

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. \_\_\_\_\_ de 2011**

*“Por la cual se desarrollan disposiciones para la promoción, protección y garantía del derecho a la participación ciudadana en Colombia”*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Título I**

**Objeto, definiciones y principios generales**

**Artículo 1.** *Objeto de la Ley.* El objeto de la presente ley es promover, proteger y garantizar el derecho a la participación ciudadana de las personas y de sus organizaciones, mediante la definición de una estructura institucional para su fomento, la determinación de las facultades ciudadanas y los deberes de las autoridades públicas relacionados con el desempeño de las instancias de participación ciudadana en Colombia y el establecimiento de los criterios generales para financiar el ejercicio público encaminado a su materialización.

**Artículo 2.** *De la política pública de participación ciudadana.* La política pública de participación ciudadana es una política de Estado, en cuyo desarrollo deben colaborar en forma coordinada y armónica todos sus órganos, los ciudadanos y sus diferentes formas de organización, acción y expresión. Tiene vocación de permanencia y debe expresar la diversidad, y el carácter multiétnico y multicultural de nuestra nación.

La política pública nacional de participación ciudadana será diseñada y ejecutada por el Ministerio del Interior en coordinación con las demás entidades del Estado y la asesoría del Consejo Nacional de Participación Ciudadana.

Las políticas locales de participación ciudadana serán diseñadas por las Oficinas Departamentales, Municipales y Distritales de Participación ciudadana, en armonía con la política nacional y con el concurso de las instancias de participación ciudadana presentes en los territorios.

**Artículo 3.** *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

**1. Participación ciudadana:** Es el derecho que tienen las personas y las organizaciones civiles, sin distinción alguno, a incidir, a través de diversas acciones, en la elaboración, ejecución y seguimiento

de las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos, cuando les asista interés o puedan resultar afectados por ellas.

La participación ciudadana es un valor inherente al sistema democrático, un fin y un principio fundamental de la convivencia colectiva. Es un derecho inherente a las personas y un deber consagrado en la Constitución.

La participación ciudadana tiene diversas manifestaciones. Puede ejercerse directamente por las personas o a través de sus representantes en las instancias creadas para tal fin; a través de instancias institucionales permanentes y reguladas por el Estado, de espacios transitorios, no reglamentados, creados por iniciativa gubernamental para resolver problemas específicos, y de expresiones de naturaleza civil, individuales y colectivas, mediante las cuales la ciudadanía convoca la atención pública sobre temas de su interés, expresa apoyo o desacuerdo, denuncia o reivindica un hecho, decisión o norma.

La participación ciudadana puede tener distintos alcances: la información, la consulta, la iniciativa, la deliberación, la decisión y el control de la gestión pública.

La participación ciudadana es un comportamiento político y social, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia y la protección de los derechos y las libertades, así como el deber de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. Está vinculada con la generación de capital social y es un motor fundamental del desarrollo económico y social.

**2. Instancias de participación ciudadana:** Son escenarios de representación de la sociedad civil, de encuentro e interacción entre actores sociales o entre éstos y las autoridades públicas, a través de los cuales se canalizan iniciativas, se delibera en torno a los asuntos relacionados con temas específicos y se construyen y se hace seguimiento a acuerdos. Las instancias de participación ciudadana pueden ser formales e informales. Para los términos de la presente Ley, son instancias formales de participación ciudadana aquellas que han sido institucionalizadas mediante la promulgación de normas que reglamentan sus alcances, funcionamiento y organización. Por su parte, son instancias y espacios informales de participación ciudadana aquellas que no se encuentran reglamentados por disposiciones normativas específicas, pero que concretan el espíritu participativo de la sociedad colombiana.

**3. Mecanismos de participación ciudadana:** Son los instrumentos o procedimientos mediante los cuales las personas y las organizaciones sociales pueden deliberar e incidir de manera directa en las decisiones sobre asuntos públicos.

**4. Oferta participativa estatal:** Es el conjunto de instancias y mecanismos de participación dispuestos por el Estado en sus niveles nacional, departamental, municipal, distrital y local, para que

las personas y sus organizaciones hagan uso de ellos, en aras de garantizar el derecho fundamental a la participación ciudadana.

**5. Sujetos de la participación:** Son las personas o grupos de personas u organizaciones que haciendo uso de instancias y mecanismos de participación formales e informales, ejercen su derecho a participar y consiguen por ese medio un fin individual o colectivo.

**Artículo 4. Principios Generales de la participación ciudadana.** Los principios que rigen el ejercicio de la participación ciudadana y las actuaciones de las autoridades nacionales y territoriales en esa materia son:

a) **Solidaridad.** La participación es una forma de integrar los diferentes esfuerzos de la ciudadanía y de hacer causa común con las autoridades públicas en la búsqueda del bienestar colectivo.

b) **Equidad de géneros.** La participación buscará la integración de los géneros, en igualdad de condiciones, en la vida de la nación, para lo cual dispondrá de todas las herramientas afirmativas con el fin de evitar la discriminación de alguno de ellos en las actividades públicas y privadas.

c) **Igualdad.** El Estado velará por que ninguna persona, grupo o sector sea discriminado en el ejercicio de la participación. El acceso a los recursos y a los dispositivos de fortalecimiento institucional para la participación ciudadana obedecerá a criterios de igualdad.

d) **Pluralismo.** En todos los espacios e instancias de participación ciudadana, se debe garantizar al máximo el derecho que tienen todas las corrientes de pensamiento a expresar sus opiniones y a que estas sean debatidas, sin perjuicio de su diversidad cultural, social, étnica, o económica.

e) **Autonomía.** El Estado respetará la autonomía de las personas y de sus organizaciones en el ejercicio de su derecho a participar en los asuntos públicos.

f) **Transparencia, publicidad, promoción y difusión.** Las actuaciones de las autoridades estatales en materia de participación deben ser públicas. Por lo tanto, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente la gestión que desarrollan así como el resultado de la misma.

El Estado deberá asegurar el libre acceso de todas las personas a la información y documentación relativa a las actividades de interés colectivo, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las normas vigentes sobre la materia. También propiciará la difusión de la oferta participativa estatal, mediante una inversión anual importante en medios de publicidad, con el fin de que los ciudadanos se interesen por intervenir activamente en las instancias de participación ciudadana.

g) **Buena fe en las actuaciones ciudadanas.** En virtud de este principio las autoridades y los particulares deberán ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y correcta. Se presume la buena fe de los ciudadanos en todas las gestiones y actuaciones que adelanten frente a las autoridades públicas.

h) **Corresponsabilidad.** Tanto la ciudadanía, mediante la exigencia y realización de su derecho a participar, como el Estado, mediante la garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de la participación, son responsables del proceso de participación y de sus resultados.

i) **Eficacia.** La participación ciudadana deberá contribuir a la adecuación de las acciones públicas, a la satisfacción de las necesidades colectivas y al logro de los fines del Estado Social de Derecho.

j) **Deliberación.** El ejercicio de la participación ciudadana supone la posibilidad para los participantes de expresar sus puntos de vista y confrontarlos con los de otras personas y grupos en la mira de construir acuerdos.

k) **Concertación.** La participación ciudadana debe propiciar la concertación de acuerdos entre los actores sociales y de éstos con las autoridades públicas con el propósito de construir conjuntamente soluciones a los problemas que son objeto de la participación.

l) **Primacía del interés colectivo.** Las personas y grupos que ejerzan su derecho a participar, así como las autoridades públicas en su tarea de facilitar dicho ejercicio deberán encaminar su esfuerzo a conciliar el legítimo interés particular con el interés colectivo, dando primacía a este último, sin que ello vaya en detrimento de las minorías de cualquier índole.

m) **Economía de espacios y articulación institucional.** Las autoridades públicas evitarán la dispersión de instancias institucionales de participación en el territorio de su jurisdicción y su multiplicación innecesaria. De tal forma, las autoridades públicas propiciarán la articulación de las instancias actualmente existentes y promoverán de manera prioritaria aquellas cuyo objeto sea esencial para la vida de las comunidades teniendo en cuenta las particularidades del territorio de su jurisdicción.

n) **Pedagogía democrática.** Una de las finalidades del ejercicio de la participación ciudadana es propiciar el aprendizaje democrático de las personas y sus organizaciones, en la mira de fortalecer la democracia como forma de organización del Estado y de la relación entre éste y la sociedad.

## Título II

### Diseño institucional para la Participación Ciudadana

#### Capítulo 1.

## Del Consejo Nacional de Participación Ciudadana

**Artículo 5.** *Consejo Nacional de Participación Ciudadana.* Créase el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, el cual ejercerá como órgano permanente del Ministerio del Interior, para la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana.

**Artículo 6.** *Composición del Consejo Nacional de Participación Ciudadana.* Serán miembros permanentes del Consejo Nacional de Participación Ciudadana:

1. Por la Rama Ejecutiva del poder público:

El ministro del Interior, quien lo presidirá y convocará, o su delegado.

El ministro de Hacienda o su delegado.

El ministro de Educación o su delegado.

El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien ejercerá como Secretaría Técnica.

Un Gobernador elegido por la Federación de Departamentos.

Un Alcalde elegido por la Federación de Municipios.

2. Por los órganos de control:

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.

3. Por la sociedad civil:

Un representante de las Asociaciones que agrupan Instituciones de Educación Superior.

Un representante de las Organizaciones Campesinas Nacionales.

Un representante de la Organización Nacional Indígena de Colombia.

Un representante de las plataformas nacionales de comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales.

Un representante de la Mesa Nacional de Víctimas.

Dos representantes, no servidores públicos, de los Consejos Territoriales de Planeación.

Un representante del Consejo Nacional de Planeación.

Un representante de la Confederación comunal.

Un representante de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz.

Un representante de la Confederación Colombiana de ONG.

Un representante de las Organizaciones Sindicales.

Dos representantes de los Partidos Políticos. Uno perteneciente a la coalición de Gobierno del nivel nacional, y otro perteneciente a los partidos de oposición. Los cuales se invitarán a través de los directorios nacionales.

Tres representantes del sector productivo. Así, uno proveniente de la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, uno proveniente de la Asociación Nacional de Industriales y uno más de la Federación Nacional de Comerciantes.

Un representante del Consejo Privado de Competitividad.

**Parágrafo 1.** Para la designación de los miembros de la sociedad civil que harán parte del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, el Ministerio del Interior solicitará de manera formal a cada una de las plataformas y asociaciones mencionadas en el artículo 6, o sus equivalentes, para que éstas elijan de manera autónoma e independiente a sus voceros. En caso de que en el país exista más de una asociación, federación o plataforma que reúna los intereses de las poblaciones o grupos que hacen parte del Consejo, el Ministerio extenderá solicitud a todas aquellas con el propósito de que, mediante un proceso independiente, acuerden una única vocería. Si éstas no llegaran a un acuerdo dentro de los dos (2) meses posteriores a la convocatoria, los demás integrantes del Consejo Nacional de Participación Ciudadana definirán, mediante un proceso de votación simple, cuál de ellas tendrá participación.

**Parágrafo 2.** El Ministerio del Interior y de Justicia podrá invitar a participar en las sesiones del Consejo a los representantes de las entidades y organizaciones públicas y privadas que estime conveniente para el cumplimiento de sus funciones.

**Artículo 7. Funcionamiento.** El Consejo Nacional de Participación Ciudadana se reunirá cada cuatro (4) meses, sin perjuicio de que el Ministro del Interior lo convoque a reuniones extraordinarias, cuando las circunstancias lo aconsejen.

**Artículo 8. Convocatoria y Quórum.** El Ministerio del Interior deberá convocar a los miembros del Consejo por lo menos con un mes de anticipación a las sesiones, las cuales serán válidas cuando asistan las dos terceras partes de sus miembros. En caso de no cumplirse el quórum, si se ha realizado el respectivo proceso de convocatoria, el Ministerio no estará obligado a citar al Consejo nuevamente hasta la siguiente fecha estipulada. Aun así el Consejo podrá deliberar.

La no realización de las sesiones debido a la ausencia de participación de las organizaciones de la sociedad civil no constituye una falta ni omisión por parte del Ministerio.

**Artículo 9. Funciones.** El Consejo Nacional de Participación Ciudadana tendrá las siguientes funciones:

a. Asesorar de manera permanente al Gobierno Nacional en materias relacionadas con la participación ciudadana.

- b. Evaluar de manera permanente la oferta participativa estatal para sugerir al Gobierno nacional la eliminación, fusión, escisión y modificación de las instancias y mecanismos de participación ciudadana existentes.
- c. Elaborar propuestas para el Gobierno Nacional para la promoción y defensa del derecho a la participación y su aplicación efectiva.
- d. Presentar sugerencias ante las autoridades territoriales, debidamente motivadas, en materia de participación ciudadana. Las sugerencias serán de obligatoria evaluación por parte de las autoridades, a excepción del órgano legislativo.
- e. Asesorar al Gobierno Nacional en la definición de estrategias que motiven a la ciudadanía para presentar iniciativas para el mejoramiento de la participación ciudadana y promover en todo el país la cultura y la formación para la participación.
- f. Aprobar los recursos para los proyectos de inversión que presenten las entidades del Estado con el fin de dar cumplimiento a sus actividades de participación ciudadana.
- g. Asesorar al Gobierno Nacional en el diseño de las modalidades de acción y participación de los ciudadanos en los espacios andinos y latinoamericanos a partir de los procesos de integración regional.
- h. Proponer incentivos con el fin de propiciar la inversión del sector privado en programas, políticas y planes para la promoción de la participación ciudadana.
- i. Sugerir a las distintas entidades y organismos de la administración central y descentralizada del nivel nacional y a las entidades territoriales, modificaciones en sus planes, programas y proyectos, para asegurar la debida participación ciudadana en los mismos. Las sugerencias deben ser evaluadas por las entidades y organismos correspondientes.
- j. Promover y asesorar la creación de las Oficinas departamentales, municipales y distritales de participación ciudadana y propender por la articulación de sus actividades.
- k. Evaluar las políticas y programas de participación ciudadana y proponer las modificaciones y ampliaciones que considere pertinentes.
- l. Presentar un informe anual público al Congreso de la República sobre la situación de la participación ciudadana en el país.

m. Asesorar al Gobierno Nacional en la definición de los mecanismos más idóneos para financiar las iniciativas de participación ciudadana.

n. Asesorar al Gobierno Nacional en la construcción de políticas públicas nacionales de participación ciudadana complementarias al correcto desenvolvimiento de las instancias de participación a las que se refiere esta Ley.

o. Darse su propio reglamento y fijar autónomamente su agenda.

**Artículo 10. *Período.*** Los servidores públicos serán miembros del Consejo Nacional de Participación Ciudadana mientras ocupen sus respectivos cargos. Los miembros del Consejo Nacional de Participación que sean voceros de la sociedad civil podrán asistir a las sesiones máximo por dos períodos consecutivos de tres años. Finalizado este plazo, el Ministerio solicitará a las asociaciones y plataformas la elección de un nuevo vocero. La representación será institucional, no personal. Por lo tanto, la persona que deje de pertenecer a la institución respectiva perderá inmediatamente su calidad de miembro. La ausencia sin justificación a tres sesiones será causal de expulsión del Consejo.

## Capítulo 2.

### De las Oficinas Departamentales, Municipales y Distritales para la promoción de la Participación Ciudadana

**Artículo 11. *Oficinas departamentales, municipales y distritales para la promoción de la participación ciudadana.*** Créase en todas las administraciones departamentales, municipales y distritales la Oficina para la promoción de la participación ciudadana, adscrita a las Secretarías de Gobierno, como órgano responsable de promover el derecho a la participación ciudadana en sus respectivas unidades territoriales.

**Artículo 12. *Funciones.*** Las Oficinas Departamentales, Municipales y Distritales de participación ciudadana tendrán las siguientes funciones:

*a.* Formular las políticas locales de participación en armonía con la política nacional y con el concurso de las distintas instancias institucionales y no institucionales de deliberación existentes y con las entidades que conforman el Estado a nivel local.

*b.* Hacer seguimiento al cumplimiento de las políticas locales de participación, así como hacer seguimiento a los compromisos de las administraciones emanados de los ejercicios de control social.

- c. Garantizar el adecuado estudio e integración de las recomendaciones hechas por actores de la sociedad civil a la administración territorial en desarrollo de sus actividades y cofinanciar los esfuerzos de participación ciudadana.
- d. Fomentar la cultura democrática y el conocimiento y apropiación de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria.
- e. Diseñar y gestionar estrategias e instrumentos que concreten en las realidades locales las políticas nacionales en materia de participación y organización de la ciudadanía.
- f. Promover la toma de decisiones de carácter deliberativo sobre los recursos de inversión pública incentivando ejercicios de presupuestación participativa.
- g. Diseñar y promover la estrategia que garantice la información suficiente para una efectiva participación ciudadana.
- h. Ejercer y fortalecer el proceso de inspección, control y vigilancia sobre las expresiones asociativas presentes en su territorio.
- i. Ejecutar, controlar, coordinar y evaluar planes, programas y proyectos para la promoción de la participación ciudadana, el interés asociativo y la organización comunitaria en el departamento, municipio, distrito o localidad.
- j. Fomentar procesos asociativos en las organizaciones sociales y comunitarias.
- k. Liderar, orientar y coordinar los procesos de participación de los grupos poblacionales desde la perspectiva etaria, étnica, generacional y de equidad de género.
- l. Desarrollar la rendición de cuentas a la ciudadanía y promover ejercicios de control social como procesos permanentes que promuevan, en lenguajes comprensibles, la interlocución y evaluación de la gestión pública de acuerdo con los intereses ciudadanos.

### **Título III**

#### **De las facultades, responsabilidades y deberes asociados al derecho a la participación ciudadana**

##### **Capítulo 1.**

##### **De las facultades y responsabilidades de los ciudadanos en las instancias de participación ciudadana.**

**Artículo 13.** *Facultades de los ciudadanos en las instancias de participación ciudadana.* Son facultades de los ciudadanos en el desarrollo de las instancias de participación ciudadana:

- a. Participar en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública.
- b. Presentar sugerencias y propuestas a las autoridades públicas sobre los temas de su interés, así como recibir una oportuna y adecuada respuesta a los mismos
- c. Solicitar y obtener información pública necesaria, referida a la gestión pública, que sea completa, oportuna, veraz y actualizada.
- d. Ser informados oportunamente y con claridad sobre el derecho a la participación ciudadana, sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio, y las entidades de las administraciones públicas con las cuales deben relacionarse según los temas que es de su interés incentivar.
- e. Organizarse en distintas manifestaciones asociativas y conformar redes sociales, con el fin de ampliar los efectos de su participación en las instancias que requieran la participación de colectivos, así como acceder a recursos públicos, bajo la vigilancia de la administración, para hacer campañas de convocatoria a la ciudadanía para que intervenga en instancias específicas de participación.
- f. En el caso de las expresiones asociativas formales e informales, ser sujeto por parte de las administraciones públicas de acciones enfocadas a su fortalecimiento organizativo para participar de manera más cualificada en las distintas instancias de participación ciudadana, respetando en todo caso su autonomía.

**Artículo 14.** *Responsabilidades de los ciudadanos.* Son responsabilidades de los ciudadanos en el ejercicio de su derecho a la participación ciudadana:

- a. Informarse sobre los aspectos de interés público sobre los cuales pretenden promover discusiones públicas, sobre aquellos sometidos a discusión por las autoridades públicas o sobre aquellos que dispongan las instancias que integran la oferta institucional de instancias de participación ciudadana, así como de las competencias fijadas a las entidades de la institucionalidad con las cuales interactúa.
- b. Respetar las decisiones tomadas en las instancias de participación ciudadana de acuerdo con las prioridades concertadas de manera colectiva por los actores participantes de las mismas.
- c. Para el caso de las expresiones asociativas formales, rendir cuentas a quienes las integran y/o a las comunidades a las que representan de las discusiones y decisiones adoptadas en el marco del desenvolvimiento de la instancia de participación ciudadana.

## Capítulo 2.

## De los deberes de las autoridades públicas alrededor de las instancias de participación ciudadana.

**Artículo 15.** *Deberes de las administraciones nacionales, departamentales, municipales, distritales y locales en la promoción de instancias de participación ciudadana formales e informales creadas y promovidas por la ciudadanía o el Estado.* El Estado en todos sus niveles de organización territorial nacional, bajo el liderazgo de las administraciones, tiene la obligación de:

a. Promover, proteger, implementar y acompañar instancias de participación, así como construir y desplegar una intensa política pública publicitaria a nivel nacional, departamental y local, sobre las instancias de participación y la participación como derecho constitucional fundamental del ciudadano.

b. Garantizar la participación ciudadana en los espacios de planeación del desarrollo que tendrá una función integrativa de las siguientes, de concertación de políticas sociales, de seguridad, de convivencia ciudadana, de reconciliación y de inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas. Estos espacios deben permitir que las diferentes instancias de participación vigentes se puedan integrar y puedan proponer y debatir las políticas públicas en su respectivo campo de competencia.

c. Respetar, acompañar y tomar en consideración las discusiones de las instancias de participación no establecidas en la oferta institucional y que sean puestas en marcha por iniciativa de la ciudadanía tales como redes ciudadanas y mesas de trabajo y discusión sectorial e intersectorial, entre otras.

d. Garantizar los incentivos y condiciones suficientes para estimular la participación de los ciudadanos en aquellas instancias creadas y promovidas por iniciativa gubernamental para discutir temas de interés que no hacen parte de la oferta institucional, tales como audiencias públicas, comités ciudadanos sectoriales, entre otros.

e. Permitir la participación de todos los ciudadanos que quieran promover instancias de participación o hacer parte de los ejercicios propuestos por iniciativa gubernamental, así sean éstos opositores políticos o defensores de tesis contrarias a las de las autoridades.

f. Proteger a los promotores de las instancias de iniciativa ciudadana para que puedan desenvolver en condiciones apropiadas sus ejercicios de participación ciudadana.

g. Asistir a las convocatorias realizadas por las instancias de participación de iniciativa ciudadana a las que sean invitados toda vez que en ellas se debatan asuntos de su competencia.

- h. Emitir concepto sobre las sugerencias, recomendaciones y propuestas presentadas de manera formal y derivadas del desarrollo de las instancias de participación de iniciativa ciudadana o gubernamental que no se encuentran dentro de la oferta institucional.
- i. Cumplir los compromisos a los que se llegue en desarrollo de las instancias de participación dentro de los plazos pactados en las mismas.
- j. Convocar de manera amplia y democrática a los ciudadanos a las instancias de participación con anticipación suficiente, sin privilegiar a unos ciudadanos sobre otros y haciendo uso de todos los canales de información disponibles.
- k. Llevar a cabo los ejercicios de consulta con un espíritu amplio y deliberativo, comprendiendo que la presencia de la ciudadanía no se debe invocar para legitimar los intereses de los gobernantes o de los promotores ciudadanos de las instancias vinculadas a la oferta institucional, sino para alimentar la gestión y el debate público con las opiniones de las personas.
- l. Blindar el desarrollo de este tipo de ejercicios de la influencia de los actores armados ilegales o de otras fuentes de ilegalidad.
- m. Propiciar las acciones pertinentes y necesarias de fortalecimiento de las capacidades institucionales de sus dependencias para garantizar el derecho a la participación ciudadana.
- n. Evitar la multiplicidad de instancias y la repetición de la participación de los mismos actores en ellas.
- o. Convocar de manera amplia, cumplida y constante a las instancias de discusión, llevando un adecuado control de la información allí producida así como del cumplimiento de las decisiones y/o sugerencias.
- p. Conformar estas instancias de tal forma que sean pensadas para la expresión de los intereses ciudadanos, sin criterios políticos.
- q. Brindar asistencia técnica y acompañar la cualificación de los debates ciudadanos así como el fortalecimiento de las capacidades de quienes integran estas instancias.
- r. Promover la rotación de quienes participan en las distintas instancias y reconocer los liderazgos regionales y tradicionales.

#### **Título IV**

### **Del Control Social y la Rendición de Cuentas**

## Capítulo 1. Del Control Social

**Artículo 16. Control Social.** El control social es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados.

Quienes realicen control social podrán realizar alianzas con Organizaciones No Gubernamentales, Fundaciones, Universidades, gremios empresariales, medios de comunicación y entidades afines para fortalecer su ejercicio, darle continuidad y obtener apoyo financiero, operativo y logístico.

De igual manera, podrán coordinar su labor con otras instancias de participación a fin de intercambiar experiencias y sistemas de información, definir estrategias conjuntas de actuación y constituir grupos de apoyo especializado en aspectos jurídicos, administrativos, y financieros.

En todo caso, quien realice control social, en cualquiera de sus modalidades, hará al final de cada año un balance de su ejercicio y lo presentará a la ciudadanía.

**Artículo 17. Objeto del Control Social.** El control social tiene por objeto el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de la labor desarrollada por las autoridades públicas en su diseño, ejecución y control. La ciudadanía, por intermedio de organizaciones constituidas para tal fin, podrá desarrollar el control social a la eficiente y transparente utilización de los recursos públicos

**Artículo 18. Alcance del Control Social.** Quien desarrolle control social podrá:

- a. Solicitar la información pública que se requiera para el desarrollo de su labor, en los términos del Código Contencioso Administrativo.
- b. Presentar observaciones de la labor desarrollada al ente encargado de la política pública.
- c. Presentar denuncias y quejas ante las autoridades competentes.
- d. Presentar acciones populares en los términos de la Ley 472 de 1998.
- e. Presentar acciones de cumplimiento en los términos de la Ley 393 de 1997.
- f. Presentar Acciones de Tutela en los términos del Decreto 2591 de 1991.
- g. Participar en Audiencias Públicas ante los entes que las convoquen.
- h. Hacer uso de los recursos y acciones legales que se requieran para el desarrollo del control social.

**Artículo 19. Modalidades de Control Social.** Se puede desarrollar el control social a través de veedurías ciudadanas, en los términos de la Ley 850 de 2003, las Juntas de vigilancia, en los términos de la Ley 136 de 1994, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, en los términos de la Ley 142 de 1994 y las instancias de participación ciudadana, en los términos de las leyes que las regulan, y a través de formas no contempladas en las normas siempre que se encuentren encaminadas a hacer control a la gestión pública y sus resultados.

**Artículo 20. Principios del Control Social.** Las personas, entidades y organizaciones que ejerzan el control social lo harán con base en los principios de autonomía, responsabilidad, objetividad, legalidad, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad y publicidad, y definirán, de conformidad con la ley y la Constitución, las reglas y mecanismos de su actuación.

Las entidades y organismos del Estado que sean objeto del control ciudadano deberán responder a los requerimientos de quienes ejercen el control social y dar respuesta oportuna y pertinente a sus solicitudes, inquietudes, observaciones, reclamos y propuestas. El desconocimiento de esta obligación por parte de los servidores públicos será causal de mala conducta.

**Artículo 21. Objetivos del Control Social.** Son objetivos del control social de la gestión pública y sus resultados:

- a. Contribuir a mejorar la gestión pública desde el punto de vista de su eficiencia, su eficacia y su transparencia.
- b. Prevenir los riesgos y los hechos de corrupción en la gestión pública, en particular los relacionados con el manejo de los recursos públicos.
- c. Fortalecer la participación ciudadana para que esta contribuya a que las autoridades hagan un manejo transparente y eficiente de los asuntos públicos.
- d. Apoyar y complementar la labor de los organismos de control en la realización de sus funciones legales y constitucionales.
- e. Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública.
- f. Promover el liderazgo y la participación con miras a democratizar la gestión pública.
- g. Poner en evidencia las fallas en la gestión pública por parte de agentes estatales y no estatales, y formular propuestas para mejorarla.

**Artículo 22.** *Aspectos de la Gestión Pública que pueden ser sujetos al control social.* Salvo los aspectos que sean reservados, todos los niveles de la administración pública pueden ser objeto de la vigilancia ciudadana.

En particular, todo contrato que celebren las instituciones del Estado estará sujeto a la vigilancia por parte de las personas, entidades y organizaciones que quieran hacerlo. En tal sentido, las entidades del Estado y las entidades privadas que presten servicios públicos o realicen proyectos con recursos públicos deberán garantizar el ejercicio del derecho al control social. Para tal efecto, deberán entregar la información necesaria a los agentes de control para el ejercicio de su función y brindar las condiciones y las garantías necesarias a los ciudadanos, las organizaciones y redes para que puedan ejercer ese derecho.

Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público a nivel nacional, departamental o municipal deberán, por iniciativa propia o a solicitud de un ciudadano o de una organización civil, informarlo a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que en caso de querer hacerlo realicen el control social correspondiente.

**Artículo 23.** *Red institucional de Apoyo al Control Social y al Cuidado de lo Público.* La Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, creada por la Ley 850 de 2003, se convertirá en la Red Institucional de Apoyo al Control Social y al Cuidado de lo Público.

**Artículo 24.** *Sistema Nacional de Control Social y Cuidado de lo Público.* Créase el Sistema Nacional de Control Social y Cuidado de lo Público. Este sistema estará encargado de articular las instancias, mecanismos, actores y recursos para el seguimiento a todo el ciclo de la gestión pública en el nivel municipal, departamental y nacional.

El sistema será flexible y acorde con las realidades sociales y culturales de los territorios. De él harán parte las veedurías ciudadanas, los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, las juntas de vigilancia, las instancias de participación que tienen actualmente la función de hacer seguimiento a la gestión pública, así como los espacios de deliberación y concertación que asuman esa función.

También harán parte de él otras modalidades no reglamentadas de vigilancia a la gestión pública, como los Observatorios ciudadanos, los grupos de seguimiento a los planes de desarrollo y todas aquellas iniciativas que buscan pedir cuentas y fiscalizar el manejo de los asuntos públicos por parte de las autoridades nacionales, departamentales y municipales.

## **Capítulo 2.**

### **De la Rendición de Cuentas**

**Artículo 25. Rendición de cuentas.** Todos los servidores públicos de la rama ejecutiva, elegidos popularmente, rendirán cuentas a la ciudadanía sobre la gestión realizada. La rendición de cuentas deberá realizarse por lo menos una vez al año.

La no rendición de cuentas sobre la gestión pública será falta disciplinaria grave.

**Artículo 26. Requisitos de la Rendición de Cuentas.** En toda rendición de cuentas, las autoridades presentarán a la ciudadanía, en lenguaje accesible, los avances y resultados de su gestión, teniendo como referente las metas y los instrumentos contenidos en el respectivo Plan de Desarrollo.

**Artículo 27. Uso de las TIC en la rendición de cuentas.** Cada una de las instituciones públicas deberá hacer uso de la Web y las TIC para promocionar los ejercicios de rendición de cuentas.

## Título V

### De la Financiación de la Participación Ciudadana.

**Artículo 28. Sobre el gasto en participación ciudadana.** Se entenderá por gasto en participación ciudadana el financiamiento de actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación. Dichas actividades y proyectos propenderán por la puesta en marcha de mecanismos efectivos de participación para que las personas y las organizaciones civiles puedan incidir en la elaboración, ejecución y hacer seguimiento a las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos que las afecten o sean de su interés.

**Parágrafo 1.** 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 que expone este artículo y los que apruebe el Consejo Nacional de Participación. Créase a partir de la vigencia de esta ley, en cabeza del Consejo Nacional de Participación, la obligación de identificar y unificar todos los gastos en participación de la Nación que están dispersos, para racionalizarlos y canalizarlos a todas las entidades del Estado según las directrices de la política pública de participación ciudadana.

**Parágrafo 2.** Para asegurar la sostenibilidad de los recursos en la búsqueda de la promoción, protección y garantía del derecho a la participación ciudadana en Colombia, inclúyase el rubro de participación ciudadana como gasto social dentro del Presupuesto Nacional.

**Parágrafo transitorio.** El Departamento Nacional de Planeación y el ministerio de hacienda a partir de la vigencia de esta ley y en un periodo no mayor a seis (6) meses, presentaran una metodología para identificar con precisión de acuerdo con lo previsto en el presente título, los presupuestos de

gasto e inversión de las entidades del orden nacional, departamental, municipal y distrital en relación con la participación ciudadana.

**Artículo 29.** *Financiación de la Participación Ciudadana.* El ejercicio de la participación ciudadana requiere del apoyo financiero constante y decidido del gobierno nacional y de las entidades territoriales. En consecuencia, el Estado deberá disponer de recursos suficientes para adelantar programas de apoyo y promoción a la participación ciudadana.

Los recursos para los programas de apoyo y promoción de la participación ciudadana podrán provenir de las siguientes fuentes:

- a. Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia.
- b. Recursos de las entidades públicas del orden nacional que tengan dentro de sus programas y planes la función de incentivar y fortalecer la participación ciudadana.
- c. Recursos de las entidades territoriales que desarrollen programas relacionados con el ejercicio de la participación ciudadana.
- d. Recursos de la cooperación internacional que tengan destinación específica para el desarrollo de programas y proyectos que impulsen la intervención de la ciudadanía en la gestión pública.
- e. Recursos del sector privado, de las Fundaciones, de las organizaciones no gubernamentales y de otras entidades, orientados a la promoción de la participación ciudadana.

**Artículo 30.** *El Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia.* Este Fondo será una cuenta adscrita al Ministerio del Interior, manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinarán a la financiación o cofinanciación de planes, programas y proyectos de participación ciudadana.

**Parágrafo 1.** Los planes, programas y proyectos financiados o cofinanciados por el Fondo podrán ser ejecutados directamente por el Ministerio del Interior o, mediante contratos o convenios con entidades de derecho público. Tales entidades o dependencias públicas podrán adelantar los actos administrativos y contractuales necesarios para la realización del correspondiente objeto.

**Parágrafo 2.** La participación del Fondo en la financiación o cofinanciación de planes, programas y proyectos de participación ciudadana, no exime a las autoridades públicas del nivel nacional, departamental, municipal y distrital, de cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales en la promoción y garantía del derecho a la participación ciudadana en sus respectivas jurisdicciones.

**Parágrafo 3.** La dirección, administración y ordenación del gasto del Fondo estará a cargo del Ministro del Interior o de quien este delegue. Para efectos de la ejecución y focalización de los recursos, el Ministerio del Interior atenderá las sugerencias y recomendaciones que señale el Consejo Nacional de Participación Ciudadana.

**Parágrafo 4.** Los intereses y rendimientos financieros que produzca cada una de las subcuentas del Fondo se incorporarán a ellas, previo el cumplimiento de las normas presupuestales que sean aplicables.

**Artículo 31.** *Recursos del Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia.* Los recursos del Fondo estarán constituidos por:

- a. Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.
- b. Las donaciones de dinero que ingresen directamente al Fondo previa incorporación al Presupuesto General de la Nación y las donaciones en especie legalmente aceptadas.
- c. Los aportes provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.
- d. Créditos contratados nacional o internacionalmente.
- e. Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquieran a cualquier título, de acuerdo con la ley.

**Artículo 32.** *Fondos departamentales, municipales, distritales y locales para la Participación Ciudadana.* Cada, departamento, municipio y distrito podrá establecer un Fondo para la Participación Ciudadana como una cuenta adscrita a las secretarías de Gobierno, manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinan a la inversión en planes, programas y proyectos de participación ciudadana en el respectivo departamento, municipio o distrito.

**Artículo 33.** *Inversiones asociadas a la participación ciudadana.* Los recursos presupuestales asociados a la promoción de la participación ciudadana deben invertirse prioritariamente en:

- a. Apoyo a iniciativas enfocadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades que conforman las administraciones públicas nacionales, departamentales, municipales y distritales para promover y garantizar el derecho a la participación ciudadana la participación ciudadana.

- b. Apoyo a la política pública de difusión y publicidad sobre las instancias de participación y la participación como derecho constitucional fundamental del ciudadano.
- c. Apoyo a iniciativas dirigidas al fortalecimiento de las capacidades organizacionales de las expresiones asociativas de la sociedad civil que buscan materializar las distintas manifestaciones de la participación ciudadana a nivel nacional, departamental, municipal y distrital.
- d. Apoyo a iniciativas encaminadas a la puesta en marcha de ejercicios de presupuestación participativa en los distintos niveles de organización territorial del país.
- e. Apoyo a iniciativas de control social enfocadas a promover el seguimiento y la evaluación a la gestión de las autoridades públicas del orden nacional, departamental, municipal y distrital.
- f. Atender los costos logísticos que suponga la implementación de las instancias formales de participación ciudadana.
- g. Atender los costos logísticos que suponga el apoyo al desenvolvimiento de instancias informales de participación ciudadana de iniciativa ciudadana o gubernamental.
- h. Atender los costos derivados de la labor de seguimiento y supervisión a la ejecución de los programas y proyectos que financia el Fondo para la Participación Ciudadana en los que incurra el Ministerio del Interior o a quien este delegue.

## **Título VI**

### **Disposiciones Varias.**

**Artículo 34.** *Reconocimiento y Protección especial de los sujetos de la participación.* El ejercicio de la participación ciudadana debe ser reconocido, valorado y respetado por la sociedad y por los agentes estatales. En tal sentido, el Estado deberá brindar las garantías a quienes ejercen ese derecho y el respeto por sus libertades de expresión y asociación. Para tal efecto, el gobierno nacional dispondrá los mecanismos necesarios para que, en caso de que las personas que participan queden expuestas a riesgos contra su vida, su honra, sus libertades y sus bienes, reciban la adecuada protección para ellas y sus familias, en el marco de los programas existentes para tal fin.

**Artículo 35.** *Incentivos simbólicos a la participación ciudadana.* El Estado, en todos sus niveles de organización territorial, incentivará el desarrollo de ejercicios de participación ciudadana y de control social. Los incentivos a la participación serán:

- a. El reconocimiento público de los sujetos de la participación como personas u organizaciones que prestan un servicio de interés colectivo y dedican parte de su tiempo al servicio a la comunidad.

b. Para quienes sean merecedores de este reconocimiento público, se crearán estímulos de formación y publicidad de las acciones gestionadas.

c. Créase el premio nacional a la Participación Ciudadana, el cual será otorgado anualmente por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana a la experiencia más relevante de participación en el país, a la luz de criterios previamente definidos por dicho Consejo y difundidos en la opinión pública a través de medios masivos de comunicación. El beneficiario de este premio será ampliamente difundido.

d. El gobierno nacional creará incentivos para que el sector privado invierta en programas, políticas y planes para la promoción de la participación ciudadana.

e. Las autoridades del municipio otorgarán un incentivo a las personas que en el ejercicio ciudadano se destaquen por impulsar y desarrollar procesos de participación ciudadana. Las Oficinas de participación ciudadana departamentales, municipales y distritales que se encarguen de la organización social y la participación ciudadana en su respectivo territorio evaluarán y certificarán a estas personas para que obtengan como incentivo descuentos en las matrículas de estudios técnicos y universitarios, así como los demás incentivos que consideren pertinentes.

**Artículo 36.** *Uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la participación ciudadana.* El Estado en los diferentes niveles territoriales y en cabeza de las autoridades competentes, estimulará y promoverá el uso adecuado de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a fin de democratizar, publicitar y socializar la información de las diferentes fases, momentos, y actores de las instancias de participación ciudadana. Para esto, se promoverán la implementación de medidas que le permitan al ciudadano relacionarse y comunicarse electrónicamente con sus autoridades públicas.

**Artículo 37.** *Vigencia.* La presente Ley rige a partir del momento de su promulgación. Deróguense las disposiciones que sean contrarias a las establecidas en esta ley.

De los Honorables Congresistas, con toda atención,

**John Sudarsky**  
Senador de la República

## PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. \_\_\_\_\_ de 2011

*“Por la cual se desarrollan disposiciones para la promoción, protección y garantía del derecho a la participación ciudadana en Colombia”*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### I. Objetivos y alcance del proyecto

Este proyecto de ley tiene por objeto desarrollar el contenido del artículo 40 de la Constitución de 1991, esto es, el derecho que le asiste a todo ciudadano “a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, no solo con el ejercicio de su derecho al sufragio y a elegir y ser elegido, sino específicamente mediante la creación de espacios e instancias que faciliten y promuevan la participación ciudadana durante las diversas etapas de construcción de la decisión pública. Por tratarse de una iniciativa relativa a “instituciones y mecanismos de participación ciudadana”, tiene reserva de ley estatutaria al tenor del artículo 152 literal d) de la Constitución.

Para nadie es un secreto que el método democrático electoral no es suficiente dadas las nuevas condiciones de la ciudadanía. Debido a las limitaciones de la democracia tradicional representativa, el Estado contemporáneo ha hecho el tránsito del voto como única herramienta de materialización de la democracia, hacia la apertura de nuevos espacios donde el ciudadano pueda no solo escoger a través del sufragio a sus gobernantes, o expresar su opinión favorable o negativa frente a una iniciativa específica (mecanismos de democracia directa), sino además

contribuir activamente a definir, en cada momento de su proceso de elaboración, la acción estatal.

No fue otra la intención del constituyente del 91 que la de hacer eco de este cambio de paradigma democrático, al incorporar dentro de su catálogo de herramientas de realización de la democracia, además de instrumentos electorales tradicionales de democracia representativa tales como el voto y el derecho a elegir y ser elegido, mecanismos complementarios de democracia directa y participación ciudadana deliberativa en la acción pública.

La expedición de la Ley 134 de 1994, relativa a mecanismos de democracia directa tales como la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto, supuso un avance importante. Sin embargo, como lo señaló esta misma norma en su artículo primero, su aparición no debía impedir a futuro “el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos” allí no mencionados. Otro tanto se consiguió con la Ley 850 de 2003 o régimen de las veedurías ciudadanas, substancial mecanismo de vigilancia y control participativo ciudadano frente a la gestión pública.

Sin embargo, aunque se han dado pasos importantes, aún se advierte en Colombia un **déficit general de política pública en materia de participación ciudadana**.

*En primer lugar*, el ámbito de la participación ha sido abordado por el ordenamiento jurídico en forma desarticulada: abundan las normas dispersas y de distinto rango, con objetivos muchas veces repetitivos, e incluso contradictorios, que en lugar de facilitar la participación ciudadana terminan por desincentivarla. El diagnóstico general, según los expertos, es desalentador:

“Las normas vigentes no incluyen incentivos ni condiciones que muevan a una ciudadanía tradicionalmente apática a intervenir en los debates y en las decisiones públicas. Por el contrario, tienden a generar un cierto grado de frustración en la medida en que el esfuerzo ciudadano no se ve compensado por la posibilidad real de incidir en las decisiones de los gobernantes en materia de políticas públicas y de asignación de recursos, debido a que el alcance de los dispositivos creados es generalmente consultivo, de iniciativa o de fiscalización, no de concertación o decisión.

Esto ha producido, de una parte, una desconfianza del ciudadano común y corriente en los espacios de participación existentes y, de otra, la apropiación de estos últimos por una élite de la participación, un segmento de líderes sociales que, probablemente con buenas intenciones iniciales, se han aislado de sus bases sociales y se han convertido en intermediarios poco representativos del sentir de la población que pretenden representar.

La experiencia ha mostrado en Colombia que el marco normativo e institucional de la participación no está generando los incentivos ni la motivación suficiente para el ejercicio de la participación. Muchas personas, grupos, redes, organizaciones, instituciones públicas y privadas actúan con la

convicción de que la participación es necesaria, pero se encuentran con un marco normativo que, en lugar de facilitarla, la dificulta y desestimula”<sup>1</sup>.

Por otra parte, los fondos destinados a la participación ciudadana (alrededor de 324 mil millones de pesos para el período 2011-2014 según las cifras de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación) se clasifican erróneamente y se invierten en una forma imposible de evaluar. El presupuesto de participación ciudadana se encuentra atomizado y las entidades lo están utilizando para financiar gastos de funcionamiento:

80.4% del presupuesto de inversión que apropia el PND 2011-2014 para los programas de participación ciudadana apalanca *gastos generales*, que equivalen a 260.837 millones de pesos para los cuatro años, situación que redundo en la **inexistencia de un presupuesto efectivo para financiar actividades de participación ciudadana**. Como ejemplo de dichos gastos generales que no tienen relación con la participación ciudadana y se encuentran adscritas se destacan los siguientes:

#### CONGRESO

- Dotación de vehículos para el mejoramiento de las condiciones de seguridad y oportunidad en los desplazamientos de la Cámara de Representantes y el Senado, por un valor de 38.835 millones de pesos.

#### REGISTRADURÍA

- Mejoramiento de la infraestructura de la registraduría, dotación de computadores, mejoramiento de las redes eléctricas, mantenimiento del archivo nacional, adquisición de plataformas tecnológicas, por un valor de 32.090 millones de pesos.
- Compra de predios nuevos a la registraduría, ampliación de la red corporativa de telecomunicaciones, compra de infraestructura administrativa, mantenimiento y

---

<sup>1</sup> FABIO VELÁSQUEZ. *Una nueva ley estatutaria de participación*, Boletín Caja de Herramientas No. 140, Corporación Viva la Ciudadanía, 2011. <http://www.foro.org.co/textocompopin.shtml?x=1130>

sostenibilidad del sistema de registro civil e identificación, por un valor de 169.298 millones de pesos.

Como se ve, se trata de gastos sin ningún vínculo lógico funcional con la realización del imperativo constitucional de la participación ciudadana. En suma, en términos financieros:

1. Se desconoce el presupuesto de funcionamiento para las actividades de participación ciudadana, lo cual lleva a permitir preocuparse, toda vez que se trata de recursos sin un doliente identificable.
2. Es de anotar que el Ministerio de Interior, quien debería ser el primer llamado a desarrollar la política pública de participación ciudadana, no apropie recursos de inversión para actividades directas que la materialicen, ni rinde cuentas sobre el tema.

*En segundo lugar*, es un hecho probado el declive general que han venido experimentando los principales indicadores de participación ciudadana durante los últimos tres lustros, así como la ausencia de participación ciudadana que acusan prácticamente todas las etapas de construcción y despliegue de la acción pública.

Para solo mencionar algunos indicadores de participación ciudadana, si tomamos la variable “pertenencia a organizaciones voluntarias seculares” que se utilizó dentro de la medición de capital social que se realizó en los años 1997, 2005 y 2011, se evidencia un declive sostenido en la participación que se puede ilustrar como sigue:

- Entre 1997 y 2005, la pertenencia a organizaciones voluntarias seculares cayó un 34%<sup>2</sup>.
- Entre 2005 y 2011, bajó un 32%<sup>3</sup>.
- Entre 1997 y 2011, experimentó un declive total del 55%<sup>4</sup>.

Un segundo indicador crucial es el “conocimiento y uso de mecanismos de participación” (veedurías ciudadanas, mecanismos de participación en salud, consejos comunitarios y/o de prosperidad, consejos de desarrollo rural, derecho de petición, mecanismos de participación en educación, revocatoria del mandato, tutela, cabildo abierto, consejos territoriales de planeación), el cual también sufrió un deterioro importante:

- Entre 1997 y 2005, aumentó en 31%<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> JOHN SUDARSKY. *La evolución del capital social en Colombia, 1997-2005*, Bogotá, Fundación Restrepo Barco, 2007, p. 122.

<sup>3</sup> DAVID HURTADO, DIANA GARCÍA Y ANDRÉS COPETE. *Proyecto Tercera Medición de Capital Social*, Barcas, Bogotá, Fundación Restrepo Barco, 2011. Texto en construcción, datos aún no publicados.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

- Entre 2005 y 2011, cayó un 24%<sup>6</sup>.
- En suma, entre 1997 y 2011, el conocimiento y uso de los mecanismos de participación no tuvo cambio neto alguno, evidencia de una falta de oferta articulada de participación.

Esta iniciativa de ley busca superar el déficit general de política pública y suplir todas las deficiencias anteriormente anotadas mediante la creación de una estructura institucional coherente en los niveles nacional, departamental, municipal, distrital y local que articule la oferta estatal de participación ciudadana, así como mediante el diseño de un sistema de financiación nacional unificado, encargado de obtener, canalizar y optimizar los recursos disponibles en materia de participación ciudadana.

## II. Antecedentes y contexto del proyecto

Con el Departamento Nacional de Planeación durante la elaboración de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Como resultado de este diálogo, se consiguió incluir, como importantes novedades dentro del texto, dos artículos que desarrollan el imperativo constitucional de participación ciudadana:

*“ARTÍCULO 231. PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CAPITAL SOCIAL.* El Gobierno Nacional promoverá, mediante mecanismos interinstitucionales, una Agenda Nacional de Participación Ciudadana. Dicha Agenda, abordará líneas de acción que permitan a) fortalecer el Sistema Nacional de Planeación, b) apoyar experiencias de planeación y presupuestación participativa, c) adecuar la oferta Institucional de mecanismos, canales e instancias de participación ciudadana, d) fortalecer expresiones asociativas de la sociedad civil, e) implementar estrategias para el desarrollo de la cultura ciudadana y, f) desarrollar un sistema de información y gestión del conocimiento sobre temas afines.

Para el desarrollo de estas acciones, el Gobierno convocará el concurso de la cooperación internacional y la empresa privada. Adicionalmente, adelantará debates amplios a nivel nacional y local sobre dichos temas con la concurrencia de la ciudadanía y sus formas organizativas, y promoverá los desarrollos y ajustes normativos a que haya lugar”.

*“ARTÍCULO 265. PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CAPITAL SOCIAL.* El Gobierno Nacional deberá expedir un documento CONPES en el que se fije la política pública de participación ciudadana a implementar”.

En consonancia con lo que quedó plasmado en el articulado del Plan de Desarrollo, este proyecto se erige como una herramienta esencial en la definición de la política pública de

---

<sup>5</sup> JOHN SUDARSKY (2007), *cit.*, p. 103 y 108.

<sup>6</sup> DAVID HURTADO ET.AL (2011), *cit.*

participación ciudadana, así como complementario al fortalecimiento del Sistema Nacional de Planeación y del documento CONPES de participación próximo a formularse.

Por su parte, dado que en el proyecto de Código Electoral a presentarse este mes por el Ministerio del Interior al Congreso incluye todo lo relativo a los mecanismos directos de participación ciudadana que se ejercen por medio del voto, estos no son materia de desarrollo del presente proyecto.

El texto de la presente ley es entonces una pieza de importancia capital que se inserta en el complejo rompecabezas que el Estado ha venido diseñando para por fin materializar el imperativo constitucional de participación ciudadana en una oferta estatal que resulte idónea y eficiente.

## II. Estructura y contenido del proyecto

El proyecto está estructurado en seis partes:

1. Título I: Objeto, definiciones y principios generales
2. Título II: Diseño institucional para la Participación Ciudadana
3. Título III: De las facultades, responsabilidades y deberes asociados al derecho a la participación ciudadana
4. Título IV: Del Control Social y la Rendición de Cuentas
5. Título V: De la Financiación de la Participación Ciudadana
6. Título VI: Disposiciones Varias

El *primer título* precisa el objeto de la ley, que es promover, proteger y garantizar el derecho a la participación ciudadana de las personas y de sus organizaciones, mediante la definición de una estructura institucional para su fomento, la determinación de las facultades ciudadanas y los deberes de las autoridades públicas relacionados con el desempeño de las instancias deliberativas de participación ciudadana en Colombia y el establecimiento de los criterios generales para financiar el ejercicio público encaminado a su materialización. También define la política pública de participación ciudadana como una política de Estado, en cuyo desarrollo deben colaborar en forma coordinada y armónica todos sus actores. Posteriormente delimita el marco conceptual de la Ley con definiciones de nociones clave (participación ciudadana, instancias de participación, mecanismos de participación, oferta participativa estatal y sujetos de la participación) y luego desarrolla los principios que informan la construcción de la política pública de participación ciudadana, a saber: solidaridad, equidad, igualdad, pluralismo, autonomía, transparencia, publicidad, promoción, difusión, buena fe, corresponsabilidad, eficacia, deliberación, concertación, primacía del interés colectivo, economía de espacios, articulación institucional y pedagogía democrática.

El *segundo título* crea el Consejo Nacional de Participación Ciudadana como máximo órgano permanente de carácter decisorio, en materia de participación ciudadana. En el nivel territorial, se crean las Oficinas Departamentales, Municipales y Distritales para la promoción de la Participación Ciudadana, encargadas de avanzar junto con las secretarías del respectivo nivel, el esfuerzo en favor de la participación. El objetivo principal de este nuevo diseño institucional es acabar con la dispersión normativa y articular la oferta estatal de participación en todo el país para generar sinergias que potencialicen la política pública que la desarrolla.

En el *tercer título* se establece un catálogo de derechos y deberes asociados a la participación ciudadana, tanto en cabeza de la sociedad civil en tanto primer protagonista de la participación, como de las autoridades públicas que están llamadas a ser su principal interlocutor.

El *cuarto título* desarrolla todo lo relativo al control social y la rendición de cuentas. El control social es entendido como el derecho y el deber de los ciudadanos, de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, a participar en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados. Se considera que el control social debe ser un elemento transversal y permanente de todo el ciclo de la política pública y ya no vinculado exclusivamente a la fase final del mismo. Por su parte, la rendición de cuentas se concibe como la obligación de todos los servidores públicos de la rama ejecutiva, elegidos popularmente, de presentar ante la ciudadanía anualmente los resultados de la gestión realizada, obligación cuyo incumplimiento será en adelante considerado falta disciplinaria grave.

En el *quinto título* se concibe el modelo de financiación de la política pública de participación ciudadana y de la estructura institucional llamada a realizarla. El objetivo fundamental es optimizar los recursos destinados a la participación. Para el efecto se crea el Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia, como cuenta fiduciaria destinada a la financiación o cofinanciación de planes, programas y proyectos de participación ciudadana. Además se establece la obligación de afectar el presupuesto destinado a la participación ciudadana a programas y acciones que genuinamente la desarrollen. En adelante, ninguna entidad estatal podrá utilizar, como ha venido ocurriendo, las apropiaciones presupuestales de participación ciudadana en gastos distintos de los contenidos dentro de la definición de “gasto en participación” ciudadana que hace el proyecto y los que apruebe el Consejo Nacional de Participación. Adicionalmente se establece en cabeza del Consejo Nacional de Participación la obligación de identificar y unificar todos los gastos en participación de la Nación que están dispersos, para racionalizarlos y canalizarlos a todas las entidades del Estado según las directrices de la política pública de participación ciudadana. Por último y para asegurar la sostenibilidad de los recursos en la búsqueda de la promoción, protección y garantía del derecho a la participación ciudadana en Colombia, se incluye el rubro de participación ciudadana como gasto social dentro del Presupuesto Nacional.

El *sexto título*, sobre disposiciones varias, hace un reconocimiento y protección especial de los sujetos de la participación, en el sentido de que el Estado debe brindar las garantías a quienes ejercen ese derecho y el respeto por sus libertades de expresión y asociación, así como su vida, honra, bienes, libertad y seguridad. También diseña incentivos simbólicos a la participación ciudadana, y prohíja el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como herramienta fundamental para el desarrollo de la participación ciudadana.

De los Honorables Congresistas, con toda atención,

**John Sudarsky**  
Senador de la República