TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA LOCAL EN COLOMBIA[1]

Alfredo Ramírez Nárdiz
Universidad Libre, Barranquilla, Colombia

RESUMEN:

La democracia participativa, utilizada adecuadamente, puede constituirse en herramienta ideal para mejorar los niveles de transparencia de las administraciones locales. En el presente texto se analiza la regulación y experiencia colombiana con el cabildo abierto y la consulta popular como mecanismos participativos. Se busca analizar su posible utilidad para contribuir a una mayor transparencia de la acción de gobierno local y, derivado de ello, a unas mejores relaciones entre los gobernantes locales y sus ciudadanos. La conclusión a la que se llega es que ambos mecanismos participativos suponen una importante ayuda a la mejora de la gobernanza local, así como a la protección de los intereses locales y los derechos de los vecinos del municipio.

ABSTRACT:

Participatory democracy, used properly, can be an ideal tool to improve the transparency levels of local administrations. In this paper it is analyzed the colombian regulation and experience with the town meeting and the referéndum as participatory mechanisms. The intention is to analyze its possible utility to contribute to a bigger transparency of the local government action and, because of that, to better relations between the local rulers and their citizens. The conclussion achieved is that both participatory mechanisms are an important help to the local governance improvement, as well as to the protection of the local interests and the rights of the municipality neighbours.

PALABRAS CLAVE:

Colombia. Democracia participativa. Transparencia. Cabildo abierto. Consulta popular.

KEY WORDS:

Colombia. Participatory democracy. Transparency. Town meeting. Referendum.

---

1 Este texto es producto del proyecto de investigación «Transformaciones democráticas y democracia participativa» perteneciente al grupo de investigación «Poder público y ciudadanía» de la Universidad Libre, Seccional Barranquilla, Colombia.

1. Introducción

En el presente texto se busca exponer sucintamente tanto la regulación como algunas experiencias participativas locales colombianas propias de la consulta popular y el cabildo abierto para, desde su conocimiento, tratar de defender la tesis de la utilidad de la democracia participativa como una herramienta válida para mejorar los niveles de transparencia de las administraciones públicas y, en particular, de la acción política, permitiendo a los ciudadanos no sólo tomar un partido más activo en la vida pública, sino, especialmente, ejercer un control y una fiscalización más intensa de toda acción de gobierno.

Se parte de considerar la consulta popular y el cabildo abierto como partes de un todo al que es posible referirse como democracia participativa, y al que se podría definir como aquel conjunto de instrumentos jurídicos que tienen por objeto mejorar tanto los niveles de participación política de los ciudadanos, como la capacidad de control de los mismos sobre sus gobernantes, buscando como finalidad última la mejora de la democracia (Ramírez Nárdiz, 2012: 109). El concepto de democracia participativa que aquí se asume (y que no busca en absoluto ser excluyente, sino que es perfectamente consciente de que es uno entre otros utilizados recurrentemente tanto por la jurisprudencia como por la doctrina) considera a la misma como un complemento de la democracia representativa, que busca mejorarla, no substituirla, que en el presente tiene una repercusión y relevancia eminentemente locales (Canales Aliende, 2005: 191-201) y que mayoritariamente se construye sobre dinámicas de abajo a arriba (del pueblo a los gobernantes) y no al revés.

2. Democracia participativa en Colombia

La democracia participativa es una firme apuesta de la Constitución Política de Colombia de 1991 (Leiva-Ramírez, E. y Muñoz-González, A. L., 2011: 124-131), que cita la participación ya en su preámbulo para definir a continuación en su artículo 1 a Colombia como una sociedad participativa. En los artículos 40 y 103 regula los distintos instrumentos participativos considerando como tales al referendo, el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa legislativa popular, la revocatoria de mandato y el cabildo abierto. La regulación constitucional es desarrollada por la Ley 134 de 1994, reformada en dos ocasiones por la Ley 741 de 2002 y la Ley 1757 de 2015. Igualmente, la Corte Constitucional de Colombia, en una sostenida jurisprudencia que comienza con la Sentencia C-180 de 1994, ha sostenido con firmeza que la participación es uno de los pilares del modelo de Estado que surge de la Constitución de 1991 y que esta participación no ha de limitarse a lo estrictamente político, sino que tiene una naturaleza transversal que debe extenderse a todos los ámbitos sociales.

Sin embargo, aún y estas decididas regulación y jurisprudencia, la democracia participativa colombiana nunca ha disfrutado de un desarrollo práctico especialmente reseñable, siendo la materialización de la misma poco relevante, cuando no escasa. Así, en el ámbito nacional apenas ha habido (desde 1991) un referendo y un plebiscito (el plebiscito por la paz de octubre de 2016 en el que la ciudadanía votó en contra de los

acuerdos del Gobierno con las FARC[2]), no ha habido iniciativas legislativas populares que hayan generado una nueva ley y no se han producido ni consultas populares ni revocatorias de mandato, por estar excluidas estas últimas del ámbito nacional.

Sin ser radicalmente diferente, la realidad participativa local colombiana sí ha sido un poco más halagüeña e instrumentos participativos como las consultas populares, los cabildos y las revocatorias se han intentado más y se han materializado más en los municipios colombianos (Registraduria Nacional del Estado Civil, 2017). Los motivos acostumbran a ser los mismos que hacen que este fenómeno de mayor éxito local se reproduzca en prácticamente todos los países europeos y americanos. Por un lado, giran alrededor de la mayor facilidad de reunir los apoyos populares necesarios para iniciar el proceso en el ámbito local, y por el otro, en los menores riesgos y mayores beneficios políticos potenciales que cualquier alcalde puede obtener promoviendo o, cuando menos, no oponiéndose a la convocatoria de instrumentos participativos en su localidad.

3. La consulta popular local y el cabildo abierto

La consulta popular se recoge en los arts. 50-57 de la Ley 134 de 1994 y se define en el art. 8 como la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, de distrito o local, es sometida por el Presidente -con firma de los ministros y con aceptación del Senado-, el gobernador o el alcalde -con aceptación del concejo o la junta administrativa local, según el caso- a la decisión de la ciudadanía.

Para convocarla, la consulta popular local de origen ciudadano requiere el apoyo del 10% de los ciudadanos que consten en el censo. Las preguntas han de estar escritas con claridad para ser contestadas con un sí o un no. En la consulta popular local, el alcalde solicita al concejo o a la junta administradora local que se pronuncie sobre la conveniencia de la consulta. Si el pronunciamiento es negativo, el alcalde no puede convocar la consulta. La votación de la consulta popular local se debe realizar en los dos meses siguientes al pronunciamiento del concejo o la junta administrativa local. La decisión de los ciudadanos es obligatoria, pero deben ser favorables la mitad más uno de los sufragios válidos emitidos y participado no menos de la tercera parte de los electores que compongan el censo electoral.

Frente a la ausencia de consultas populares nacionales, las consultas populares locales son cada vez más relevantes por las materias que tratan. Recientemente, han sido utilizadas como instrumento local para defender intereses ambientales frente a amenazas de explotación minera. La consulta popular ha sido utilizada como un modo de manifestar la voluntad de los ciudadanos y, en algunos casos, hasta de lograr la retirada de proyectos extractivos respaldados por el Gobierno del Estado. Ejemplo de esto fue la consulta popular del municipio de Piedras (Depto. del Tolima), donde el 28

2 Habiéndose votado no en el plebiscito, se renegoció el acuerdo final incluyendo en las negociaciones a los defensores del no (el partido Centro Democrático del expresidente Álvaro Uribe, por ejemplo). El 24 de noviembre de 2016 se firmó un nuevo texto definitivo de acuerdo final que no fue ratificado por otro plebiscito, sino por el Congreso colombiano entre los días 29-30 de noviembre (Oficina del Alto Comisionado para la paz, 2017).

de julio de 2013 se votó sobre la minería y sus efectos en el medioambiente local. Se preguntó a los vecinos:

> «¿Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras, Tolima, que se realice en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio e dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio?».

De un censo de cinco mil personas, tres mil votaron en contra de las actividades mineras y sólo unas pocas decenas a favor (Garcés Villamil y Rapalino Bautista, 2015: 52-62). No fue esta la única consulta popular sobre materia medioambiental y explotación de recursos naturales, pues ha habido otras como las de Tauramena y Monterrey en el Depto. de Casanare (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2017). Tal vez una de las más relevantes fue la reciente consulta popular de Cajamarca, en el Depto. del Tolima, celebrada el 25 de marzo de 2017 y en la que por un 97.92% de los votos (6165 en contra y 76 a favor), siendo la pregunta *¿está usted de acuerdo Sí o No que en el municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?*, se rechazó que una multinacional minera comenzara la explotación de los recursos auríferos situados en el municipio por el riesgo ambiental que eso hubiera supuesto. Ante la apabullante negativa popular, la multinacional decidió retirarse y suspender la ejecución del proyecto minero (Palomino, 2017).

El cabildo abierto se regula en los arts. 81-90 de la Ley 134 de 1994 y se define en el art. 9 que indica que es la reunión pública de las asambleas departamentales, los concejos distritales, municipales o las juntas administrativas locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente a fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. El gobernador o alcalde, según el caso, debe asistir al cabildo abierto. En cada periodo de sesiones deben celebrarse al menos dos sesiones para estudiar cuestiones propuestas por los residentes. Estas cuestiones deben ser competencia de la corporación ante la que se presenten (departamento, municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento). Para que una materia sea discutida en cabildo abierto, debe ser respaldada por las firmas del 5 por mil del censo, debiendo presentarse la petición con un mínimo de 15 días de anticipación al día de inicio del periodo de sesiones. Las organizaciones civiles pueden participar. También todo aquel interesado en las materias tratadas, teniendo derecho a ser oídos el vocero de los que solicitaron el cabildo y todos los que se inscriban con una anticipación mínimo de 3 días y entreguen un resumen escrito de su intervención.

Es posible tratar en el cabildo abierto cualquier materia de interés para los ciudadanos. No pueden tratarse los proyectos de ordenanza, acuerdo o resolución local. Si aquello que se trate en el cabildo afecta a una localidad, corregimiento o comuna, el cabildo puede sesionar en cualquier parte de ésta, con la presencia del concejo municipal o distrital, o la junta administradora local. Las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o las juntas administradoras locales harán pública a través de un medio de comunicación idóneo la fecha, la ubicación y las materias del cabildo. En

la semana posterior al fin del cabildo, en audiencia pública, el presidente de la corporación debe responder por escrito y razonadamente a aquello que solicitaron los ciudadanos. Si es una materia propia de inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta debe dar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto.

El cabildo abierto también es de utilidad para controlar a los funcionarios municipales y distritales, ya que por solicitud de los promotores del cabildo o por iniciativa de los voceros, previa proposición aprobada por la corporación, puede citarse a funcionarios municipales o distritales, con cinco días de anticipación, para que acudan al cabildo y respondan, oralmente o por escrito, a preguntas planteadas acerca del tema del cabildo, siendo la desatención no motivada causa de mala conducta.

El cabildo abierto es el mecanismo participativo más ejercitado en Colombia. En 2013, de 89 cabildos puestos en marcha 48 fueron aprobados, lo que supuso un porcentaje del 54% (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2017). Algunos ejemplos de cabildos podrían ser el de Cartagena de 2015 (Meza Altamar, 2015), que reunió más de ocho mil firmas y que buscaba encontrar soluciones al problema del suministro eléctrico, o el de Bucaramanga de 2011, realizado sobre educación especial, inclusiva y discapacidad (Ministerio de Educación Nacional, 2011).

4. Utilidades de la consulta popular y el cabildo para mejorar la transparencia

En términos generales y sin ánimo de sistematicidad, puede afirmarse que la democracia participativa posee una serie de utilidades potenciales para la mejora general de la democracia tales como (Ramírez Nárdiz, 2014: 197-199):

1. Mejora del intercambio de información entre las administraciones públicas y los ciudadanos: es el elemento básico de todo proceso participativo. Contribuye a aumentar la transparencia pública y mejora el nivel de confianza de los ciudadanos en los gobernantes
2. Aumento de la participación de los ciudadanos: la participación en mecanismos participativos aumenta la participación del ciudadano en las elecciones representativas, pues toma conciencia de la relevancia de su intervención en la cosa pública.
3. Aumento de la formación cívica de los ciudadanos: el ciudadano que participa en un instrumento participativo debe ampliar su formación, tanto jurídica general, como técnica específica, en función del instrumento del que se trate y la materia que se debata en él. Esta ampliación de conocimientos lleva al ciudadano a ser más conocedor y, por ello, más exigente con sus gobernantes, lo cual llevará a una demanda de mayor control y transparencia en las acciones de los poderes públicos.
4. Identificación más intensa del ciudadano con la comunidad de la que forma parte: no participar lleva a aislarse de la comunidad, participar aumenta la relación con los conciudadanos y vecinos y la identificación con ellos, con sus necesidades y problemas. Una sociedad participativa es una sociedad más unida y fuerte.

5. Revalorización de la democracia como modelo político: la práctica personal de los derechos conduce al ciudadano a comprenderlos mejor, a identificarse con ellos y a tenerlos por propios. Así, por ejemplo, al votar repetidas veces en instrumentos participativos locales exigiendo responsabilidades a un gobernante y dejar de participar exclusivamente y cada varios años (o nunca) en elecciones representativas, el ciudadano asume el derecho de participación como un bien verdaderamente personal y no como algo ajeno y sin verdadero valor. Esto lleva a considerar la democracia no como un concepto genérico y ajeno, sino como un bien propio que, como tal, merece ser defendido[3].
6. Mayor respaldo popular de las decisiones tomadas por los poderes públicos: al haber sido fiscalizadas por los ciudadanos merced a los instrumentos participativos, las decisiones políticas gozan de un mayor respaldo popular.
7. Mejora de la imagen de los políticos, los partidos políticos y la política en general[4]: al existir mayor control y fiscalización sobre las acciones de los cargos públicos, aumenta la transparencia, se hacen más difíciles las prácticas contrarias a la ley, disminuyen en número y mejora la imagen de los gobernantes.

De este conjunto de utilidades compartidas, tanto por la consulta popular como por el cabildo abierto, hay varias directamente relacionadas con la transparencia tales como la mejora del intercambio de información entre administraciones y ciudadanos, la revalorización de la democracia, el mayor respaldo popular de las decisiones políticas y la mejora de la imagen de la política.

La mejora del intercambio de información entre administraciones y ciudadanos es en sí misma requisito necesario para cualquier proceso de aumento de la transparencia pública. Tanto la consulta popular como el cabildo abierto contribuyen a la misma, pues el primero supone la generación de un debate público en el que se contraponen dos posturas sobre una misma cuestión municipal acerca de la cual se deben posicionar las autoridades municipales, las cuales deben informar a los ciudadanos de sus razones, motivos y argumentos. Del mismo modo, en el cabildo abierto el alcalde está obligado a responder a las preguntas, dudas y exigencias de información de los ciudadanos. Y, como el alcalde, cualquier otro funcionario tiene la obligación de acudir al cabildo a dar toda la información que los ciudadanos le demanden, si así es requerido.

La revalorización de la democracia, el mayor respaldo popular de las decisiones políticas y la mejora de la imagen de la política van unidas. Cuando el ciudadano participa más en la vida pública, cuando recibe mejor información de sus administradores, cuando se le permite tomar partido en la toma de decisiones municipales que le afectan, es inevitable que acabe conociendo mejor el funcionamiento

3 Se parte en este punto de la diferenciación que hace Schumpeter entre la esfera de responsabilidad directa y la esfera de responsabilidad indirecta, es decir, la falta de interés que los ciudadanos depositan en los asuntos públicos y la superficialidad con la que toman sus decisiones en dicho ámbito al no considerarlo de su interés directo, como sí podría serlo una transacción económica o un gasto de cualquier tipo. Precisamente para compensar este fenómeno, la participación puede resultar de utilidad. Vide Schumpeter, J. A. (1971): Capitalismo, Socialismo y Democracia, Madrid: Aguilar.

4 Esta peculiar expresión triple ha sido usada por el CIS en diversos estudios, tales como los nº 2966 y nº 3005, para referirse al que los españoles consideraban uno de sus mayores problemas, a la altura de desempleo, crisis y corrupción (CIS, 2012 y 2013).

político de la localidad y, por ello, entendiendo mejor muchas de las decisiones de sus gobernantes que antes y por desconocimiento podía criticar o incluso considerar fruto de la corrupción y que ahora, si no tal vez compartir, si aceptará como medidas quizá no acertadas, pero si comprensibles y respetables desde la comprensión de la complejidad de la cosa pública. Este proceso de mayor conocimiento necesariamente conduce a revalorizar la democracia (pues se valora lo que se entiende y se rechaza lo desconocido), a respaldar en mayor medida las decisiones políticas en las que se ha tomado parte (mediante una consulta popular, por ejemplo) y a mejorar la imagen que se tiene de los responsables de la administración pública, con los que no se han de compartir las medidas, pero sí comprender mejor la dificultad de su tarea.

5. Conclusiones.

La democracia del presente necesita de ser profundizada. Sin abandonar, ni mucho menos, el acervo de la democracia liberal y del Estado social y democrático de Derecho, pero asumiendo que existen grandes demandas tanto de participación, como de transparencia que, en caso de ser insatisfechas, sólo contribuirán a ahondar aún más la tan recurrentemente citada crisis de la representación. En palabras de Sánchez de Diego (2010: 19):

> «El reto de la organización política futura pasa por una profundización de la democracia. Manteniendo el estado de derecho, social y democrático es necesario ahondar en la participación real de los ciudadanos en la res publica y, para ello es esencial el desarrollo del derecho a una comunicación pública libre mediante su coordinación con otros derechos fundamentales, en particular con la protección de datos personales y el acceso a la información pública.»

La consulta popular y el cabildo abierto son dos instrumentos de la democracia participativa especialmente interesantes para, entre otras funciones, lograr un aumento tanto de la participación de los ciudadanos, como de la transparencia de las administraciones municipales. No sólo es posible utilizarlos para que el vecino se implique más en la vida de su localidad participando en la toma de las decisiones públicas, sino también para que pueda intercambiar información con sus administradores, exigirla o controlar tanto al equipo de gobierno municipal, como a los funcionarios locales, logrando con todo ello un desarrollo notable de la transparencia en la acción pública.

Al ser el ámbito municipal mucho más cercano a las preocupaciones del día a día de los ciudadanos, éstos tienen una motivación especial para implicarse, lo que hace que estos instrumentos participativos acostumbren a tener unos niveles de participación muy superiores a sus equivalentes nacionales. Del mismo modo, el gobernante local, al encontrarse tan cerca de los participantes en el cabildo o en la consulta, dispone de una gran capacidad de influencia y unas posibilidades mucho mayores de orientar el resultado de las votaciones populares hacia sus intereses, con lo que su rechazo al instrumento participativo es menor que en el caso de sus homólogos nacionales, pues los riesgos son más pequeños y los posibles beneficios (imagen, resolución de conflictos, etc.) ampliamente mayores.

El caso colombiano ha demostrado que estos dos mecanismos participativos han sido utilizados por los ciudadanos para conseguir información en materias tales como el

suministro eléctrico o la educación, así como para demandar claridad y detalle en la explotación de los recursos mineros e incluso para paralizar algunos proyectos de explotación de recursos naturales tenidos por los vecinos como lesivos para el interés general. Mediante cabildos y consultas los ciudadanos han podido exigir información y responsabilidades y las autoridades han tenido que ofrecérselos. Evidentemente, no sólo con participación se logra la transparencia, pero sí que es un elemento a valorar muy seriamente para, conjuntamente con otros, mejorar y desarrollar el intercambio de información entre administraciones y ciudadanos. La experiencia colombiana, particularmente en situaciones como la defensa del medio ambiente, puede resultar de gran utilidad para comprender mejor las potencialidades de la participación en el desarrollo de la transparencia.

FUENTES

Canales Aliende, J. M. (2005). "La democracia participativa local", *Sistema, Revista de ciencias sociales*, nº 184-185, pp. 191-201.

CIS (2013). *Barómetro de noviembre 2013*, Estudio nº 3005.

CIS (2012). *Barómetro de noviembre 2012*, Estudio nº 2966.

Garcés Villamil, M. A. y Rapalino Bautista, W. G. (2015). "La consulta popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras", *Justicia Juris*, vol. 11, n° 1, pp. 52-62.

Leiva-Ramírez, E. y Muñoz-González, A. L. (2011). "El poder constituyente y la carta de derechos en la Constitución Política de Colombia de 1991", *Administración y desarrollo*, vol. 39, n° 54, pp.124-131.

Meza Altamar, M. (2015). "El próximo viernes cabildo abierto contra Electricaribe", *El Universal.* Fecha de consulta: 16/05/2017, www.eluniversal.com.co/cartagena/el-proximo-viernes-cabildo-abierto-contra-electricaribe-191170

Ministerio de Educación Nacional (2011). *Cabildo abierto sobre educación inclusiva*. Fecha de consulta: 16/05/2017, www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-290222.html

Oficina del Alto Comisionado para la paz (2017). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Fecha de consulta: 12/10/2017, www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf

Palomino, S. (2017). "El pueblo de Colombia que le dijo no a la explotación minera", *Diario El País.* Fecha de consulta: 16/05/2017, internacional.elpais.com/internacional/2017/03/27/colombia/1490566547_441108.html

Ramírez Nárdiz, A. (2014). "La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa", *Revista de Derecho político*, n° 90, pp. 177-210.

Ramírez Nárdiz, A., (2012). *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla*, Madrid: Dykinson.

Registraduría Nacional del Estado Civil (2017). *Consulta popular*. Fecha de consulta: 16/03/2017, www.registraduria.gov.co/-Consulta-popular-.html

Cabildos abiertos 2013. Fecha de consulta: 15/03/2017, www.registraduria.gov.co/-Cabildo-abierto-.html

Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (2010). "Una nueva libertad de expresión para una nueva sociedad", Diálogos de la comunicación, n° 82, pp. 1-22.

Schumpeter, J. A. (1971). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Madrid: Aguilar.

LEGISLACIÓN

Colombia. Constitución Política de Colombia. 1991.

Colombia. Ley 134 de 1994, (Mayo 31), por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

Colombia. Ley 741 de 2002, (Mayo 31), por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, Reglamentarias del voto programático.

Colombia. Ley 1757 de 2015, (Julio 06), por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

JURISPRUDENCIA.

Colombia. Sentencia C-180/1994, de 14 de abril.