los consejeros de planeación, algunas autoridades municipales y departamentales, expertos en el tema, servidores públicos, académicos) luego de su implementación a partir de 1994: tiempos demasiado cortos para la formulación de los planes de desarrollo, carácter no vinculante de los conceptos emitidos por los Consejos de planeación, poca importancia otorgada por la mayoría de las autoridades a las dinámicas de participación, ausencia de instrumentos para el seguimiento a la ejecución de los planes de desarrollo y desarticulación entre diferentes instrumentos de planeación, dado que la ley orgánica se refiere únicamente a los planes de desarrollo económico y social.

En segundo lugar, el Sistema Nacional de Planeación, creado por la Constitución Nacional como el mecanismo articulador de los Consejos de Planeación, nunca fue reglamentado, por lo que no tiene existencia jurídica, ni interlocutores gubernamentales (el “doliente”), ni fuentes de recursos ni capacidad de actuación pública. El sistema existe como cuerpo y tiene una junta directiva, pero su eficacia es baja de cara a las actuaciones públicas. Reglamentar el Sistema le permitiría ocupar un lugar visible en los procesos de planeación en el país y en el fortalecimiento de los consejos de planeación.

Un tercer factor que dio relevancia a esta discusión es la multiplicación de experiencias de presupuesto participativo en todo el país, con resultados altamente positivos en algunas de ellas, como en Medellín y en Pasto, las más conocidas, pero también en municipios de tamaño pequeño e intermedio. La articulación entre planeación y presupuestos participativos ha sido más el fruto de la voluntad de algunos gobernantes que de una reglamentación que establezca sus vínculos y estimule la participación ciudadana en la asignación de recursos públicos a proyectos de desarrollo.

En diálogos iniciales entre las OSC y el Ministerio del Interior se planteó la cuestión de si una ley estatutaria podría modificar una ley orgánica. Es un tema de técnica jurídica, pero no por ello menos importante, pues decidiría qué tanto podría avanzar la nueva ley estatutaria en la reforma de la ley orgánica de planeación. El Ministerio del Interior adoptó la posición de que desde la ley estatutaria no se podría modificar la ley orgánica, por lo que habría que evitar cualquier alusión a la planeación y a los presupuestos participativos en el proyecto.

Consultas realizadas a juristas destacados permitieron comprobar que sobre el tema de las relaciones entre leyes estatutarias y leyes orgánicas no existe acuerdo. Algunos opinaban, como el Ministerio, que no se podría modificar la ley 152, mientras que otros señalaban lo contrario. Teniendo en cuenta la importancia que tuvo el tema en la discusión de las Mesas, amén de los múltiples aportes formulados en todo el país sobre la materia, se decidió incorporar en el Proyecto 1 algunos artículos que ratificaban el derecho a participar en la planeación y creaban incentivos para que las autoridades territoriales promovieran los presupuestos participativos en su jurisdicción.

Estas propuestas fueron rechazadas por el gobierno nacional, por lo cual fueron omitidas en todos sus proyectos y no quedaron incluidas en la versión final de la ley. Se llegó, sin embargo, a un principio de acuerdo sobre la necesidad de modificar la Ley 152 de 1994, incluyendo los presupuestos participativos, tarea que estaría a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y que hasta la fecha no ha tenido ningún resultado concreto.

Así, los temas de planeación y presupuesto participativo quedaron por fuera de la Ley Estatutaria de Participación, lo que, a juicio de las organizaciones de la sociedad civil es un déficit grande de la norma, pues uno de los postulados sobre los cuales se trabajó fue que la participación ciudadana debía estar presente en todos los momentos del ciclo de la gestión pública, incluido, por tanto, el de la planeación.

El Control social y la rendición de cuentas

Tres antecedentes de peso tuvo la discusión sobre el control social y la rendición de cuentas: de una parte, el número creciente de experiencias de control social a la gestión pública, bajo diferentes

modalidades (veedurías ciudadanas, programas de seguimiento a planes de desarrollo, laboratorios de observación de la gestión, etc.) en toda la geografía colombiana; en segundo lugar, la expedición de la ley 850 de 2003, que reglamentó las veedurías ciudadanas como una de las formas de ejercicio del control social. La ley define las veedurías, reglamenta su conformación y establece sus funciones y los medios para ejercerlas. Finalmente, la expedición del documento 3654 del Consejo de Política Económica y Social (Conpes), en abril de 2010, por medio del cual el gobierno nacional definió una política de rendición de cuentas.

Las discusiones adelantadas en las Mesas de Trabajo en las trece ciudades otorgaron una importancia de primer orden al tema de control social, más que al de rendición de cuentas, teniendo en cuenta que se trata de una de las modalidades más difundidas de participación ciudadana¹⁵. Se partió de la presunción de que control social y rendición de cuentas constituyen dos caras de una misma moneda y, por tanto, deben constituir un solo cuerpo en la ley de participación. La discusión introdujo dos innovaciones en las organizaciones sociales: de un lado, la noción de modalidades de control. No existe una sola forma de ejercer vigilancia sobre la gestión pública. No puede existir, pues se convertiría en camisa de fuerza. Por lo tanto, es necesario que la ley estatutaria reconozca esa diversidad de formas de control social. La segunda novedad fue la propuesta de construir el Sistema Nacional de Control Social y Cuidado de lo Público como una forma de articular esas diversas modalidades, incluida la variopinta gama de actores involucrados, de instrumentos empleados y de procedimientos implementados. Ese sistema debería formar parte, junto con el Sistema Nacional de Planeación, del Sistema Nacional de Participación. De esa manera, se establecería un vínculo orgánico entre planeación, control social y participación. Estas medidas, incluidas en el Proyecto 1, tendrían sin duda impacto sobre la ley 850 de 2003, aunque en el articulado del proyecto 1 apenas se hizo referencia a ese aspecto.

El gobierno acogió parcialmente estas propuestas. No incluyó en el Proyecto 2 ninguna alusión a la rendición de cuentas. En cuanto al control social, aceptó el enfoque general propuesto por el proyecto de la sociedad civil, aunque suprimió algunos aspectos, que a juicio de las Mesas de Participación eran importantes. Entre ellos pueden mencionarse: la obligación que se imponía al Estado de fomentar el ejercicio del control social; la definición de indicadores en los planes de desarrollo para facilitar la vigilancia ciudadana sobre las metas de los planes; la obligación de las autoridades públicas de incorporar a su gestión las propuestas provenientes de la sociedad civil a través de la práctica del control social, o, en su defecto, la obligación de explicar las razones por las cuales esas propuestas no eran tenidas en cuenta; la creación del Sistema Nacional de Control Social y Cuidado de lo Público; la creación de la Red de Apoyo al Control Social y al Cuidado de lo Público y del Consejo Nacional de Apoyo al Control Social y al Cuidado de lo Público.

El proyecto presentado por el Gobierno Nacional a la Cámara de Representantes (Proyecto 3) eliminó otros contenidos propuestos en el Proyecto 1: la definición de control social, que había sido acogida en el proyecto 2, los principios del control social (recuérdese que para el Ministerio del Interior las definiciones y los principios no son necesarios en ninguna ley), así como el artículo sobre los aspectos que pueden ser objeto de control social. A cambio, el gobierno nacional introdujo cuatro temas, dos de ellos nuevos:

- a. Un capítulo sobre rendición de cuentas de los alcaldes y los Gobernadores, los concejales y los diputados, los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales y las instancias de participación ciudadana. El articulado propuesto define la obligación de rendir cuentas periódicamente, los temas sobre los cuales se debe entregar información y los pasos que deben dar las autoridades para rendir cuentas (aprestamiento, capacitación, publicación de información, convocatoria y audiencia; seguimiento).
- b. Un capítulo sobre participación de los ciudadanos en las corporaciones públicas de elección

¹⁵ En una sesión de discusión llevada a cabo a comienzos de 2011 en las instalaciones del diario El Tiempo, el Representante Guillermo Rivera, quien a la postre fue el coordinador de ponentes del proyecto de ley en la Cámara de Representantes, afirmó que para él el único tema que debería incluirse en la reforma de la ley era el del control social.

popular y el Congreso de la República, que introduce nuevas figuras como la participación ciudadana en aspectos normativos y en el estudio de proyectos; la sesión abierta; las propuestas ciudadanas para el ejercicio del control político y las sesiones de las comunidades educativas¹⁶. Se introduce, además, la denuncia, la querrela y la queja ciudadana como formas de participación.

- c. Un capítulo sobre control ciudadano a la ejecución de la contratación pública mediante el mecanismo de las auditorías visibles. Incluye aspectos como la información del contrato al grupo de auditoría visible, la veeduría o comité de vigilancia ciudadana, la obligación del contratista de informar permanentemente; la documentación de la auditoría visible, la realización de la auditoría y los informes.
- d. La visibilidad de la información pública a través de medios electrónicos, especialmente de las páginas web de las entidades del Estado.

Había, pues, una distancia grande entre las posturas de las OSC y las del gobierno nacional. El contenido del Proyecto 1, parcialmente acogido por el gobierno nacional en el Proyecto 2, prácticamente desaparece en el proyecto 3 y es sustituido por cuatro elementos que, si bien rescatan la idea de rendición de cuentas, deja de lado el enfoque de control social propuesto en el proyecto 1 y se ocupa de otros temas como el de la contratación o el de la visibilidad de las entidades públicas. De esta manera, este componente del proyecto de ley daba un giro importante. Lo que las OSC propusieron fue entender el control social como un derecho ciudadano y como una forma de participación en la gestión pública. El gobierno nacional, por el contrario, puso el acento en lógicas institucionales (rendición de cuentas, visibilidad de la información, contratación), limitando el tema del control social a la contratación, a través de una sola modalidad (las auditorías visibles) y a la participación en las corporaciones públicas, proceso que obedece a lógicas muy diferentes, basadas esencialmente en la iniciativa individual.

La Cámara de Representantes discutió la propuesta del gobierno sobre este punto y realizó modificaciones importantes, a favor del articulado del proyecto 1. Recuperó, en efecto, la definición de control social y aspectos tales como el objeto, el alcance, las modalidades, los principios, los objetivos y los aspectos de la gestión pública que pueden ser objeto de control social. Mantuvo el capítulo sobre rendición de cuentas propuesto por el Ministerio del Interior, así como el de participación de los ciudadanos en las corporaciones públicas de elección popular.

Este fue el punto de partida para la discusión llevada a cabo a comienzos de 2012. En ella, el Departamento Nacional de Planeación propuso un nuevo articulado sobre rendición de cuentas que fuera afín al documento Conpes sobre rendición de cuentas, elaborado en 2010.

El articulado propuesto introdujo nuevos elementos en el proyecto, entre los que cabe destacar: la rendición de cuentas como proceso interactivo entre las autoridades públicas y los representantes de la población, de un lado, y la ciudadanía, de otro; el enunciado de principios de la rendición de cuentas; la obligación de las autoridades estatales de las ramas ejecutiva y legislativa del poder público y de las instancias de participación de rendir cuentas periódicamente; la obligación para todos ellos de definir una estrategia de rendición de cuentas; la producción de un manual único de rendición de cuentas, a cargo del DNP; y las audiencias públicas participativas. La Contraloría General de la República también hizo su aporte: llamó la atención sobre la importancia de articular esta nueva ley con la ley de veedurías ciudadanas, para lo cual propuso modificar algunos artículos de esta última.

En materia de control social, las OSC insistieron en la necesidad de que la ley reconociera las distintas modalidades de control social y que estableciera la obligación del Estado de fomentar y apoyar los ejercicios de control social a la gestión pública. Insistió, además, en que no era necesario un desarrollo a fondo del tema de acceso a la información pública, teniendo en cuenta que por iniciativa

16 Estas sesiones no tienen ningún desarrollo en el articulado.

de algunas organizaciones de la sociedad civil ya cursaba en el Congreso un proyecto de ley sobre esa materia.

El Proyecto presentado a segundo debate en la Cámara de Representantes (proyecto 5) recogió la mayor parte de estas inquietudes, las cuales fueron aprobadas y quedaron consignadas en el proyecto aprobado en segundo debate (proyecto 6). Este incluyó además un artículo nuevo por medio del cual se autoriza al DNP para que destine parte de los recursos que recibe por concepto de auditoría de proyectos financiados por regalías al fortalecimiento del ejercicio de los mecanismos de control social que estén encaminados a la vigilancia de los recursos provenientes del sistema general de regalías o que hagan acompañamiento a los procesos de auditoría. Este artículo, sin embargo, fue eliminado en la versión final de la ley, como lo fue también la obligación del Congreso de la República y de sus miembros de rendir cuentas sobre su actuación y sus decisiones.

En síntesis, el tema de control social y rendición de cuentas experimentó un proceso de alejamiento inicial entre las posiciones del Gobierno y las de la ciudadanía, que luego terminó en una convergencia de discursos y de puntos de vista, así no todas las propuestas del proyecto 1 hayan sido incluidas.

La Institucionalidad para la participación

Uno de los aspectos que logró mayor consenso en los diagnósticos, junto con el de la inoperancia de los mecanismos de participación directa, fue el de la dispersión de instancias de participación ciudadana y la falta de vínculos entre ellas y entre sus integrantes. Durante tres décadas el Congreso de la República expidió más de cincuenta leyes que crearon espacios de participación ciudadana en la gestión pública, especialmente en el nivel municipal. Esta sobre-oferta institucional produjo un doble fenómeno: de una parte, una fragmentación de la agencia social, en la medida en que cada uno de los espacios creaba su propio actor (los jóvenes, los desplazados, los sectores de la cultura, las mujeres, la población con discapacidad, los usuarios de los servicios públicos, etc.). Las solidaridades, las sinergias y las plataformas de acción cooperativa se fueron perdiendo y se fue estructurando una modalidad de relación neo-corporativa de cada sector con el Estado.

De otra parte, la sobre-oferta institucional produjo algunos efectos perversos en el ejercicio del liderazgo, entre ellos: la polimembresía (una misma persona perteneciente a varios espacios de participación), la burocratización de los espacios participativos, la brecha creciente entre los líderes y las bases, la cooptación de los líderes por el aparato estatal, las tensiones entre liderazgos antiguos y nuevos, y el predominio de intereses particulares en el uso de las instancias de participación (Velásquez y González, 2003; Velásquez y González, 2008; Foro, 2011).

Esta fenomenología volvía urgente incluir en la nueva ley estatutaria dispositivos específicos para articular los espacios de participación y enfrentar los déficits de liderazgo democrático. El principal dispositivo propuesto por las OSC en varias regiones del país fue la conformación del Sistema Nacional de Participación. Tal y como fue imaginado, el Sistema articulaba verticalmente los sistemas municipales, distritales y departamentales; horizontalmente, los espacios de participación y los actores existentes en un determinado nivel (municipal, distrital, departamental y nacional) y funcionalmente, los tipos de participación relacionados con el ciclo de la gestión pública (planeación y presupuestos participativos, control social, iniciativas de políticas y programas de desarrollo).

El elemento más novedoso propuesto por las Mesas de Participación fue la creación de “espacios de encuentro”. Estos fueron concebidos como escenarios de interacción entre las autoridades públicas y las instancias de participación, diseñados para tratar temas claves del país y de los territorios, cuatro en particular: la planeación del desarrollo, las políticas sociales, la concertación de políticas de reconciliación, seguridad y convivencia, y la diversidad social. De estos espacios, alimentados por iniciativas ciudadanas formuladas directamente o a través de las instancias de participación, saldrían acuerdos para el diseño de políticas públicas en cada uno de esos campos.

El Sistema tenía a la cabeza en cada nivel de la administración pública un Consejo de Participación, escenario mixto conformado por representantes del Estado y de la Sociedad Civil, encargado de diseñar la política de participación, de asignar fondos para el financiamiento de la misma y de hacer seguimiento a la política. Tanto a nivel nacional como departamental y municipal, los Consejos de Participación deberían organizar un encuentro anual de participación ciudadana, en el que se discutirían los grandes temas del país o de las regiones y municipios, y se delinearían contenidos de política pública hacia el futuro. Esos encuentros en el nivel departamental y municipal fueron denominados Cabildos Departamentales y Municipales.

El Ministerio del Interior estuvo inicialmente en desacuerdo con la creación del Sistema Nacional de Participación y del Consejo Nacional de Participación. En su opinión, el Sistema era un aparato muy pesado que creaba nuevos espacios, contrario al principio de economía de espacios incluido en el Proyecto 1. Además, podría generar confusión en el ciudadano común y corriente, a quien le costaría trabajo distinguir entre una instancia y un espacio. Finalmente, se señalaba que el funcionamiento de esos sistemas podría generar una carga administrativa y financiera al Estado que muy probablemente generaría un veto al proyecto de parte del Ministerio de Hacienda. El viceministro para la Participación señaló, además, que la conformación del Consejo Nacional de Participación y, sobre todo, su carácter como rector de la política pública podría conducir a una relación neo-corporativa en materia de participación, con la cual él no estaba de acuerdo.

Con esos argumentos, el gobierno decidió no incluir en su proyecto inicial (proyecto 2) ningún artículo referido al Sistema Nacional de Participación. El Senador Sudarsky, muy cercano a los contenidos del Proyecto 1, opinó sin embargo en la misma dirección del gobierno, señalando que el Sistema era muy aparatoso y pesado, sobre todo en el caso de pequeños municipios en los que no existía la cantidad de instancias que era posible encontrar en una ciudad intermedia o grande.

El Ministerio tampoco incluyó el Sistema en el proyecto que radicó en la Cámara de Representantes (Proyecto 3), pero aceptó incluir la creación del Consejo Nacional de Participación, con un carácter y con funciones parcialmente diferentes a las incluidas en el proyecto 1: el Consejo fue definido como órgano de consulta del Ministerio del Interior, entidad a la que se le encargaba la rectoría de la política de participación, incluida la asignación de fondos para su financiación. De igual forma, eliminó la propuesta de crear dentro del Consejo un Comité Directivo que permitiera un manejo ágil en la toma de decisiones sobre aspectos operativos del Sistema. Incluyó, además, un artículo en el que se le entrega la responsabilidad de promover la participación a las Secretarías de Gobierno.

Con ese carácter, el Ministerio aceptó la composición del Consejo Nacional de Participación, propuesta en el Proyecto 1, aunque advirtió que un Consejo de ese tamaño (cerca de 30 integrantes) podría fracasar en su intento de funcionar ágilmente. La Cámara de Representantes aprobó en esos términos el Proyecto presentado por el Ministerio del Interior.

Las sesiones de debate de febrero-marzo de 2012 abrieron una oportunidad más para discutir el tema. Una de ellas estuvo dedicada a analizar los diseños institucionales de la participación. Hubo varias intervenciones para defender la idea del Sistema Nacional de Participación. Foro Nacional por Colombia señaló como argumento principal que si la ley no incluía ese u otro dispositivo para articular las instancias de participación, quedaría incompleta la tarea, pues no se resolvería el principal problema de la participación ciudadana. Aceptando que el Sistema, tal y como había sido diseñado en el Proyecto 1 era un aparato “pesado”, especialmente para los pequeños municipios, propuso que se crearan sistemas municipales de manera obligatoria en los municipios de categoría especial, 1 y 2, y de manera potestativa en los restantes municipios. Igual cosa podría aplicarse en el caso de los Departamentos. Insistió finalmente en la necesidad de crear el Sistema Nacional de Participación con el fin de que hubiese un elemento aglutinador que permitiera coherencia en la actuación del Estado y de la propia sociedad civil, y un punto de referencia de unidad para los actores de la participación.

El proyecto presentado a segundo debate de la Cámara de Representantes (proyecto 5) acogió algunas de esas propuestas, lo que permitió una convergencia inicial entre el Gobierno, el Congreso y las OSC sobre estos temas. En efecto, aunque el Consejo Nacional de Participación fue “adelgazado” mediante la supresión de la mayoría de los representantes del Gobierno y de un buen número de representantes de la sociedad civil, se incluyó como una de sus funciones la puesta en marcha futura del Sistema Nacional de Participación “como un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana”, que “estará conformado por los niveles departamentales, municipales, distritales y locales de participación ciudadana, por el Sistema Nacional de Planeación y por los Espacios e Instancias Nacionales de participación ciudadana” (ese fue el texto propuesto en el proyecto 1)¹⁷.

Se incluyó también en el articulado la creación de los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales en los municipios de primera categoría (no se aceptó en los de categoría 2), “los cuales se encargarán de la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en sus territorios, así como de la articulación con el Consejo Nacional de Participación”.

De esa manera, el gobierno y el Congreso aceptaron la idea del Sistema Nacional de Participación, así el diseño de este último no haya quedado en el proyecto. Igualmente, se acogió la propuesta de crear sistemas municipales en algunas entidades territoriales, lo que representa un punto de acuerdo importante en el conjunto de la ley. La Cámara de Representantes acogió los términos propuestos por el Ministerio y añadió solamente nuevos integrantes al Consejo: Un representante de los gremios económicos; Un representante de los gremios sindicales; uno del gremio campesino; uno de los grupos étnicos; una representante de las mujeres; y un representante de los jóvenes. Sin embargo, en el articulado final de la ley se suprimió la referencia a la creación de Sistemas Departamentales de Participación, aunque se mantuvo la figura de los Consejos Departamentales de Participación.

El financiamiento de la participación

Una condición indispensable para el ejercicio de la participación es contar con recursos adecuados para su financiación. Esa es una responsabilidad de la sociedad, pero también del gobierno nacional y de los gobiernos territoriales, en cumplimiento de mandatos constitucionales. Sin embargo, hasta ahora no se le ha prestado toda la atención requerida a este aspecto del derecho a la participación.

A finales de la década del noventa fue creado el Fondo para la Participación y el Fortalecimiento Democrático¹⁸ con la función de desarrollar, a través del Ministerio del Interior programas que faciliten el ejercicio del derecho a la participación. Sin embargo, el Fondo no ha operado de la forma esperada, especialmente en lo concerniente al apoyo a los procesos de participación ciudadana. Tanto el Ministerio del Interior como las organizaciones de la sociedad civil coincidieron en que era necesario fortalecer el Fondo y brindarle las herramientas necesarias para que cumpliera a cabalidad su función de apoyo a la participación. La propuesta nacida de las Mesas de Participación apuntó en esa dirección: se propuso, en primer lugar, llamarlo “Fondo Nacional para la Participación Ciudadana” y estableció unos mecanismos para incrementar significativamente sus recursos a partir de 2012. Además, el Proyecto 1 incluyó la creación de Fondos departamentales, municipales y distritales, con recursos de las respectivas entidades territoriales. La participación tendría en esos fondos una fuente importante de recursos, pero no la única. El proyecto propuso otras fuentes: programas de entidades del Estado a nivel central, fondos privados (de gremios, fundaciones empresariales, ONG) y recursos de la cooperación internacional.

17 No fue acogida la propuesta de crear el Sistema Nacional de Control Social y Cuidado de lo Público.

18 En 1997 fue creado el Fondo para el Desarrollo Comunal y la Participación. Luego, mediante el Decreto 2546 de 1999 adquirió la denominación actual. Luego, el decreto 695 de 2003 lo adscribió al Ministerio del Interior y de Justicia.

El Ministerio no aceptó el cambio de nombre del Fondo propuesto en el Proyecto 1 y lo llamó “Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia. Tampoco admitió la creación de los Fondos departamentales, municipales y distritales, ni dio vía libre a que el Consejo Nacional de Participación tuviera injerencia en el manejo de los recursos del Fondo Nacional; finalmente, eliminó lo relacionado con el fortalecimiento financiero del Fondo a partir del 2012 (proyecto 2). En esos términos fue presentado el Proyecto de ley a primer debate en la Cámara (Proyecto 3).

El articulado aprobado en primer debate (proyecto 4) incluyó un elemento nuevo en materia de financiación, procedente de la propuesta de ley presentada por el Senador Sudarsky, a saber, un artículo que indica cuál debe ser el destino de los recursos de la participación, en qué áreas o sectores deben ser gastados: por ejemplo, el apoyo a iniciativas enfocadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades y de las organizaciones sociales, los presupuestos participativos, el control social, y el seguimiento y supervisión de los proyectos del Fondo Para la Participación Ciudadana.

Producto de las deliberaciones llevadas a cabo en los primeros meses de 2012 se introdujeron algunos cambios en la ponencia para el segundo debate en la Cámara (proyecto 5). Algunas de las propuestas iniciales de las Mesas de Participación en las trece ciudades tuvieron finalmente eco en el Ministerio y en los ponentes en el Congreso; por ejemplo, la posibilidad de crear los Fondos departamentales, municipales, distritales y locales de Participación para proveer recursos de financiación de los planes, programas y proyectos de participación ciudadana en las respectivas entidades territoriales.

Otros asuntos para mencionar son la difusión y la publicidad de la participación como derecho fundamental y la inclusión del rubro de participación ciudadana como gasto social dentro del presupuesto nacional. El proyecto 5 ratifica el mandato relativo al uso de los recursos de la participación para destinaciones específicas en ese campo. En materia de financiación, la plenaria de la Cámara aprobó el articulado en esos términos (proyecto 6)

Tanto el ejercicio de consulta ciudadana como las discusiones directas con el Ministerio del Interior y con los Congresistas permitieron a las OSC introducir el componente de financiación de la participación ciudadana en el proyecto de ley, tema completamente ausente en la ley 134 de 1994. Es un avance importante, no sólo por el aporte nacional, sino porque se logró que en los departamentos y municipios se cuente con recursos destinados a la promoción, apoyo y desarrollo de la participación.

Condiciones, incentivos y garantías

Uno de los reclamos más frecuentes de las personas y las organizaciones involucradas en los procesos de participación es la falta de condiciones, incentivos y garantías para el ejercicio de ese derecho. El proyecto 1, recogiendo ese clamor y las propuestas elaboradas en las Mesas de Trabajo, incluyó un capítulo a ese respecto. El articulado se refiere a la obligación del Estado de promover la participación y contribuir al fortalecimiento de la ciudadanía y de las organizaciones y redes sociales para que participen en los asuntos públicos, a través de programas de formación ciudadana, del acompañamiento a las organizaciones sociales para que ejerzan adecuadamente su función, de la instauración de la cátedra sobre democracia y participación ciudadana en la educación primaria y secundaria, y del acceso ciudadano a la información pública. De igual forma, introdujo la noción de incentivos para la participación, todos ellos en el campo simbólico (reconocimiento de los líderes, premios a las mejores experiencias etc.), y la de garantías, pensando en contextos adversos, como los que viven los líderes y la ciudadanía en general en zonas de conflicto armado.

La cuestión de las condiciones es uno de los puntos que quizás generó mayores desacuerdos entre el Ministerio y las OSC. El argumento esgrimido por el primero es que el fortalecimiento de la sociedad civil es una tarea y una responsabilidad que le compete estrictamente a ella y mal haría el Estado en inmiscuirse. No obstante, la propuesta del Proyecto 1 busca, basada en disposiciones constitucionales, crear un contexto favorable para que la ciudadanía ejerza debidamente su derecho a participar. De todos

modos, el Ministerio no incluyó en ninguna de sus propuestas una referencia a las condiciones para la participación. Allí el desacuerdo fue total. No obstante, en el proyecto radicado por el gobierno nacional en la Cámara para primer debate (proyecto 3) se incluye al inicio, como parte del objeto de la ley, desarrollar medidas para contribuir a la organización, promoción y capacitación de las organizaciones sociales. Por lo menos existe este reconocimiento del papel del Estado como garante de la participación y de la organización ciudadana.

El tema de los incentivos sí fue acogido parcialmente por el Ministerio y por el Congreso, con algunas variaciones que no contradicen el espíritu de la propuesta. Aunque en los proyectos elaborados por el Ministerio desaparecen los incentivos económicos para los alcaldes que promuevan la participación ciudadana en su municipio, en los demás proyectos quedaron incluidos los incentivos restantes (premios a la mejor experiencia de participación en el país). Luego, en el proyecto entregado para segundo debate (proyecto 5), el gobierno nacional introdujo un incentivo adicional, consistente en un Premio Nacional al fomento estatal de la participación ciudadana. Finalmente, la Cámara introdujo en la discusión del proyecto radicado por el gobierno (proyecto 5) un incentivo adicional, consistente en la creación de la semana de la participación, por realizarse todos los años. Estas medidas fueron aprobadas por el Congreso y quedaron plasmados en la versión final de la ley. Sin embargo, esta última nada dice sobre el tema de garantías para el ejercicio de la participación. Es uno de los vacíos más protuberantes de la versión final de la ley, a juicio de las OSC¹⁹.

Nuevos temas introducidos por el gobierno nacional

Aunque hasta aquí se ha tenido como referente del análisis el Proyecto 1, producto de la deliberación ciudadana en las Mesas de Participación, es necesario examinar las propuestas que el gobierno hizo como aporte a los contenidos del proyecto de ley, así como aquellas que los parlamentarios introdujeron a lo largo de la discusión en el Congreso de la República. Esos temas fueron objeto de debate con las organizaciones de la sociedad civil, siempre en la mira de mejorar las condiciones para la promoción y el desarrollo de dinámicas participativas en el país. La inclusión de esas propuestas refleja sin duda un componente de correlación de fuerzas, en la que el Gobierno, en cabeza del Ministerio del Interior, y los propios Congresistas, utilizaron su posición de poder para darles valor en la discusión y en la definición del contenido final de la ley²⁰, inclinando la balanza de su lado. Concretamente, el gobierno introdujo en diferentes momentos de la discusión las siguientes propuestas:

- a. La participación ciudadana en las corporaciones públicas de elección popular y en el Congreso de la República, a través de mecanismos como las propuestas ciudadanas en aspectos normativos, la participación ciudadana en el estudio de proyectos, las sesiones abiertas y las propuestas ciudadanas para el ejercicio del control político. Estos mecanismos, aunque no fueron muy debatidos cuando fueron presentados en el proyecto 2, recibieron tres observaciones de las organizaciones de la sociedad civil: primero, son totalmente legítimas como firmas de intervención en los asuntos públicos; segundo, colocan, sin embargo, el énfasis en la acción individual antes que en la colectiva; tercero, un mecanismo como el de propuestas ciudadanas en aspectos normativos es muy similar al de iniciativa popular legislativa, lo que podría eventualmente generar confusión en la ciudadanía. De todos modos, no hubo oposición de quienes intervinieron en las distintas discusiones a que esos mecanismos fueran introducidos en el proyecto y así pasaron los dos debates en el Congreso de la República.

19 El tiempo le dio la razón a las OSC y los promotores de la propuesta de incluir condiciones y garantías para la participación: en el Acuerdo entre el gobierno y las FARC para la terminación del conflicto ese tema fue considerado como uno de los desarrollos legislativos que habría que implementar como requisito para la construcción de una paz estable y duradera en Colombia. Ver la segunda parte de este trabajo, dedicada a ese tema.

20 Un ejemplo de esa correlación de fuerzas es la opinión recurrente del Viceministro del Interior, en alusión al proyecto sobre acceso a la información pública presentado al Congreso por parte de algunas organizaciones de la sociedad civil, de que un proyecto de ley que no sea iniciativa gubernamental tiene muy pocas probabilidades de tener curso y ser aprobado en el Congreso. Sería necesario el respaldo del gobierno para que el proyecto sobreviva en el legislativo.

- b. La definición de deberes y derechos de los ciudadanos en el ejercicio de la participación, y de los deberes de las autoridades públicas para su promoción. Este aspecto fue considerado positivo, sobre todo porque define las responsabilidades mutuas en el ejercicio del derecho. Fue avalado por todas las partes.
- c. Las Alianzas para la prosperidad, mecanismo de concertación de intereses entre el gobierno, las comunidades locales y las empresas de explotación de minas e hidrocarburos, en la mira de asegurar un uso adecuado de los recursos naturales. Esta propuesta no fue respaldada por las organizaciones de la sociedad civil por dos razones: en primer lugar, porque el nombre puesto al dispositivo corresponde a un eslogan del gobierno, lo que se considera inapropiado en una ley Estatutaria que supera las coyunturas gubernamentales pues es pensada para largos plazos. En segundo lugar, existen dispositivos para asegurar ese tipo de concertación, lo que vuelve superfluo este mecanismo y contradice el principio de economía de espacios de participación que ha inspirado toda la discusión. A pesar de estos comentarios, la propuesta fue aprobada en los debates de la Cámara y el Senado y quedó incluida en la versión final de la ley.
- d. Creación de oficinas de la participación ciudadana en los Departamentos que tengan más de un millón de habitantes, en los municipios de categoría especial y en las administraciones distritales. Esta propuesta fue eliminada en el segundo debate de la Cámara de Representantes, pero fue recuperada en el Senado y quedó incluida en la ley aprobada por el Congreso.
- e. Control fiscal participativo basado en la metodología de auditorías articuladas. La Contraloría General de la República formuló un comentario sobre esta propuesta señalando que las auditorías articuladas, o visibles, o ciudadanas, como se las denominó finalmente, pueden ser entendidas de dos maneras: como grupos de ciudadanos o como metodología de trabajo. La propuesta del gobierno las entiende como grupos. La Contraloría las sugiere como metodologías para que entidades y grupos de personas ya existentes, interesadas en realizar control fiscal, la adopten y pongan en práctica. Este tema quedó mencionado en el articulado final de la ley.
- f. Comisiones Regionales de Moralización para hacer seguimiento a la participación ciudadana. En este punto existió desacuerdo entre las organizaciones sociales y el gobierno, pues se señala que no existe una afinidad entre los propósitos de las Comisiones de Regionalización y las lógicas de la participación ciudadana. La propuesta fue aprobada por la Cámara y el Senado e incluida en la versión final.
- g. Asignación de funciones a la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, de la Contraloría General de la República, para resolver las denuncias y quejas de la ciudadanía. Creación por parte de las Contralorías Departamentales y Municipales de la Unidad o Dirección de atención a la ciudadanía para responder sus denuncias. En la medida en que las quejas no son consideradas una forma de participación en las decisiones públicas, este articulado no es compartido por las organizaciones de la sociedad civil. Los dos temas fueron suprimidos del articulado final.
- h. Diálogo social: a última hora el gobierno solicitó incluir un artículo sobre diálogo social como herramienta para la participación. Esta propuesta llegó directamente al ponente coordinador en el Senado y no fue discutido por las organizaciones sociales. Quedó incluida en la versión final de la ley (artículo 111).

El Congreso de la República introdujo en el proyecto 4 un articulado sobre el cobro de la tarifa para la consulta previa y la certificación de la presencia de comunidades étnicas (indígenas y afrodescendientes) en el área de influencia de proyectos, obras o actividades. Ese punto generó amplios debates, pues las OSC fueron de la opinión de que se rompía con ese tema la unidad de materia de la ley y, además, tocaba un punto que el propio Ministerio se había encargado de eliminar del proyecto desde un comienzo, a saber, el de la consulta previa. El articulado fue suprimido en el Proyecto 5 y no aparecen el texto final de la ley.

En el segundo debate se incluyó también un artículo sobre los atributos del derecho a la participación (disponibilidad, acceso, calidad y permanencia), considerado como positivo por ratificar el carácter de la participación como un derecho fundamental. Hace parte de texto final de la ley.

La producción colectiva del proyecto de ley

¿Cuál fue el resultado de este proceso de deliberación-negociación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil? ¿Cuál fue el papel de estas últimas en la formulación de la ley? ¿En qué sentido puede hablarse de gobernanza a propósito de esta experiencia? La tabla 1 resume los resultados de la discusión entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC), el Ministerio del Interior y el Congreso de la República. La información toma como eje los acuerdos/desacuerdos de las OSC con sus interlocutores. Desde un punto de vista meramente cuantitativo, hubo 47 puntos de acuerdo o desacuerdo sobre los 15 temas principales de discusión²¹. La tabla 2 presenta la distribución de esos resultados. Lo que deja ver la tabla es que más de la mitad de ellos corresponden a acuerdos (totales o parciales), mientras que el resto son desacuerdos. En el caso del Congreso, los acuerdos tuvieron un peso levemente mayor. En un tema tan complejo, en el que se juegan tantas cosas a futuro para el Estado y para la sociedad civil, es difícil esperar una cifra más alta de acuerdos entre las partes. La mirada debe ser otra: todos los acuerdos logrados son ganancia y deben ser valorados como aproximaciones sustantivas entre Estado y Sociedad para la definición de un tema central a través de mecanismos de gobernanza democrática.

21 No fueron los únicos temas discutidos, como se puede observar en el cuadro anexo, pero sí fueron los que centraron la discusión entre los actores.

Tabla 1 - Temas de acuerdo y desacuerdo en torno a la Ley de Participación

TEMAS DE DISCUSIÓN	OSC CON EL GOBIERNO	OSC CON EL CONGRESO
El alcance de la nueva ley	Desacuerdo	Desacuerdo
Los mecanismos de participación directa	Acuerdo con la revisión. Desacuerdo con definiciones y principios	Acuerdo con la revisión Desacuerdo con preminencia de la democracia representativa y no flexibilización de la norma
La planeación y el presupuesto participativo	Desacuerdo sobre la exclusión del tema	Acuerdo parcial sobre el impulso a la planeación y el presupuesto participativo
El control social a la gestión pública	Desacuerdo inicial y posterior acuerdo sobre el enfoque	Acuerdo sobre el enfoque. Desacuerdo con la eliminación del Sistema de control social y cuidado de lo público
Rendición de Cuentas	Desacuerdo inicial y posterior acuerdo con el enfoque	Acuerdo con el enfoque
La institucionalidad para la participación	Desacuerdo inicial y posterior acuerdo parcial sobre el Consejo Nacional de Participación y la creación del Sistema Nacional y los Sistemas Territoriales de Participación.	Acuerdo parcial sobre el Consejo Nacional y sobre los Sistemas de Participación.
El financiamiento de la participación	Acuerdo sobre fuentes y destinación de los recursos	Acuerdo sobre fuentes y destinación de los recursos
Condiciones, incentivos y garantías	Desacuerdo sobre condiciones y garantías. Acuerdo parcial sobre incentivos.	Desacuerdo sobre condiciones y garantías. Acuerdo parcial sobre incentivos
La participación ciudadana en las corporaciones públicas de elección popular y en el Congreso de la República	Acuerdo parcial con dudas sobre aspectos específicos y sobre su enfoque individual	Acuerdo parcial con dudas sobre aspectos específicos y sobre su enfoque individual
Definición de deberes y derechos de los ciudadanos en el ejercicio de la participación, y de deberes de las autoridades públicas	Acuerdo	Acuerdo
Las Alianzas para la prosperidad	Desacuerdo	Desacuerdo
Creación de oficinas de PC en los Departamentos que tengan más de un millón de habitantes, en los municipios de categoría especial y en las administraciones distritales	Acuerdo con la creación de las oficinas Desacuerdo con su supresión posterior	Desacuerdo con su supresión inicial y acuerdo con su inclusión final en la ley
Control fiscal participativo basado en la metodología de auditorías articuladas	Acuerdo con la introducción del tema Desacuerdo con las auditorías	Acuerdo con la introducción del tema Desacuerdo con las auditorías
Comisiones Regionales de Moralización para hacer seguimiento a la participación ciudadana	Desacuerdo	Desacuerdo
Cobro de la tarifa para la consulta previa y la certificación de la presencia de comunidades étnicas en el área de influencia de proyectos.	Acuerdo con su supresión	Desacuerdo con el tema Acuerdo con su supresión

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2 – Acuerdos/desacuerdos entre las OSC y el Estado en la discusión de la LEPC

RESULTADO	OSC CON EL GOBIERNO		OSC CON EL CONGRESO		TOTAL	%
	N	%	N	%		
Acuerdos totales	8	34.8	8	33.3	16	34.0
Acuerdos parciales	5	21.7	6	25.0	11	23.4
Desacuerdos	10	43.5	10	41.7	20	42.6
Total	23	100.0	24	100.0	47	

Fuente: Tabla 1

Desde una perspectiva más cualitativa, puede decirse que los temas sobre los cuales se llegó a un acuerdo total o parcial no fueron adjetivos, sino que forman parte del núcleo duro de la participación ciudadana: los acuerdos totales se refirieron a asuntos como la revisión de los mecanismos de participación directa, la rendición de cuentas de las autoridades públicas y de las instancias de participación, el financiamiento de la participación, los derechos y deberes de las partes, la creación de oficinas de promoción de la participación en algunos departamentos y municipios, la creación del Sistema Nacional y del Consejo Nacional de Participación, y el control fiscal ciudadano. Incluso, fue importante el acuerdo sobre temas que deberían ser eliminados del proyecto, como el de las tarifas para la consulta previa.

Más importante aún es la mirada longitudinal que se puede dar del proceso: entre el proyecto 1 y el 2 había enormes distancias entre las partes interesadas. Esas distancias se fueron acortando a medida que la discusión avanzó. El proyecto presentado por el Ministerio del Interior a primer debate de la Cámara (proyecto 3) incorporó algunas propuestas provenientes de las OSC. Luego, el proyecto presentado a segundo debate se acercó mucho más a las iniciativas salidas de la consulta en las trece ciudades. El proyecto aprobado en segundo debate de la Cámara (proyecto 6) tuvo aproximaciones interesantes en varios puntos a las propuestas ciudadanas y la versión final de la ley acogió un número importante de las ideas que las OSC habían formulado en el articulado del proyecto 1, algunas de las cuales habían sido desechadas por el gobierno nacional o por la Cámara de Representantes. En tal sentido, el Senado fue más abierto que la Cámara a las iniciativas provenientes de las OSC. Lo cierto es que el saldo final refleja una progresiva convergencia de opiniones entre los tres actores, que significó sin duda un valor agregado para el logro de una participación efectiva.

Es necesario destacar, además, que la deliberación fue un escenario clave para “poner las cartas sobre la mesa” por parte de quienes intervinieron y construir los desacuerdos –no sólo los acuerdos– que se derivaban de las posiciones de cada una de ellas. Eso quedó claro en las reuniones realizadas con el Viceministro para la Participación en septiembre de 2011. Allí se plantearon de manera explícitas los desacuerdos y eso fue considerado por los interlocutores como un avance. Esa actitud se mantuvo a lo largo de todo el proceso de trámite de la ley en el Congreso, lo que significó una relación transparente entre los actores que permitió avances en el diálogo y la concertación en medio de las naturales diferencias de puntos de vista.

¿Qué facilitó el acercamiento entre las partes? Tres factores parecen haber sido claves en ese resultado: de una parte, la apertura del Viceministro para la Participación a un diálogo con las OSC. Antes de su llegada a ese cargo, hubo algunas reuniones con la Dirección de Participación del

Ministerio, propiciadas por el Senador Sudarsky luego de que se conoció la primera propuesta del Ministerio (proyecto 2), que fueron muy difíciles, pues no había de parte de esa entidad ni capacidad ni voluntad de escuchar y de debatir. Con la llegada del Viceministro esa situación tuvo un cambio de signo positivo. El segundo factor fue la apertura de algunos miembros del equipo de ponentes de la Cámara y, sobre todo, del Senado, al diálogo con el gobierno y con las OSC. En particular, el coordinador de Ponentes de la Cámara asistió en 2012 a todas las reuniones de debate organizadas y el coordinador de ponentes del Senado siempre estuvo dispuesto al diálogo y receptivo a propuestas para mejorar el texto de la ley. En esa misma línea cabe señalar el papel del Senador Sudarsky y su equipo de asesores, quienes participaron en todas las reuniones y sirvieron de canal de comunicación entre las OSC y el Ministerio del Interior.

El tercer factor fue el trabajo sistemático y constante realizado por las OSC, no sólo en las Mesas de Participación en las trece ciudades, sino después en las reuniones realizadas con el Ministerio del Interior. Bajo el liderazgo de Foro por Colombia, varias OSC trabajaron en el análisis de los proyectos, se reunieron para deliberar y fueron construyendo nuevas propuestas para concertar los contenidos del proyecto.

En síntesis, lo que demuestran los resultados de esta experiencia es que efectivamente las OSC tuvieron una influencia en el contenido final de la ley y que ésta puede considerarse como un ejercicio de gobernanza participativa en términos de diálogo entre actores y construcción colectiva de un bien público. Para decirlo en términos de Fung, las OSC se convirtieron en un poder de contrapeso a las élites gubernamentales y del Congreso que tradicionalmente negocian entre sí los contenidos de las normas. En esta ocasión se logró que las OSC fueran un tercero en discordia y participaran en la redacción de la ley.

Aquí cabe hacer una distinción que no deja de ser relevante en el momento de valorar el papel de las OSC. Hubo realmente dos fases del proceso en las que el universo de las OSC fue diferente. El primero corresponde a la consulta ciudadana realizada en trece ciudades del país. En esa oportunidad se trató de un conjunto heterogéneo de organizaciones (ONG, fundaciones y gremios empresariales, organizaciones de base, miembros de instancias de participación, académicos, agentes de la cooperación internacional) acompañadas por funcionarios de algunos organismos nacionales, departamentales y municipales. Ellas no tuvieron contacto con el Ministerio del Interior ni con congresistas, pero desarrollaron una deliberación abierta (lo que Fung llama un “foro educativo”), en la que hubo intercambio de información, de experiencias y de puntos de vista, construcción de acuerdos y desacuerdos y, sobre todo, propuestas muy concretas para alimentar el Proyecto 1.

El segundo momento corresponde a las discusiones de las OSC con el Ministerio y los congresistas. Ese trabajo se realizó en Bogotá, aunque hubo reuniones en otras ciudades, impulsadas por varias organizaciones, para actualizar la información sobre el trámite de la ley y aportar nuevos insumos desde las regiones. En un comienzo fue un núcleo de menos de diez organizaciones que respondieron al llamado del Viceministro para la Participación. Posteriormente, a raíz de la convocatoria realizada a finales de enero de 2012 por el propio Viceministro, acudieron más e cincuenta organizaciones que compartieron el escenario con funcionarios del orden nacional, con algunos representantes de agencias de cooperación y con los congresistas. Esas OSC tenían equipos profesionales que conocían el tema y que dedicaron tiempo y recursos para el debate con el gobierno. La discusión en este caso fue más profunda y permitió una argumentación sólida de las partes y la construcción de acuerdos. En los diferentes encuentros y en los documentos presentados fue evidente la capacidad argumentativa y propositiva que produjeron los acuerdos y también los desacuerdos. Se destaca, a manera de ejemplo, el hecho de que como resultado de la consulta en las trece ciudades fuera elaborado un proyecto de articulado con su respectiva exposición de motivos. En principio, el Ministerio no esperaba ese articulado, sino un documento con el inventario de propuestas.

Este espacio de discusión no fue sin embargo entendido de la misma manera por el Gobierno y por las OSC. Para el gobierno, sobre todo en la primera fase de la deliberación (la consulta en las trece ciudades), se trataba de que las OSC enviaran propuestas al Ministerio, qué valoraría y seleccionaría según su propio criterio para la formulación del proyecto de ley. No estaba previsto de su parte un diálogo para la concertación de contenidos. Era solamente un escenario de consulta de preferencias ciudadanas para alimentar el diseño de la norma. Nada diferente a ello²².

Otra cosa entendían las OSC, para las cuales el diálogo con el Ministerio debería ser un escenario de colaboración participativa en el que conjuntamente se buscaría la salida a un propósito compartido: la necesidad de diseñar una nueva ley de participación ciudadana. Existía en todas ellas la expectativa de una concertación de contenidos con el Ministerio. Era claro que los acuerdos no tendrían carácter vinculante, pues, además, había un tercero que era el Congreso, pero sí que serían respetados al máximo en el momento de redactar el proyecto y de consensuarlo con el legislativo.

Este “desfase” de expectativas y de entendimiento sobre el carácter de la interacción produjo fricciones, especialmente cuando el Ministerio dio a conocer su primera propuesta, pues era evidente que esta última recogía muy pocos contenidos del proyecto que surgió de las Mesas de Participación en las trece ciudades consultadas. De ahí que los diálogos fueran muy difíciles y que los acuerdos no asomaran por ninguna parte. La llegada del Viceministro permitió acercar a las partes y reducir severamente las fricciones, así siguiera habiendo discrepancias en torno a los contenidos del proyecto. De ese modo, a medida que avanzó la deliberación, no sólo hubo aproximación de conceptos, sino también convergencia en la comprensión sobre el carácter y el alcance del escenario.

El cubo democrático de Fung constituye un buen instrumento para analizar el resultado de este proceso. El modelo cruza, como ya se señaló, tres variables: el alcance de la participación, su incidencia y la extensión de autoridad de los participantes. En lo que respecta al primer eje, el análisis difiere para las dos fases del proceso (consulta en las trece ciudades y diálogo directo con el Ministerio y con los congresistas). En efecto, la deliberación evolucionó desde una figura abierta con reclutamiento direccionado (*open with targeted recruitment*) en la fase inicial, hacia una de interesados profesionales (*professional stakeholders*) en la segunda.

En el segundo eje (¿cómo se comunican los participantes y cómo toman decisiones?) se pasó de un primer momento de expresión de preferencias (*express preferences*) a otro de deliberación y negociación (*deliberate and negotiate*), en la que las partes construyeron acuerdos y desacuerdos. De alguna manera, esa transición corresponde a la evolución del alcance de la participación (¿quiénes participan?). En la consulta ciudadana los participantes expresaron sus puntos de vista y sus propuestas sobre cuál debería ser el contenido del proyecto de ley. En el diálogo directo, se trataba de debatir para llegar a acuerdos, hasta donde fuere posible, sobre el contenido de la ley. Finalmente, en relación con el tercer eje, el escenario se mantuvo en un nivel de influencia comunicativa, mucho más directa en el segundo momento, cuando hubo diálogo cara a cara.

Sin negar la importancia de la consulta ciudadana en las trece ciudades, por haber sido un escenario adecuado para recoger experiencias, puntos de vista y aspiraciones de una amplia gama de actores en diversas regiones del país, hay que reconocer que en el segundo momento hubo una mayor aproximación a un modelo de gobernanza participativa, en la medida en que la influencia comunicativa permitió la deliberación y la negociación. Con ello no se sugiere que el segundo momento haya sido más participativo que el primero. Ambas fases tuvieron igual importancia en la

22 Esta actitud expresa una tradición de las élites gubernamentales, que entienden la participación como consulta y no logran imaginar siquiera la posibilidad de que la sociedad pueda incidir en las decisiones públicas. La idea de concertación no hace parte, en general, del diccionario del gobierno central, con honrosas excepciones.

construcción del proyecto. Sólo que en el segundo el diálogo con el Estado fue constante y sistemático y tuvo como propósito en la mente de todos los actores construir un buen proyecto de ley. Hubo en el escenario de debate con el gobierno y con los congresistas una horizontalidad en la conversación, a pesar de las asimetrías evidentes, ya que se trataba, en el caso del Ministerio y del Congreso, de actores con poder político y con capacidad de decisión sobre asuntos de interés público, mientras las OSC sólo tenían como recursos su conocimiento, su experiencia en la materia, su capacidad argumentativa y su organización. No obstante, las partes sabían lo que se estaba jugando desde el punto de vista del interés público y eran conscientes del repertorio de recursos con el que cada una de ellas contaba. Ello hizo posible el diálogo cara a cara y la convergencia de puntos de vista sobre los puntos ya señalados.

ANEXO - MATRIZ DE EVOLUCIÓN TEMÁTICA DE LOS PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	PROYECTO 12
1. La nueva LEP deroga la Ley 134 de 1994	Se mantiene	No deroga la Ley 134 sino aquellas disposiciones que sean contrarias a la nueva Ley Estatutaria.	Idem	Idem	Idem	No se deroga la ley 134
2. Participación ciudadana de los pueblos indígenas y descendientes según sus usos y costumbres, espectando su autonomía y el derecho a la consulta previa.	Eliminado	Idem	Idem	Idem	Idem	Quedó eliminado
3. Definición de una política pública de participación ciudadana	Se mantiene	Se mantiene. La coordinación de las políticas de participación ciudadana estará a cargo del Ministerio del Interior con el apoyo del DNP en el orden nacional y en el orden departamental y municipal por las Secretarías de Gobierno.	Idem	Idem. Se añade que las sesiones de discusión podrán ser presenciales o a través de medios electrónicos.	Idem. Se cambia política pública de participación ciudadana por política de participación democrática.	Quedó como en el proyecto 6
4. Principios y definiciones que aclaren el significado y alcance de la PC	Se mantienen las definiciones. Se eliminan los principios de solidaridad, equidad de géneros, igualdad, buena fe en las actuaciones ciudadanas, cooperación, eficacia, deliberación, concertación, primacía del interés colectivo, promoción de la PC y pedagogía democrática.	Suprime las definiciones. Incluye algunos principios y se incluyeron dos nuevos: Responsabilidad administrativa y articulación institucional	Idem	Se cambia Participación Ciudadana por participación democrática. Idem	Se suprimen las definiciones y los principios.	Quedaron eliminadas las definiciones y los principios.

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	PROYECTO 12
5. Revisión de los mecanismos de participación directa modificando y flexibilizando requisitos, y modificando en el articulado la presentación de los mecanismos para facilitar su interpretación y aplicación	Se mantiene en su totalidad con pequeñas modificaciones de forma.	Se mantiene. Se agrega un capítulo sobre regulación del cabildo (definición; inhabilidades registro público de cabilderos ante la rama ejecutiva; derechos e inhabilidades de los cabilderos y prohibiciones.	Idem	Se cambia participación directa a participación democrática. Este título sufre varias modificaciones. Entre los más importantes: Art. 5 El comité promotor estará conformado por 3 a 5 miembros. Cambio del plazo de 18 meses a 12 meses para iniciativas de Revocatoria del Mandato y su inscripción podrá hacerse a través de medios electrónicos. Cambia el porcentaje de revocatoria de mandato: En los departamentos, distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2 no será inferior al 20% de los votos obtenidos por el elegido; en los municipios de categoría tres y cuatro, al 30% y en los municipios de categoría cinco y seis no podrá ser inferior al 40%. Art. 21. Se adiciona parágrafo: Quien sea reconocido como promotor de los mecanismos de participación social, cuyo propósito sea derogar, modificar o crear una norma o una ley, deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y tendrá en ellas los mismos derechos, salvo el del voto. Art. 23 Cabildo abierto: la iniciativa debe estar respaldada por un número no inferior al 5 por mil de los ciudadanos del censo electoral del respectivo departamento, municipio, distrito, localidad o comuna. Se suprimen los artículos referidos a cabildo	Idem. Se introducen algunas modificaciones referidas a requisitos de los mecanismos, aumentando algunos porcentajes para la revocatoria del mandato..	Se suprime el número de promotores requerido. Cualquier ciudadano podrá ser promotor. Se mantiene el plazo de 12 meses para iniciar revocatoria del mandato. Decisión sobre revocatoria del mandato: el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. Es igual para todos los municipios y departamentos. Se mantiene el parágrafo del artículo 21, pero ahora como parágrafo del artículo 20. Se mantiene el porcentaje de ciudadanos que respaldan un cabildo abierto (cinco por mil del censo electoral). Quedaron suprimidos los artículos sobre el cabildo.

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	PROYECTO 12
6. Ratificación del derecho a participar en la planeación; reglamentación del sistema nacional de planeación y definición de incentivos para implementar presupuesto participativo	Eliminados	Idem	Idem	Idem	Idem	El capítulo III del Título VII de la ley dejó incluidos 4 artículos sobre el presupuesto participativo, los acuerdos participativos y la presentación de estos últimos a los Consejos de planeación. Quedó suprimida la referencia al Sistema Nacional de Planeación y al derecho a la participación en los procesos de planeación.
7. Rendición de cuentas y control social a la gestión pública y sus resultados; creación del sistema nacional de control social y cuidado de lo público.	Se eliminaron artículos sobre fomento al control social, indicadores en los planes de desarrollo, incorporación de las propuestas de quien ejerce el control social, red de apoyo al control social y al cuidado de lo público, consejo nacional de apoyo al control social y al cuidado de lo público y sistema nacional de control social y cuidado de lo público. También se eliminaron los artículos sobre rendición de cuentas propuestos.	Idem. Se eliminaron además los artículos sobre la definición de control social, objeto, alcance, modalidades, principios, objetivos, aspectos de la gestión pública que pueden ser sujetos de control social. Se incluye el Título IV sobre Rendición de cuentas, que presenta la forma en que deben rendir cuentas alcaldes y gobernadores, Concejales y Diputados. Se introduce un capítulo sobre participación ciudadana en las corporaciones públicas de elección popular y el Congreso de la República (ver infra) El capítulo 2 se refiere al control ciudadano	Aparece de nuevo la definición de control social, objeto, alcance, modalidades, principios, objetivos, aspectos de la gestión pública que pueden ser sujetos de control social. Se mantiene el Título IV sobre Rendición de cuentas. Se mantiene el capítulo sobre el control ciudadano a la ejecución de la contratación pública.	El Título sobre Rendición de cuentas incluye un capítulo sobre, rendición de cuentas de la rama ejecutiva que cubre a alcaldes y gobernadores y gerentes de entidades de esa rama. Se incluye la definición y los principios de rendición de cuentas, manual único, estrategia y nuevos espacios de diálogo para la rendición de cuentas. Se incorpora un artículo sobre la rendición de cuentas de los espacios de participación. Se crean las audiencias públicas participativas. Se modifica el artículo sobre las Etapas de la rendición de cuentas. Se crea un nuevo Capítulo sobre Rendición de Cuentas de la Rama Legislativa: Congreso y congresistas Se introduce un capítulo sobre Rendición de cuentas	Artículo nuevo. Se autoriza al DNP para que destine parte de los recursos que recibe por concepto de auditoría de proyectos financiados por regalías, al fortalecimiento del ejercicio de los mecanismos de control social que estén encaminados a la vigilancia de los recursos provenientes del sistema general de regalías o que hagan acompañamiento a los procesos de auditoría.	Se mantienen el Título rendición de cuentas y el capítulo sobre control social, y se introducen modificaciones a la ley 850 de 2003 sobre veedurías ciudadanas. En la conciliación de textos quedó suprimida la rendición de cuentas del Congreso de la República. El Capítulo 1 del Título sobre Rendición de Cuentas quedó denominado "Rendición de cuentas de la rama ejecutiva". Se suprime el tema de mecanismos de información y seguimiento a quejas. Se elimina a las Cámaras de Comercio y recursos de regalías del DNP como fuentes de financiamiento

a la ejecución de la contratación pública: información del contrato al grupo de auditoría visible, veeduría o comité de vigilancia ciudadana, obligación de informar permanentemente; documentación de auditoría visible, realización de auditoría, informes.

Introducción de un capítulo sobre visibilidad de la información pública.

de concejales y diputados, ediles, concejos municipales, asambleas departamentales y juntas administradoras locales.

Se incluye la idea de Plan de rendición de cuentas

Se cambia el título del capítulo 1, de visibilidad de la información a visibilidad de las corporaciones públicas.

Se inserta un nuevo párrafo del artículo 62 sobre visibilidad de la información pública, de acuerdo a las propuestas del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Se introduce el tema de los mecanismos de información y seguimiento a quejas.

Se cambia auditorías visibles por auditorías ciudadanas.

Se adicionan objetivos y principios del control social: oportunidad, solidaridad, respeto.

La financiación del ejercicio del control social será también con recursos de Cámaras de Comercio. Se inserta un nuevo capítulo sobre las veedurías ciudadanas.

Se autoriza al DNP para fortalecer los mecanismos de control social.

Se modifican algunos artículos de la ley 850 de 2003

Se modifica el artículo 88 sobre el control ciudadano a la gestión pública, en el sentido de llamarse auditoría ciudadana a la contratación pública.

Se adiciona un artículo sobre Plan anual de financiamiento de los organismos de control.

del control social. Los demás elementos introducidos en el proyecto 5 sobre rendición de cuentas y control social quedaron incorporados en el texto final de la ley.

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	PROYECTO 12
8. Creación del sistema nacional de participación y de los sistemas departamentales y municipales de participación que articulen las instancias dispersas de PC; creación de cuatro espacios de encuentro sobre los siguientes temas: crecimiento económico y competitividad; equidad social; convivencia ciudadana; diversidad social	Eliminado	Idem	Idem	En todos los distritos y municipios de categoría especial o categoría uno, habrá un sistema de participación ciudadana integrada por los espacios municipales o distritales de deliberación y concertación del respectivo nivel que articulan las instancias de participación ciudadana creadas por las leyes. Dicho sistema será liderado y puesto en marcha por el Consejo de participación de la respectiva entidad territorial.	Se suprime	Se incorpora de nuevo el artículo sobre los sistemas territoriales de participación en los distritos y municipios de categoría especial, uno y dos.
9. Creación del Consejo nacional de participación, como órgano mixto encargado de definir la política pública nacional de participación. Composición del consejo por representantes de la rama ejecutiva del poder público, de la rama legislativa, de los órganos de control y de 16 representantes de organizaciones sociales e instancias de participación.	Eliminado	Se incluye la creación del Consejo Nacional de Participación, pero se le reduce su alcance a meramente consultivo. En cuanto a la composición se reduce la participación de organizaciones de la sociedad civil. En relación con las funciones se suprime la de definir la política pública de PC, motivar a la ciudadanía para presentar iniciativas; se cambia la función de promover la creación de los Consejos departamentales y municipales de PC por promover y asesorar a las oficinas departamentales y municipales de PC; no aparece la función de definir las subcuentas que manejará el Fondo Nacional para la PC. Se suprime la creación y	Idem	En la composición del consejo se suprimen: El Ministro de Hacienda o su delegado; el Ministro de Educación o su delegado; el Ministro de Cultura o su delegado; El Procurador General de la Nación o su delegado; el Defensor del Pueblo o su delegado, el Contralor General de la República o su delegado; del sector social se suprimen: Un representante de las plataformas nacionales de comunidades afrocolombianas, negras, palanqueras y raizales. Un representante de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz; Un representante de las Organizaciones Sindicales. También se suprimen dos representantes de los Partidos Políticos y tres representantes del sector productivo.	Se mantiene el articulado. Se añaden otros miembros al Consejo: Un representante de los gremios económicos; Un representante de los gremios sindicales; Un representante del gremio campesino; Un representante de los grupos étnicos; Una representante de las mujeres; Un representante de los jóvenes.	Se mantiene el articulado del proyecto 6. Se suprime la figura de los Consejos Departamentales de Participación. El Consejo Nacional de Participación queda integrado por 19 miembros, cuatro representantes gubernamentales y 15 de sectores sociales.

funcionamiento del Comité Nacional de Participación y de la Secretaría técnica del comité. De igual forma, se suprimen los espacios nacionales de deliberación y concertación y el Encuentro nacional de PC. Se suprimen los sistemas departamental y municipal y/o distrital de PC. Se incluye que la promoción de la PC será responsabilidad de las Secretarías de Gobierno respectivas.

Se incluye funciones relacionadas con la puesta en marcha del Sistema Nacional de Participación Ciudadana como un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana. El Sistema Nacional estará conformado por los niveles departamentales, municipales, distritales y locales de participación ciudadana, por el Sistema Nacional de Planeación y por los Espacios e Instancias Nacionales de participación ciudadana. Debe promover la elaboración de códigos de ética para el ejercicio responsable de las actividades en los distintos espacios e instancias de participación ciudadana. En cuanto al funcionamiento se incluye que el Consejo será instalado entre los meses de junio y julio de cada año por el Ministerio del Interior. El DNP ejerce la secretaría técnica del Consejo. Se incluye la creación de los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales en los municipios de primera categoría, los cuales se encargarán de la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en sus territorios, así como de la articulación con el Consejo Nacional de Participación. La composición seguirá las mismas reglas establecidas para el Consejo Nacional de Participación Ciudadana.

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	PROYECTO 12
10. Financiación de la participación ciudadana que señala las fuentes nacionales, territoriales e internacionales que proveen recursos para la PC. Carácter del fondo nacional para la PC y creación de los fondos departamentales y municipales.	Se eliminan los fondos departamentales, municipales y distritales. El Fondo nacional es denominado "Fondo para la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia". Se elimina el párrafo sobre fortalecimiento financiero del fondo a partir del 2012.	Idem	Se incluye un artículo sobre inversiones asociadas a la participación ciudadana	Se mantiene Se incluye un punto referido a la utilización de recursos del Fondo para el apoyo a la difusión y publicidad sobre las instancias de participación y sobre la participación como derecho fundamental. Se añade que ninguna entidad estatal podrá utilizar las apropiaciones presupuestales de participación ciudadana en gastos distintos de los contenidos dentro de la definición de gasto en participación ciudadana Se incluye el rubro de participación ciudadana como gasto social dentro del Presupuesto Nacional. Parágrafo transitorio. Se da el plazo de un año al DNP y al Ministerio de Hacienda para adoptar una metodología para identificar los presupuestos de gasto e inversión de las entidades del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local para la participación ciudadana. Se añade: Cada departamento, municipio, distrito y localidad podrá crear, en ejercicio de sus competencias, un Fondo para la Participación Ciudadana cuyos recursos se destinan a la inversión en planes, programas y proyectos de participación ciudadana en el respectivo nivel territorial.	Idem	Se mantiene el articulado del proyecto 5

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	PROYECTO 12
11. Formulación de condiciones, garantías e incentivos para el ejercicio de la participación ciudadana, que incluye políticas de fomento y fortalecimiento de las organizaciones y redes sociales.	Se eliminan los artículos sobre condiciones político-institucionales para la PC, fomento de la organización social, formación para la participación ciudadana, cátedra de democracia y PC, formación sobre control social. El premio nacional a la participación ciudadana y el control social será entregado por el Ministerio del Interior y no por el Consejo Nacional de Participación. Se suprime el literal sobre concurso público para el otorgamiento de recursos del fondo nacional de participación a aquellos municipios o departamentos que promuevan efectivamente la PC.	Idem Se incluye al inicio de la Ley, como parte de su objeto desarrollar medidas para contribuir a la organización, promoción y capacitación de las organizaciones sociales.	Idem	Se incluye un nuevo incentivo: el Premio Nacional al Fomento Estatal de la Participación Ciudadana, evento que será transmitido por el Canal Institucional, al alcalde y el gobernador del país que más se destaquen por su apoyo y práctica a experiencias de participación ciudadana y por el desarrollo exitoso de ejercicios de presupuestación participativa.	Un nuevo incentivo: Semana nacional de la participación en febrero de cada año.	Se mantienen los incentivos, pero quedó definitivamente eliminado el capítulo sobre condiciones y garantías para la participación ciudadana.
12. Acceso a la información pública y sistema de información sobre PC	Se suprime el artículo sobre sistema de información sobre PC	Se suprime el artículo sobre Acceso a la Información Pública y sobre sistema de información sobre PC. Se incluye un título sobre Visibilidad de la información pública relacionadas con la rendición de cuentas de las autoridades (alcaldes y gobernadores) y corporaciones públicas (Senado, Cámara, Concejo y Asamblea Departamental) en términos de la visibilidad, la promoción, los recursos, la grabación de las sesiones de las corporaciones públicas, transmisión en directo vía internet, responsabilidad en la publicación y sanciones..	Idem Se mantiene	Se amplía este Título. En el primer capítulo se plantea la visibilidad de las corporaciones públicas (alcaldía, Departamento, JAL, Concejo, Asamblea, Congreso) y la visibilidad y acceso a la información: mecanismos de información y seguimiento a quejas y denuncias; páginas web institucionales; otros medios de información y sanciones por incumplimiento.	Idem	Se simplifica el tema de la información. Queda como un recurso que el Estado debe brindar a la ciudadanía para la rendición de cuentas y el ejercicio del control social. Se suprime la referencia a páginas web institucionales.

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	PROYECTO 12
13. Uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en la PC	Se mantiene	El capítulo 2 se refiere a la visibilidad y acceso a la información. Papel de los organismos de control; páginas de internet institucionales, otros medios de información y sanciones para las autoridades	Idem al anterior	Idem	Idem	Idem
		Se introduce un título (Título V) sobre la participación ciudadana ante las corporaciones públicas de elección popular y el Congreso de la República. El capítulo 1 se refiere a Registro de temas de interés, formas de participación, propuestas ciudadanas en aspectos normativos, participación ciudadana en el estudio de proyectos, sesiones abiertas, propuestas ciudadanas para el ejercicio del control político, y quejas ciudadanas.	Idem	Idem	Idem	Ese título quedó en la versión sancionada por el presidente de la República
		15. Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación ciudadana en los asuntos de su competencia.	Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se promoverá la PC en los asuntos de su competencia	Idem Se agrega: Las discusiones que se realicen para la formulación de la política pública de participación ciudadana deberán realizarse en escenarios presenciales y a través de medios electrónicos utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones	Idem	El tema quedó como se introdujo en el proyecto 5

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	PROYECTO 12
				16. Comisiones Regionales de Moralización como promotoras de la participación ciudadana y serán las encargadas de la elaboración de informes públicos sobre las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción, así como los avances en el ejercicio de la participación ciudadana y del control social sobre la gestión pública por parte de las autoridades locales, municipales y departamentales	Idem	Las Comisiones quedaron incluidas en el texto final de la ley
		17. Se incluye en el título VII un capítulo sobre derechos y responsabilidades de los ciudadanos en la PC y un capítulo sobre deberes de las autoridades públicas alrededor de las instancias de participación ciudadana	Idem	Idem	Idem	El capítulo quedó incorporado en la versión final de la ley
		18. Se incluye un Título VIII sobre Alianzas para la prosperidad. Se crean las Alianzas para la Prosperidad como una instancia de participación entre la ciudadanía, el Gobierno Nacional y las empresas a través de las cuales se realizará la concertación en las áreas de desarrollo de explotaciones mineras o de hidrocarburos	Idem	Se agrega concertación en una nueva área: aquellas que tengan gran impacto ambiental. Parágrafo. En ningún caso las Alianzas para la Prosperidad sustituyen los procesos de consulta previa a los cuales tienen derecho los grupos étnicos del territorio nacional. En cuanto al seguimiento al cumplimiento de las alianzas para la prosperidad se incluye: en aquellos casos en que las empresas que desarrollen proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, logren acuerdos con las comunidades de las zonas de influencia en material ambiental, social o cultural, el incumplimiento del mismo puede dar lugar a la suspensión o revocatoria de la respectiva licencia ambiental. El Gobierno Nacional reglamentaría el procedimiento para esos efectos.	Idem Se amplía el artículo sobre la concertación para la contratación de personal, bienes y servicios de las áreas de influencia de los proyectos de explotación minero-energética y de hidrocarburos	El capítulo sobre alianzas para la prosperidad quedó en la versión final de la ley

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	PROYECTO 12
		19. La Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la Contraloría General de la República, será la primera línea de respuesta ante las denuncias o quejas presentadas por la ciudadanía que puedan generar un daño al Patrimonio Público. Por lo cual podrá atender las denuncias de la ciudadanía, ejerciendo funciones de Policía Judicial en la etapa de recaudo de la prueba, para el fortalecimiento del material demostrativo de dichas denuncias, para luego trasladarlas, si el caso lo amerita a las diferentes Contralorías Delegadas Sectoriales según su competencia, a la Unidad de Investigaciones Especiales o a la Contraloría Delegada de Investigaciones Juicios fiscales y Jurisdicción Coactiva.	Idem	Se suprime	Se suprime	Esta referencia quedó eliminada en el texto final de la ley
		20. Las Contralorías Departamentales y Municipales deberán crear la Unidad o Dirección de Atención a la Ciudadanía, previo visto bueno presupuestal de la Asamblea Departamental y Concejo Municipal respectivos. Dichas direcciones o unidades serán la primera línea de respuesta ante las denuncias presentadas por la ciudadanía que puedan llegar a generar un daño o menoscabo al patrimonio público, según su ámbito de competencia. Funciones de policía judicial.	Idem	Se suprime	Idem	Quedó eliminada esta figura de la versión final de la ley

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	PROYECTO 12
		21. Se incluye un artículo sobre el Fortalecimiento de los mecanismos de Participación Ciudadana dentro del Control Fiscal (Control Fiscal Participativo), basados en la metodología de Auditorías Articuladas con la Ciudadanía La construcción de nuevas metodologías de inclusión de la ciudadanía en los procesos auditores estarán a cargo de la Contraloría Delegada de Participación Ciudadana en el nivel Nacional y directamente en los Despachos de los Contralores Departamentales y Municipales. Así mismo la Contraloría General de la República deberá rendir un informe anual de los recursos y gestiones adelantados por el Estado en la promoción de la Participación Ciudadana y del Control Social y las Contralorías Departamentales y Municipales de los Presupuestos ejecutados en esta materia según su competencia	Idem	Se suprime	Idem	Quedó eliminada esta figura en la versión final de la ley
			22. Se incluye un artículo sobre tarifa de la consulta previa y de la certificación de presencia de comunidades indígenas y/o negras en el área de influencia de proyectos, obras o actividades	Se suprime	Idem	Tema suprimido en la versión final de la ley

PROYECTO 1	PROYECTO 2	PROYECTO 3	PROYECTO 4	PROYECTO 5	PROYECTO 6	PROYECTO 12
				23. Las administraciones de los departamentos con más de un millón de habitantes de los municipios de categoría especial y categoría uno y en las administraciones distritales, podrán crear oficinas para la promoción de la participación ciudadana, adscritas a las secretarías de gobierno, como órganos responsables de promover el derecho a la participación ciudadana en sus respectivas unidades territoriales	Se suprime	Se recuperó el tema y quedó incluido en la versión final de la ley [artículo 87].
					24. Artículo Nuevo. Atributos del derecho a la participación: disponibilidad, acceso, calidad y permanencia, y obligaciones del Estado.	Se mantuvo en la ley
						25. Se incluyó un artículo sobre diálogo social como herramienta para la participación democrática.

Proyecto 1: Elaborado por las OSC promotoras del proceso con los insumos de la Consulta realizada en 13 ciudades del país (julio de 2011).

Proyecto 2: Primera propuesta del Ministerio del Interior (agosto de 2011).

Proyecto 3: Proyecto del Ministerio del Interior radicado en la Cámara de Representantes para el primer debate (noviembre de 2011).

Proyecto 4: Proyecto de ley aprobado en primer debate por la Cámara de Representantes (diciembre de 2011)

Proyecto 5: Proyecto con pliego de modificaciones, presentado por el Ministerio del Interior a la Cámara de Representantes para segundo debate (marzo de 2011).

Proyecto 6: Proyecto de ley estatutaria de participación ciudadana aprobado en segundo debate por la Cámara de Representantes (Marzo de 2011).

Proyecto 12: Texto final sancionado por el presidente de la República (6 de julio de 2012)

Lineamientos para la formulación de una Ley de Garantías para la Participación de Organizaciones y Movimientos sociales

Antecedentes

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado por el Gobierno Nacional y las FARC, contempló en el punto 2 "Participación Política, Apertura democrática para construir la Paz", específicamente en los puntos 2.2.1 y 2.2.2, la creación y funcionamiento de espacios de participación, con la intervención de diferentes sectores sociales, religiosos, gremiales, de sectores poblacionales y miembros de instancias de participación ciudadana, para la formulación de los lineamientos de un proyecto de Ley Estatutaria de Garantías para la promoción de la participación y otras actividades (en adelante Ley Estatutaria de Garantías)²³.

En el punto 2.2.1. del Acuerdo quedaron consignadas cuatro tareas:

1) La creación de un espacio nacional con la participación de voceros de organizaciones y movimientos sociales para desarrollar un proceso de consulta amplio que permitiera construir los lineamientos para la formulación de un proyecto de Ley Estatutaria de Garantías para la actividad que puedan desarrollar las organizaciones y movimientos sociales²⁴.

2) La Creación de la Comisión de Diálogo, conformada por voceras y voceros del espacio nacional, seleccionados de manera democrática, que tendría la responsabilidad de revisar, complementar y enriquecer el documento de lineamientos con propuestas adicionales a las definidas en el espacio nacional²⁵. Con base en estos insumos y en un período determinado por el Acuerdo (sesenta días después de la finalización del trabajo de la Comisión), el gobierno debería presentar el proyecto de ley al Congreso de la República para su aprobación²⁶.

3) La conformación de una comisión especial, análoga a la de diálogo, para elaborar las medidas y ajustes normativos en materia de movilización y protesta social. Esta comisión estaría integrada por voceras y voceros del espacio nacional, de la comisión de diálogo y representantes de otros sectores. En principio, su objeto de trabajo sería la formulación de ajustes normativos sobre el tema de movilización y protesta^{27 28}.

Las responsabilidades de la Comisión de Diálogo y la Comisión Especial se enfocarían a revisar y enriquecer el documento de lineamientos mediante propuestas que, a juicio de cada una de ellas, no hubieran sido discutidas en el espacio nacional y merecieran ser tenidas en cuenta en la elaboración del proyecto de Ley de Garantías y de los ajustes a la reglamentación vigente sobre movilización y

23 "El Gobierno Nacional elaborará un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales, sobre la base de los siguientes lineamientos que serán discutidos en un espacio de carácter nacional, que contará con la participación de voceros y voceras de las organizaciones y movimientos sociales más representativos" (p. 42).

24 "El Gobierno Nacional elaborará un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales, sobre la base de los siguientes lineamientos que serán discutidos en un espacio de carácter nacional, que contará con la participación de voceros y voceras de las organizaciones y movimientos sociales más representativos" (p. 42).

25 "El Gobierno Nacional considerará y evaluará la viabilidad de propuestas de garantías adicionales que surjan en el marco de ese espacio de participación de carácter nacional, en una Comisión de Diálogo con voceros y voceras de las organizaciones y movimientos sociales más representativos, escogidos a través de un mecanismo definido por los organizadores y organizadoras. El mecanismo deberá ser participativo y garantizar una representación pluralista y equilibrada en la Comisión." (p. 44).

26 "En desarrollo de lo establecido en el punto 2.2.1, dentro de los 60 días siguientes a que la Comisión de Diálogo haya concluido su trabajo, el Gobierno, sobre la base de las conclusiones que surjan del Espacio de carácter Nacional presentará el proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales" (p. 44).

27 "Con el objetivo de garantizar el pleno ejercicio de estos derechos, el Gobierno definirá las medidas y ajustes normativos necesarios con base en los criterios que abajo se enuncian, y los demás que se acuerden en el marco de una comisión especial, análoga en sus funciones a la dispuesta en el 2.2.1., que contará además con la participación de voceros y voceras de la Comisión de Diálogo y representantes de otros sectores interesados. En el marco de la comisión especial se discutirán los insumos que provengan del espacio de participación nacional del que se trata en el punto anterior y los que propongan los otros sectores" (p. 45).

28 La ley 1801 de 2016 incluye en uno de sus capítulos algunos artículos que regulan la movilización y la protesta social.

protesta social²⁹.

4) En el marco de la política pública de fortalecimiento, promoción y garantías de la participación de las organizaciones y movimientos sociales (Punto 2.2.2.) se asigna al gobierno la obligación de fortalecer y ampliar las instancias de participación ciudadana existentes, en la perspectiva de garantizar la interlocución y construcción de agendas en los diferentes territorios con el propósito de atender, de manera temprana, las peticiones y propuestas de los diferentes sectores y organizaciones sociales³⁰.

La entidad del gobierno nacional asignada para el cumplimiento de estas cuatro tareas fue el Ministerio del Interior, siendo los principales productos, de un lado, el proyecto de Ley Estatutaria de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales, y, de otro, la modificación y los ajustes a la normativa que regula la movilización y la protesta social.

El Acuerdo Final establece además que la creación y el funcionamiento de ese espacio estaría a cargo del Consejo Nacional de Participación con el apoyo del CINEP, la Corporación Viva la Ciudadanía, Cinep y Foro Nacional por Colombia, y debería ser convocado dentro de los sesenta días posteriores a la firma del Acuerdo, es decir, hasta finales de enero de 2017³¹.

En junio de 2016, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), contactó a las tres entidades de apoyo para definir un plan de trabajo de cara a la definición metodológica del proceso y la obtención del resultado definido en el Acuerdo Final. Las tres entidades y la OACP acordaron varias actividades: elaboración de un primer borrador de la metodología de trabajo; viaje a la Habana de sus representantes con el objeto de presentar la propuesta a los miembros de la Mesa de Negociación en La Habana. En julio, representantes de las tres entidades se reunieron en La Habana con las FARC y con el gobierno para presentarles la propuesta y recibir retroalimentación de ambas partes. Posteriormente, en la Mesa de Negociación en pleno fue presentada en detalle la propuesta, a la que reaccionaron las FARC y el Gobierno. Una vez recogidos esos insumos, las tres entidades se dieron a la tarea de ajustar la metodología de trabajo y los resultados esperados.

La propuesta metodológica fue enviada al Consejo Nacional de Participación (CNP) para su conocimiento y retroalimentación. Posteriormente, en una sesión plenaria del CNP fue presentada y retroalimentada por sus miembros. Producto de esta reunión, el Consejo designó una comisión de tres personas encargadas de dialogar con las tres entidades y adelantar toda la dinámica de consulta ciudadana y de elaboración del documento de lineamientos.

El inicio de las actividades tuvo que esperar a que el Acuerdo fuera firmado en Cartagena en septiembre y ratificado en el Plebiscito convocado para el 2 de octubre de 2016. Como se sabe, los resultados del Plebiscito favorecieron el No a la ratificación del Acuerdo, lo que obligó al gobierno nacional a establecer nuevas estrategias que permitieran llegar a un nuevo consenso con los promotores del No, antes de llevar a cabo la firma de la negociación con las FARC. Luego de varias reuniones y de propuestas presentadas por dichos sectores el Acuerdo Final fue modificado en alguno de sus apartes y, finalmente, firmado en el Teatro Colón, el 24 de noviembre de 2016.

A finales del mes de enero de 2017 la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)³² llamó a las tres entidades y al CNP para iniciar el proceso de consulta. La propuesta metodológica fue de nuevo presentada y acordada en ese escenario. Sin

29 Como se verá luego, las entidades que organizaron el espacio nacional decidieron que este trabajaría no solamente sobre el punto 2.2.1 sino también sobre el punto 2.2.2.

30 “El Gobierno en el marco de la Política pública de fortalecimiento, promoción y garantías de la participación de las organizaciones y movimientos sociales fortalecerá y ampliará las instancias de participación ciudadana para la interlocución y la construcción de agendas de trabajo locales, municipales, departamentales y nacionales, según el caso, que permitan la atención temprana de las peticiones y propuestas de los diferentes sectores y organizaciones sociales.” (p.45).

31 “Solicitar al Consejo Nacional de Participación, con el apoyo de Foro por Colombia, Viva la Ciudadanía y el CINEP que organice el espacio de participación de carácter nacional de que trata el punto 2.2.1” (p. 44).

32 La Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) es una instancia en la que participan representantes de las FARC y el gobierno nacional que tienen como función realizar seguimiento al Acuerdo y verificar su cumplimiento. Además, propone normas, impulsa y da seguimiento a la adaptación de los proyectos de decretos, leyes o actos administrativos que se requieran para la implementación del Acuerdo Final.

embargo, el gobierno nacional señaló que no contaba con los recursos suficientes para garantizar el proceso, lo que de por sí constituía de entrada una barrera para el logro del producto final. No obstante, las entidades acompañantes (CINEP, Viva la Ciudadanía y Foro Nacional por Colombia) se comprometieron a ayudar al gobierno en la consecución de los recursos con la cooperación internacional, tarea que efectivamente se llevó a cabo, aunque sin lograr el total de los recursos necesarios para un proceso de alta complejidad como el previsto, sobre todo dado el corto plazo para realizarlo.

La deliberación ciudadana y la elaboración del documento de lineamientos

Una vez se tuvo claro el panorama financiero y aprobada la metodología de trabajo, se definió como fecha de inicio de la consulta el mes de marzo de 2017. Las tres entidades acompañantes se encargaron del diseño y puesta en marcha de la operación. Vale la pena indicar que Cinep, Viva, Foro y el CNP tomaron la decisión de que la consulta ciudadana contemplaría por igual los puntos 2.2.1 y 2.2.2 del Acuerdo, lo cual significa que el documento de lineamientos contendría no sólo las garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales sino también aspectos relacionados con la movilización y la protesta social³³.

La metodología contemplaba la conformación del espacio nacional a partir de la convocatoria y realización de seis foros regionales, un foro nacional y una consulta virtual a través de la página www.participando.co. En cada uno de los sitios en los que se realizaría el Foro Regional se contó con la participación de organizaciones sociales que colaboraron para la convocatoria y la realización de cada uno de los foros. El objetivo era recoger opiniones, posturas, análisis, criterios e iniciativas alrededor de ocho temas en clave de garantías para la participación ciudadana:

- i. Fortalecimiento de organizaciones y movimientos sociales.
- ii. Garantías para ejercer el derecho a la información, la réplica y la rectificación para movimientos y organizaciones sociales.
- iii. Garantías para la participación ciudadana a través de medios de comunicación -comunitarios, institucionales y regionales.
- iv. Garantías de participación ciudadana para la promoción de la reconciliación, la convivencia y la tolerancia.
- v. Garantías de participación ciudadana para la planeación y presupuestación participativa.
- vi. Garantías para el ejercicio de veeduría y control social a las autoridades públicas locales, departamentales, distritales y nacionales.
- vii. Garantías para la movilización y protesta social y armonización normativa para garantizar derecho a la libertad de asociación, protesta y movilización social.
- viii. Mecanismos de seguimiento e interlocución con el Estado –prevención, mecanismos de atención temprana de necesidades y demandas sociales y cumplimiento de acuerdos.

En los foros llevados a cabo en Cali, Neiva, Barrancabermeja, Barranquilla, Medellín y Bogotá participaron representantes de sectores sociales, gremiales, iglesias, poblaciones y representantes de instancias de participación ciudadana. Intervinieron 1.502 personas en representación de 904 organizaciones, de los cuales 848 hombres (56.4%) y 654 mujeres (45.6%) (Tabla 3).

33 La razón que sustenta esta decisión tiene que ver con que ambas modalidades son constitutivas de la acción participativa y, en consecuencia, las garantías aplican por igual a una y otra.

Tabla 3 – Participantes en Foros para la construcción de lineamientos de la ley de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales, 2017.

ESPACIO	LUGAR	DEPARTAMENTOS	# Participantes	# Mujeres	# Hombres	# Organizaciones
Foro Regional Pacífico	Cali	Valle, Cauca, Nariño y Chocó	245	102	143	156
Foro Regional Sur	Neiva	Huila, Caquetá, Putumayo y Tolima	185	89	96	138
Foro Regional Oriente	Barrancabermeja	Norte de Santander y Santander; Sur de Bolívar y sur del César; Magdalena Medio.	356	131	225	189
Foro Regional Caribe	Barranquilla	Atlántico, Cesar, Guajira, Magdalena, Bolívar, Sucre, Córdoba y San Andrés	263	115	148	148
Foro Regional Eje Cafetero y Antioquia	Medellín	Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda	216	115	101	131
Foro Regional Centro Oriente y Amazonía	Bogotá	Casanare, Meta, Guaviare, Amazonas, Vichada, Vaupés, Guainía, Arauca, Meta, Boyacá, Cundinamarca, Bogotá,	237	102	135	142
FOROS REGIONALES			1502	654	848	904
Foro Nacional	Bogotá	Colombia	707	338	369	373
Consulta en Línea	www.participando.co		269	145	124	264
TOTAL ESPACIO NACIONAL			2478	1137	1341	1541

Fuente: CINEP, Viva la Ciudadanía y Foro Nacional por Colombia (2017). Documento de lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social. Bogotá, 2017.

La consulta ciudadana incluyó la realización de un evento nacional en el que participaron representantes regionales que intervinieron en los foros regionales y que fueron escogidos de manera democrática. Este evento contó con la participación de 707 personas, representantes de organizaciones sociales, poblacionales, sindicatos, iglesias y representantes de instancias de participación. Asistieron 338 mujeres y 369 hombres en representación de 373 organizaciones. Por el lado de la consulta virtual participaron 269 personas, de las cuales el 53.9% (145) fueron mujeres y el 46.1% (124) hombres pertenecientes a 264 organizaciones sociales. En total participaron 2.209 personas en los 6 foros regionales y en el nacional, más 269 personas por medio virtual. Del total de participantes, el 45.9% fueron mujeres y 54,2% hombres, provenientes de 25 sectores sociales y 1.541 organizaciones.

Con el objeto de registrar la información generada en cada uno de los Foros se diseñó y aplicó un sistema de relatorias y validaciones de las mismas que arrojaban información en lapsos cortos. Con base en esta información se procedió a la sistematización de las propuestas formuladas por los asistentes a los foros regionales y de los insumos que se recogieron *on line*. Ese material fue el insumo entregado a las y los participantes en el Foro Nacional para que a partir de allí construyeran las propuestas para los lineamientos de la Ley Estatutaria de Garantías. En el foro nacional la discusión fue

organizada por sectores sociales y poblaciones, no por temas, lo que permitiría visibilizar mejor el origen de las propuestas y profundizar en el debate por sector. Así, fueron organizadas 23 mesas de trabajo, en las cuales fue revisado el documento de sistematización y se enriquecieron las diferentes iniciativas que surgieron de los Foros Regionales.

De acuerdo con lo estipulado en los puntos 2.2.1 y 2.2.2 del Acuerdo Final, en el Foro Nacional debería quedar conformada la Comisión de Diálogo. Aunque la propuesta del CNP consistía en conformar una comisión mixta (delegados de los sectores sociales y miembros del CNP) de no más de 15 personas, las y los participantes en el Foro Nacional acordaron que la comisión estaría conformada por 24 representantes, uno por cada mesa de trabajo, los cuales fueron elegidos y a los que se sumaron varios miembros del CNP. Por otra parte, la Comisión Nacional de Diálogo tomó la decisión de asumir las funciones de la Comisión Especial Análoga, por lo que no fue elegida ninguna otra comisión. Según el plan de trabajo, una de las primeras tareas de la Comisión de Diálogo sería la revisión del documento de lineamientos de la Ley Estatutaria de garantías a la participación que posteriormente sería entregado por el CNP al gobierno nacional.

La información producida en el Foro Nacional fue sistematizada por las tres entidades acompañantes en la mira de construir el documento de lineamientos de la Ley Estatutaria. Una de las decisiones tomadas por Cinep, Viva y Foro fue la de redactar un documento que recogiera fielmente la deliberación y las propuestas surgidas en los foros regionales, en el foro nacional y en la consulta virtual. Luego de una intensa y ardua tarea de análisis y organización de las propuestas, las tres entidades elaboraron el “Documento de lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social”, con destino inicial el CNP para que luego llegara por su intermedio a manos del Gobierno Nacional.

Los lineamientos: una mirada de conjunto

El documento parte de un enfoque que enfatiza la necesidad e importancia de fortalecer las relaciones entre el Estado y las organizaciones y movimientos sociales. En esa perspectiva, se concibe al Estado como un adversario válido, a quien se le puede proponer, exigir y negociar el cumplimiento de los derechos y garantía ciudadanas establecidas en el marco normativo y jurídico colombiano, pero también con quien se puede y debe dialogar y construir apuestas comunes.

Una de las demandas de las y los participantes en los diferentes foros fue la exigencia de un Estado eficiente y democrático que contribuya con su acción a elevar la calidad de vida de las comunidades. En materia de participación ciudadana el documento señala que su ejercicio está estrechamente relacionado con la creciente reivindicación de la autonomía de las organizaciones y movimientos sociales en la definición de sus retos, apuestas, vías y repertorios de acción y formas de relacionamiento con diferentes actores sociales y públicos, incluyendo al Estado. Igualmente, que, si bien en Colombia existen espacios institucionales de participación, estos no necesariamente han facilitado el despliegue de la autonomía de las organizaciones y movimientos sociales, dado que deben someterse a las condiciones, procedimientos y conductas que previamente han sido establecidas por la norma o por las agencias del Estado encargadas de promoverlos. En tal sentido, el documento reconoce las formas de participación no institucionales, incluidas la movilización y la protesta social, como formas de participación que reflejan la autogestión de las iniciativas de las organizaciones y movimiento sociales, el diseño de sus acciones, la definición autónoma de quiénes participan y los resultados esperados.

Dos conceptos claves fueron incluidos en el documento de lineamientos como base de las propuestas: organización social y movimiento social, en los siguientes términos:

“Organización social: Toda forma de asociación autónoma en defensa de intereses y objetivos con el propósito de incidir en decisiones públicas y en la construcción de bienes públicos. Puede ser

formal o de hecho, y se expresa de manera singular o como resultado de una articulación con otras organizaciones”.

“Movimiento social: Formas permanentes de interacción social colectiva de carácter contencioso, no necesariamente institucionales, que expresan valores y concepciones de sociedad y ponen en escenarios públicos reclamos y demandas particulares para conseguir soluciones más generales, estables e incluyentes. Esto supone la puesta en escena de desafíos colectivos, la concepción de objetivos comunes, la potenciación de la solidaridad y el mantenimiento de la acción colectiva”.

A partir de estas bases, el objetivo general que el documento propone para la Ley Estatutaria de garantías y promoción de la participación es “regular los principios, los derechos, las garantías y los instrumentos para el ejercicio de la participación ciudadana, la movilización y la protesta social por parte de las organizaciones y movimientos sociales”.

Para el logro de tal objetivo, la ley debe tomar en cuenta un conjunto de principios de aplicación general que no sólo cobijan a las organizaciones y los movimientos sociales sino también a los dispositivos institucionales de participación, dado que también son canales a través de los cuales se despliega la acción social. El documento señala 21 principios, así:

- Autonomía de las organizaciones y movimientos sociales
- Protección contra los actos de discriminación e injerencia
- Enfoque de realización efectiva de los derechos
- Promoción de la participación y la cultura democrática
- Asociatividad
- Incidencia y Control Social
- Transparencia y Rendición de Cuentas
- Diálogo Social y Deliberación Pública
- Promoción de una cultura de Paz, Reconciliación y Convivencia
- Igualdad y No Discriminación
- Fortalecimiento, permanencia y desarrollo de las organizaciones y movimientos sociales
- Diversidad y pluralidad
- Progresividad
- Solidaridad
- Enfoque diferencial
- Enfoque de género
- Enfoque territorial
- Paridad, Alternancia y Universalidad
- Representatividad
- Democracia interna
- Ampliación de la presencia e incidencia de las organizaciones y movimientos en los mecanismos e instancias de participación política y ciudadana

El núcleo del documento es la propuesta de garantías para la participación de las organizaciones y movimientos sociales. Las propuestas en esa materia surgidas en el proceso de consulta fueron clasificadas en seis grandes categorías, cada una de las cuales contiene un buen número de derechos y garantías:

1. **Derechos y garantías de reconocimiento y respeto de la autonomía.** Estas garantías propugnan por el reconocimiento de las organizaciones y movimientos sociales como sujetos autónomos, interlocutores legítimos y legales, representantes de intereses, con derecho a participar y a ejercer acciones de protesta y movilización social y con reconocimiento del

- trabajo adelantado por ellos.
2. **Derechos y garantías de acceso.** Es el conjunto de garantías que aluden al acceso a los espacios de participación ciudadana, a la información pública, a los medios de comunicación públicos y privados; a los mecanismos de alternancia, la eliminación de barreras y obstáculos para la participación, y el derecho a la asociación.
 3. **Derechos y garantías para el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales.** Son los derechos de las organizaciones y movimientos sociales a registrarse, a recibir apoyo para su fortalecimiento y, en el caso de las víctimas, a ser objeto de las medidas de reparación colectiva
 4. **Derechos y garantía de protección.** Se refiere a las garantías al buen nombre de los líderes y las lideresas, al ejercicio de la huelga; a las garantías individuales y colectivas especiales de seguridad; al derecho a la réplica y rectificación; a conocer, actualizar y rectificar la información que autoridades y particulares tengan sobre las organizaciones y movimientos sociales (Habeas Data); a protegerse contra actos de discriminación e ingerencia que afecten la libertad de asociación u obstaculicen el ejercicio de los derechos y la garantía para la participación y la movilización y protesta.
 5. **Derechos y garantías de promoción de las organizaciones y movimientos sociales.** Estas garantías se refieren a que las organizaciones y los movimientos sociales sean reconocidos y promovidos públicamente como actores fundamentales de la democracia y la construcción de paz, reconciliación y convivencia. A que se fomente y estimule su conformación y desarrollo.
 6. **Derechos y garantías para ampliar la incidencia de las organizaciones y movimientos sociales.** Aluden a los derechos de las organizaciones y movimientos sociales a que sus propuestas presentadas en instancias de participación sean valoradas y contestas por parte de las autoridades; a que se establezcan espacios y agendas permanentes de diálogo social; a exigir seguimiento y cumplimiento de los compromisos; a ser consultados sobre los asuntos que los afectan y conciernen; a postular candidatos y candidatas para la conformación del poder local; a activar los mecanismos de participación ciudadana en el nivel municipal; a participar en el ciclo de proyectos y en ejercicios de presupuestación participativa; a ejercer la veeduría social; a que las instancias y las iniciativas sociales y autónomas de planeación del desarrollo sean reconocidas y formen parte de los diferentes procesos de planeación institucionales; a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; y a participar en las instituciones educativas.

Un aspecto sustantivo de la Ley Estatutaria de Garantías que propone el documento es la participación ciudadana en procesos de movilización y la protesta. En efecto, es claro que el reconocimiento de la existencia del conflicto en las sociedades es un elemento central de las democracias; en ese sentido, existen normas nacionales y tratados internacionales que conciben la movilización y la protesta como formas legítimas de participación y como un derecho de la ciudadanía. Por ello en el punto 2 se establece que el gobierno deberá garantizar el derecho que tienen las organizaciones y movimientos sociales a efectuar acciones y dinámicas de protesta y movilización.

Desde este presupuesto, el documento de lineamientos de la Ley Estatutaria de Garantías indica que el Estado, en todos sus niveles, deberá garantizar el derecho de las organizaciones y movimientos sociales a movilizarse y protestar, mediante el diálogo como método para tramitar los conflictos; brindando un trato pacífico y no violento a estas expresiones; prohibiendo todo vestigio de criminalización y estigmatización de las movilizaciones y protesta sociales; garantizando que se pueda ejercer este derecho sin autorización previa; por tanto, eliminando todos los trámites administrativos para su ejercicio, y definiendo autoridades civiles y no militares como competentes para garantizar el derecho; además, asegurando el acompañamiento permanente de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las Personerías Municipales; entre otras.

Por último, el documento de lineamientos de la Ley Estatutaria de Garantías contiene tres puntos de no menor importancia: las condiciones, los instrumentos y las garantías para sectores y poblaciones específicas.

Las condiciones son clasificadas en dos grandes categorías: de un lado, las disposiciones que posibilitan la adquisición progresiva de derechos de los movimientos y organizaciones sociales; y de otro, el establecimiento de los deberes y responsabilidades que se adquieren al participar o intervenir en el escenario público, que deben estar en consonancia con las obligaciones y deberes de las autoridades públicas.

Adicionalmente, se incluyen aspectos complementarios que la Ley debería contemplar y desarrollar. Se refieren a la responsabilidad de los dirigentes o representantes de las organizaciones y movimientos sociales de representación de intereses colectivos y de las sanciones que se pueden aplicar en caso de no cumplir con sus responsabilidades. De otro lado, la demostración de la representatividad de las organizaciones y los movimientos sociales. También, que dichas organizaciones y movimientos sociales deben hacer uso de valores, principios e instrumentos democráticos, así como promover y respetar los derechos humanos y del ambiente. Ligado con lo anterior se resalta la responsabilidad de las organizaciones y movimientos sociales de establecer mecanismos de democracia interna para la toma de decisiones, para la elección de sus dirigentes y para elegir a los representantes a los diferentes espacios de participación. Por último, el reconocimiento y el estímulo a la realización de alianzas y articulaciones entre diferentes actores colectivos en la búsqueda de sus apuestas y para el fortalecimiento de la democracia participativa.

El punto sobre instrumentos para hacer efectivas las garantías abarca un sinnúmero de propuestas relacionadas con el establecimiento de un sistema de registro y caracterización, y un observatorio de organizaciones y movimientos sociales; la definición de incentivos a la participación de estos actores, adicionales a los incluidos en la Ley 1757 de 2015; el establecimiento de acciones de reparación colectiva para el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales; un sistema de apoyo para su fortalecimiento; establecimiento de instrumentos para el seguimiento y verificación de acuerdos entre el Estado y las organizaciones y movimientos sociales (Acción de Cumplimiento); la existencia de protocolos para garantizar el derecho a la movilización y la protesta social; garantías de seguridad y protección para organizaciones y movimientos sociales y sus integrantes; participación de estos actores colectivos en la construcción de la paz territorial y la formulación de una política pública de promoción, fortalecimiento y desarrollo de organizaciones y movimientos sociales.

El último punto del documento de lineamientos se refiere a la inclusión de iniciativas específicas relacionadas con instancias de participación, organizaciones sociales y grupos poblacionales.

Este documento fue remitido por las tres entidades acompañantes al Consejo Nacional de Participación y a la Comisión de diálogo para su conocimiento, revisión y adición de algunos puntos, si fuera el caso. Por su parte, la Comisión de Diálogo entregó, el 20 de abril de 2017, al gobierno nacional el “Documento de lineamientos para la ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y la protesta social y otras modificaciones normativas”, que contenía más de 100 artículos, incluyendo los referidos a movilización y protesta social. Además, en ese momento, la Comisión se declaró permanente (a pesar de que el Acuerdo Final la concibió como transitoria, con tareas específicas) con la intención de convertirse en interlocutora del Gobierno nacional, por lo menos durante el trámite de la ley y su aprobación por el Congreso de la República.

La elaboración del proyecto de Ley Estatutaria

El gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Interior, recibió el documento de lineamientos de la Ley Estatutaria de garantías e inició la revisión y ajustes del mismo. Cinep, Viva y Foro solicitaron al Ministerio del Interior, concretamente a la Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal continuar con la interlocución con la sociedad civil para la formulación del proyecto de Ley. Efectivamente, se logró un trabajo conjunto con el experto contratado por el Ministerio para elaborar el articulado del proyecto de Ley, así como con funcionarios de la mencionada Dirección.

En este proceso se invitó a otras organizaciones sociales para recoger propuestas. Se efectuaron alrededor de cuatro reuniones en las que se discutió y acordó el contenido del articulado, a partir de las propuestas ciudadanas, de las organizaciones sociales y las del Ministerio del Interior.

El proyecto de articulado tuvo siete versiones discutidas entre la dirección de participación y las organizaciones sociales. Vale la pena indicar que estos escenarios fueron de diálogo, construcción colectiva y de respeto sobre las posiciones divergentes. Este proyecto de articulado fue conocido y circulado entre diferentes dependencias del gobierno nacional. A pesar de que el proyecto fue elaborado por una dependencia del gobierno, hubo muchas dificultades internas, especialmente en los puntos relacionados con movilización y protesta social. Estas diferencias de concepción sobre ciertos asuntos del articulado llevaron a producir un número importante de versiones y una demora significativa. En el mes de diciembre de 2017, por fin se logró un consenso en el seno del gobierno en torno al proyecto de Ley³⁴.

En un taller realizado en diciembre de 2017, organizado por el Ministerio del Interior, en el que participaron representantes de las tres organizaciones acompañantes que lideraron el espacio nacional, de la Comisión de Diálogo, incluidos los miembros del Consejo Nacional de Participación, de organizaciones sociales y de gremios del sector privado, de asesores de la CSIVI – FARC y del Ministerio del Interior, fue analizada la última versión del articulado, ya consensuada en el interior del Gobierno. Los asistentes hicieron nuevas recomendaciones para mejorar el articulado y diseñaron una estrategia para su difusión pública, en la mira de obtener un respaldo social que aligerara la presentación del proyecto de ley al Congreso y respaldara su aprobación final. El Ministerio quedó de convocar una nueva reunión en enero-febrero de 2018 para concertar la estrategia de presentación del proyecto, a sabiendas de que no había podido entrar en el *fast track*, pero esa reunión nunca fue convocada, lo que prácticamente generó una brecha de comunicación entre el Gobierno, la Comisión de Diálogo y las organizaciones de la sociedad civil.

El gobierno remitió su propuesta a estudio de la CSIVI como paso previo a su presentación en el Congreso de la República. Desafortunadamente, no pudo lograrse el consenso necesario entre el gobierno y la CSIVI, lo que hasta la fecha ha impedido su radicación en el Congreso. El resultado final, bastante preocupante, es que hoy el país no cuenta con la ley de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta pacífica, elemento central del punto 2 del Acuerdo Final. Se cumplió el proceso, pero no ha sido posible lograr el producto. Y no existe plena seguridad de que el proyecto sea radicado en el corto plazo en el Congreso. No parece tener lugar dentro de las prioridades del nuevo gobierno³⁵.

El contenido del proyecto de Ley y la incidencia ciudadana

En este punto se presentará el contenido del proyecto de articulado de la Ley de Garantías consensuado en el gobierno nacional y se procederá a examinar qué tanto se incluyeron las iniciativas ciudadanas contenidas en el documento de lineamientos para la formulación de la Ley Estatutaria de Garantías, elaborado a partir de la consulta ciudadana.

Un asunto interesante de resaltar es el relacionado con la construcción de un proyecto de Ley con participación ciudadana. En Colombia no es común que las normas y las leyes se construyan bajo esa modalidad. En este caso, la apuesta del Acuerdo Final fue construir la Ley con una consulta ciudadana amplia, en el que distintos sectores pudieran deliberar y construir fórmulas que servirían

³⁴ Según el testimonio del Director de Participación del Ministerio, la versión consensuada del articulado fue la número 38.

³⁵ Las tres entidades acompañantes remitieron en el mes de octubre de 2018 una carta a la Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez, en la que solicitaban la posición del gobierno y las acciones realizadas en torno al proyecto de ley de garantías. Esa carta nunca obtuvo respuesta.

de insumo para la Ley definitiva. Esto de por sí constituye un avance en perspectiva de acuerdos entre la sociedad y el Estado para la producción de bienes públicos.

El proyecto consensuado en el seno del gobierno nacional contiene 39 artículos en IV títulos, así: I) Disposiciones generales; II) Garantías para el ejercicio de la participación; III) Promoción de la participación ciudadana; IV) Disposiciones finales.

En el artículo 1 se establece el objeto de la Ley: “...brindar las garantías y la promoción de los derechos de la participación ciudadana y a la asociación, establecidos en la Constitución Política de Colombia. En particular lo consagrado en los artículos 2, 37, 38, 40 y 103 de la Constitución Política”. El artículo 2 incluye nueve finalidades relacionadas con la garantía de la participación y el fortalecimiento de las organizaciones y los movimientos sociales:

- Garantizar los derechos políticos de los ciudadanos y ciudadanas, y de quienes como actores políticos se encuentran organizados como movimientos y organizaciones sociales.
- Propiciar, fomentar y garantizar a las organizaciones y los movimientos sociales el ejercicio de sus plenos derechos a constituirse de forma diversa y autónoma, a difundir sus plataformas, a ejercer la libertad de expresión y el disenso, a dinamizar la acción política y social a través de la movilización y la protesta pacífica.
- Fomentar y fortalecer los mecanismos de democracia directa y establecer un dialogo deliberante y público con el Estado.
- Garantizar la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y de ésta con el Estado.
- Brindar garantías a los movimientos y organizaciones sociales para su participación, movilización e interlocución con las autoridades estatales, nacionales, regionales y municipales.
- Adoptar medidas que permitan y promuevan el reconocimiento de los grupos históricamente discriminados como sujetos políticos por medio de su participación efectiva en la construcción de planes, propuestas, programas y políticas públicas.
- Brindar las garantías para el ejercicio de los mecanismos de control social de la gestión pública y de la rendición de cuentas.
- Fortalecer las organizaciones y movimientos sociales bajo el reconocimiento de que todas las formas de organización social contribuyen a la ampliación democrática del debate político y el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana como soporte fundamental de la democracia y la construcción de paz.
- Promover la construcción de una cultura política para la resolución pacífica de los conflictos garantizando la protesta pacífica y el disenso.

En el mismo sentido que en el documento de lineamientos de la Ley Estatutaria, elaborado con base en la consulta ciudadana, el proyecto de Ley contempla definiciones de organización social y movimiento social, pero, adicionalmente, incluye la definición de participación ciudadana, movilización y protesta social³⁶.

³⁶ Se entiende por organización social toda forma de asociación autónoma formal o no formal sin fines de lucro, establecida para el ejercicio de derechos individuales y colectivos, la incidencia en los asuntos públicos y colectivos, el control y vigilancia de la gestión pública, la búsqueda de la convivencia, la reconciliación y la construcción de la paz.

El capítulo 2 de la Ley versa sobre principios generales y deberes (artículo 4). Los principios incluidos son 13 y se refieren al deber del Estado de promover la democracia participativa; a reconocer el carácter universal y expansivo de la democracia participativa y su valor deliberativo; a plantear la complementariedad entre la democracia representativa y participativa; a la no discriminación y estigmatización de las organizaciones y movimientos sociales; al fomento de la asociatividad; fortalecimiento del tejido social y la reconciliación; al diálogo social; la transparencia; la rendición de cuentas; a la incidencia de las organizaciones y movimientos sociales en lo público; al reconocimiento de la diversidad y el pluralismo de las formas de participación ciudadana; reconocimiento del enfoque diferencial y de equidad de género; la representatividad y paridad; la movilización y la protesta pacífica; la autonomía de las organizaciones y movimientos sociales y la garantía de accesibilidad para una plena participación. No son los 21 principios incluidos en el documento de lineamientos, pero recogen el espíritu del resultado obtenido en la consulta ciudadana.

El otro punto que se aborda en el artículo 5 se refiere a los deberes de las organizaciones y los movimientos sociales basados en “los principios constitucionales, la promoción de la equidad, la igualdad de género, la paridad en las instancias de participación y en los espacios de deliberación, así como aquellos valores y deberes que autónomamente establezcan de acuerdo a su propia naturaleza”.

El título II versa sobre las garantías para el ejercicio de la participación. Se desarrolla en seis capítulos que incluyen: a) garantías de reconocimiento y autonomía; b) de acceso a la información pública; c) de respeto a la honra y goce de buen nombre en el ámbito público; d) garantías para el ejercicio de la participación; e) para el ejercicio del control social de la acción estatal; y f) para la movilización y la protesta pacífica.

La promoción de la participación es el objeto del título III y da cuenta de la financiación y las inversiones asociadas con la participación. En este capítulo se hace mención del Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia, e incluso se modifican algunos artículos de la Ley 1757 de 2015.

Por último, en el Título IV, sobre disposiciones finales, son creadas algunas instancias de seguimiento y verificación de cumplimiento de las garantías de participación de las organizaciones y movimientos sociales y se asigna al Ministerio Público la función de verificar tal cumplimiento de las garantías establecidas en esta Ley. De otro lado, se estipula que las entidades públicas responsables de los dispositivos de participación deben llevar a cabo evaluaciones de estos mecanismos con el propósito de mejorarlos, fortalecerlos y garantizar la participación equitativa de mujeres y hombres.

El proyecto define mecanismos de seguimiento de los acuerdos o compromisos adquiridos por las entidades públicas en espacios de diálogo social con las comunidades y organizaciones sociales. Estos mecanismos deben ser acordados en el momento de suscribir las actas de estos espacios de diálogo. El Ministerio Público y la Contraloría General de la República deben asumir la labor de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos.

Se entiende por movimientos social toda forma asociativa que agrupe varios individuos que persiga un objetivo común sin ánimo de lucro, que expresen una visión de valores y concepciones de sociedad y actúan en el escenario de lo público para crear, transformar, expresar o canalizar propuestas, solicitudes, reclamos y demandas colectivas, defensa de derechos o interlocución con el Estado.

Se entiende por participación ciudadana la intervención de individuos, grupos o colectividades, en representación de sus intereses en el acceso a bienes o servicios, el disfrute de los derechos, a influir en las decisiones de las autoridades encargadas en la toma de decisiones, en ejercer el control y supervisión sobre la gestión pública, en la construcción de acuerdo con autoridades y otros actores en temas de interés y beneficio colectivo y en todos aquellos asuntos que los afecten más allá de la interacción directa con el Estado. La participación ciudadana es un derecho, deber y una oportunidad. Se entiende por movilización y protesta pacífica el derecho de los ciudadanos a reunirse, a manifestarse pública y pacíficamente por diversos medios, con el propósito de exponer ideas de intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin legítimo. Comprende un atributo de la participación que permita al ciudadano (a) y las organizaciones y movimientos sociales la expresión de sus diferencias, intereses, posiciones y visiones de futuro de manera autónoma.

Por último, se establece que el Ministerio del Interior, doce meses después de sancionada la Ley, deberá adelantar una labor de recopilación normativa sobre todos los aspectos que regulan la participación ciudadana con el objeto de brindar una información más clara sobre el ordenamiento jurídico a las organizaciones y movimientos sociales³⁷.

Un examen comparativo del proyecto de Ley y de las propuestas ciudadanas contenidas en el documento de lineamientos revela que un buen número de las propuestas formuladas en los distintos foros de consulta a la ciudadanía fueron incluidas en el proyecto elaborado por el Gobierno Nacional, así como otras que fueron apareciendo en la discusión posterior a la consulta. Como se indicó anteriormente, en la construcción del proyecto participaron algunas organizaciones sociales que contribuyeron con nuevas fórmulas, relacionadas especialmente con su objeto y alcance. En la Tabla 4 (anexa) se presenta una síntesis de los puntos más importantes del proyecto de Ley y del documento de lineamientos con el objeto de identificar similitudes y diferencias entre uno y otro.

En términos de los objetivos propuestos se advierte una cierta similitud entre los dos, en cuanto se refieren a las garantías y derechos a la participación ciudadana. Una diferencia radica en que en el proyecto del gobierno no se menciona a la movilización y la protesta como un ejercicio de participación ciudadana³⁸. De otro lado, en el proyecto de lineamientos no se menciona el marco jurídico y normativo que cubre a la participación ciudadana y la organización y movilización social. Además, el proyecto de ley del gobierno incluye un apartado sobre finalidades de la Ley que en el documento de lineamientos no aparece estructurado como tal. Sin embargo, algunos de los puntos allí mencionados sí aparecen en el documento de lineamientos y son catalogados como garantías para la participación, la movilización y la protesta social.

En materia de definiciones los dos textos introducen dos conceptos centrales: organización social y movimiento social. Adicionalmente, en el proyecto de Ley se incluyen dos definiciones que no están en el apartado del documento de lineamientos: participación ciudadana y movilización y protesta pacífica. No obstante, vale la pena señalar que, en varios apartados, especialmente en el capítulo de enfoque del documento de lineamientos de la Ley Estatutaria, se tratan estos dos términos. Una lectura detallada de esas definiciones indica que hay afinidades en el enfoque general, aunque las diferencias están a la vista, especialmente en términos del carácter contencioso de la movilización y la protesta social, que propone el documento de lineamientos. En efecto, mientras en el proyecto de Ley se define el movimiento social como una asociación que actúa en lo público para presentar propuestas, solicitudes, reclamos y demandas colectivas, en el documento fruto de la consulta se señala que la acción de los movimientos sociales es claramente contenciosa, es decir, está ligada con reclamos y demandas que no han tenido solución a través de otros mecanismos de participación o de diálogo utilizados por la ciudadanía, las organizaciones o movimientos sociales. El gobierno introdujo definiciones con un sentido más colaborativo y de escenarios de visibilidad de diferencias en conceptos, opiniones y objetivos, mas no de confrontación entre actores.

El proyecto de Ley introduce y resalta los principios centrales de la democracia, a saber, su carácter universal, expansivo, participativo; la complementariedad entre democracia representativa y participativa y la deliberación como dispositivos centrales de la arquitectura democrática. Estos aspectos no son incluidos en el documento de lineamientos, aunque el listado de principios refleja estas mismas nociones, sin que sean utilizadas las mismas palabras. En ese sentido, hay cercanía de enfoques, por lo menos en el terreno más conceptual. Eso se refleja en aspectos que comparten los dos textos, en particular las referencias a la autonomía, la asociatividad, la no discriminación, el

³⁷ Es lo mismo que establece la ley 1757 en su último artículo, dando un plazo más corto de seis meses, obligación aún no cumplida por el gobierno nacional.

³⁸ Ese fue uno de los puntos que causó mayor controversia y disenso en el seno del gobierno, especialmente de parte de agencias como el Ministerio de Defensa y el de Minas y Energía.

fortalecimiento de los actores sociales, su incidencia y el derecho al control social; la transparencia y la rendición de cuentas, el diálogo social, la diversidad, la equidad de género y la democracia interna de las organizaciones y los movimientos sociales.

El documento de lineamientos no incluye explícitamente los deberes que tienen las organizaciones y los movimientos sociales en el ejercicio de la participación, sea por vías institucionales, sea por vía de la movilización social. Sin embargo, en el apartado referido a las condiciones para la adquisición progresiva de derechos, se indica que “se deben retomar y profundizar las responsabilidades de la ciudadanía en el ejercicio de la participación ciudadana que fueron consagrados por la Ley 1757 de 2015, extendidos a los movimientos y organizaciones sociales”.

El tema central de garantías guarda bastante similitud entre uno y otro documento, aunque con un ordenamiento distinto. Es importante resaltar que el gobierno acogió en el proyecto de ley buena parte de las propuestas formuladas por la ciudadanía y consignadas en el documento de lineamientos, así como algunos de los instrumentos planteados en los foros, por ejemplo, el registro de organizaciones y movimientos sociales y el Observatorio de participación ciudadana.

Los dos documentos plantean el tema de la financiación y las fuentes de recursos. Sin embargo, el de lineamientos sugiere una mayor diversidad de fuentes de financiación para el ejercicio de la participación y para el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales. En efecto, las propuestas de la ciudadanía apuntan en varias direcciones:

- Rentas nuevas provenientes de parafiscalidad en la forma de una estampilla, o un impuesto, correspondiente al 1% del valor de los contratos de obra pública que celebran las entidades públicas, a pagar por parte de los contratistas.
- Apropiaciones presupuestales (en todos los niveles territoriales de la gestión estatal).
- Recursos de cooperación internacional.
- Donaciones de privados.
- Recursos de los Programas de Responsabilidad Social Empresarial que aspiren a obtener beneficios tributarios.

Este tema no deja de ser relevante, pues más allá de la voluntad de las partes, del conocimiento y de la información disponibles, la participación requiere de recursos para solventar todas las actividades relacionadas con su ejercicio. La ley 1757 introdujo un capítulo sobre financiación de la participación, que se complementaría muy bien con las propuestas que puedan ser incluidas en el proyecto de ley de garantías.

Por último, el documento de lineamientos incluye dos asuntos que no fueron contemplados con igual relevancia en el proyecto de Ley del gobierno: las condiciones y los instrumentos. La consulta a través de los foros y del espacio virtual produjo iniciativas sobre deberes y responsabilidades de las organizaciones y movimientos sociales, alianzas y articulaciones, democracia interna en la toma de decisiones, etc., que no figuran de esa manera en el proyecto de ley, pero que pueden ser leídos entre líneas en algunos de sus apartados. La cuestión en si es el lugar y la relevancia de ese tema es el mismo en la estructura de los dos documentos, lo que no parece ser el caso. Por ejemplo, uno de los puntos no mencionados explícitamente en el proyecto de ley es el referido a la elaboración de la política de promoción, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones y movimientos sociales. Esta es una necesidad planteada y reivindicada en la consulta ciudadana, que posee un gran valor para los líderes y lideresas de las organizaciones sociales.

Como puede advertirse en el análisis de ambos documentos, existen importantes elementos del Proyecto de Ley que fueron el resultado del diálogo y la construcción colectiva en los foros ciudadanos.

Indudablemente, existía un ambiente propicio para aceptar las propuestas de cada uno y para llegar a consensos. Obviamente, la ciudadanía no esperaba que fueran tenidas en cuenta todas las propuestas formuladas, pero sí existe la certeza de que el resultado del ejercicio democrático de consulta se reflejó en buena parte en el contenido del proyecto de Ley, gracias a la apertura del gobierno central, en cabeza del Ministerio del Interior, para su formulación.

La preocupación radica en que este esfuerzo conjunto puede no obtener los frutos esperados, es decir, la aprobación de la ley. Todo parece indicar que no es una prioridad del actual gobierno de sacar adelante los proyectos y normas establecidos en el Acuerdo Final. Incluso, lo que se advierte es un retroceso en materia de las apuestas y las actividades consignadas en el Acuerdo Final.

La formulación de propuestas como ejercicio de gobernanza

Puede decirse que la deliberación ciudadana en los foros y en el espacio virtual, realizada en condiciones adversas de tiempo y recursos, fue un ejercicio de gobernanza democrática en tanto creó un espacio abierto de construcción de propuestas y propició, antes y después de la consulta, un contacto con diferentes actores (FARC, gobierno, CSIVI, cooperación internacional), siempre en la mira de esbozar los lineamientos que servirían de base para la formulación del proyecto de ley de garantías aludido en el Acuerdo Final.

Entre los factores que favorecieron ese ejercicio, sobresalen dos que no pueden dejar de ser mencionados: de un lado, el alto grado de interés de las organizaciones sociales participantes en el proceso de consulta³⁹ y su disposición a intercambiar puntos de vista, debatir opiniones diferentes y, en algunos casos, opuestas, y construir consensos que en últimas fortalecerían el ejercicio de la participación ciudadana en los distintos rincones del país. Es cierto que pudieron participar más líderes y lideresas, en representación de sectores sociales que no pudieron intervenir en los foros, pero el muy corto plazo para la convocatoria y las dificultades en materia de recursos impidieron que la cifra de asistentes fuera mayor.

El otro factor fue la disposición del Gobierno, a través del Ministerio del Interior, y de las FARC a sacar adelante la consulta, aunque esa disposición fue diferente en cada caso. En lo que respecta a las FARC, desde los primeros acercamientos realizados por las entidades acompañantes (CINEP, Foro y Viva la Ciudadanía) en La Habana se notó su gran interés en la organización del espacio nacional. Avalaron la metodología propuesta y, luego de firmado el Acuerdo, fueron activos en la CSIVI para asegurar que la consulta tuviera lugar y rindiera buenos frutos. En cuanto al gobierno nacional, hay que distinguir dos momentos en los que su rol fue diferente: en la fase del diseño de la consulta, su idea era la de organizar un evento nacional que permitiera recoger insumos ciudadanos para la formulación de la ley. Por eso, no fueron muy receptivos a la propuesta inicial de las entidades acompañantes, como lo manifestaron en la breve reunión realizada con los negociadores del Gobierno en La Habana y, posteriormente, en la reunión de las tres entidades con la mesa de negociación en pleno.

Más adelante, cuando la CSIVI solicitó a las entidades iniciar el proceso, el gobierno aceptó sin mucho agrado la metodología, e inmediatamente señaló que no contaban con todos los recursos requeridos para su aplicación.

Otra cara mostró el gobierno cuando le fue entregado el documento de lineamientos por parte del Consejo Nacional de Participación. En ese momento, el gobierno, a través del Ministerio del Interior, fue muy activo en generar el espacio para facilitar el trabajo de la Comisión de Diálogo, interactuó

³⁹ Nos referimos específicamente a las organizaciones sociales, pues los gremios empresariales, invitados formalmente a las deliberaciones, nunca acudieron a la cita. Solamente en el taller de diciembre de 2018, organizado por el Ministerio del Interior, se hicieron presentes para formular su respaldo al proyecto de ley.

con las entidades acompañantes, con el Consejo de Participación y fue incorporando poco a poco a otros actores para enriquecer el contenido del proyecto de ley. El taller de diciembre de 2017, organizado por el Ministerio del Interior, es muestra de esa voluntad de mejorar el proyecto de ley. Luego, en la negociación de este último en el seno del gobierno, el Ministerio puso su empeño para sacar adelante la iniciativa.

El otro actor relevante fue el Consejo Nacional de Participación. En el momento de la organización del espacio nacional el Consejo era una entidad recién conformada, que no contaba con la totalidad de sus integrantes y que, por tanto, no había logrado cohesión interna ni un norte de trabajo suficientemente claro como para enfrentar la tarea que el Acuerdo Final les encomendaba. Por eso los negociadores en La Habana decidieron solicitar el acompañamiento del CINEP, Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía. No obstante, el Consejo era la entidad indicada para hacerlo, lo que demuestra un buen criterio de la mesa de negociación. La organización del espacio nacional era una excelente oportunidad para que el Consejo asumiera su rol y mostrara ante la opinión pública el liderazgo en el tema de participación ciudadana.

Sin embargo, el Consejo no aprovechó del todo esa oportunidad de oro que le puso en bandeja la mesa de negociación de La Habana. Aunque designó una comisión para trabajar conjuntamente con las entidades acompañantes, la que en términos generales cumplió su cometido, hubo desde un comienzo cortes de comunicación entre la comisión delegada y el pleno del Consejo, que impidieron que este último estuviera más presente en la organización y desarrollo de los escenarios de la consulta (los foros regionales y el foro nacional). Además, hubo fisuras internas desde un comienzo en torno al funcionamiento del Consejo y, en particular, al manejo de esta tarea. Varios integrantes del Consejo se desentendieron del asunto e, incluso, la entidad representante de las ONG, la Confederación Colombiana de ONG, decidió por su cuenta hacer una consulta on line y desconocer de esa manera la consulta realizada a través del espacio nacional. Estas y otras circunstancias de la dinámica interna del Consejo impidieron un ejercicio más fluido y visible de su rol como encargado y responsable de la organización y ejecución de este importante proceso de consulta.

En ese sentido, si bien puede decirse que este fue un ejercicio de gobernanza que, al final, logró su cometido (la realización de la consulta y la redacción del documento de lineamientos), hubo algunos lunares, ya señalados, que impidieron que el proceso tuviera mayor fuerza en su resultado más importante, a saber, la radicación del proyecto de ley en el Congreso y su estudio y aprobación por el Legislativo. Este hecho no obedeció solamente a la falta de un mayor liderazgo del Consejo Nacional de Participación en el impulso del proyecto de ley ante el Congreso y ante la opinión pública⁴⁰. Hubo factores de carácter político que incidieron de manera determinante: de un lado, el triunfo del No en el plebiscito de 2016, que dio un gran poder de negociación –inesperado, es cierto– a los opositores del Acuerdo de La Habana y que alentaron a un sector de la sociedad, influido por los promotores del No, a restar legitimidad al Acuerdo y a su implementación. De otro, el cambio en la correlación de fuerzas en el seno del Congreso, producto del resultado del plebiscito. La coalición de gobierno se fue desmoronando ante la pérdida parcial de legitimidad del Acuerdo, hecho que redujo el poder de negociación del ejecutivo con el legislativo para sacar adelante la implementación legislativa del Acuerdo. Y, por último, la complejidad misma del Acuerdo (más de 500 acciones concertadas entre el Gobierno y las FARC, entre las cuales una inmensa labor legislativa), que hizo que el Gobierno y el Congreso dieran prioridad a otros proyectos de ley y de reforma constitucional. La participación ciudadana y las garantías para su ejercicio dejaron de ser prioridad para ambos, lo que impidió que el proyecto de Ley de Garantías pudiera entrar en el fast track y, luego, en el paquete de proyectos de urgencia presentados por el gobierno de Santos en el último período de sesiones del Congreso.

⁴⁰ No obstante, hay que reconocer la iniciativa que tuvo constantemente la Comisión de diálogo y el rol de liderazgo que asumió ante la escasa iniciativa del Consejo Nacional de Participación.

Así, la tarea de elaboración de los lineamientos para el proyecto de ley fue, en términos generales, exitosa, no así el resultado final (la presentación y aprobación del proyecto por el Congreso de la República). Fueron dos caras contrastantes de una misma moneda. La consulta como proceso deliberativo y como encuentro de voces diferentes (a pesar de la inasistencia de los gremios empresariales, invitados permanentemente a la discusión) fue un claro ejemplo de cómo la participación ciudadana es posible y efectiva cuando se generan las condiciones sociales y políticas para su ejercicio. El Espacio Nacional fue un “panel consultivo de participación” en los términos de Archon Fung, e, incluso, una “colaboración participativa para la solución de problemas”, en este caso, las garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales, incluida la movilización y la protesta social. La elaboración del documento de lineamientos y el hecho de que el gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, fuera receptivo a muchas de ellas, muestra que el espacio nacional se convirtió en un factor de contrapeso social en la implementación del Acuerdo de La Habana.

Hasta ese punto, el ejercicio fue una muestra de gobernanza democrática. Sin embargo, otra cosa sucedió cuando el Ministerio del Interior quiso consensuar el proyecto de ley. Varios ministerios y agencias estatales plantearon su desacuerdo con algunas de las propuestas de garantías, especialmente en lo relacionado con la inclusión en el proyecto de referencias a la movilización y la protesta social, lo que llevó a constantes modificaciones del articulado elaborado inicialmente por el Ministerio del Interior. Además, el gobierno no encontró las condiciones adecuadas para la presentación del proyecto al Congreso, entre otras porque tampoco logró un consenso total con las FARC en el seno de la CSIVI, y –como ya se indicó– no logró el espacio para radicar el proyecto en el Congreso para su estudio y aprobación.

En otras palabras, el consenso ciudadano logrado en el espacio nacional tuvo eco en el Ministerio del Interior, logró un consenso, mediando algunos cambios, en el resto de agencias del gobierno, pero no pudo encontrar las condiciones para que la CSIVI y el poder legislativo lo acogieran. Como no hubo una fuerza ciudadana que impulsara el proyecto desde los escenarios de la sociedad civil, por las razones ya señaladas, la correlación de fuerzas entre los diferentes actores operó en contra de las organizaciones sociales que con entusiasmo acudieron a la cita del espacio nacional. Una vez más, la fisura entre sociedad civil y sociedad política –con algunas pocas excepciones en esta última– se hicieron evidentes, y una vez más la participación, exitosa como práctica ciudadana, no pudo ser incidente en el resultado final del proceso. Este demostró que las asimetrías de poder se redujeron levemente, pero la brecha sigue siendo enorme para que la sociedad civil pueda convertirse en un poder de contrapeso al dominio de las élites que de tiempo atrás han manejado las decisiones públicas a su antojo y conveniencia.

Tabla 4. Contenidos del proyecto de Ley y el documento de lineamientos de la Ley Estatutaria

CONTENIDO	LINEAMIENTOS DE LA LEY ESTATUTARIA	PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DEL GOBIERNO NACIONAL	OBSERVACIONES
DISPOSICIONES GENERALES OBJETO	“Regular los principios, los derechos, las garantías y los instrumentos para el ejercicio de la participación ciudadana, la movilización y la protesta social por parte de las organizaciones y movimientos sociales”.	Brindar las garantías y la promoción de los derechos de la participación ciudadana y a la asociación, establecidos en la Constitución Política de Colombia. En particular lo consagrado en los artículos 2, 37, 38, 40 y 103 de la Constitución Política	Si bien los objetos no son iguales si se advierte una similitud en cuanto se refieren a las garantías y derechos a la participación ciudadana. Una diferencia radica en que en el proyecto del gobierno no se menciona a la movilización y la protesta como un ejercicio de participación ciudadana. De otro lado, en el proyecto de lineamientos, no se menciona el marco jurídico y normativo que cobija a la participación ciudadana y la organización y movilización social.
FINALIDADES		1. Garantizar los derechos políticos de los ciudadanos y ciudadanas, y de quienes como actores políticos se encuentran organizados como movimientos y organizaciones sociales. 2. Propiciar, fomentar y garantizar a las organizaciones y los movimientos sociales el ejercicio de sus plenos derechos a constituirse de forma diversa y autónoma, a difundir sus plataformas, a ejercer la libertad de expresión y el disenso, a dinamizar la acción política y social a través de la movilización y la protesta pacífica. 3. Fomentar y fortalecer los mecanismos de democracia directa y establecer un dialogo deliberante y público con el Estado. 4. Garantizar la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y de ésta con el Estado. 5. Brindar garantías a los movimientos y organizaciones sociales para su participación, movilización e interlocución con las autoridades estatales, nacionales, regionales y municipales. 6. Adoptar medidas que permitan y promuevan el reconocimiento de los grupos históricamente discriminados como sujetos políticos por medio de su participación efectiva en la construcción de planes, propuestas, programas y políticas públicas. 7. Brindar las garantías para el ejercicio de los mecanismos de control social de la gestión pública y de la rendición de cuentas. 8. Fortalecer las organizaciones y movimientos sociales bajo el reconocimiento de que todas las formas de organización social contribuyen a la ampliación democrática del debate político y el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana como soporte fundamental de la democracia y la construcción de paz. 9. Promover la construcción de una cultura política para la resolución pacífica de los conflictos garantizando la protesta pacífica y el disenso.	El documento de lineamientos no cuenta con un apartado de finalidades como el proyecto de Ley. Sin embargo, algunos de los puntos que están mencionados como finalidades si aparecen en el documento de lineamientos. Aparecen como garantías.

DEFINICIONES

“Organización social: Toda forma de asociación autónoma en defensa de intereses y objetivos con el propósito de incidir en decisiones públicas y en la construcción de bienes públicos. Puede ser formal o de hecho, y se expresa de manera singular o como resultado de una articulación con otras organizaciones”.

“Movimiento social: Formas permanentes de interacción social colectiva de carácter contencioso, no necesariamente institucionales, que expresan valores y concepciones de sociedad y ponen en escenarios públicos reclamos y demandas particulares para conseguir soluciones más generales, estables e incluyentes. Esto supone la puesta en escena de desafíos colectivos, la concepción de objetivos comunes, la potenciación de la solidaridad y el mantenimiento de la acción colectiva”.

Organización Social. Se entiende por organización social toda forma de asociación autónoma formal o no formal sin fines de lucro, establecida para el ejercicio de derechos individuales y colectivos, la incidencia en los asuntos públicos y colectivos, el control y vigilancia de la gestión pública, la búsqueda de la convivencia, la reconciliación y la construcción de la paz.

Movimiento Social. Se entiende por movimientos social toda forma asociativa que agrupe varios individuos que persiga un objetivo común sin ánimo de lucro, que expresan una visión de valores y concepciones de sociedad y actúan en el escenario de lo público para crear, transformar, expresar o canalizar propuestas, solicitudes, reclamos y demandas colectivas, defensa de derechos o interlocución con el Estado.

Participación ciudadana. Se entiende por participación ciudadana la intervención de individuos, grupos o colectividades, en representación de sus intereses en el acceso a bienes o servicios, el disfrute de los derechos, a influir en las decisiones de las autoridades encargadas en la toma de decisiones, en ejercer el control y supervisión sobre la gestión pública, en la construcción de acuerdo con autoridades y otros actores en temas de interés y beneficio colectivo y en todos aquellos asuntos que los afecten más allá de la interacción directa con el Estado. La participación ciudadana es un derecho, deber y una oportunidad.

Movilización y protesta pacífica. Se entiende por movilización y protesta pacífica el derecho de los ciudadanos a reunirse, a manifestarse pública y pacíficamente por diversos medios, con el propósito de exponer ideas de intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin legítimo.

En el proyecto de Ley se incluyen dos definiciones que no están en el apartado del documento de lineamientos: participación ciudadana y movilización pacífica. Pero, en varios apartados, especialmente en el capítulo de enfoque del documento de lineamientos de la Ley Estatutaria, se tratan estos dos términos.

Una diferencia notoria, en la definición del concepto de Movimiento social, en el documento de Lineamientos, es que está ligada con la idea de la contención. Mientras en el proyecto de Ley se define el movimiento social como una asociación que actúa en lo público para presentar propuestas, solicitudes, reclamos y demandas colectivas, en el documento de Lineamientos se establece que la acción de los movimientos sociales es claramente contenciosa, es decir, está ligada con reclamos y demandas que no han tenido solución a través de otros mecanismos de participación o de diálogo.

PRINCIPIOS GENERALES Y DEBERES

Principios

1. Autonomía de las organizaciones y movimientos sociales
2. Protección contra los actos de discriminación e injerencia
3. Enfoque de realización efectiva de los derechos
4. Promoción de la participación y la cultura democrática
5. Asociatividad
6. Incidencia y Control Social
7. Transparencia y Rendición de Cuentas
8. Diálogo Social y Deliberación Pública
9. Promoción de una cultura de Paz, Reconciliación y Convivencia
10. Igualdad y No Discriminación

Principios

1. Democracia Participativa
2. Carácter universal de la democracia participativa
3. Carácter expansivo de la democracia participativa
4. Complementariedad entre la democracia representativa y participativa
5. Democracia deliberativa
6. No discriminación y estigmatización de las organizaciones y movimientos sociales
7. Fomento de la asociatividad
8. Fortalecimiento del tejido social y la reconciliación
9. Diálogo social
10. Transparencia
11. Rendición de cuentas
12. Incidencia de las organizaciones y movimientos

El proyecto de Ley introduce y resalta los principios centrales de la democracia, a saber, su carácter universal, expansivo, democracia participativa; complementariedad entre democracia representativa y participativa y deliberación. Estos puntos no son incluidos en el documento de lineamientos. Algunos puntos en común entre los dos documentos están referidos a la autonomía, asociatividad, no discriminación, fortalecimiento, incidencia, control social, transparencia, rendición de cuentas, diálogo social, diversidad, equidad de género, democracia interna.

De otra parte, tampoco se incluyen explícitamente los deberes que tienen las organizaciones y

	11.Fortalecimiento, permanencia y desarrollo de las organizaciones y movimientos sociales 12.Diversidad y pluralidad 13.Progresividad 14.Solidaridad 15.Enfoque diferencial 16.Enfoque de género 17.Enfoque territorial 18.Paridad, Alternancia y Universalidad 19.Representatividad 20.Democracia interna 21.Ampliación de la presencia e incidencia de las organizaciones y movimientos en los mecanismos e instancias de participación política y ciudadana	sociales en lo público 13.Reconocimiento de la diversidad y el pluralismo de las formas de participación ciudadana 14.Reconocimiento del enfoque diferencial y de equidad de género 15.Representatividad y paridad 16.Movilización y protesta pacífica 17.Autonomía de las organizaciones y movimientos sociales 18.Garantía de accesibilidad para una plena participación. Deberes Las organizaciones y los movimientos sociales deben conducir sus acciones con base en los principios constitucionales, la promoción de la equidad, la igualdad de género, la paridad en las instancias de participación y en los espacios de deliberación, así como aquellos valores y deberes que autónomamente establezcan de acuerdo con su propia naturaleza	los movimientos sociales en el documento de lineamientos. Pero, se indica que: “se deben retomar y profundizar las responsabilidades de la ciudadanía en el ejercicio de la participación ciudadana que fueron consagrados por la Ley 1757 de 2015, extendidos a los movimientos y organizaciones sociales” (apartado de condiciones para la adquisición progresiva de derechos)
GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO DE LA PARTICIPACIÓN	1.Derechos y garantías de reconocimiento y respeto de la autonomía 2.Derechos y garantías de acceso 3. Derechos y garantías para el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales. 4. Derechos y garantía de protección 5.Derechos y garantías de promoción de las organizaciones y movimientos sociales 6.Derechos y garantías para ampliar la incidencia de las organizaciones y movimientos sociales	1.Garantías de reconocimiento y autonomía 2. Garantías de acceso a la información pública 3. Garantías de respeto a la honra y goce de buen nombre en el ámbito público 4.Garantías para el ejercicio de la participación 5. Garantías para el ejercicio del control social de la acción estatal 6.Garantías para la Movilización y Protesta Pacífica.	El tema de garantías guarda bastante similitud entre uno y otro documento, aunque con un ordenamiento distinto. Es importante resaltar que el gobierno, en el proyecto de Ley, acogió las propuestas realizadas por la ciudadanía y consignadas en el documento de lineamientos, referidas al registro de organizaciones y movimientos sociales; observatorio de participación ciudadana, entre otros.
PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Sistema de Apoyo para el Fortalecimiento de Organizaciones y Movimientos Sociales. -Rentas nuevas provenientes de parafiscalidad en la forma de una estampilla, o un impuesto, del 1% del valor de los contratos de obra pública, a pagar por los/las contratistas, que celebran las entidades públicas. -Apropiaciones presupuestales (de todos los niveles territoriales). -Recursos de cooperación internacional. -Donaciones de privados. -Recursos de los Programas de Responsabilidad Social Empresarial que aspiren a obtener beneficios tributarios.	Recursos de la participación ciudadana Fuentes de financiación Recursos del Fondo para la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia Inversiones asociadas a la participación ciudadana	Los dos documentos plantean un punto relacionado con la financiación y las fuentes. Sin embargo, en el caso del documento de lineamientos se presentan muchas más fuentes de financiación para el ejercicio de la participación y fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales.

DISPOSICIONES FINALES		Seguimiento y acompañamiento a las Garantías de Participación de los Movimientos y Organizaciones Sociales -Instancias de seguimiento y verificación de cumplimiento de las garantías de participación de los movimientos y organizaciones sociales -Evaluación de los mecanismos de participación en las instancias administrativas -Garantías de seguimiento de los acuerdos -Recopilación normativa	Estos puntos son tratados en un punto concreto en el proyecto de Ley. En el documento de lineamientos se mencionan en varios apartados: condiciones y garantías
CONDICIONES	-Disposiciones que posibilitan la adquisición progresiva de derechos de los movimientos y organizaciones sociales -Establecimiento de los deberes y responsabilidades que se adquieren al participar o intervenir en el escenario público -Responsabilidad de los dirigentes o representantes de las organizaciones y movimientos sociales --Representatividad de las organizaciones y los movimientos sociales. -Organizaciones y movimientos sociales deben implementar un conjunto de valores, principios, instrumentos democráticos, promuevan y respeten los derechos humanos y del ambiente. -Responsabilidad de las organizaciones y movimientos sociales de establecer mecanismos de democracia interna para la toma de decisiones, para la elección de sus dirigentes y para elegir a los representantes a los diferentes espacios de participación. -Reconocimiento y estímulo a la concreción y funcionamiento de alianzas y articulaciones entre diferentes actores colectivos en la búsqueda de sus apuestas y para el fortalecimiento de la democracia participativa.		Estos puntos consagrados en el apartado de condiciones, del documento de lineamientos, se retoman en otros puntos del proyecto Ley: deberes y responsabilidades de las organizaciones y movimientos sociales, alianzas y articulaciones, democracia interna, etc.
INSTRUMENTOS	1.Sistema de Registro y Caracterización de Organizaciones y Movimientos sociales 2.Incentivos a la participación de organizaciones y movimientos sociales 3.Reparación colectiva para el fortalecimiento de organizaciones y movimientos sociales 4. Sistema de apoyo para el fortalecimiento de organizaciones y movimientos sociales 5. Instrumentos para el seguimiento y verificación de acuerdos – Acción de cumplimiento 6. Observatorio de organizaciones y movimientos sociales 7. Protocolos para garantizar la movilización y la protesta 8. Garantías de seguridad y protección para		La mayoría de estos puntos están incluidos en el proyecto de Ley, especialmente en lo concerniente a garantías. Por ejemplo, se establecen artículos específicos para las garantías de incidencia, de participación en la implementación del Acuerdo Final, garantías individuales y colectivas especiales de seguridad y protección de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales. Uno de los puntos que no se mencionan en el Proyecto de Ley es el referido a la elaboración de la política de promoción, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones y movimientos sociales.

	organizaciones y movimientos sociales y sus integrantes 9. Participación de las organizaciones y movimientos sociales en la construcción de la paz territorial 10. Política Pública de Promoción, fortalecimiento y desarrollo de organizaciones y movimientos sociales		
GARANTÍAS PARA SECTORES Y POBLACIONES ESPECÍFICAS	Inclusión de un conjunto de iniciativas específicas relacionadas con instancias de participación, organizaciones sociales y grupos poblacionales.		Este punto no se incluyó en el proyecto de Ley.

Bibliografía

Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/Texto-completo-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-conflicto.aspx>.

Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (eds.) (2006). La disputa por la construcción democrática en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.

Foro Nacional por Colombia (2011). Trayectorias de las Participación Ciudadana en Colombia. Documento de Trabajo. Bogotá. Recuperado de https://docs.google.com/document/d/1DVV-K4LCCDn-3USBW8BDJ4psG99Rp_evgyN4wHYqq0/edit?hl=es&pref=2&pli=1

Fung, Archon y Wright, Eric O. (s.f.), Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

_____ (2003) "Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences", en: The Journal of Political Philosophy, Vol. 11, N° 3.

_____ (2006) "Varieties of participation in complex governance", en: Public Administration Review, Vol 66, Supplement 1, December, pp.66-75.

Gurza, Adrián, Carlos, Euzeneia, Dowbor, Monika y Szwako, José (2017). Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agencia. Texto para discussão CEM, 019, 3-40. São Paulo. Centro de Estudos da Metrópole.

Le Galès, P., (1998), "Régulation, gouvernance et territoire", en Commaille, J. y Jobert, B. (dirs.), La régulation politique à paraître, Paris, Presses de Sciences Po.

Misión de Observación Electoral, (2012). Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia -20 años de Ilusiones- Bogotá.

Roth Deubel, André-Nöel, (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación, Bogotá, Ediciones Aurora.

Ruano de la Fuente, José Manuel, (2002). "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítica", Ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, en línea: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>

Urán, Omar A. (2007), "La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente. Los casos de Manchester, Medellín y Porto Alegre", en Controversia, N° 189, pp. 173-211.

Velásquez, Fabio y González, Esperanza, (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.

Velásquez Fabio y González, Esperanza, (2005). La Reforma de la Ley de Participación en Colombia. Una experiencia de gobernanza democrática, CIESAS, Revista Desacatos No. 49, Jalapa, México, 2005.

_____ (2008), "Institucionalidad participativa en Colombia: balance y retos", en: Sociedad civil y nuevas institucionalidades democráticas en América Latina: dilemas y perspectivas", Sao Paulo: Instituto Pólis e Inesc, pp. 125-149.

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA
Cra. 4 A #27-62 Tel: (57-1) 282 2550 Bogotá D. C. Colombia
info@foro.org.co / www.foronacional.org



@foronacionalcol



/foronacional