

JORGE LUIS GÓMEZ SUÁREZ

**EL CABILDO ABIERTO: ENTRE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y
LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA**

-Alcance y efectividad en el Área Metropolitana de Bucaramanga-

(Doctorado en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas)

Bogotá D.C., Colombia

2017

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
DOCTORADO EN SOCIOLOGÍA JURÍDICA
E INSTITUCIONES POLÍTICAS

Rector: **Dr. Juan Carlos Henao Pérez**

Secretaria General: **Dra. Martha Hineirosa Rey**

Director del Doctorado: **Dr. Edgar Cortes**

Director de Tesis: **Dr. Néstor Iván Osuna Patiño**

Examinadores: **Dr. Pedro Pablo Vanegas**

Dr. Augusto Hernández

Dr. Carlos Gechem

Dr. Rosembert Ariza

Dr. Alfredo Beltrán

*A Claudia Isabel, Daniela y Jorge Luis,
tres corazones que inspiran mi vida.*

AGRADECIMIENTOS

La gratitud (del latín *gratitudo*), entendida como valor que conlleva a estimar el beneficio recibido y a dar una respuesta, para el caso de esta investigación se torna algo extensa por el número de seres humanos que contribuyeron en pos de su planteamiento, desarrollo y culminación. Por ello, de antemano ofrezco sentidas disculpas si en la relación no me refiero a la totalidad de quienes apoyaron de alguna manera esta labor académica.

Mi gratitud:

A Dios.

Al apreciado Dr. Néstor Iván Osuna Patiño, maestro y mentor de esta investigación y de mis preocupaciones, que con sus acertadas apreciaciones, recomendaciones y comprensiva actitud, logró motivar el resultado que hoy entrego con satisfacción. Siempre le estaré agradecido por el valioso aporte, no solamente en lo intelectual, sino en las cosas que como seres humanos asimilamos para un mejor vivir.

A los reconocidos e ilustres jurados mi gratitud de antemano por tener la gentil disposición de leer con paciencia y dedicación mis curiosidades académicas, y por nutrir en forma especial mis conocimientos.

Al Dr. Édgar Cortés y la Dra. Julia Rodríguez, valiosos orientadores de los estudios doctorales en la Universidad Externado de Colombia, por haberme complacido en las peticiones que surgieron necesarias para alcanzar la meta.

A los distinguidos profesores que en cada seminario del Doctorado en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas me dieron pautas de reflexión y dudas que, al

introducirme en los laberintos de la investigación, se fueron despejando paulatinamente.

A mis queridos alumnos de pregrado y posgrado que soportaron durante este tiempo investigativo las alusiones temáticas en forma reiterada acerca del *Cabildo Abierto*, arrebatándoles la atención sobre otros asuntos del derecho que a lo mejor eran más interesantes.

A mis colegas catedráticos que sin vacilación expresaron su interés por el tema de investigación y abonaron saber para armonizar mis ideas.

A la Universidad Externado de Colombia por permitirme realizar mis aspiraciones académicas, y por brindar todas las posibilidades institucionales para avanzar en el conocimiento de la ciencia socio-jurídica.

A mi *Alma Mater*, la Universidad Santo Tomás Seccional Bucaramanga, por apoyar irrestrictamente mis estudios doctorales.

A mi amada familia por soportarme largas jornadas de ausencia en el hogar, y haber tenido que oír parte de mis avances investigativos con la paciencia que sólo les asiste gracias al amor que me profesan.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	9

CAPÍTULO I

EL CABILDO ABIERTO

1. Democracia, participación y deliberación.....	15
1.1. Las aristas de la democracia.....	15
1.1.2. El ciudadano como piedra angular en la democracia.....	20
1.2. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana.....	29
1.2.1. Los derechos políticos y el control ciudadano.....	30
1.2.2. De la democracia participativa.....	38
1.2.3. Herramientas de participación social.....	47
1.3. La democracia deliberativa.....	68
1.4. Ciberdemocracia en la participación ciudadana.....	73
2. El Cabildo Abierto.....	81
2.1. Antecedentes del Cabildo Abierto en España, América Latina y Colombia.....	83
2.2. Regulación jurídica del Cabildo Abierto. Descripción, análisis y conceptualización jurídica, doctrinal y jurisprudencial.....	96
2.3. El Cabildo Abierto como derecho de petición.....	119
2.4. Elementos concordantes entre la democracia deliberativa y el Cabildo Abierto.....	123

CAPÍTULO II

EL CASO DEL CABILDO ABIERTO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

1. Antecedentes.....	134
1.1. Importancia del tema y presupuesto problémico.....	134
1.2. El Cabildo Abierto como medio de expresión popular en el Área Metropolitana de Bucaramanga. Cabildos realizados entre el 2009 y el 2012 -Una realidad-.....	142
1.3. Los servidores públicos frente al tema.....	177
1.4. La posición de la comunidad.....	188
1.5. Del sondeo de opinión ciudadana.....	189
2. Perspectiva sociológica de la participación ciudadana a través de los cabildos abiertos.....	195
2.1. La intervención ciudadana.....	198
2.2. Perspectiva socio-cultural.....	200
3. Deficiencias del Cabildo Abierto como mecanismo de participación ciudadana.....	208

CAPÍTULO III

POR UN CABILDO ABIERTO RENOVADO

1. Planteamiento general.....	229
2. Aspectos sujetos a reforma.....	235
2.1. Oportunidad de realización.....	235
2.2. Solicitud para la realización.....	236
2.3. Asuntos de que se ocupa.....	237
2.4. Orden de precedencia temática.....	239
2.5. Publicidad del Cabildo.....	240
2.6. De la participación propiamente dicha en el Cabildo.....	242
2.7. Comparecencia de los servidores públicos.....	243
2.8. Exigencia de responder.....	244
2.9. Otra posible solución: una Consulta Popular.....	245

3. Texto del proyecto de reforma.....	249
4. Fortalecimiento del derecho a la participación ciudadana desde la Ley 1757 de 2015 reflexiones complementarias.....	255

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES	267
---------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	277
---------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

*¿Vox populi, vox Dei?*¹

Saber, entender y aceptar que *la voz del pueblo es la voz soberana* de una organización social, es una expresión propia de sociedades culturalmente desarrolladas en lo socio-político y omnicomprensivas de lo que significa un Estado democrático.

El aforisma de “la voz del pueblo” no siempre ha dejado su real huella, pues se ha permeado por las interpretaciones que en su momento orientaron quienes tuvieron la posibilidad de ejercerlo. La idea de que “el pueblo es soberano” y que por tanto lo que piensen las mayorías siempre será lo que deba ser en términos de razonabilidad y de justicia, no siempre ha sido una verdad revelada para algunos autores que pudieron cuestionar su exactitud, al estimar que cuando al pueblo se le da la oportunidad de decidir se puede caer en un ejercicio democrático turbio, obnubilado, predeterminado y hasta manipulado para conseguir un fin que satisfaga, no al cuerpo colectivo, sino a los intereses de uno o de unos pocos².

Al indagar sobre el “por qué” de esta investigación, la respuesta obedece a unas motivaciones cargadas de anhelos por estudiar un fenómeno que impacta en lo político, jurídico, sociológico, jurisprudencial y pedagógico, y a examinar una situación merecedora de ser abordada con disciplina y profundidad. Tener la oportunidad de auscultar con detalle uno de los mecanismos de participación ciudadana que por su estructura significa la más viva expresión del sentir del pueblo -como lo es el *Cabildo Abierto*-³, representa una fascinante experiencia que se alimentó con el estudio de los fundamentos teóricos, conceptuales, históricos, constitucionales, legales,

¹ Aforismo que fuera acuñado por el poeta de la antigua Grecia Hesíodo (año 700 a.c. aprox.), y que hacia el siglo VIII rescató el Monge Anglosajón Alcuino de York (735 – 804).

² ZAGREBELSKY, GUSTAVO. *La crucifixión y la democracia*, Editorial Ariel, Barcelona - España, 1996, primera edición.

³ Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, y Sentencias C-180 del 14 de abril de 1994 y 150 del 8 de abril de 2015.

jurisprudenciales, sociológicos y fácticos del mecanismo, además de una actitud propositiva generada por los resultados de la investigación.

No cabe la menor duda acerca de lo que significa el *Cabildo Abierto* como instrumento social de participación ciudadana anclado en un contexto histórico, y que con la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991 se rescató del ostracismo en que se hallaba, para que junto a los demás mecanismos abonara el terreno en procura de desarrollar el principio de la Constitución que dice de un Estado Social de Derecho, *pluralista y participativo*.

La investigación tiene varios momentos que, como estaciones de un tren, van indicando el camino por donde se transita para llegar a su destino, así: en la primera estación se encontrará la conceptualización de la democracia, de los mecanismos de participación ciudadana en general y del *Cabildo Abierto* en cuanto a su historia, soporte legal y jurisprudencial; en la segunda estación se aborda el impacto del Cabildo Abierto⁴ en el Área Metropolitana de Bucaramanga desde una perspectiva fáctica (estudio de caso: Sistema de Transporte Masivo – Metrolínea⁵), y el análisis socio-cultural del mecanismo; y en la tercera estación titulada “POR UN CABILDO ABIERTO RENOVADO”, se planteará la propuesta normativa modificatoria del mecanismo.

Para formular el problema de investigación se tuvo en cuenta lo expresado por el autor Fred N. Kerlinger, quien al tratar el tema sobre cómo formular el problema en una investigación científica señaló tres criterios, a saber: i) “El problema ha de expresar una relación entre dos o más variables”; ii) “El problema debe formularse claramente en forma de pregunta. Es decir, que la forma más simple, es formular una interrogante que obligue a la búsqueda de respuesta”; iii) “El problema y su formulación obligan a una verificación empírica. Lo que implica que la relación debe ser real y las variables

⁴ Se delimita el estudio al fenómeno del Cabildo Abierto por ante los Concejos Municipales, más no ante las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales o Juntas Administradoras Locales.

⁵ Nos referimos a los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón.

de la relación deben medirse de algún modo en el mundo real. Es decir, solo es investigable lo que puede tener comprobación científica en la realidad”⁶.

De acuerdo con lo anterior, para esta investigación el *problema* por tratar se formula de la siguiente manera:

¿En el marco de la participación ciudadana, y como derecho fundamental de rango constitucional, es el *Cabildo Abierto* un mecanismo que por su reglamentación legal, la comprensión ciudadana, el ejercicio práctico y la participación del pueblo, permite que la comunidad en forma directa incida en las decisiones que le afectan?

Las preguntas de investigación asociadas son: ¿Desde la arista normativa, es el *Cabildo Abierto* una herramienta participativa lo suficientemente sólida como para incidir en las decisiones que afectan a la comunidad? ¿Qué modificaciones podría tener la actual reglamentación del *Cabildo Abierto* para lograr que el mecanismo cumpla su propósito fundante y así permitir que la voluntad del pueblo se vea reflejada en hechos concretos?

¡*Cabildo abierto!* Solo faltó este grito constante y ensordecedor para despertar el fervor de un pueblo que clamaba por justicia social. Aquí comenzó la inquietud de la presente investigación, puesto que en la inspiración de un país democrático, participativo y pluralista, el referido grito hoy más que nunca retumba en cada uno de los rincones de Colombia. Por ello, la investigación se *justifica* desde la lógica de un *ciudadano* como persona humana y eje central de toda sociedad política y jurídicamente organizada, y por estar llamado a ejercer sus derechos políticos garantizados por la norma constitucional y legal, en aras de hacerse visible y directo constructor de las políticas públicas que de manera directa o indirecta le han de afectar en su cotidianidad.

⁶ KERLINGER, FRED N. *Investigación del comportamiento*, 2ª ed. McGraw Hill, México, 1988.

Con esta perspectiva la investigación demanda como *objetivos* los siguientes:

Objetivo general:

Desde una perspectiva jurídica, sociológica, jurisprudencial, doctrinal y práctica, analizar la institución del *Cabildo Abierto* en Colombia y evidenciar sus falencias, con apoyo en la experiencia de los cabildos abiertos que se realizaron durante los años 2009 a 2012 en el Área Metropolitana de Bucaramanga. Este antecedente, junto con los análisis respectivos, permitirá fundamentar una propuesta de reforma normativa para hacer del Cabildo Abierto un mecanismo más eficiente y eficaz, como expresión auténtica del principio democrático consagrado en la Constitución Política de Colombia.

Objetivos específicos: **a)** Conceptualizar y contextualizar el *Cabildo Abierto* como instrumento de participación ciudadana en el marco del Estado Social de Derecho, la democracia participativa y deliberativa; **b)** Describir y analizar críticamente el régimen jurídico vigente del *Cabildo Abierto* como mecanismo de participación ciudadana, a partir de los postulados democráticos consagrados en la Constitución Política de Colombia y en la legislación; **c)** Analizar la experiencia de los *Cabildos Abiertos* realizados en el Área Metropolitana de Bucaramanga e identificar las fallas que le afectaron, así como sus posibles causas y soluciones; **d)** Proponer una reforma normativa del *Cabildo Abierto* para el mejoramiento del mecanismo desde su formulación, desarrollo y alcance práctico.

Según lo planteado en los objetivos de esta investigación, y al arrimar el postulado democrático de ser el pueblo “soberano” por naturaleza, no dejan de encontrarse algunos reparos cuando se trata de verificar las facultades reales que por disposición jurídica se le atribuyen. La posibilidad de que los ciudadanos en forma directa tomen

las decisiones que más les afecta, representa un verdadero reto para el legislador y para el mismo gobernante, pues a aquél y a éste el pueblo les ha delegado parte de su soberanía y, con ello, del mismo *poder*. De suyo, y con el propósito de reflejar con hechos concretos la existencia de un Estado democrático, tanto legisladores como gobernantes se preocupan porque el pueblo tenga los espacios institucionales que le permitan participar directa o indirectamente en las decisiones de la cosa pública. Para ello, y en términos generales, aparecen en el escenario de lo político-social algunas formas individuales y colectivas de participación ciudadana que bien, regular o mal, van a nutrir esos espacios entre el gobernante y el gobernado que pueden estar vacíos, debido a la falta de oportunidades de incidencia social y del ejercicio de los controles que coadyuvan a realizar los fines de las organizaciones estatales.

Se intentará comprobar en el desarrollo de la investigación si tal enunciado -de ser el *Cabildo Abierto* un mecanismo de participación ciudadana- tiene sus fisuras desde lo jurídico-normativo hasta lo fáctico-social, y si al concluir se puede plantear que el *Cabildo Abierto* amerita una reforma práctica en su reglamentación legal⁷.

Por tanto la *hipótesis* de la presente investigación está planteada desde el desconocimiento que el ciudadano tiene acerca del *Cabildo Abierto* como mecanismo de participación, las deficiencias normativas y fácticas que la figura tiene, hasta la falta de eficiencia y efectividad en términos prácticos cuando de él se hace uso.

Para desarrollar la investigación se utilizó el *método* propio de la investigación socio-jurídica, el cual se basa en la hermenéutica jurídica aplicada a los textos legales que describen el *Cabildo Abierto* y lo sitúan en el mundo jurídico, al igual que en la observación de los fenómenos sociales que están regulados por la norma jurídica y que

⁷ Vale la pena resaltar que el planteamiento y desarrollo de esta investigación se hicieron a la luz de la norma vigente para la época (Ley 134 de 1994, y Sentencia C-180 del mismo año). De igual manera, y muy a pesar de la expedición de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, y la Sentencia de constitucionalidad C-150 del mismo año, el planteamiento del problema, la formulación de la hipótesis, las referencias y reflexiones teóricas, legales, jurisprudenciales y prácticas no sufren alteración sustantiva para la actualización del texto final de la tesis.

son el desarrollo del deber ser normativo. Es por ello que en el cuerpo de la investigación se puede detectar lo que frente a la investigación socio-jurídica plantean los autores, así: “la formulación del fin político del sistema normativo correspondiente; la problemática social que se pretende superar con el fin político, y las hipótesis normativas encaminadas a alcanzar el fin.”⁸. Por ello, al ser una investigación socio-jurídica en donde se hace presente la descripción de los fenómenos, se tuvo en cuenta como forma investigativa la mixta (básica y aplicada), con acercamiento documental a fuentes primarias y secundarias.

Con lo anterior podrían surgir algunos interrogante que, aunque simples, sus respuestas no estarían tan a la mano: ¿Y para qué todo esto? ¿Para qué sirve estudiar el *Cabildo Abierto* si no tiene por sí sólo la suficiente fuerza decisoria en las políticas públicas? Pues bien, considero que ahí está la clave de esta investigación: que a partir del análisis jurídico, jurisprudencial, sociológico y fáctico del *Cabildo Abierto*, se comprenda su esencia y alcance en las sociedades democráticas como la colombiana, para que al descubrir sus debilidades originadas desde el mismo sustento normativo, se planteen las posibles soluciones que hagan de su ejercicio un verdadero mecanismo de participación ciudadana, restitutos del peso institucional otrora vivido por la comunidad y en aras de lograr eso por lo cual tiene razón de ser un Estado: la consecución de sus fines, la consecución del *bien común*.

⁸ GIRALDO, JAIME y otros, *Metodología y técnica de la investigación sociojurídica*, Librería de lo Profesional, Bogotá, 2 edición, 2002.

CAPÍTULO I

1. Democracia, participación y deliberación

En este capítulo se consagran aspectos básicos de la democracia en cuanto a su conceptualización y algunas acepciones. La aproximación a la democracia participativa, a la deliberativa, a los distintos mecanismos de participación ciudadana y la descripción contextualizada del *Cabildo Abierto*, proporciona el presupuesto indispensable para tratar los temas específicos de la investigación.

1.1. Las aristas de la democracia

*La democracia es el gobierno del pueblo
por el pueblo y para el pueblo.*
Abraham Lincoln

Como todo en la vida, cuando se trata de analizar un fenómeno siempre ha de partirse de su origen, de su fuente, del principio creador que con el tiempo y la injerencia humana –y aún divina- se va estructurando para dar forma a una idea.

No podríamos entonces hablar de democracia deliberativa⁹, representativa¹⁰ o participativa¹¹, si por absoluta necesidad no discurremos sobre la base de esas modalidades que se palpan en la realidad de los pueblos. Por ello, y sin pretender en esta investigación poner como objeto de estudio la democracia en su profundidad

⁹ Con ella se pretende, entre otras cosas, gestar una combinación entre la democracia representativa y la participación directa del pueblo a través de mecanismos que le permitan discutir, argumentar, proponer y, en parte, decidir sobre lo que más le convenga a sus intereses generales, enmarcados por los principios de racionalidad e imparcialidad. Sus más avanzados teorizantes son: Joseph M. Bessette en 1980, Jürgen Habermas, Jon Elster, Carlos Santiago Nino, John Rawls, para citar algunos de ellos.

¹⁰ BOBIO, NORBERTO. *Teoría General de la Política*, edición de Michelangelo Bovero [trad. Cast. de Antonio de Cabo y Gerardo Pasarello, Editorial Trotta, Madrid, 2003, p. 401 a 403].

¹¹ Se considera también como “democracia directa” (J. J. Rousseau, *El contrato Social*, Libro III) o “democracia política” según los planteamientos de Luigi Ferrajoli, quien afirma que ésta se concibe como “el autogobierno del pueblo” (FERRAJOLI LUIGI. *Principia Juris. Teoría del Derecho y la Democracia. 2. Teoría de la Democracia*, Editorial Trotta, Madrid, 2011, p. 165.

teórica, si es pertinente tratarla como base de unas disquisiciones conceptuales que enmarcan su identidad y desarrollo.

Al acoger etimológicamente el término de *democracia* como “*demos*” (pueblo) y “*krátos*” (poder), es claro decir que de manera sencilla sus creadores griegos¹² encontraron la forma de advertirle al pueblo que esa manera de autoconducirse podría ser la más benéfica para cumplir con sus propósitos sociales, para efectivizar sus derechos y correlacionar sus deberes es pos del bien común¹³. Plasmar en dos palabras originarias “*poder del pueblo*” o “*gobierno del pueblo*”, no deja de ser atractivo y de una indiscutible efectividad desde la comunicación directa entre las personas, como si elevara a la mayor potencia el arte de la semántica lingüística.

En la acepción clásica de *democracia*, es claro advertir que quienes la hicieron visible como teoría política o social -referencia obligada a Platón y Aristóteles- se referían más a una forma de gobernar que pudiera permitir la realización soberana del pueblo; la posibilidad de crear y desarrollar una forma de vida colectiva en donde se privilegiaran los derechos individuales en aras de salvaguardar los derechos e intereses colectivos. Por ello, en palabras de André Hauriou, al hablar sobre la *democracia liberal* (una de las dos clases de democracia, siendo la otra la que el autor llama *democracia autoritaria*), se tiene que:

La aceptación de la sociedad compuesta es la democracia clásica, la democracia liberal. Se admiten en ella mayorías y minorías; se acepta la pluralidad de partidos, se reconoce el antagonismo del poder del Estado y los derechos

¹² “Fue la polis el recinto natural y social en el que se desarrolló la existencia de Grecia y dentro del cual se forjó la totalidad de su legado cultural... Polis es un concepto complejo que ante todo designa a la comunidad autárquica, libre y autónoma de los ciudadanos que viven en un territorio determinado (la ciudad y sus contornos rurales) conforme a los principios y reglas de religión, la ley y las tradiciones locales” (HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Las ideas políticas en la historia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2008, pág. 37-38).

¹³ Refiriéndose a la democracia ateniense, Héctor R. Orlandi plantea que “el régimen político de la Atenas de siglo V era el de una democracia pura o directa y activa o de participación. En el pueblo es donde reside todo el poder y quien lo ejerce, tomando en la *ecclesia*, las más trascendentales decisiones para la comunidad” (ORLANDI, HÉCTOR R. *Democracia y poder. Polis griega y constitución de Atenas*, Ediciones Pannedille, Buenos Aires, 1971, p. 72).

*individuales de los ciudadanos y, por consiguiente, se establece la vida política de la democracia liberal sobre la base de compromisos. Compromisos entre la mayoría y la minoría, preservación de las libertades individuales, es decir, compromiso entre la soberanía del Estado y la de los individuos, reconocimiento del derecho de resistencia a la opresión, etc.*¹⁴

En este marco, podría decirse que son las personas, los sujetos habilitados para ello quienes de manera directa realizan el sentir popular, y quienes con la orientación de algunos ordenadores del ejercicio soberano deciden por mayoría la suerte de todos, propio entonces de una vida social llena de sentido e ideas políticas.

Es perfectamente entendible que los grandes valores de la *democracia*, concebida así, estriban en la *igualdad* y en la *libertad*. Igualdad, por cuanto al tener la misma oportunidad de participación en la vida social es tan válida mi intervención como la de los demás, y sin importar las condiciones endógenas y exógenas que pudiera tener: las diferencias raciales, económicas, religiosas o intelectuales. Se estará de acuerdo en que en la práctica estas diferencias discriminatorias se han dado y se dan, pero que en el principio filosófico de la democracia no se contempla, precisamente dentro de ese valor esencial que representa la igualdad. Y libertad, habida cuenta de ver a la democracia como ese fenómeno reaccionario en contra del denominado *absolutismo* imperante en Europa occidental hasta finales del siglo XVIII, cuando con el movimiento de la *ilustración* los teóricos abrieron el camino intelectual para que el pueblo de Francia, y otros de su similar constitución socio-política, observaran que el *gobierno de todos* podría ser una realidad, partiendo, en primer lugar, del reconocimiento de las *libertades individuales* del ciudadano, entre las que se cuentan para la formulación de la democracia así vista, las siguientes:

Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos... para que las reclamaciones de los ciudadanos, en adelante

¹⁴ HAURIUO, ANDRÉ. Derecho constitucional e instituciones políticas, editorial Ariel, Barcelona, 1980, p. 383.

fundadas en principios simples e indiscutibles, redunden siempre en beneficio del mantenimiento de la Constitución y de la felicidad de todos.

*... Artículo primero.- Los hombres nacen y permanecen **libres e iguales en derechos**. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.*

*... Artículo 2.- La finalidad de toda asociación política es la conservación de los **derechos naturales e imprescriptibles del hombre**. Tales derechos son la **libertad**, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.¹⁵ (Negrilla fuera de texto).*

De lo transcrito resulta indiscutible decir que tanto la igualdad de los hombres como su libertad, se constituyen en piedra angular de lo que se hace llamar democracia; de eso que para algunos autores significa una *forma de gobierno*, y que para otros es simplemente una manera de organización social.¹⁶

Así las cosas, fuerza decir que la *democracia* se traduce en un imperativo contractualista¹⁷ en donde los individuos plantean su parecer al amparo de unos mínimos de convivencia que posibilitan ser desglosados en determinaciones puntuales frente a la problemática específica, poniéndose de acuerdo en esas decisiones que

¹⁵ Declaración de *los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, aprobada el 26 de agosto de 1789 por la Asamblea Nacional Constituyente, formada tras la reunión de los Estados Generales durante la Revolución Francesa.

¹⁶ En el texto ya citado de André Hauriou -*Derecho constitucional e instituciones políticas*- se encuentra que: *La democracia es sin duda una estructura gubernamental, pero no puede hacernos olvidar que se presenta en primer lugar, y quizá sobre todo, como una estructura social: situada bajo el signo de la igualdad, del nivelamiento...* (p. 377).

¹⁷ Podría citarse a quien la doctrina considera el precursor del contractualismo en la era moderna: Juan Jacobo Rousseau, quien plasmó en el Libro Primero, Capítulo VI de su obra *El Contrato Social* lo siguiente: “Esta suma de fuerzas sólo puede nacer del concurso de muchas separadas. Pero como la fuerza y la libertad de cada individuo son los principales instrumentos de su conservación, ¿qué medio encontrará para comprometerlos sin perjudicarse y sin olvidar los cuidados que se debe a sí mismo? Esta dificultad, concretándola a mi objeto, puede expresarse en estos términos: «Encontrar una forma de asociación capaz de defender y proteger, con toda la fuerza común, la persona y los bienes de cada uno de los asociados, pero de modo tal que cada uno de éstos, en unión con todos, sólo obedezca a sí mismo, y quede tan libre como antes.» Este es el problema fundamental, cuya solución se encuentra en el contrato social” (ROUSSEAU, J.J., *El contrato social*, Editorial Maxtor, Valladolid, 2008).

parecieran ser consensuadas por la comunidad en alto grado o, por lo menos, sí por la mayoría.

Y es que en una democracia pulcra, limpia, con la intervención consciente de todos – o por lo menos de la mayoría, para no contrariar el pensamiento de quienes no creen en una democracia participativa plena de toda la comunidad por la imposibilidad física de hacerlo-, se tendrá que abogar por la construcción de una *voluntad política*¹⁸ que sea capaz de generar una comprensión auténtica de los fines sociales que les son comunes, de la problemática que demanda intervenciones sensatas, idóneas y eficaces, de tal manera que pudieran descubrir sus causas para así, en la evaluación de lo que tienen, se atrevan a plantear las posibles soluciones que minimicen o desaparezcan el problema y potencialicen ese fin común.

Surge así una *sociedad virtuosa* que, de afianzarse en esa conciencia política, alcanzará un grado de solidaridad que bien dirá de una interdependencia, de una sujeción recíproca entre los ciudadanos para desarrollar sus fortalezas y compartir sus debilidades. Una sociedad que se dé perfecta cuenta de cuáles son sus activos, sus aspectos positivos, y reconozca cuáles son sus defectos, sus flaquezas, de seguro que será una sociedad racionalmente acertada y políticamente madura, lo que le permitirá ser entusiasta en lo positivo y solidaria en lo negativo.

No sobra recordar entonces que el género humano, por ser de naturaleza social, impone un estilo de vida común que intenta realizar sus fines colectivos y los de carácter individual, dentro de un marco de libertad controlada y de igualdad razonada. De ahí que también se pueda colegir que por naturaleza el ser humano, en aras de

¹⁸ En cuanto a la *voluntad política* es preciso tener en cuenta el pensamiento del filósofo Jürgen Habermas, quien manifestó: “La política (en el sentido de la formación de la voluntad política de los ciudadanos) tiene la función de agavillar y hacer valer los intereses sociales privados frente a un aparato estatal que se especializa en el empleo administrativo del poder político para conseguir fines colectivos” (Conferencia de J. Habermas: *Tres modelos de democracia- sobre el concepto de una política deliberativa*, dictada en el Departamento de Filosofía en la Universidad de Valencia – España, el día 6 de octubre de 1991, Ediciones Episteme, vol. 43, Valencia, 1994).

lograr ese equilibrio en la vida social, determine por un acuerdo colectivo los propósitos comunes orientados a fortalecer su convivencia¹⁹, no solamente para sobrevivir - como podría pensarse de algunos grupos sociales- sino para vivir con por lo menos algunos mínimos de tolerancia y solidaridad social que les garantice una paz prometedora de su desarrollo social.

Podríamos ahondar en el tema de la *democracia* citando infinidad de autores que de ella se expresaron y reflexionaron en todos los tiempos. Pero sin mayores pretensiones que las de centrarnos en lo fundamental, traemos la posición que para el efecto tuvo el sociólogo francés *Alain* (cuyo nombre de pila es el de Émile Auguste Chartier -1868-1951), quien al referirse a ella indicó:

*Conozco a algunos buenos espíritus que tratan de definir la democracia. Yo he trabajado mucho sobre eso, sin llegar a decir otra cosa que pobreza, las cuales más bien no resisten una severa crítica.*²⁰

1.1.2. El ciudadano como piedra angular en la democracia

Hablar de ciudadanía es hablar de democracia, toda vez que son acepciones sinérgicas y convergentes de aspectos comunes en su realización práctica.

Aunque el concepto de la *ciudadanía* como tal pertenece a la modernidad, no se puede pasar por alto que sus elementos fundantes se remontan a Grecia²¹ 500 años antes de

¹⁹ En una sociedad democrática las personas tienen plena libertad de opinar, de expresar su pensamiento, de participar en la vida pública que le ha de revertir positivamente en su interés. Por ello, el filósofo Aristóteles destacó que: “*Dicen, pues, todos ellos que lo que apruebe la mayoría de los ciudadanos debe tener fuerza de ley.*” (Aristóteles, *La Política*, Libro 6º, cap. I, Panamericana Editorial Ltda., Bogotá, p. 176).

²⁰ Tomado del texto de André Hauriou: *Derecho constitucional e instituciones políticas*, p. 375.

²¹ Aunque para Aristóteles la condición de ser *ciudadano* representaba un estado de privilegio y excluyente, y que además a quienes se les pudiera dar ese título dependía de si estamos frente a una oligarquía o una democracia, de todas formas hizo alusión a una persona que vivía en la *polis*, que participaba activamente en la asamblea general, tomaba decisiones y podría elegir y ser elegido para ciertos cargos. Dijo el filósofo: “*Es pues evidente por lo anterior que hay varias formas de ciudadanía,*

la era cristiana, en donde el ciudadano era considerado como parte esencial de la democracia, y el encuentro de todos (o por lo menos de los que tenían el derecho) se hacía en el marco de la confrontación ideológica de cara a la problemática existente.

Allí lo dialogal y la dialéctica llegaban a un punto de extrema utilización, ya que se consideraba que a partir de la alocución directa del pueblo se construía consenso para dilucidar esa problemática. Precisamente en Aristóteles se evidenció un esbozo de lo que hoy denominamos ciudadanía, debido al hecho de considerar al hombre como un ser político (*zoon politikon*), un “animal político o cívico”, que sería la aproximación etimológica del término. Se prescribía por el filósofo que el hombre, como ser social, siempre estaba en aras de vivir en comunidad, de compartir con sus semejantes su diario vivir. Es más, se conoce de Aristóteles la frase enunciativa de que “el que no sabe vivir en sociedad es una bestia o un dios”, para significar que inexorablemente el hombre debe vivir en comunidad. Se consideraba entonces que el fin máximo de todos los ciudadanos consistía en la “seguridad de la *polis*”; además, que el ciudadano se caracteriza por “participar en la administración de justicia y en el gobierno”, más no por el lugar de residencia²².

Se puede continuar con la idea aristotélica de la ciudadanía –pues se considera valiosa para nuestro estudio- diciendo que para el autor era muy importante, en el perfil de ese ciudadano, el hecho de tener una *ética* y una *política* que al conjugarse produjera un hombre educado completo y correcto, alcanzando la configuración de un buen ciudadano y de un “hombre bueno” que, siendo osado en mis elucubraciones, podría darse una amalgama conducente al “ciudadano bueno”, el cual se distingue por ser

y que con plenitud de sentido se llama ciudadano a quien tiene parte en los honores públicos (Aristóteles, *La Política*, Libro 3°, cap. III, Panamericana Editorial Ltda., Bogotá, p. 78).

²² Al respecto agrega Aristóteles en la obra ya referida: “El domicilio y el derecho de entablar una acción jurídica pueden, por tanto, tenerlos las personas que no son ciudadanos. A lo más, lo que se hace en algunos Estados es limitar el goce de este derecho respecto de los domiciliados, obligándolos a prestar caución, poniendo así una restricción al derecho que se les concede”.

solidario, respetuoso de los derechos ajenos, cumplidor con sus deberes sociales y propositivo hacia el bien común²³.

El paso del concepto en la Roma republicana (siglo V a. de C.), en materia de ciudadanía fue más abierto que en Grecia, debido a que el término se categorizó por que, por ejemplo, en algún momento un esclavo llegaba a obtener la ciudadanía por el favor de su “amo” o señor. Sin embargo, este recién ciudadano no poseía todos los derechos que tenía un “ciudadano romano” con ascendencia de padre romano²⁴. Como ejemplo se tiene, entre otros, el hecho de que ese “seudo-ciudadano” no podía participar en elecciones (votar), con la consecuencia directa de no poder obtener la magistratura o la representación en el senado.

Pero ese concepto de ciudadanía, de ciudadano incluyente, tendría un ostracismo relativo en la edad media, debido a que con la caída del imperio romano y la injerencia bárbara en el estilo de vida política y social, se desarrollaron modelos de gobiernos autocráticos en donde la voz del pueblo -otrora máxima greco-romana- no tenía mayores incidencias en el quehacer socio-político de las comunidades. Se acentúa de esta manera un perfil de ciudadano reprimido, excluido y con bajísima participación social. Tan sólo con la denominación que se le daba, con el apelativo utilizado, era más que suficiente: el de “súbdito”, con lo cual se concebía a un ser subyugado, sometido a las disposiciones del monarca que en retribución a la fidelidad le proporcionaba cierta protección frente a posibles invasores en procura de mantener un

²³ PLATÓN, “La primera verdad difícil de conocer, es en efecto, que el auténtico arte político no debe preocuparse del bien privado, sino del bien común, pues el bien común estrecha los vínculos ciudadanos, mientras que el bien privado los disuelve, y que tanto el bien particular como el bien común salen ganando si este segundo está sólidamente garantizado con preferencia del otro”. (PLATÓN, Las leyes I, IX).

²⁴ En esta obra se desarrolla el nacimiento y la evolución de lo que denominamos *ciudadanía* (HEATER, DEREK. *Ciudadanía, una breve historia*, Alianza editorial, Madrid, 2007, p. 162 y 218).

orden social, el cual se veía palmariamente más para proteger sus bienes que para proteger los del pueblo.

Pero el referido ostracismo no tuvo eco sino hasta el siglo XVIII cuando aparecen los ilustrados²⁵ de un pensamiento político distinto al imperante; de un pensamiento político que revertía al modelo participativo del pueblo en forma directa, en donde el pueblo volvía a tener injerencia en las cosas de todos. Por ello, en el despertar de la defensa de los derechos ciudadanos se erigen las dos grandes revoluciones de ese siglo, con las que se marcó hacia el futuro la ruta ininterrumpida del reconocimiento de esos derechos individuales y colectivos de la sociedad. Estamos frente a los movimientos revolucionarios de América del Norte (Estados Unidos de América 1776)²⁶ y Francia (1789)²⁷.

En la Constitución Política de los Estados Americanos (1776, con ratificación en 1879) se plasmaron algunos derechos de los ciudadanos, al igual que en la norma constitucional de Francia (1791). Los derechos individuales fueron la verdadera revolución de los paradigmas sociales que hasta el momento se tenían y que sirvieron como causa eficiente para que las voces se levantaran contra el régimen.

²⁵ Se refiere a aquél periodo europeo destacado por una visión diferente en lo intelectual y lo cultural, desarrollado básicamente en Inglaterra y Francia y comprendido entre la finalización del siglo XVII y durante el siglo XVIII hasta llegar a la revolución francesa de 1789. Se destacaron, entre otros pensadores del movimiento, a Rousseau, Voltaire y Montesquieu.

²⁶ Se puede tener en cuenta la obra del político, jurista e historiador francés Alexis de Tocqueville: *La democracia en América*, editorial Trotta, 2010.

²⁷ Una vez se agudiza la vida social en Francia, el pueblo insatisfecho, que en su mayoría estaba integrado por artesanos, banqueros, propietarios, profesionales (médicos y abogados), campesinos minifundistas, etc., decidió levantarse en voz y de facto para hacerse al poder, al mando, para así instaurar un modelo social en donde la voluntad de todos fuera la que gobernara. Quienes más instaron por la idea de libertad, fraternidad y libertad fueron los denominados “*jacobinos*”, los que le apostaron a una estructura republicana del Estado, con una democracia participativa y una redistribución de la riqueza más equitativa. (Para complementar el concepto del fenómeno revolucionario francés, ver a Norberto Bobbio en “*Teoría general de la política*”, Editorial Trotta, Madrid, 2003, p. 642 a 660).

Es entonces cuando a partir de estos acontecimientos de hecho y de derecho aparece el término de “soberanía nacional”²⁸, la cual, desde que fue insertado en el lenguaje político de ese nuevo modelo de Estado, se ha venido desarrollando con suficiente propiedad en el reconocimiento mutuo entre estados, así como en el reconocimiento interno que en una organización estatal hacen tanto gobernantes como gobernados. La soberanía nacional, como expresión de un poder legítimo en cabeza de los ciudadanos, hace soñar con un ideal de democracia que para la época se elevó a la categoría de principio universal de los pueblos libres.

Con la idea de abonar a este estudio, y tan sólo a título de referencia ilustrativa, se cita el Art. 2 de la “Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano”, escrito que sirviera como piedra angular del catálogo de derechos florecientes en las sociedades transcontinentales, así:

Artículo 2.- La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

La grandilocuencia de derechos no podría causar reacción distinta a la de considerarse una sociedad compuesta por verdaderos ciudadanos, para quienes el ordenamiento estatal debía garantizar la proclamada libertad en todas sus manifestaciones, la misma seguridad de todo cuanto se tuviera, el connatural derecho a poseer, a tener algo que le fuera propio y, lo más evidente de un pulso político por cambiar el modelo: a tener el derecho de resistirse frente a cualquier tipo de opresión que volviera las cosas al estado anterior, al ostracismo de la *vox populi*.

²⁸ Sin desconocer que existen varios autores que han desarrollado el concepto de *soberanía nacional*, es pertinente acercarnos al plasmado en el artículo tercero de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* que fuera proclamada en la Revolución Francesa (1789), así: “La fuente de toda soberanía reside esencialmente en la Nación; ningún individuo ni ninguna corporación pueden ser revestidos de autoridad alguna que no emane directamente de ella.”.

Poseído el pueblo francés de ese espíritu libertario -liberador de un régimen que por siglos demostró un autoritarismo extremo en algunos casos-, hizo bien en tener en cuenta los planteamientos políticos del académico y uno de los ideólogos precursores de la Revolución Francesa Emanuel Sieyés (1748 – 1836), quien expuso dos categorías de ciudadanos: aquellos que poseían los derechos naturales *per se*, por el solo hecho de ser ciudadanos, y aquellos que tenían, además, los derechos políticos para participar activamente en los cuerpos electorales. Así, denominó *ciudadanos pasivos* a los primeros, y *ciudadanos activos* a los segundos²⁹. Para el autor Sieyés, el hombre que tiene la voluntad de vivir en comunidad, de propender por el interés de todos, son entonces potenciales *ciudadanos* que unidos como *nación*, ordenan la estructura del *Estado* y del gobierno para así ejercer de manera directa el *poder*.

Algo para destacar de la época post-revolucionario respecto a la ciudadanía llamada activa, lo constituye el hecho de restringirla en la práctica a las personas que poseían cierto patrimonio y grado de ilustración, así como la exclusión de la mujer. Con ello se reducía en consecuencia el ideario ciudadano pre-revolucionario, en donde se vislumbraba una ciudadanía incluyente que pudiera hacer de la *voluntad general* –al estilo de Rousseau³⁰- la verdadera expresión de una soberanía nacional.

A título de colofón temático y relacional con la democracia y la participación ciudadana, podría decirse que el concepto de ciudadanía se cualifica y enfatiza a partir del siglo XX con la consolidación de los derechos civiles, los políticos y los económicos y sociales que tienen su desarrollo constitucional. Durante este periodo se establece con claridad la ciudadanía ligada a un modelo socio-político individualista, en donde se privilegian los derechos subjetivos particulares de las personas y, de contera, sobrepuestos a los derechos sociales, a los derechos de todos.

²⁹ El político y académico francés Emmanuel Sieyés, quien participó activamente como precursor de la revolución francesa, en su obra “¿Qué es el tercer estado?- ensayo sobre los privilegios”, señaló la existencia de estos ciudadanos que por su naturaleza son pasivos -pues considera que el hombre tiene *per se* derechos sociales que les son comunes a todos-, y aquellos que por su condición social, por su estatus, son activos, en el entendido de ser quienes pueden ejercer derechos políticos.

³⁰ ROUSSEAU, J.J., *El contrato social*, Libro Segundo, pp. 30 a 34.

Al final del recorrido por lo que significa el concepto de *ciudadano*, es posible decir que hoy tenemos una persona a quien las normas constitucionales y legales, dentro de un *Estado democrático*, le permite insertarse de manera directa e indirecta en la vida social del Estado, de sus instituciones político-sociales, político-administrativas; donde tiene amplias y variadas formas de expresar su pensamiento, sus ideas, su perspectiva personal y grupal de observar la problemática que a diario se tiene y de proponer fórmulas de solución a esa problemática. Es un ciudadano activo, curioso, cuestionador, acusante, inquisitivo si se quiere, que a través de las diversas formas de participación puede lograr grandes objetivos, aunque algunas veces tenga que llegar a situaciones permitidas de hecho que harían parte de esos medios de reclamación colectiva que se denominan en ocasiones como “marchas”, “plantones”, etc., de la llamada *sociedad civil o movimientos cívicos* (se hace referencia a las movilizaciones pacíficas, desde luego, de gran número de ciudadanos en protesta de las decisiones gubernamentales que no se avienen a los intereses del pueblo³¹), con lo que en buena parte se alcanza el objetivo, si no completo, si por lo menos la expresión disidente de la particular situación.

Hoy, además del perfil tímidamente enunciado de ese ciudadano contemporáneo, se tiene la perspectiva en desarrollo de un *ciudadano global*, mundializado, sin fronteras en lo social, producto de ese movimiento internacionalista de mundialización o globalización que se ha instalado en el lenguaje cotidiano de los distintos países. Tal y como ocurriera en su momento con la *universalización de los derechos humanos*³², también se ha querido la universalización de la ciudadanía en donde, sin importar el

³¹ Podría mencionarse a título de ejemplo: a) En España el “*Movimiento 15-M*”, el cual surge por la insatisfacción de algún sector social reclamante del mandato dado a sus representantes, quienes no han traducido en realidades el mandato dado en beneficio del interés general. Existe la plataforma de la internet denominada “*¡Democracia Real Ya!*” la convocatoria abierta para que, sin distinciones ni manipulaciones de idearios políticos, las personas libremente se sumen a su causa; b) en Colombia las marchas que la población ha adelantado en contra del secuestro, del maltrato a la mujer o de resistencia a los grupos armados al margen de la ley.

³² Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948.

país de origen de una persona, su voz en la defensa de esos derechos que incumben a todos sea escuchada. Vivo ejemplo de esto se encuentra en la Unión Europea, en donde no es tan sólo reunirse alrededor de una representación monetaria (el Euro) que sirve de parámetro cambiario de relaciones comerciales, sino al de unos “Derechos Fundamentales”³³ que regulan en forma global las relaciones de las personas de los distintos países de la unión, sin importar el país originario ni en donde se encuentre establecida, destacando que esa *ciudadanía Europea*³⁴ no sustituye la ciudadanía de origen, sino que se convierte en una ciudadanía complementaria.

Dentro de los derechos que se pueden esbozar a título de ejemplo se tienen: el de circular y residir libremente, sufragar para la elección del Parlamento Europeo y de las municipalidades donde resida la persona, ejercicio del derecho de petición ante el Parlamento Europeo, el derecho a recibir protección de las autoridades consulares y diplomáticas, así como el derecho a contactarse con el “Defensor del Pueblo Europeo” para elevar inquietudes acerca del funcionamiento de las instituciones que participan de la Unión.

Una corriente actual plantea el concepto de *ciudadanía cosmopolita*³⁵ donde la persona, que es un ser con derechos humanos de carácter universal, inalienables, inherentes a esa condición que le lleva a una inclusión social en lo racial, cultural, de género y religioso, entre otros, tendría que inexorablemente que recalar en una universalidad política, de expresiones libres en cualquiera de los países, en donde las fronteras físicas quedarían relegadas tan solo a demarcar un territorio que da titularidad nominal simplemente, para que cada Estado pueda ejercer una soberanía técnica (esto es: para mantener el orden público interno, las responsabilidades institucionales de servicio a la comunidad en todas sus dimensiones, siempre en el marco del respeto por

³³ Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

³⁴ Se puede leer a Juan M. Rodríguez B., *La ciudadanía de la Unión Europea* (Madrid, 2002).

³⁵ Entre otros, se refiere al tema del ciudadano cosmopolita el autor Javier De Lucas en su obra: *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Temas de Hoy, Madrid, 1994.

esos derechos humanos universales o, como en otro lenguaje se dice, por el respeto de los llamados derechos fundamentales en pro de una vida digna y de una convivencia pacífica.

Frente al reconocimiento que se debe dar a una persona por el sólo hecho de ser “*persona*”, es necesario traer a colación que en la Constitución Política de Colombia -como sucede con otras constituciones- se establece en su normatividad dicho reconocimiento, cuando se enuncia en el Art. 5 que “El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de las personas....”³⁶, para dar a entender que esos derechos inalienables son los relacionados con aquellos que le son connaturales al hombre (personalidad, identidad, alimentación, vivienda, educación, salubridad, libertad de locomoción, religiosa, etc.), y que logran en él grados de satisfacción personal, familiar y social.

Es más, desde el mismo preámbulo constitucional se consagra que la defensa, protección y aseguramiento de la “vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz”³⁷ son fines del Estado en favor de sus habitantes, con lo que se evidencia un Estado democrático, participativo, pluralista, incluyente y garante de la dignidad del ser humano para el bien común.

De esta manera, al observar que cualquier persona puede acceder al reconocimiento de esos derechos básicos, esenciales en todo momento y lugar, tiene plena aceptación el fenómeno de la ciudadanía global, cosmopolita, mundial, en la que sin discriminación alguna las personas reciben la protección y defensa de sus derechos fundamentales, con la absoluta libertad para hacerlos efectivos con responsabilidad y sin menoscabar los derechos de los demás. No habría privilegios por razones culturales, étnicas o territoriales, más allá del ejercicio de algunos derechos políticos que serían exclusivos de los nacionales propiamente dichos. Por lo demás, para acceder a los derechos

³⁶ Constitución Política de Colombia de 1991.

³⁷ *Ibidem*.

comunes, que son de todos, inalienables y connaturales al hombre, no habría mayor exigencia que la de solicitar la identificación como *ciudadano del mundo*³⁸.

Para la presente investigación este acápite temático de la “ciudadanía” es fundamental, pues su conexión con la *democracia* es indiscutible, tal y como se observará en el transcurso de la misma.

Al finalizar este apartado vale la pena destacar que a la *democracia* -como nombre de pila- se le han agregado varios apellidos que en ocasiones la hacen rica conceptualmente y en otras la hacen explícita para observar su alcance. Por tanto, a través de la historia se han tejido estas denominaciones que podrían llamarse “clases” de democracia, pero que en realidad son desarrollos de una misma idea. Apellidos como *directa, semidirecta, representativa, participativa, deliberativa, liberal, parlamentaria, social, totalitaria*, y hasta *interactiva* –para referirse a todo lo que tiene que ver con la participación del pueblo con la ayuda de las nuevas tecnologías-, demuestran que el término es inacabado y que siempre estará direccionado de acuerdo al modelo de organización socio-política.

1.2. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana

Para continuar con el acercamiento al tema central de esta investigación, cual es el *Cabildo Abierto*, es de recibo abordar el tema de la denominada *democracia participativa* y los distintos mecanismos de participación ciudadana de rango constitucional y de reglamentación legal en Colombia. Podremos ver cómo el derecho fundamental a *participar* en la vida política y social del país se materializa, no solamente en los distintos instrumentos participativos que estableció el legislador³⁹,

³⁸ NUSSBAUM, MARTHA. *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y “ciudadanía mundial”* (traducido al español, Barcelona 1999), pp. 19, 136.

³⁹ Art. 103 de la C.P., así como los pertinentes de las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015.

sino en algunas acciones que ha de emprender el ciudadano con el apoyo institucional del Estado.

Como preámbulo del tema daremos un vistazo a los derechos políticos que en Colombia tienen los ciudadanos, y en particular lo relacionado con el control político que pueden ejercer, amparados básicamente por el texto constitucional y algunas normas legales que lo desarrollan.

1.2.1. Los derechos políticos y el control ciudadano

Los derechos políticos se conciben como aquellas facultades de que disponen los ciudadanos para incidir en la vida política y social del Estado. Para ello se establecen varias formas, vías, instrumentos y actividades que permiten el acercamiento del ciudadano a los gobernantes y al mismo gobierno de la cosa pública. Estos derechos se constituyen en la columna vertebral de los sistemas democráticos, pues ellos son vitales para la modelación y desarrollo de todo Estado de derecho.

Es necesario precisar que los derechos políticos son particularmente diferentes de los denominados derechos *civiles*, pues a éstos últimos se les califican como el conjunto de *actos, de situaciones, de relaciones interpersonales, de vicisitudes y sucesiones que llamamos "derecho privado"*, ... *en los que se manifiesta la autonomía privada*. Por su parte, los derechos políticos son *aquel conjunto, además de normas, actos y situaciones que llamamos "derecho público"*,... *son los derechos-poder en los que se manifiesta la llamada "soberanía política"*. *Los unos valen para fundar la esfera privada como lugar de los intereses particulares y diferenciados de los individuos; los otros valen para fundar la esfera pública como lugar de los intereses generales e iguales, es decir, universales de todos*⁴⁰.

⁴⁰ FERRAJOLI, LUIGI. *Principia iuris – Teoría del derecho y la democracia*, Editorial Trotta, Madrid, 2011, p. 160.

Podría afirmarse que históricamente los derechos políticos tienen su génesis a comienzos del siglo XIII, en el contexto de un continente europeo bañado en monarquías y cerca de un absolutismo gubernativo, y en donde se desconocían los más mínimos derechos humanos (naturales) de las personas (súbditos). Así, surge en Inglaterra los avisos del reconocimiento de esos derechos del hombre a partir de lo que se conoce como la *Carta Magna* (que traduce *gran papel*, y también llamada Carta Magna de las Libertades, firmada el 15 de junio de 1215), en virtud de la cual el monarca (Juan I de Inglaterra – Juan sin Tierra) realizó a título de concesión (o de contraprestación negociada con los nobles y el parlamento), y en favor de los habitantes del reino algunas reivindicaciones de derechos individuales (civiles), como es el caso del *habeas corpus*, el debido proceso en causas criminales contra el Estado, la prohibición de sobornos por parte de agentes del gobierno, la equidad en las contribuciones al fisco, algunas previsiones sobre derechos hereditarios, entre otros. Pero de las cosas más importantes pactadas, se destaca el cambio de la denominación del *súbditos* por la de *ciudadanos*, con lo que se vislumbró un estatus diferente a la relación que hasta entonces existía entre el gobernante y los gobernados. De igual manera resalta en el documento la concesión de derechos feudales de los aristócratas y la limitación del poder monárquico⁴¹.

Por ejemplo, en el Art. 39 de la referida proclamación se establecía que *nadie podrá ser arrestado, aprisionado, ni desposeído de sus bienes, costumbres y libertades, sino en virtud del juicio de sus pares, según la ley del país*, con lo que se evidenciaba plenamente las garantías procesales para que una persona fuera inculpada y condenada. En últimas, se estableció que la *ley* no estaba dispuesta tan sólo a regir el comportamiento de los gobernados, sino que de igual manera cobijaba, en lo pertinente, a los gobernantes: al rey. En síntesis, con la Carta Magna se da pie para la

⁴¹ MARTÍNEZ, GABRIEL A. *Contexto, evolución histórica y reconocimiento de los derechos políticos*, Revista Justicia Electoral y Democracia, volumen I, Tribunal Contencioso Electoral, Quito, 2014, pp. 3 a14.

estructuración del modelo de Estado democrático, los derechos humanos y el Estado de derecho.

Con posterioridad aparece otra proclamación un poco más amplia en lo relacionado con el reconocimiento de los derechos humanos, de los derechos ciudadanos. Nos referimos al denominado *Bill of Rights*, documento de carácter normativo elaborado en la misma Inglaterra (13 de febrero de 1689), y en donde se evidencia una vez más el pacto entre el monarca y la clase noble (oligarquía de entonces), en aras de mantener el poder, así fuese compartido con el parlamento (Lores -nobles y clérigos-, y los Comunes -burgueses representantes de las ciudades-, quienes, según el texto, representaban a la *nación*).

Para destacar del Bill of Rights, como declaración de derechos políticos y en el que se establece la base de la monarquía parlamentaria inglesa, se tiene: el principio de legalidad en las actividades de los gobernantes; el derecho de presentar peticiones al rey; la elección libre de los parlamentarios y su libertad de expresión, la libertad de pensamiento y expresión de los pobladores y la prohibición de confiscación de bienes a particulares.

Pero fue en los Estados Unidos de América en donde se detallaron varios de los derechos civiles y garantías ciudadanas que fueron acogidas con posterioridad. Se trata de la denominada *Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia* (12 junio 1776), en donde por el inconformismo de las colonias inglesas en el norte de los estados unidos se fue gestando un movimiento independentista que a la postre incidió en la construcción de las constituciones de siete de las trece colonias inglesas. Con la influencia intelectual de John Locke (1632 – 1704), se destaca de la declaración los siguientes derechos y libertades: de propiedad, igualdad, seguridad, soberanía (poder del pueblo), abolición, reforma o alteración de un mal gobierno, libertad de opinión, de reunión, de elección, el debido proceso, derecho de defensa, del habeas corpus,

inviolabilidad de domicilio, la libertad religiosa y de conciencia, y hasta el derecho a la *felicidad*. Por citar un ejemplo, se tiene:

*Que las elecciones de representantes del pueblo en asambleas deben ser libres, y que todos los hombres que den suficientes pruebas de permanente interés por la comunidad, y de vinculación con ella, posean el derecho de sufragio y no puedan ser sometidos a contribución ni privados de su propiedad por razones de utilidad pública sin su consentimiento, o el de sus representantes así elegidos, ni estén obligados por ley alguna a la que, del mismo modo, no hayan consentido para el bien público.*⁴²

Como se puede observar, el avance en esta declaración de derechos es significativa, pues de ella nutrió lo que posteriormente se conoció como la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* en el episodio histórico de la *Revolución Francesa* en 1789, cuyo manifiesto es mucho más completo que los anteriores en lo relacionado con los derechos humanos, civiles y algunos de carácter netamente políticos.

Para aterrizar este breve pasaje de los llamados derechos políticos en la historia reciente de la humanidad, llegamos a las tierras americanas conquistadas por España. Nos referimos a Colombia, en donde un movimiento revolucionario similar al que se diera en Francia (aquí en la sociedad neogranadina) se gestó a raíz de las manifestaciones públicas y privadas de algunos próceres criollos que, imbuidos por el movimiento independentista norteamericano y francés, se inspiró para que uno de ellos, Antonio Nariño, en la denominada *imprensa patriótica*, editara a finales del año de 1793 el texto titulado *Los derechos del hombre*, documento extraído y traducido del proclamado en Francia y que rápidamente se propagó por toda América del Sur, logrando la atención y el despertar independentista de las colonias españolas y dando el sustento ideológico que tanto necesitaban para emanciparse⁴³.

⁴² Apartado VI de la Declaración de los Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776.

⁴³ LIÉVANO AGUIRRE, INDALECIO. *Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia*, ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1997.

De esta manera se fue consolidando el cúmulo de derechos en cabeza de los ciudadanos establecidos principalmente en Estados de corte democrático, participativo y pluralista, como lo es el Estado Colombia.

Por ello, es válido para desarrollar el concepto de democracia en un Estado de Derecho -y con él el de la participación ciudadana- referirnos a lo contemplado en la Constitución Política de Colombia que consagra los alcances genéricos de la vida política del pueblo. Así tenemos que en el Art. 40 –piedra angular de los derechos políticos en Colombia- se establece como un *derecho* la participación directa de los ciudadanos el denominado “ejercicio y control del poder político”.

Si se analiza el alcance de la norma constitucional mencionada, es necesario referirse someramente al término aludido del *control del poder político*, puesto que en todo Estado democrático este control político obedece a una estructura, a un organigrama, en donde se nota la conformación macropolítica de ese Estado. Es cuando se observa la tradicional división “tripartita” de ese poder político, división a la que hoy se le adicionan los “organismos de control del Estado”, que son los primeros llamados a ejercer la fiscalización del ejercicio de ese poder político.

Además, dentro de esa organización, de esa estructuración del Estado, se aviene un *equilibrio* del ejercicio del poder, habida cuenta de evitar la concentración en un sólo organismo o ente estatal; y así, al estar distribuido de manera equilibrada por función se evitaría el desbordamiento en su ejercicio. De esto da buena cuenta la historia socio-política de la humanidad, ya que fueron los griegos quienes atisbaron que una sociedad democrática requiere no solamente la participación de sus asociados, sino el control de quienes ejercen en su nombre y por representación el poder de gobernar.

Este fenómeno ha sido uno de los aspectos más relevantes en la vida socio-política de los pueblos, en donde el hombre social quiere saber si sus representantes tienen la

capacidad de asimilar un mandato que le fuera concedido. Es una discusión que siempre se ha planteado y que tan sólo se pudo resolver en el siglo XX -cuando se materializa la “*constitucionalización del Estado*”-, pues antes de ello, como bien lo refiere la vasta doctrina, previo a la Revolución Francesa donde se transitaba por un absolutismo en el ejercicio del poder (Luis XIV: “*El Estado soy yo*”), el poder del gobernante llegaba hasta donde él mismo lo quisiera -hasta donde sus deseos pudieran ser satisfechos- y sin rendición de cuentas al pueblo de las acciones de gobierno, con lo cual deslegitimaba en buena parte la intención de que ese poder fuera, si no controlado, sí en cambio con algunas limitantes.

Y es que gracias a esa sublevación social del siglo XVIII, se comienza a entender lo planteado por Montesquieu, Rousseau, Bodin y demás autores, en cuanto a que la *soberanía* podría efectivizarse, siempre y cuando se abordara la división del poder público y se estableciera con ello el sistema de control mutuo en el ejercicio de ese poder (teoría de frenos y contrapesos de Montesquieu). Es gracias a esta visión de control mutuo que en adelante las democracias no se permiten tener instituciones omnipotentes, incuestionables e incontrolables en el ejercicio del poder político, toda vez que cada una de las ramas de ese poder tienen sus funciones bien delimitadas, sus competencias bien demarcadas, con lo cual el trabajo que por separado realizan está fiscalizado por ellas mismas y en ejercicio del cumplimiento de los fines del Estado.

Saber que el juez natural de un congresista es la Corte Suprema de Justicia, o que el de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia es el Congreso de la República (en ciertos casos), o que el del Presidente de la República es el Congreso, no deja de irradiar un mensaje con cierta tranquilidad a la hora de exigir responsabilidades a las personas que ejercen funciones en dichos estamentos. En un Estado serio, ausente de una politización institucional, esta teoría de los frenos y contrapesos emerge como un ideal práctico en el ejercicio del control político. Pero en un Estado en donde cada día se tiene que lidiar con un escándalo institucional; en donde se tiene un temor reverencial mutuo para exigir la rendición de cuentas por descalabros en el ejercicio

de la función pública; en donde surge un acuerdo tácito del cómplice silencio por evitar un escándalo público y con él la posible sanción, ésta llamada *teoría de los frenos y contrapesos* aparece de un color demasiado desteñido, demasiado simple y demagogo.

La teoría de controlar a quienes ejercen el poder político no es una simple idea caprichosa de algunos autores, sino que ella misma obedece a la naturaleza del hombre, pues está demostrado que al ser humano *per se* le gusta el poder y con ello su ejercicio en ocasiones desmedido. Ostentar el poder, para algunos, significa demostración de supremacía, de fuerza, de capacidad especial para con los demás; de unas atribuciones que pueden surgir desde afuera o desde adentro.

Por lo anterior, resulta válido pensar que para evitar la extralimitación en el ejercicio del poder político el mismo legislador ha previsto establecer las normas jurídicas que conjuren cualquier deseo de abuso de poder⁴⁴, con lo cual advierte a quienes ostentan dicho poder que si su comportamiento no se aviene al mandato legal, el juicio de responsabilidades no se haría esperar.

En resumen: ¿que sería lo ideal para que el ejercicio del poder político no se desborde, no sea pernicioso y pecaminoso, no sea abusado por quienes lo detentan? La respuesta podría ser que en primer lugar exista una autocrítica, una autoevaluación de quienes lo ejercen, y que dicha autocrítica no sea una exaltación ególatra de lo realizado; en segundo lugar, que cuando se fiscalice la actividad del controlado se haga con absoluta objetividad, con absoluta transparencia y agudeza funcional para que esa auditoría tenga el peso requerido, de tal manera que no se permita la complicidad en el abuso del poder o la reciprocidad del “sigilo” en la función pública.

Para que ese *control del poder político* sea algo real, en la norma constitucional se determina que los ciudadanos lo pueden ejercer de diferentes maneras. Una de ellas es

⁴⁴ “Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder” (MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*, ed. Óxodo, México, 2007).

con el derecho a *elegir y ser elegido*. Este derecho es clave en una democracia que se predica participativa, ya que encierra varias de las formas en que el ciudadano puede acercarse a la función pública. El *elegir* a veces es producto de un acto persuasivo del candidato; pero el *ser elegido* es el resultado de transmitir credibilidad, confianza, empeño por causas comunes y hasta esperanza. Es por ello que el *ser elegido* no es un derecho de poca monta, sino un valioso *deber* en lo personal y de cara a la comunidad.

Pero la norma constitucional no se queda tan solo en el derecho de elegir, sino que le da trascendencia al de poder quitarle el mandato a quienes se han elegido, a quienes se les ha dado la facultad de gobernar, de mandar sobre la cosa pública. Sí, por ello consagra el constituyente la figura de la *revocatoria del mandato* como otro de los mecanismos de participación ciudadana conferidos al pueblo, quien es el titular y verdadero ejecutor. Es bien sabido que en derecho “las cosas se deshacen como se hacen”, y este es un vivo ejemplo de tal postulado. El mecanismo, aunque a primera vista es atractivo por su mismo enunciado, tiene algunas limitantes que en la práctica le hacen un tanto difícil de aplicar y de obtener el resultado por el cual se activó.

Como complemento de lo anterior, el mismo Art. 40 de la Constitución Política contempla el derecho de que el ciudadano tome parte en referendos, plebiscitos, consultas populares y demás elecciones materializantes de una participación activa; además, la posibilidad de crear partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitaciones, a la par de difundir su ideología y programas. Este medio para ejercer el poder político es muy importante, toda vez que en una democracia la presencia de partidos y movimientos políticos hacen parte de su esencia. El que la existencia de varios o de pocos partidos políticos se discuta para determinar el verdadero sentido de una democracia⁴⁵, no es óbice para desvirtuar la idea de que un Estado será fuerte en

⁴⁵ En Colombia, como justificación de algunas reformas constitucionales de las prácticas políticas (léase “reforma política”), se ha argumentado que un Estado en donde existan multiplicidad de partidos y movimientos políticos es permisivo de prácticas electorales corruptas, y que por ello se hace necesario reducir el número de estos partidos y movimientos políticos.

su democracia si permite los espacios para que el pueblo a través de un partido o movimiento político intervenga en la vida nacional.

A las anteriores prerrogativas que tiene el ciudadano respecto al control de ejercicio del poder público, se le adicionan la posibilidad de interponer las acciones públicas para defender la Constitución y la ley; la facultad de tener iniciativa en las distintas corporaciones públicas para proponer proyectos de normas; el ejercer el control social a lo público de manera individual o a través de “organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados”⁴⁶, así como la de ocupar cargos públicos.

En el mismo sentido aparece una norma constitucional que, si bien es cierto se encuentra ubicada en el acápite del control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República, por su redacción genérica se podría aplicar en todos los órdenes de la gestión estatal. El texto del Art. 270 de la C.P. determina: “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.⁴⁷

Bien puede observarse que el texto indica la posibilidad de que el ciudadano participe en forma directa o indirecta en la vigilancia de la actividad pública, con lo cual se entiende que al realizar esa vigilancia se está efectuando un control político a los gestores de la cosa pública, a los mandatarios que ejercen el poder.

1.2.2. De la democracia participativa

Podría afirmarse que el sólo hecho de que un Estado se rotule con el adjetivo de ser “*democrático*”, bastaría para entender que en él “la voz del pueblo es la voz de Dios”

⁴⁶ Ver Art. 60 y ss. de la Ley 1757 de 2015.

⁴⁷ *Constitución Política de Colombia*, Legis Editores S.A., edición 29, 2013.

como lo predica el veterano aforisma. Sin embargo esta afirmación no resulta tan cierta a la hora de revisar cuáles son las disposiciones constitucionales y legales que materializan esa democracia, puesto que es posible encontrar un Estado en donde se haga predominar la “democracia representativa”, y se relegue a un segundo o tercer plano la democracia participativa: la democracia *directa* o *radical*.

Bien lo expresó el denominado “padre de la democracia moderna”, el ginebrino Juan Jacobo Rousseau, cuando en su obra se refirió a los diputados y representantes:

*La soberanía no puede ser representada, por la misma razón por la que no puede ser enajenada; consiste en la voluntad general, y la voluntad no se representa, porque es ella misma o es otra; en esto no hay término medio. Luego, los Diputados del pueblo no son ni pueden ser sus representantes; son tan sólo sus comisarios, y no pueden determinar nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no haya ratificado es nula, y ni aun puede llamarse ley. El pueblo inglés cree ser libre y se engaña, porque tan sólo lo es durante la elección de los miembros del Parlamento, y luego estos están elegidos, ya es esclavo, ya no es nada. El uso que hace de su libertad en los cortos momentos en que la posee, merece por cierto que la pierda.*⁴⁸

Varios elementos se pueden observar en lo antes transcrito, ya que son de pertinencia suma para explicar la democracia participativa desde una perspectiva holística del fenómeno. Se destaca del contractualista, en consecuencia, que la “soberanía” -aquí entendida como la misma voluntad del pueblo- por esencia se debe ejercer en forma directa por los ciudadanos, y además que no admite por ningún motivo que esta voluntad sea trasladada a otros de manera temporal ni definitiva, puesto que ella no se puede enajenar. Para el autor, el hecho de entregar por parte del pueblo a unos representantes o diputados -como él los llama- la potestad natural de decidir sobre sus intereses, no es armónico con ese concepto de ser el *pueblo soberano*.

También se destaca de lo transcrito, que los denominados por el autor como “comisarios” no tienen la facultad de decidir las cosas que en definitiva afectan al

⁴⁸ ROUSSEAU, J.J. *Del contrato social*, libro III, cap. XV, Panamericana, Bogotá, 1996, p. 108.

pueblo, puesto que les quita completamente la prerrogativa de ser la última palabra en las resoluciones sociales. Es más, establece que si una norma jurídica no tiene el aval del pueblo, si no tiene la aprobación de su contenido, se puede considerar como *nula* y su inexistencia en el mundo de lo jurídico y la consecuencia lógica de no poderse aplicar y mucho menos exigir⁴⁹. Además el autor no se queda en lo enunciativo, sino que se refiere a una comunidad en particular -al pueblo Inglés que por esos días pretendía desarrollar un modelo democrático por sus nacientes prácticas socio-políticas- y al que le sentencia una esclavitud post-electoral, habida cuenta de considerar que una vez el ciudadano ejerce su derecho al sufragio y elige a sus representantes, pierde la preciada soberanía y se convierte en un simple convidado de piedra; es más, con dureza indica que se convierte en “esclavo”. Y remata el párrafo citado con una sentencia lapidaria, puesto que al recordarles que cuando ellos -el pueblo- usa su *libertad*, su facultad de elegir, en esos precisos instantes de elección que en principio podría entenderse como uno de los mecanismos más idóneos para que el pueblo ejerza su soberanía y sin mayores pretensiones, tiene toda la concluyente consecuencia de perderse.

Por lo anterior, es claro decir que en la democracia directa -que es en este punto la perspectiva del autor citado- no es de recibo la democracia representativa; aquella en donde los representantes adquieren por elección la facultad de decidir por el pueblo sin mayor control de sus actos políticos frente a sus electores, que los mínimos de cumplir con la ley y con sus propias convicciones y, si en algo existe un compromiso con el pueblo, queda en la esfera de lo ético en su calidad de representantes⁵⁰. Para J.J.

⁴⁹ Cuando los ciudadanos sienten que no son escuchados, que sus voces se acallan de cualquier manera, que no existen las garantías para hacer efectiva su participación, su soberanía, surge un fenómeno social que se denomina por varios autores como “desobediencia civil”. Ella encierra la protesta del pueblo frente a situaciones concretas que estiman lesionan sus intereses y que no ha sido posible conjurar por las vías “democráticas”, poniéndose al descubierto la afirmación de considerarse que dicha situación podría ser *legal pero no legítima* (MALEM S., JOSÉ F. *Concepto y justificación de la desobediencia Civil*, ed. Ariel, Barcelona, 1988, pp. 145-150).

⁵⁰ En cuanto a la *democracia representativa* existe una visión interesante del tratadista Luigi Ferrajoli, quien al analizar la *representación política* considera que ella encierra “cuatro falacias ideológicas”, destacando la inexistencia de identidad entre la voluntad del elegido y la voluntad de su elector, entre

Rousseau el pueblo debe en todo momento ostentar el poder de decidir, la voluntad general para incidir en las leyes y, cuando se requiere de su aplicación en aras de mantener el orden social -el *contrato social*- entonces acudir a los *ejecutores* de las normas, al poder ejecutivo que nunca podrán extralimitar su función de ser guardianes de la ley y aplicadores de la misma en los términos que ella precisa. De igual manera, para el autor la democracia directa que prefiere en su teoría es factible realizarla por el pueblo en forma de *asamblea*; esto es, con la participación directa de los ciudadanos al buen estilo griego, en donde para hacerla pragmática se requería de una población pequeña, no muy extensa, para facilitar la misma asamblea.

En el mundo de hoy, aun cuando existen urbes con gran número de pobladores, o lugares que por las distancias difícilmente se puede congregarse al pueblo, se podría decir por quienes defienden la democracia representativa -y por ello relegan la democracia directa- que no es posible que el pueblo en asamblea participe de las decisiones de carácter comunitario. Pero es precisamente cuando se requiere de la perspicacia política para crear, recrear y adoptar los mecanismos de participación ciudadana que permitan que el pueblo no sea un simple espectador en las decisiones más importantes de su vida colectiva, sino que se empodere de su pasado, del presente y así de su futuro, para que con la colaboración de quienes son los conductores del buen gobierno, lleguen a realizar de la mejor manera los fines del Estado.

Por tanto, esta democracia participativa trasciende de la actitud pasiva que los ciudadanos asumen frente a las situaciones que les afectan, a una postura propositiva con utilización de los espacios, mecanismos y procedimientos que por ley se les da, para que de esta manera esa *voz* no se quede retumbando con su eco las paredes sociales, sino que se haga realidad con la toma de las decisiones más idóneas y justas. Son las agremiaciones sociales, las comunidades de vocería organizada, la inserción en las mesas de trabajo integradas por el gobierno y los mecanismos participativos

los intereses del representante y los del representado (FERRAJOLI, LUIGI. *Principia iuris – Teoría del derecho y de la democracia*, ed. Trotta, Madrid, 2011, p. 173).

directos, los que le dan ese carácter de ser una democracia con sentido incluyente y no una sociedad con privilegios democráticos en medio de exclusiones irracionales.

Así, no solamente la intervención democrática del ciudadano se queda en la única posibilidad de sufragar con el fin de elegir a sus representantes ante una corporación pública, para que en su ejercicio decida por él de manera plenipotenciaria y omnímoda y, en muchas ocasiones, de espaldas a su compromiso constitucional, legal y ético de defender los derechos de los ciudadanos, sino que con la democracia participativa se está invitando a ese ciudadano en forma clara y directa a ser protagonista de su propio destino comunitario, para ser el actor principal de la obra social sin intermediarios que puedan distorsionar o desconocer sus derechos y necesidades. Aquí, con la democracia participativa, lo importante no son ni los partidos políticos, ni los mismos “políticos” de manera individual, ni los representantes del pueblo como gobernantes, sino el mismo ciudadano de a pie que en ejercicio legítimo de su *soberanía* logra co-gobernar, o lo que sería en esencia, hasta autogobernarse.

No es pretensión de esta investigación revivir con buen romance la democracia directa que se vislumbró en la Grecia antigua, o que de alguna manera se evidenció en la Roma republicana, o se planteó en la Suiza de la edad moderna, o la que en forma tímida se vivió en nuestra era colonial, sino que es preciso redescubrir la forma en que los ciudadanos, a través de mecanismos de participación como el *Cabildo Abierto*, sean co-constructores de su propia existencia institucional. Se pretende mostrar que en una combinación entre la *democracia directa* y la *democracia representativa*, surja como un eslabón de reconciliación la *democracia participativa* que tiene en su concepción la idea de lograr que el pueblo intervenga con mayor oportunidad y eficacia en las decisiones que le atañen.

Ese “redescubrir” la manera en que el pueblo puede ser protagonista de su vida social -cuando participa activamente en las decisiones que le son propias y, por tanto, ejerce su soberanía- podría ser a través de lo que el tratadista de Derecho Constitucional

Gustavo Zagrebelsky plantea en una de sus obras: la denominada “democracia crítica”⁵¹.

Este otro adjetivo calificativo que tiene el término *democracia*, para el autor contiene una límpida manera de ejercer por parte del pueblo su soberanía, su capacidad de auto-conducirse, de ser un sujeto y no un objeto de la vida social. Pero para comprender en contexto el tema que el profesor Gustavo Zagrebelsky presenta, hay que decir que éste lo hace desde la perspectiva del análisis sistemático del episodio bíblico en el que se relata la “crucifixión de Jesús”, toda vez que para el autor la decisión que el pueblo toma cuando se le pone de presente la opción de liberar a Jesús de Nazaret, de un lado, o a “barrabas”, del otro, y en donde la masa determinó favorecer al segundo, tal decisión estaba viciada de un conductismo fabricado, manipulado por los intereses de unos cuantos, de unos pocos, a quienes más que buscar la justicia en términos de ley se valieron de ella para aplacar el ímpetu intelectual, moral y de liderazgo religioso que se evidenciaba en las palabras y actos de Jesús.

Ello expresa un concepto totalitario de la democracia como fuerza, y como fuerza absoluta; ... En general, se puede afirmar que todos los que ensalzan al pueblo lo hacen para poder utilizarlo; que cada vez que se dice: el pueblo ha hablado, el asunto está cerrado, estamos ante un concepto instrumental de la democracia... En realidad, no se trató, ni mucho menos, de un “caso” de democracia, sino de un “caso” de autocracia y de oligarquía en el que los protagonistas mueven la muchedumbre como un arma.⁵²

No es un secreto que las motivaciones para “juzgar” y condenar a Jesús estaban fincadas en los intereses de la oligarquía religiosa de aquél pueblo, así como de la dictadura opresora del imperio que por ningún motivo quería sublevaciones o insurrecciones populares. A los primeros les interesaba mantener el *statu quo* religioso, su empoderamiento de las creencias de un pueblo que a través de su historia había dado cuenta de ser un pueblo desarraigado; y al segundo le interesaba mantener el orden público de un pueblo que se veía cada vez más oprimido, más desconocido, más

⁵¹ ZAGREBELSKY, GUSTAVO. *La crucifixión y la democracia*, Ariel, 1ª. edición, Torino, 1996.

⁵² *Ibíd.*, p. 101.

lesionado en sus derechos y costumbres. Por ello el autócrata puso al pueblo en ese dilema de escoger a uno de dos, a uno que ganaría el favor de ser liberado. Al primero, al zelote, lo culparían de haber dado muerte a un soldado romano y de otros disturbios que perturbaban la tranquilidad social; al otro, a Jesús, de exponer en público un pensamiento de libertad espiritual, de amor entre hermanos y de altruismo social.

Decir que “mi reino no es de este mundo”, o que “soy el enviado de mi padre”, o que “destruiré el templo y lo reconstruiré en tres días”, si se analiza con los ojos del siglo veintiuno tan solo resistiría una burla despectiva; pero a la luz de aquellos tiempos, en donde el fanatismo religioso tenía otra dimensión, donde todo un pueblo estaba esperando por décadas la venida de un “redentor”, de un “mesías”, aquellas frases no pasaban desapercibidas y mucho menos si se trataba de uno de sus lugareños que las acompañaba con “milagros”.

Vox populi, vox dei”. La turba, por último, fue adulada y, para adularla, se le elevó, de plebe que era, hasta endiosarla.”...Y el ¡crucifícale! que grita la muchedumbre no ha sido otra cosa que el momento culminante de ese silencio. La omnipotencia de Dios era la omnipotencia de la muchedumbre.⁵³(Negrilla fuera de texto)

Aquí se encuentra el núcleo del asunto: si cuando al pueblo se le da la oportunidad de participar en forma directa lo hace a conciencia y con conocimiento de causa, es muy factible que las decisiones que tome sean acertadas o, por lo menos, más justas. Pues para el autor esa potestad en cabeza del pueblo no es tan clara ni recomendable para el ejercicio de la democracia popular y de su soberanía. Sin embargo, el mismo profesor Zagrebelsky proporciona una fórmula para que sin sustraer al pueblo de su papel en la toma de decisiones, éste lo haga de la mejor manera posible para ser asertivos en la decisión que se llegare a dar. Lo hace con la que él denomina “democracia crítica”.

⁵³ *Ibíd.*, p. 100.

Para el autor, la *democracia crítica* tiene la particularidad de ser autoevaluable, de ser siempre revisable, confrontable, de poderse analizar permanentemente para evitar el anquilosamiento de las decisiones y situaciones sociales y para innovar en lo que sea necesario y pertinente en beneficio de la comunidad.

*Por eso, la democracia crítica nunca será un régimen arrogante, seguro de sí mismo, que rehúsa la autocrítica y sólo mira hacia adelante, La democracia crítica es, en cambio, un régimen inquieto, circunspecto, que desconfía de sí mismo, siempre dispuesto a reconocer sus propios errores, a volver a ponerse en discusión, a volver a empezar desde el principio.*⁵⁴

Resulta interesante la anterior posición para los propósitos de esta investigación, por cuanto con ella se fortalece la hipótesis de la misma en la medida de considerar que la participación del pueblo en las decisiones que le afectan es viable por vía directa, de viva voz, sin intermediarios, tal cual se propone en el *Cabildo Abierto*. Y es aquí en donde surge la necesidad de ampliar el conocimiento del mecanismo, de resaltar su importancia en la vida política de la sociedad, de canalizar sus mejores prácticas y lograr que el pueblo y los dirigentes políticos y administrativos miren con buenos ojos esa práctica democrática, olvidando sus intereses particulares e incluyendo los intereses de todos de una manera crítica, reflexiva y en verdad democrática.

Desde luego que *la voz del pueblo* no tiene que estar desprovista de algunos elementos que le ayudarían a cumplir con el propósito de la democracia. No sería una voz plana, llana, sin sentido, analfabeta e ignorante o enardecida por las calenturas del momento, no, sería una voz informada, con pleno conocimiento de lo que está observando y de lo que puede decidir, de sus consecuencias decisorias y de la manera como puede llegar a ser autocrítica para redescubrir las cosas y mejorarlas.

En la democracia crítica, toda decisión ha de ser revocable y revisable. Las decisiones definitivas, de hecho y de derecho, no están admitidas porque el

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 103.

*carácter definitivo presupone la infalibilidad y en ellas el espíritu de la posibilidad queda anulado.*⁵⁵

Y para finalizar este apartado del pensamiento que el profesor Zagrebelsky nos comparte, es preciso acotar que para él la democracia crítica es defensora del “Estado de derecho”, del Estado institucionalizado y organizado por una estructura normativa de la cual depende en buena parte el éxito de su existencia y del cumplimiento de sus fines. Es por ello que a título de colofón parcial se transcribe:

*La democracia radical o acrítica derrota al estado de derecho.*⁵⁶

En consecuencia, al tratarse el *Cabildo Abierto* como una herramienta que hace parte de un todo en el ejercicio democrático, se observa que de su estructura brota a simple vista la necesidad de un pueblo que quiere ser escuchado de manera sistemática y ordenada (democracia deliberativa), y que ese clamor popular se vea reflejado en la convicción de quienes deben optar por una decisión real (cuerpo colegiado - democracia representativa), y que al fusionar la intervención del pueblo con la de sus representantes, se pueda llegar a una fórmula consecuente que traduzca la voluntad general con las necesidades por satisfacer y la decisión de los representantes (planteamiento de una fórmula producto de esta investigación - democracia participativa). En sí, la democracia participativa surge como mediadora entre la democracia directa y la democracia representativa.

En esta investigación ya se recorrió en buena parte el tramo del sustento teórico de la misma, pues se consideró que para poder llegar a la esencia fáctica del *Cabildo Abierto*, era necesario soportarlo en los enunciados teóricos que, sin mayores pretensiones de explicitarlos al detalle, se esbozaron en sus concepciones más acogidas por los autores y la apreciación de este investigador.

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 111.

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 117.

1.2.3. Herramientas de participación social

Sentadas las bases de la democracia participativa, y avanzando en el propósito, dedicaremos los siguientes párrafos para tratar sucintamente los distintos *Mecanismos de Participación Ciudadana* consagrados en la Constitución Política de Colombia, y que darán pie para que en particular nos dediquemos al *Cabildo Abierto*. Pero antes, enunciaremos el fenómeno en algunos países de América del Sur que nos sirven de referente en cuanto a cómo, desde sus normas constitucionales y legales, incorporan en la vida política y social la participación ciudadana.

- Referentes de la participación ciudadana en América del Sur

Una breve mirada a los mecanismos de participación ciudadana en algunos países de América del Sur nos sirve como referente de lo que se tiene en Colombia. Es preciso decir que al final de la década de los años ochenta, y frente a la insatisfacción social por no ver representados sus intereses en las personas que elegían para gobernar (cierta debilidad en la democracia representativa), las instituciones políticas se vieron avocadas a ampliar los distintos mecanismos de participación ciudadana (democracia semidirecta). Sin pretender auscultar en detalle la situación, daremos cuenta de las herramientas que tienen los ciudadanos de países como Argentina, Brasil, Venezuela, Perú, Paraguay y Chile, habida cuenta de asociarlos con los hechos político-sociales ocurridos en la época de la colonia y la etapa de la independencia en cada uno de ellos.

Es preciso decir que la gama de mecanismos que se enuncian en la Constitución Política de Colombia (voto, plebiscito, referendo, consulta popular, revocatoria del mandato, iniciativa legislativa y *Cabildo Abierto*) son bondadosos en número y reglamentación con relación a los que se contemplan en las constituciones políticas de los mencionados países. El Estado más cercano al fenómeno colombiano es la República Bolivariana de Venezuela, en donde se contemplan como mecanismos: el

sufragio, el referendo, la revocatoria del mandato (que curiosamente allí se amplía para todos los cargos y magistraturas de elección popular), consulta popular, iniciativa legislativa, cabildo abierto, asamblea de ciudadanos⁵⁷.

En la República Argentina se tienen, además del sufragio, mecanismos como la iniciativa legislativa, la consulta popular para proyectos de ley (es más parecido a lo que denominamos “referendo”), la consulta popular para la toma de decisiones (“El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrá convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio”⁵⁸), la revocatoria del mandato, y la que denominan “audiencia pública” que, sin estar mencionada en su Constitución Política, es un ejercicio de las autoridades locales en donde convocan al ciudadano para escucharlos sobre los asuntos que son de interés en la implementación de las políticas públicas. Es un mecanismo parecido al *Cabildo Abierto*.

En la República Federal de Brasil la participación ciudadana se ejerce básicamente a través del referendo, el plebiscito, la iniciativa popular y, desde luego, el sufragio, todos de rango constitucional⁵⁹. Sin embargo, y en desarrollo de una estrategia de corresponsabilidad administrativa, existe un mecanismo de participación ciudadana muy particular: los denominados *presupuestos participativos*, en virtud de la cual la comunidad interactúa directamente con el gobierno local para revisar los planes, acciones, presupuestos y ejecuciones del gobierno, para que con dicha información propongan sus inquietudes en procura de elaborar los planes y programas futuros y,

⁵⁷ Art. 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1.999.

⁵⁸ Art. 39 y ss. de la Constitución Nacional de la República de Argentina, Ley 24.430 del 15 de diciembre de 1994. Vale la pena resaltar que algunos de los mecanismos no se establecen en la Constitución Política Nacional sino en las constituciones provinciales, esto es, las que rigen en cada una de las provincias de Argentina.

⁵⁹ En Brasil se denominan “instituciones participativas”, las cuales tuvieron su desarrollo en los años 90. Su base se encuentra en el Arts. 1 y 14 de la denominada Constitución Ciudadana de 1988. Existen algunas reglamentaciones como la contemplada en la Ley Federal No. 10.257 del 10 de julio de 2001, denominada “Estatuto de la Ciudad”.

desde luego, el plan de inversión pública, en donde se priorizan los objetivos de inversión y las acciones para satisfacer las necesidades de la comunidad⁶⁰.

En la República del Paraguay la situación no está distante de los ya enunciados, toda vez que los mecanismos se circunscriben a: el sufragio, el referendo y la iniciativa popular normativa, la consulta popular, el plebiscito y las veedurías ciudadanas⁶¹.

En la República del Perú los mecanismos son variados y en número muy cercanos a los de Colombia. Allí se tienen como tales: el sufragio, el referendo, la iniciativa legislativa, la consulta ciudadana, el cabildo abierto, la remoción o revocación de autoridades, y la demanda de rendición de cuentas. Allí también existe la dinámica de los presupuestos participativos que se dan en Brasil, con lo que se fortalece la inclusión social en los asuntos de planeación e inversión social.

En la República del Perú los mecanismos son variados y en número muy cercanos a los de Colombia. Allí se establecen: el sufragio, el referendo, la iniciativa legislativa, la consulta ciudadana, el cabildo abierto, la remoción o revocación de autoridades, y la demanda de rendición de cuentas⁶². También existe la dinámica de los presupuestos participativos que se dan en Brasil, con lo que se fortalece la inclusión social en los asuntos de planeación e inversión social.

Por último tenemos a la República de Chile, en donde los mecanismos de participación ciudadana son muy limitados respecto a la gama de los que se destacaron en los referidos países. Principalmente se tiene el plebiscito, la consulta ciudadana (la cual no tiene incidencia decisoria como en Colombia la consulta popular), así como el *consejo de la sociedad civil*⁶³ (órgano consultivo del gobierno integrado por

⁶⁰ Ver BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS: *Democracia y Participación. El ejemplo de Porto Alegre, y Presupuestación Participativa. Hacia una Democracia Redistributiva*, Ediciones Abya-Yala, julio 2004.

⁶¹ Arts. 32, 42, 117 y ss. de la Constitución Política de Paraguay de 1992.

⁶² Art. 31 de la Constitución Política del Perú de 1993.

⁶³ Son los denominados “Consejos Comunales de la Sociedad Civil - COSOC” (Ley 20.500 de 2011).

representantes de los gremios), y las *escuelas de formación ciudadana* en la cual se pretende formar a los líderes sociales que contribuyan a la construcción de las políticas públicas⁶⁴.

En Chile estos mecanismos están diseñados para que la participación del ciudadano sea meramente deliberativa y no decisoria, pues los espacios para que el pueblo manifieste sus ideas es claro en cuanto a las distintas formas asociativas que tiene la comunidad, pero sin trascender a una intervención más incisiva en la toma de decisiones. La revocatoria del mandato, la consulta popular vinculante, el referendo, la iniciativa popular legislativa y el cabildo abierto, no aparecen en el escenario participativo.

Es posible concluir que en los países mencionados los mecanismos de participación ciudadana son diversos, restringidos en algunos y prolíferos en otros, en donde Colombia surge como uno de los Estados que con cierta bondad institucional brinda las mayores posibilidades de participación ciudadana. Sin embargo, y como sucede con el *Cabildo Abierto*, algunos de esos mecanismos no tienen el alcance esperado y, por tanto, su realidad queda en la mera enunciación.

Por tanto, el panorama de los mecanismos de participación ciudadana que hasta ahora se reseña es bastante generoso, en el entendido de brindarle la oportunidad al pueblo para que incida en forma directa sobre los asuntos que tienen que ver con su comunidad. El poder votar, revocar el mandato, participar en consultas, plebiscitos y referendos, así como en la iniciativa popular legislativa y normativa, no deja de ser muy atractivo para una sociedad democrática que cada día está en procura de fortalecer su participación.

⁶⁴ Art. 19, num. 15 de la Constitución Política de la República de Chile (actualizada a 2010), y ley 20.500 de 2011.

- Itinerario constitucional de la participación ciudadana

Desde el mismo preámbulo de la Constitución Política de Colombia, la idea de que el pueblo se comporte como un estamento activo, es sin lugar a dudas una verdad de apuño. Ya se observa cómo en el texto constitucional introductorio se establece que la promulgación de una nueva constitución se hace desde ese marco *democrático y participativo* que garantizarían “un orden político, económico y social justo”⁶⁵.

Desde luego que en un “Estado Social de Derecho” el tema de la democracia no se puede ocultar, y mucho menos cuando confluye en la *dignidad humana* que funge como principio-valor de un ambiente constitucional. Es en ese modelo de Estado Social de Derecho en donde el concepto de democracia se vuelve fuerte, omnipotente, de indestructible presencia institucional, con lo cual se minimiza cualquier intención de disminuirla o de aniquilarla.

Para reafirmar el tema en este punto, la *democracia*, para autores como Luigi Ferrajoli, se enmarca en los siguientes términos:

*Según la concepción ampliamente dominante, la democracia consiste en un método de formación de las decisiones públicas... Conforme a ella, la fuente de la legitimación del poder es la auto-nomía, esto es, la libertad positiva, consistente en gobernarse por sí mismos...”*⁶⁶

Entendida la democracia de esta manera, como un método en virtud del cual el pueblo va construyendo a partir de decisiones las políticas públicas que le afectan, bien se ejercida esa democracia en forma directa o indirecta, no cabe duda que una de las expresiones de esa democracia se traduce a través de los mecanismos de participación ciudadana⁶⁷.

⁶⁵ Preámbulo de la Constitución Política de Colombia de 1991.

⁶⁶ FERRAJOLI, LUIGI. *Principia iuris – Teoría del derecho y la democracia*, Editorial Trotta, Madrid, 2011, pág. 9.

⁶⁷ “Precisamente, los *derechos políticos* son los poderes sobre los que se fundamenta la democracia política...entendiendo con esta expresión un sistema dentro del cual las decisiones políticas vienen

Es bajo esa égida de la democracia que el denominado “*poder soberano*”⁶⁸ que reposa en el pueblo, se hace más evidente en procura de lograr el bienestar de todos y la consecución de los intereses comunes que perpetúen la existencia de esa sociedad política y jurídicamente organizada: de ese *Estado*.

Esta *democracia*, entendida como la capacidad que tiene el pueblo de gobernarse por sí mismo -bien sea en forma directa o a través de sus representantes- tiene grandes retos y vicisitudes en el desarrollo práctico que promueve la constante labor legislativa para permitir su materialización. Por ello, como sucede en la legislación colombiana, el constituyente no vaciló en establecer algunos de los *mecanismos de participación ciudadana* que propendieran por no dejar la idea de la soberanía popular en un mero discurso retórico con el que se diluya el concepto de democracia participativa.

Refuerza lo dicho en el preámbulo aquello que contempla el artículo primero de la Carta Política, cuando establece que ese *Estado Social de Derecho*, además de estar organizado en forma de “República unitaria”, es *democrático, participativo y pluralista*.

En el mismo sentido se revela el artículo segundo del texto constitucional, al contemplar que dentro de los *finés esenciales del Estado* se encuentra el “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan”, en donde esa participación está salvaguardada por toda la institucionalidad del Estado, entendiéndose por ello que como *fin* de ese Estado se atienda a uno de los fundamentos de la sociedad democrática, librepensante y libreactuante.

producidas o controladas por la voluntad de la mayoría expresada por los ciudadanos, directamente o a través de representantes, en las formas del sufragio universal.” (Ibíd. pág.22).

⁶⁸ Si se tiene en cuenta la acepción de la palabra *soberanía* expresada por J.J. Rousseau, en donde “la soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa: o es ella misma, o es otra; no hay término medio” (ROUSSEAU, J.J. *Del contrato social*, Alianza Editorial, Madrid, 2000).

Si se analiza lo concerniente a los denominados “*finés del Estado*”, se advierte que son aquellos en donde esa organización política, administrativa y jurídica debe perfilar todo su interés, todo su actuar, cada una de las acciones que proyecte y ejecute. En fin, son esas grandes metas que demuestran y validan la existencia de ese Estado, puesto que un Estado que no tenga claros los propósitos que son inherentes a la consecución del *bien común*, desde luego que no tendría legitimidad frente a sus asociados.

Innegable la influencia -dentro del tema de la participación ciudadana- de la fuente primera de todo lo que la soporta y la hace perenne: se hace referencia a la “*soberanía popular*” contenida en el artículo tercero del mandato constitucional. Es allí en donde nace el porqué de los mecanismos de participación ciudadana, toda vez que estos tan sólo tienen vida por ser la cristalización de ese poder que tiene el pueblo frente a la *cosa pública*.

Sobre la *soberanía popular* han escrito innumerables autores en todos los tiempos. Algunos plegados a la visión de otros y de ello construyendo nuevas perspectivas. Para simplificar el tema abordaremos el pensamiento del filósofo y jurista argentino Carlos Santiago Nino, quien sobre ella manifestó:

*La primera y más tradicional justificación de la democracia está basada en la soberanía popular. En demodé acuerdo con esta idea, el pueblo, como un todo, es realmente autónomo porque es el único sistema que garantiza el autogobierno.*⁶⁹

Se ha debatido constantemente si la soberanía de un pueblo reside en sus habitantes o si el mismo pueblo la delega a sus representantes que, si así ocurre, con ello el pueblo la pierde. Son dos las posiciones que tratadistas han argumentado para dar una explicación del tema. Unos definitivamente no conciben que *la soberanía* el pueblo la delega a sus representantes cuando son elegidos por ellos, ya que es de la esencia de

⁶⁹ NINO, CARLOS SANTIAGO. *La constitución de la democracia deliberativa*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2003, pág. 133.

la democracia, como ya se evidenció en la cita anterior, que el pueblo es quien la ostenta por ser su creador natural.

Vale la pena destacar lo que Luigi Ferrajoli expresa, así:

Esto significa que el principio de la soberanía popular equivale a una garantía negativa, es decir, a la prohibición para cualquiera de apropiarse de ella para usurparla: significa que la soberanía, al pertenecer al pueblo entero, que como se verá en su momento no existe como sujeto dotado de una voluntad unitaria, no pertenece a ningún otro y que ninguna persona individual o grupo de personas –monarca o parlamento, presidente elegido por el pueblo o asamblea representativa- puede “adueñarse de ella”, como escribió Benjamín Constant, para ejercerla contra alguno de sus miembros. Ciertamente, añade Constant, “los hombres de partido, por puras que sean sus intenciones, son siempre reacios a limitar la soberanía. Se consideran sus herederos presuntos y administran, incluso en las manos de sus enemigos, su propiedad futura.” Pero es precisamente el principio de la soberanía popular el que desmiente esta pretensión... ”⁷⁰

Los que consideran que la soberanía popular no se pierde cuando el elector deposita su confianza en el elegido, por ejemplo, estiman que tal acto es precisamente un ejemplo claro de lo que significa la soberanía popular. Es más, en la legislación colombiana con la figura de la “revocatoria del mandato” esta posición adquiere legitimidad. Sin embargo, y como bien se sabe, esta potestad revocatoria del pueblo no llega a todas las instancias gubernativas y representativas, puesto que ni al presidente de la república ni a los congresista, para citar dos casos, la figura de control social no tiene asomo legal. Saber si el pueblo con la acción de votar, de elegir, está entregando su poder soberano, seguirá siendo un tema de discusión.

Si se quiere encontrar el texto claro y directo en la Constitución Política de Colombia que trate el tema de la participación ciudadana, debemos acercarnos al Art. 103 que así lo contempla. Allí se consagran textualmente las siete formas, maneras o instrumentos que posee el pueblo para participar activamente en la gestión pública.

⁷⁰ FERRAJOLI, LUIGI. *Principia iuris – Teoría del derecho y la democracia*, Editorial Trotta, Madrid, 2011, pág. 13-14.

Estos mecanismos son un reflejo de lo que se quiso por parte del constituyente de 1991, cuando enunció que Colombia es un *Estado social de derecho*, pluralista y *participativo*.

Otro elemento que contiene el artículo referido, lo constituye el enunciado de ser esos mecanismos de participación del pueblo una viva expresión de su *soberanía*, de ese poder primogénito que tiene de establecer las bases de su estructura socio-política, de su organización administrativa, de su vida pública. Al decirse que estos mecanismos hacen parte de esa expresión soberana del pueblo, se está indicando que ese pueblo merece todo el respeto de las instituciones públicas y privadas que hacen parte del Estado y, por tanto, no podrá existir poder superior alguno que le quite tal legitimación. En la teoría contractualista de J.J. Rousseau se observa que:

*Así como la naturaleza da a cada hombre un poder absoluto sobre todos sus miembros, así también el pacto social da al cuerpo un poder absoluto sobre todos los suyos.*⁷¹

Dichas herramientas de participación se denominan así: *el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato*.

Además de lo manifestado, en el mismo artículo se dispone que el Estado debe contribuir a la promoción, capacitación y organización de entes no gubernamentales para que establezcan mecanismos democráticos de representación social que puedan llegar a ejercer control y vigilancia de la gestión pública.

Como se puede ver, dentro de los mencionados mecanismos de participación ciudadana se encuentra el tema central de esta investigación, el del *Cabildo Abierto*, que tal y como se visualizó en el momento de escogerse como tema de discusión -por

⁷¹ ROUSSEAU, J.J. *El contrato social*, Libro II, cap. IV, Panamericana, Bogotá, 1996, pág. 35.

su atractivo enunciado y sustento histórico-, amerita ser estudiado y analizado en profundidad para así formular sus posibles reformas en procura de lograr una mayor efectividad al momento de ejercitarse.

Con el propósito de aproximarnos a una comprensión holística del *Cabildo Abierto*, consideramos que es necesario arrimarnos conceptualmente a los otros mecanismos de participación ciudadana, advirtiendo que no se trata de un análisis expositivo detallado de cada uno de ellos, sino de una referencia sinérgica con el *Cabildo Abierto*.

- **De la Consulta Popular**

Es un mecanismo que concita el interés del pueblo respecto de un tema que concierne a la comunidad y que el gobernante estaría dispuesto a someter, no solamente a la consulta propiamente dicha, sino a la decisión del pueblo.

Este instrumento sirve para que a través de una pregunta de carácter general, y que se estime trascendental en la vida social de la comunidad, el gobernante ponga a consideración del pueblo el tema en procura de obtener el aval de ejecutoria respectivo. Esta consulta puede ser del orden nacional, departamental, distrital, municipal o local, lo que significa que la iniciativa privativa de ejercitar el mecanismo la tiene el Presidente de la República, un Gobernador o un Alcalde, según sea por competencia funcional⁷². Es preciso destacar del mecanismo que la decisión que tome el pueblo será de obligatorio cumplimiento por parte del gobierno. Esto, desde luego, sin menoscabar con la decisión ciudadana los principios y derechos consagrados en la Constitución Política, con los cuales se debe armonizar dicha decisión⁷³.

⁷² Para ilustrar el fenómeno, se citan los Arts. 319 y 325 de la CP, así como la Ley 128 de 1994, que tratan el tema de las “Áreas Metropolitanas” y la necesidad de cumplir con el requisito de adelantar una *Consulta Popular* para viabilizar la creación del ente territorial.

⁷³ Sobre la armonización que debe existir entre la decisión del pueblo y los derechos y principios reconocidos por la Constitución, ha de tenerse en cuenta la Sentencia T-123 del 24 de febrero de 2009

La Consulta Popular tiene algunas condiciones establecidas por la ley⁷⁴, con las cuales se intenta orientar su uso. Se destaca, entre otros aspectos, que la consulta se puede instar por cualquier ciudadano a quien se le identifica como el “*promotor*”, además de la participación del denominado “*comité promotor*” (situación contemplada en la nueva Ley 1757 de 2015 y que no se apreciaba en la Ley 134 de 1994, constituyéndose este aspecto en un avance hacia la efectividad del mecanismo); cuando la consulta es de carácter nacional y la iniciativa es del ente estatal, debe ser convocada por el Presidente de la República con la firma de todos los ministros del despacho y el aval previo del Senado de la República. En el caso de las consultas departamentales, distritales, municipales o locales, el Gobernador o Alcalde (con la firma de los secretarios de despacho) deben enviar a la respectiva Asamblea, Concejo Distrital, Municipal o Junta Administradora Local la solicitud de conceptuar sobre la conveniencia de la consulta. Cuando el concepto es desfavorable, entonces el mandatario no puede adelantar la consulta.

Aquí, cuando se trata de consultas a nivel regional, sucede un fenómeno de control interesante: consiste en que el texto de la consulta debe enviarse por el mandatario local al Tribunal Administrativo para que se pronuncie sobre su constitucionalidad. Este control de constitucionalidad sobre asuntos de carácter ejecutivo –léase administrativo en la función pública- no es muy común en el régimen constitucional de Colombia, ya que este control de constitucionalidad se predica más para las normas (leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, etc.) que para las decisiones administrativas que han de tomarse por parte de los mandatarios.

La consulta no puede versar sobre modificaciones a la Constitución Política. Con ello se está delimitando su alcance y real sentido, ya que para cambiar la norma

emanada de la Corte Constitucional, en asuntos de carácter ambiental y de consulta popular frente a la Corporaciones Autónomas Regionales.

⁷⁴ Ver la Ley 134 de 1994, así como la concordante Ley 1757 de 2015.

constitucional existe el *referendo*, mecanismo del que se hará referencia más adelante. Además, la pregunta objeto de la consulta debe redactarse en forma clara y sin ambigüedades para que se responda con un *SÍ* o con un *NO*. Este requisito demuestra lo directo del mecanismo, a la par con la intención de la norma para evitar que sea manipulada la voluntad del pueblo al formularse una pregunta que logre confusiones en el ciudadano.

Para la validez de la consulta debe haberse registrado la participación de al menos la tercera parte (1/3) del censo electoral. Y para que una decisión sea obligatoria, debe ser aprobada la propuesta por lo menos con la mitad más uno de los votos válidos. Ahora bien, cuando el pueblo aprueba lo consultado, el órgano competente hará lo necesario para materializarlo. Si para ello es indispensable expedir una ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, la entidad respectiva así lo hará en las sesiones actuales o a más tardar en las sesiones siguientes; y de no darse este evento, le corresponde al mandatario respectivo poner en vigencia lo decidido a través de un *decreto con fuerza de ley* (ordenanza, acuerdo o resolución local). En últimas, la idea es que la decisión del pueblo se lleve a cabo y sin mayores dilaciones.

La Consulta Popular, además de ser un mecanismo de relativa sencillez en su convocatoria y realización, es un instrumento de democracia viva, real y sin clandestinidades que puedan empañar la voluntad del pueblo; por tanto, posee un valor democrático destacable.

- **Del Plebiscito**

Esta herramienta de participación ciudadana consiste en el pronunciamiento del pueblo acerca de las políticas que ha de tomar el poder ejecutivo, específicamente por parte del Presidente de la República. Al igual que en la consulta popular, para que sea viable el plebiscito la convocatoria debe estar suscrita por los ministros del despacho. En

relación con Congreso de la República, la aprobación del mecanismo podría decirse que es tácita, por cuanto se establece en la ley que si pasado un mes de haberse radicado por parte del gobierno y ante el congreso la intención de convocar un plebiscito, si la corporación no la hubiere *rechazado*, entonces se dará por descontado que el Presidente podría convocarlo.

De otra parte, hay que manifestar que este mecanismo no se puede adelantar cuando el asunto sometido a plebiscito requiere la aprobación del Congreso de la República - como por ejemplo sería el caso de someter a plebiscito el aumento o disminución del impuesto al valor agregado - IVA-, toda vez que por mandato constitucional los tributos son del resorte aprobatorio del órgano legislativo; salvedad hecha cuando se trata de declaratoria de estados de excepción o del ejercicio del poder correspondiente.

Además de la prohibición contemplada para la consulta popular, de no poderse utilizar para modificar la Constitución, el plebiscito no puede versar sobre el periodo constitucional del Presidente de la República, caso que si se ha dado en otros países del continente⁷⁵.

Y por último, la decisión que el pueblo adopte en el plebiscito tan sólo será aprobatoria cuando así lo determine la mayoría, siempre y cuando haya participado más del 50% del censo electoral vigente⁷⁶. Este requisito en algunos casos resulta ser discutible, habida cuenta de saber que en Colombia la participación electoral del pueblo tiene

⁷⁵ En Chile, en octubre 5 de 1988, durante el régimen de Augusto Pinochet Ugarte, se realizó un *plebiscito* en el cual se consultaba al pueblo por el “*SI*” o el “*NO*” de la continuidad del comandante militar como presidente del Chile en el siguiente periodo y hasta el año de 1997. El resultado fue del 43% por el *SI*, y del 55% por el *NO* (datos tomados de un documento que publicó el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales: *La transición chilena hacia la democracia- El plebiscito presidencial de 1988 – Informe de la delegación internacional*), resultado contrario al dado en el plebiscito del 11 de septiembre de 1980, en donde el 67.04% votó por el *SI*, y el 30.19% por el *NO*, con lo que, además de haberse ratificado el cargo de presidente en cabeza de Pinochet, se aprobó una nueva Constitución Política Chilena.

⁷⁶ Art. 41 de la Ley 1757 de 2015.

altos índices de abstención; y pedir que en el plebiscito aprobatorio concorra a las urnas la *mayoría del censo electoral*, no deja de ser una relativa quimera.

- **Del Referendo**

Al ser una herramienta muy utilizada en Colombia en los últimos tiempos, el referendo se erige como la forma en que el pueblo puede aprobar o no una norma jurídica ya existente, o una que se proyecte crear. Este mecanismo se puede aplicar a nivel nacional⁷⁷, regional⁷⁸, departamental, municipal o local, y tiene el carácter de ser derogatorio o aprobatorio de un acto legislativo, de una ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, así como de los decretos con fuerza de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local que dicten el presidente, el gobernador o el alcalde para el caso de los *referendos derogatorios*.

Con esta figura se pretende -a diferencia de lo que sucede con el plebiscito- que el pueblo, en lugar de pronunciarse sobre una política de gobierno, lo haga sobre una *norma jurídica*, sobre un texto legal, el cual puede ir desde la muy particular resolución de una Junta Administradora Local, hasta la misma modificación de la Constitución Política⁷⁹. El mecanismo tiene una serie de requisitos de viabilidad jurídica, los que en

⁷⁷ Como es el caso de la Ley 1327 de 2009, en virtud de la cual se convocaba a un referendo reformativo de la Constitución Política para establecer la *prisión perpetua* en el caso de los delitos de homicidio doloso, violación y explotación sexual, lesiones personales agravadas y secuestro cometidos contra menores de 14 años y menores de edad con discapacidad física y/o mental. En sentencia C-397 del 25 de mayo de 2010, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la ley por vicios en su formación y por vicios de contenido material.

⁷⁸ Lo “regional” obedece a que en Colombia la organización político-administrativa del territorio no solamente incumbe a los departamentos y municipios, sino que incluye a las “regiones”, consideradas como una agrupación de departamentos que se asocian para desarrollar proyectos de gestión pública comunes.

⁷⁹ Como ejemplo se puede observar el proceso del referendo que pretendía aprobar la segunda reelección de Álvaro Uribe Vélez como Presidente de la República de Colombia, el cual a pesar de haberse surtido en todas sus etapas en el Congreso de la República –habiéndose iniciado de iniciativa popular-, la Corte Constitucional en sentencia C-141 del 26 de febrero de 2010, decidió declarar inexecutable en su totalidad la Ley 1354 del 2009, por la cual se convocaba a un referendo constitucional y a la par se sometía a votación popular un proyecto de reforma constitucional.

ocasiones no logran cumplirse y lo hacen nugatorio. Estos requisitos son de tipo formal y material, que van desde la convocatoria (la cual se flexibilizó con la Ley 1757 de 2015, pues en la Ley 134 de 1994 se precisaban algunos porcentajes mínimos para elevar la solicitud -dependiendo de la clase de referendo- y en la nueva ley es posible que cualquier ciudadano (denominado promotor) pueda solicitar un referendo, una iniciativa legislativa o normativa, una consulta popular de origen ciudadano, o una revocatoria del mandato sin tales porcentajes para su gestación), hasta la aprobación por la corporación pública respectiva y, en ocasiones, la revisión previa a cargo de la Corte Constitucional.

El referendo tenía en la Ley 134 de 1994 un elemento que no aparecía en los otros mecanismos, el cual tiene que ver con la posibilidad de desarrollar la denominada “campana” por parte de sus promotores⁸⁰. Éstos, según lo establecido en la ley, podrán difundir y promocionar el referendo por el “SI”, sin que se impida a la *oposición* del mecanismo promover el “NO”. La situación en este sentido es clara, y los organismos como el Consejo Nacional Electoral y la misma Registraduría Nacional del Estado Civil son intervinientes directos e indirectos en el proceso.

Por último, el legislador determinó que la fecha establecida para adelantar el acto popular de “votación” del referendo no podía coincidir con otro “acto electoral”, con lo cual seguramente se quiere impedir la confusión en el pueblo y, en su lugar, una debida concentración en el acto que, como ya se manifestó, es de carácter vinculante su resultado. Podría pensarse al respecto que por atender a una “economía electoral” – la cual no solamente sería monetaria (pues bien se sabe lo que cuesta un acto electoral, de consulta o similar), sino también de recurso humano-, el legislador pudo haber suprimido del texto la imposibilidad de realizar el referendo con otro acto electoral. Sin embargo, la idea de separar el mecanismo de otra actividad electoral, resulta ser válida en el entendido de evitar que en la mezcla de una intención político-electoral

⁸⁰ En la Ley 1757 de 2015 se permite la realización de campañas a favor o en contra del mecanismo, siempre y cuando éste lo permita.

(léase, por ejemplo, la elección del presidente de la república), con la intención jurídico-electoral del pueblo, como sería el caso de la aprobación de una norma que modifique la imposibilidad de la reelección de alcaldes y gobernadores que, aunque tienen identidad temática (lo político-gubernativo), se diferencian en que un acto es para elegir a un mandatario, y el otro es para determinar la continuidad gubernativa de un alcalde o gobernador al modificar una norma jurídica de rango constitucional. Aparte del impedimento anterior, de acuerdo con la nueva ley (Ley 1757 de 2015), es posible que en una misma fecha se puedan acumular hasta tres (3) referendos.

El referendo en Colombia se ha utilizado a nivel nacional para modificar la Constitución Política, pero no así para modificar las normas al nivel de las leyes, las ordenanzas departamentales, y los acuerdos y resoluciones locales de carácter distrital, municipal o local.

- **La Revocatoria del Mandato**

Esta figura de participación ciudadana resultó novedosa dentro del ejercicio político-gubernativo en Colombia, toda vez que hasta antes de 1991, y tratándose del ejercicio del mandato por parte de alcaldes y gobernadores, éstos lo desarrollaban sin más exigencias que las propias de ley en el cumplimiento general como funcionarios públicos. A partir de 1991, cuando se estableció el *voto programático*⁸¹ y se desarrolló la obligación para el candidato a la alcaldía o gobernación de radicar en la Registraduría Nacional del Estado Civil - como un acto integral de la inscripción de la candidatura- su *programa de gobierno* que pretende implementar a través de los planes de desarrollo si llegare a ser elegido, se consagró la facultad para que el pueblo pudiese

⁸¹ En el Art. 259 de la CP se estatuye que “Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.”

revocar el mandato del elegido, teniendo como causal la de haber incumplido con lo que en su momento prometiera⁸².

Este mecanismo demuestra el derecho-valor de lo que significa la democracia y el ejercicio de la llamada *soberanía*, toda vez que le permite a los ciudadanos despojar del mandato a aquél a quien se lo confirieron, sin mediar mayores razones de carácter político-partidista o ideológico, sino la de no haber cumplido con lo que en su plan de gobierno se comprometiera, con lo que a la luz de la ley y del mismo pueblo predijo que iría a desarrollar como gobernante. Aquí no valdrían las excusas ni las justificaciones de ese incumplimiento, pues la norma no distingue ni hace salvedades que propicien estas formas de evadir la responsabilidad y con ella sus consecuencias.

Los requisitos para que el mandato de un alcalde o gobernador sea revocado son aparentemente sencillos, pero en su ejecución denota cierto grado de dificultad que hace del instrumento una ilusión. Inicialmente se requería por ley que la solicitud de la revocatoria ante la Registraduría Nacional del Estado Civil estuviera avalada con la firma de por lo menos el 40% de los ciudadanos que eligieron al alcalde o gobernador⁸³. Con la Ley 1757 de 2015⁸⁴, ese requisito fue sustancialmente modificado, ya que hoy tan sólo se necesita que “cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político” inste ante la Registraduría del Estado Civil la solicitud de ser el promotor de la revocatoria. Claro, éste es tan sólo uno de los pasos para adelantar el proceso, ya que el siguiente, por parte de los ciudadanos, es recopilar los apoyos (firmas) de quienes están de acuerdo con promover la revocatoria, en un porcentaje no inferior al 30% de los votos obtenidos por el gobernante para ser elegido.

⁸² Ley 131 del 9 de mayo de 1994, por medio de la cual se reglamentó el *voto programático* -ley declarada exequible por la Corte Constitucional según sentencia C-011 de 1994.

⁸³ Este porcentaje fue modificado por la Ley 741 de mayo 31 de 2002, puesto que en la Ley 131 de 1994 se aplicaba el porcentaje al total de los votos válidos, y en la Ley 741 ese mismo porcentaje se aplica pero a total de los votos válidos que obtuvo el mandatario para ser elegido, reduciendo así la exigencia.

⁸⁴ El Art. 5° de la ley determina: “Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, podrá solicitar la Registraduría del Estado Civil correspondiente su inscripción como promotor de un referendo, de una iniciativa legislativa y normativa, de una consulta popular de origen ciudadano, o de una revocatoria del mandato”.

Además, para revocar el mandato de un alcalde o gobernador se requiere que al menos la mitad más uno de los ciudadanos que participaron en el acto así lo determinen; y para que el acto revocatorio tenga validez, en la Ley 134 de 1994 se necesitaba que al menos el 55% de los sufragios válidos que se registraron el día de la elección del mandatario, hubiesen participado en el acto revocatorio. Hoy, con la nueva Ley 1757 de 2015, ese porcentaje se redujo al 40% con el ánimo de efectivizar el mecanismo, habida cuenta de haber resultado fallido hasta el momento. Pero esto no puede surtirse ni tenerse como válido, si no había transcurrido por lo menos un (1) año de mandato del alcalde o gobernador (requisito contemplado en el Art. 64 de la Ley 134 de 1994). Con la nueva Ley 1757 de 2015 este requisito se modificó haciéndolo un poco más exigente, así: la revocatoria del mandato sólo procederá después de haber transcurrido doce (12) meses de mandato por parte del Alcalde o Gobernador, y hasta faltar un (1) año para terminar el periodo constitucional⁸⁵.

De lo anterior se colige que no siendo los requisitos para revocar el mandato muy complicados en su enunciado -considerando que los mismos son relativamente simples-, en la práctica, para el momento de ejecutarlos sí representan cierto esfuerzo y dedicación para alcanzarlos. De plano estos inconvenientes se observan por el histórico del mecanismo, ya que hasta el momento en Colombia no se ha producido la revocatoria del mandato de algún alcalde o gobernador. Desde 1996 y hasta julio del año 2010, de cerca de ochenta (80) solicitudes tramitadas -de las cuales treinta y siete (37) cumplieron de manera completa el ciclo del mecanismo-, no se pudo obtener en algunos casos el número de votantes el día del acto decisorio, y en otros el de los votos⁸⁶ para revocarle el mandato⁸⁷. De igual manera, a julio de 2017 se han solicitado

⁸⁵ Ver el Art. 6, párrafo 1 de la Ley 1757 de 2015.

⁸⁶ La Ley 134 de 1994, en el Art. 69, contemplaba que para que se pudiera revocar el mandato de un Alcalde o Gobernador se requería que el día de la decisión participara al menos el 60% de los ciudadanos que votaron el día en que fue elegido el mandatario, y que además el voto por el “SI” revocatorio fuera de al menos el 60% de los votos emitidos en el acto. Este requisito en consecuencia hacía muy difícil la revocatoria.

⁸⁷ Datos tomados de la *Revista Nuestra Huella*, Registraduría Nacional del Estado Civil, número 71, del 1 de enero de 2013.

en total 117 revocatorias de mandato, de las cuales 2 se han dirigido contra gobernadores⁸⁸. Al tenor de la nueva Ley 1757 de 2015, esta mayoría para revocar el mandato se redujo, pues ahora se exige que del 40% como mínimo de participación para que tenga validez el acto, tan sólo se requiera de la mitad más uno de los sufragantes que participaron en la respectiva convocatoria para lograr la revocatoria el mandato⁸⁹.

Este resultado inocuo del mecanismo tiene algunas explicaciones que son reflejo de la manera como en Colombia se siente por el pueblo su presencia en la vida política; de cómo el conglomerado social percibe el papel del ciudadano frente a las instituciones político-administrativas del Estado; de cómo puede utilizar esos mecanismos para controlar la actividad de los gobernantes y la posibilidad de incidir directamente en el desarrollo de su comunidad. Pero el ciudadano común y corriente denota desinterés por revocar o no el mandato de un alcalde o gobernador, pues el día del acto decisorio la abstención es muy alta y la obediencia a un postulado serio de revocatoria es esquiva. Por ello, y otras razones que se han evidenciado a lo largo del ejercicio participativo, es que el mecanismo de la revocatoria del mandato no ha prosperado cuando se intenta obtener el resultado revocatorio.

Se espera que con el tiempo, y una muy buena pedagogía del mecanismo, éste sea utilizado sin mayores tropiezos y con resultados satisfactorios para el pueblo.

- La Iniciativa Popular Legislativa y Normativa

Dentro del marco de los mecanismos de participación ciudadana no es suficiente que el pueblo intervenga tan sólo en la elección de sus representantes, en la manifestación de su parecer cuando se le consulta, en la refrendación o derogación de una norma

⁸⁸ Boletín informativo de la Misión de Observación Electoral – MOE, del mes de julio de 2017.

⁸⁹ Ver el Art. 41 de la Ley 1757 de 2015.

jurídica, en la revocatoria del mandato dado a un alcalde o gobernador, sino que se hace necesario que éste participe activamente en la *creación* de las normas jurídicas que le han de regular sus relaciones personales, familiares, sociales y las que emprenda ante el Estado.

Por ello es que se estatuye la *iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas*⁹⁰ -o como las enuncia en términos generales la misma Constitución Política: “iniciativa legislativa”⁹¹-, que en esencia se entiende como la facultad que tiene el pueblo para presentar ante las corporaciones públicas (Congreso de la República, Asambleas Departamentales, Concejos Distritales o Municipales y Juntas Administradoras Locales) los proyectos de actos legislativos, de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales que aspiran a que sean debatidos y aprobados en dichas entidades, para que de esta manera entren al ordenamiento jurídico siempre y cuando, desde luego, sean aprobados por las instancias referidas y completen el trámite de ley.

Al igual que los demás mecanismos de participación ciudadana, éste contempla una serie de requisitos que han de surtir para su prosperidad. Si bien es cierto, y a diferencia de los demás, la iniciativa popular legislativa no está sometida al voto popular de los ciudadanos sino que es del exclusivo resorte decisorio de la corporación pública, no deja de ser un instrumento válido de realización político-social. Y es que no es para menos, toda vez que estamos hablando de la co-creación del ordenamiento jurídico, de lo que hace posible la existencia de un *Estado de Derecho*, de una organización política y democrática con todo el rótulo de ser participativa, puesto que el ciudadano no se limita simplemente a lo básico de una participación democrática (con el simple hecho de votar en unas elecciones para delegar el poder), sino a ser proactivo como un ser social y político por naturaleza.

⁹⁰ Así titulada en la Ley 134 de 1994, y reiterada en la Ley 1757 de 2015.

⁹¹ Art. 103 de la CP.

La participación ciudadana en la iniciativa popular legislativa se da desde el mismo momento en que deben recogerse el número de firmas para inscribir la iniciativa⁹², pasando por la integración de un comité promotor y la participación directa en los debates de la misma de los *voceros*⁹³ del pueblo ante la corporación pública. Si se realiza un trabajo juicioso, ponderado y equilibrado de una propuesta⁹⁴ que en verdad beneficie a la comunidad, la iniciativa de seguro tendrá un resultado satisfactorio, bien sea que en términos prácticos el pueblo no resulte ser quien en últimas decida. En ocasiones la incidencia en el trámite de la iniciativa es tan importante, como lo es la misma votación de la propuesta normativa.

Para concluir, es preciso decir que la legislación colombiana es muy bondadosa al contemplar varios mecanismos de participación social que están al servicio de la comunidad, y que son, por lo menos en teoría, instrumentos que contribuyen al fortalecimiento democrático del Estado, y que en el contexto internacional lo sitúa a la vanguardia de una democratización del poder público de manera ejemplar.

⁹² De acuerdo a la Ley 134 de 1994 (Arts. 10 y 28), se determinaba que para el *registro* de la iniciativa se debía contar con el apoyo (firmas) de por lo menos el 5/1000 de los ciudadanos que pertenecen al respectivo censo electoral; y para el respaldo del texto se requería de por lo menos el 5% del censo electoral respectivo, o del 30% de los concejales o diputados del país. Ahora, bajo la égida de la nueva Ley 1757 de 2015, las exigencias variaron así: i) para promover la iniciativa legislativa y normativa lo puede hacer “cualquier ciudadano, organización social partido o movimiento político”, ii) además, para que la iniciativa sea acogida debe obtenerse el respaldo (firmas) de por lo menos el 5% del censo electoral vigente cuando se pretenda ante el Congreso de la República, y el 10% ante las demás corporaciones públicas territoriales.

⁹³ Los *voceros* pueden participar en todos los debates en donde se discuta el proyecto con las mismas garantías de intervención que los miembros de la respectiva corporación, además de poder apelar ante la plenaria de la corporación la decisión negativa que llegare a tomar la comisión respectiva.

⁹⁴ La Ley 134 de 1994 (Art. 29), y la concordante nueva Ley 1757 de 2015 (Art. 18), contemplan los asuntos sobre los cuales no pueden presentarse iniciativas populares legislativa. Por ejemplo, no se podrán presentar iniciativas sobre aspectos fiscales, presupuestales o tributarios, concesión de indultos o amnistías, y las iniciativas que son exclusivas del gobierno nacional, departamental, distrital, municipal o local.

1.3. La democracia deliberativa

La *democracia deliberativa*, como bien lo advierten los maestros de la filosofía del derecho, es la manera de gobernar escuchando el parecer del pueblo, la opinión de la comunidad de una manera consensuada, para que las decisiones que se llegaren a tomar tengan la legitimidad debida al momento de hacer cumplir lo ordenado por el gobernante.

En el escrito titulado “*La paz perpetua*”, Immanuel Kant (1724-1804) expuso que “Hay que definir mi libertad exterior (jurídica) como la facultad de no obedecer a las leyes exteriores sino en tanto en cuanto he podido darles mi consentimiento”⁹⁵, con lo que se confirma la necesidad de llegar a esa legitimación a partir del conocimiento y del consentimiento de los asociados, pues de no ser así, la tarea de obedecer las normas por sus destinatarios y de hacerlas cumplir por parte de las autoridades se torna muy difícil y conflictiva. Si a través del *Cabildo Abierto* se permitiera que aquellos asuntos de gran impacto social se discutieran y concertaran entre comunidad y representantes públicos, de seguro que los problemas sociales se reducirían; y aquellos que no pudiesen ser superados, por lo menos tendrían soluciones pertinentes para su minimización problemática.

El término de “*democracia deliberativa*” no es de vieja data como ocurre con otras denominaciones de la democracia, puesto que existe coincidencia en que tuvo su origen a comienzos de la década de los años ochenta, donde se señala a Joseph Bessette como pionero de quienes como, por ejemplo, Jürgen Habermas, le seguirían en el planteamiento teórico de similitudes conceptuales al tratar la denominada “Teoría de la Acción Comunicativa”⁹⁶. No se debe perder de vista que el tema de la democracia deliberativa ha sido un atractivo temático e ideológico para muchos autores que con

⁹⁵ KANT, IMMANUEL. *La paz perpetua*, trad. cast. de F. Rivera Pastor, editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1982.

⁹⁶ HABERMAS, JÜRGEN. *Teoría de la Acción Comunicativa*, Taurus, Madrid, 1987.

fino argumento tratan de sobreponer su tesis o puntos de vista sobre la de los demás. Por ello en esta investigación, antes de entrar en detalles comparativos del fenómeno de la democracia deliberativa a partir de los diferentes autores, se hará una abstracción sucinta de los elementos más comunes que se identifican a partir del análisis de las referidas teorías.

Para comenzar, vale la pena decir que *democracia deliberativa* no se limita a un simple ejercicio dialéctico, discursivo, de intercambio de opiniones, de pareceres, de suma de intereses *per se*, sino que trasciende a la interacción de los seres humanos en donde se pasa de un elemental compartir de ideas, al logro de unos consensos que se basan en el consentimiento ilustrado y en la capacidad de entender los antecedentes de la discusión y la argumentación, para así llegar a la toma de decisiones que estén debidamente legitimadas por quienes a posteriori van a acatarlas.

La capacidad epistémica de la discusión colectiva y de la decisión mayoritaria para detectar soluciones moralmente correctas no es absoluta, sino que varía de acuerdo con el grado de satisfacción de las condiciones que subyacen al proceso. Estas condiciones son: que todas las partes interesadas participen en la discusión y decisión; que participen de una base razonable de igualdad y sin ninguna coerción; que puedan expresar sus intereses y justificarlos con argumentos genuinos; que el grupo tenga una dimensión apropiada que maximice la probabilidad de un resultado correcto; que no haya una minoría aislada, pero que la composición de la mayorías y las minorías cambie con las diferentes materias; que los individuos no se encuentren sujetos a emociones extraordinarias.⁹⁷

Es claro para el autor que el ejercicio óptimo de la democracia deliberativa requiere de unos elementos sustanciales de gran valía y de no muy fácil consecución, ya que dentro de la cultura política y participativa de algunos pueblos estos elementos podrían variar. No todos los participantes en un *Cabildo Abierto* están exentos de algún tipo de coerción (intelectual, económica, política, entre otras); no todos están en libertad de expresar lo que piensan y cómo lo piensan; no todos están en condiciones de igualdad

⁹⁷ Nino, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa editorial, Barcelona, 2003, p. 180.

cognitiva frente al tema por tratar, y no todos están emancipados de sentimientos y emociones que les permita el libre discernimiento.

En la comprensión de lo que significa la *democracia deliberativa*, el mismo Jon Elster nos comparte lo siguiente:

*...incluye una «toma de decisiones» colectiva con la participación de todos aquellos que serán afectados por la decisión, o de sus representantes: éste es el aspecto democrático. A su vez, todos coinciden en que esta decisión debe ser tomada mediante argumentos ofrecidos a y por los participantes, que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: y éste es el aspecto deliberativo.*⁹⁸

La *democracia deliberativa* demanda en consecuencia un grado de participación importante y representativa de los ciudadanos que se ven afectados por la situación problemática planteada y por las determinaciones que se llegaren a dar para resolver la situación, además de la necesaria sustentación de las posiciones adoptadas por los participantes en el debate, con lo que se nutre de elevada calidad cognitiva el consenso a que se llegue. Pero existen dos elementos que hacen de la democracia deliberativa un escenario ideal para tomar decisiones que pueden tener los efectos positivos deseados por todos. Se trata de la *racionalidad* y la *imparcialidad* como valores propios del sistema democrático. El primero de ellos invita a la coherencia del pensamiento, a la inteligencia humana puesta al servicio de la verdad y las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que suceden los hechos para que sirvan de sustento a las propuestas; y el segundo exige de los participantes en la deliberación algo que no es fácil de lograr: la neutralidad del pensamiento y de la acción, pues el ser humano es proclive a exteriorizar sensaciones, emociones, sentimientos, sean estos positivos o negativos pero, en últimas, muy personalísimos.

⁹⁸ MARTÍ M., JOSÉ L. *Democracia y deliberación. Una reconstrucción del modelo de Jon Elster*, Revista de Estudios Políticos Nueva Época, num. 113, Madrid, 2001.

Es válido que en el marco de una democracia deliberativa, quienes son los representantes del ciudadano (ediles, concejales y diputados, para el caso), además de recopilar las inquietudes de sus representados, las pongan en el centro de las discusiones que a diario tienen en los recintos naturales del foro, puesto que en la médula espinal de la democracia se instala la necesidad de gobernar de cara a la comunidad, más no a sus espaldas. Esta situación la titula con dos palabras el politólogo y filósofo irlandés Philip Pettit al denominarla *república de razones*, con lo que quiere significar que en el sistema republicano de gobierno la deliberación e interacción entre gobernantes y gobernados se presenta como la mejor opción para alcanzar los fines del Estado.

Lo anterior se observa así:

...De acuerdo con SUNSTAIN, la visión republicana tradicional, en particular la visión que inspiró a los norteamericanos en el siglo XVIII, es la de una vida política en la que los ciudadanos están en igualdad de exigencias y de poderes, los asuntos públicos se deciden por deliberación sobre la base de consideraciones que resultan comúnmente atractivas –no están sesgadas a favor de ningún grupo, ni siquiera a favor del statu quo- y el acuerdo sirve como ideal regulativo del modo en que deberían decidirse las cosas; la visión, en una palabra, que corresponde a una democracia deliberativa⁹⁹

De esta manera se evidencia que la *república de razones* a la que hace alusión el tratadista, denota la idea de efectivizar un gobierno verdaderamente democrático; un gobierno que mire con inclusión las ideas ciudadanas para satisfacer sus necesidades; un gobierno que al que antes de silenciar el sentir popular, lo escuche como latidos del corazón para detectar su vitalidad o su debilidad funcional. Una república de razones es un Estado como lo expresa la Constitución Política de Colombia: democrático, participativo y pluralista, en donde tanto representantes como representados tienen igualdad de oportunidades para hacer efectivos sus derechos políticos. Un Estado en

⁹⁹ RODRÍGUEZ PEÑARANDA, MARÍA LUISA. *Minorías, acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, p. 132.

donde son tan importantes las mayorías como las minorías, puesto que en ambos casos las posiciones argumentadas tienen plena validez, llevando a la insoslayable deliberación y resultados consensuados que hacen de ese él un Estado inteligente, un Estado que piensa, que razona de manera multidimensional y con la incuestionable intención de lograr el bien común.

Para complementar lo anterior, es necesario en el contexto de la democracia deliberativa que el legislador establezca las herramientas y los procesos para que los ciudadanos se sientan incluidos en la toma de las decisiones que les afecta. En estos términos se han referido algunos académicos al decir:

*Si por el contrario defendemos que las instituciones, tal y como existen, favorecen la deliberación de los ciudadanos, ya sea porque desde su origen buscaban la deliberación o porque pese a que no fue así, el paso de los años ha venido flexibilizando los límites impuestos en el siglo XVIII, podemos considerar que la ciudadanía goza ya de suficientes instituciones para deliberar y que **sólo falta dotarlas de potencia.***¹⁰⁰ (Negrilla fuera de texto).

Se adiciona para fortalecer la idea de la democracia deliberativa, lo expresado por el profesor Cass Sunstein:

*Desde el punto de vista antifederalista, una república requiere de la **virtud ciudadana**, o compromiso por el bien común. Virtud cívica que, ellos insistían, sólo podría florecer en pequeñas **comunidades unidas por intereses similares** y por un alto grado de homogeneidad*¹⁰¹. (Negrilla fuera de texto).

No en vano algunos autores han dedicado tiempo y esfuerzos intelectuales para consolidar la teoría de la democracia deliberativa, si no encontraran en ella su valor e impacto social en los estados con organización democrática. Lo que sí es palpable en algunas sociedades políticamente organizadas es el desinterés de unos y otros por lograr la materialización de una praxis deliberativa. Se requiere,

¹⁰⁰ *Ibíd.*, p. 135.

¹⁰¹ *Ibíd.*, p. 136.

en primer lugar, de una ciudadanía más informada y formada, más educada, más conocedora de los asuntos que son de interés general, redescubriendo los fines esenciales del Estado y apostándole día adía para que sean una realidad.

Los demócratas que deliberan para llegar a consensos y tomar las decisiones debidas, son personas que tienen muy claro el papel que representan en la sociedad; son personas que miran las situaciones sociales con un lente objetivo, crítico y propositivo; su afán por el debate no es en imponer su posición, sino el de develar una situación en forma clara y argumentada, con el fin de acercar las ideas para construir una solución pertinente. Sí, puede sonar a utopía esta postura del deber ser de un demócrata deliberante, pero frente a los objetivos y anhelos de una participación ciudadana efectiva vale la pena creérselo.

Con este panorama de las dimensiones de la democracia deliberativa, es posible recrear un escenario futuro en donde los ciudadanos se interesen más por la utilización del *Cabildo Abierto* como instrumento de participación ciudadana, siendo ello uno de los propósitos subyacentes de esta investigación.

1.4. Ciberdemocracia y la participación ciudadana

¿Qué pensamientos, ideas, proyectos y relaciones humanas se gestaron cuando el hombre descubrió que un objeto en forma circular (rueda) le permitiría transportar con mayor facilidad objetos (Mesopotamia, 3.500 años a.C.), y cuyo impacto relevante se dio en la comunicación entre pueblos, el comercio y hasta en la guerra? Igual reflexión surge con la invención del alfabeto (Ugarit – actual Siria, 1.300 a.C.), el calendario babilónico (560 a.C.), el papel (China, 105), la imprenta (Alemania, 1440), la máquina de vapor (Inglaterra, 1777), el dirigible (Francia, 1783), el telégrafo (por los constantes desarrollos no hay un lugar ni fecha fija, pero se estima que inició en la primera mitad del siglo XIX en Europa), el teléfono (EE.UU., 1876), el radio (EE.UU, a finales del

siglo XIX, aunque existen antecedentes en Italia), el televisor (Inglaterra, 1924), la internet (su invención, como en otros casos, fue el producto de varios productos de comunicación, y se estima que inició en los años 60 en EE.UU., creándose la primera red en 1969).

Se podrían mencionar otros descubrimientos o inventos que han impactado la vida social de los pueblos de diferente manera. Sin embargo, los más destacados para lo que interesa a esta investigación se relacionan con aquellos que revolucionaron la comunicación entre las personas, los pueblos y los continentes. Hoy, aquí, en este año del siglo XXI, las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones – TIC – son un fenómeno que indiscutiblemente ha cambiado la vida cotidiana, normal, del ser humano. La noticia es instantánea y mundial; las conversaciones entre pares son eficientes y directas; el comercio es inmediato y con un alto grado de confianza. En fin, somos *aldea global*¹⁰² en donde la privacidad pasó a estar en un segundo plano de la vida familiar y social, con las consecuencias que ello trae y que repercute en los derechos fundamentales de las personas.

Como quiera que ese reciente invento del hombre (la/el Internet) ha sido el motor de las nuevas y actuales comunicaciones, es pertinente analizar el impacto que tienen y tendrían las TIC en la vida política, y por ende, democrática, de la ciudadanía, la sociedad y el Estado. Será una breve referencia y su armonización con la democracia participativa, representativa y deliberativa y, en especial, con el *Cabildo Abierto*.

¹⁰² Término utilizado por Marshall McLuhan, sociólogo canadiense desde 1962, el cual consolidó en su obra titulada “Guerra y paz en la Aldea Global”.

- Política y TIC

Es preciso advertir que frente a utilización y resultados positivos o negativos de las TIC en la denominada *ciberdemocracia*¹⁰³, existen básicamente dos marcadas posiciones dentro de los estudiosos del fenómeno, así: i) una afirma que con el advenimiento de las TIC el ciudadano al estar más informado incrementa su interés por la vida comunitaria y su participación en las políticas públicas se tornarían mayores; y ii) otra considera que muy por el contrario el ciudadano se alejaría de la problemática social por saturación informativa, por desgaste de esa participación virtualizada y por una individualización y aislamiento más marcado¹⁰⁴. Surge en mi criterio una tercera posición que podría denominarse ecléctica, con la que se estima que las TIC para nada modifica el comportamiento de los actores políticos (representantes y representados) en los escenarios que usualmente utilizan para interactuar políticamente.

Con el uso de los ordenadores, la información digitalizada, los satélites y los desarrollos en telefonía, la comunicación por vía web y algunas redes sociales como Facebook, Youtube, Instagram, Twitter y LinkedIn, entre otros, no cabe la menor duda que la fluidez conversacional y de información es mayor, aunque en buena parte breve y escasa de contenido. Desde los años 90 se están preguntando los expertos si las herramientas digitales podrían lograr un cambio significativo en la actividad política de las comunidades en donde están presentes estos desarrollos tecnológicos. Se reflexiona sobre la utilización de las TIC por parte de quienes pretenden captar la atención ciudadana y lograr, por ejemplo, su voto dentro del proceso electoral.

¹⁰³ Otros términos utilizados por autores e investigadores son: democracia digital, democracia virtual, democracia continua, democracia electrónica, política virtual, e-democracia, teledemocracia, netdemocracia o república electrónica.

¹⁰⁴ BADILLO, ÁNGEL y MARENCHI, PATRICIA. *De la democracia mediática a la democracia electrónica*, Cuadernos de información y comunicación, vol. 6, Universidad Complutense de Madrid, 2001, pp. 39 a 61.

En palabras del profesor Pierre Lévy: *El voto clásico solo es un medio. ¿Por qué no considerar otros, basándose en la utilización de las técnicas contemporáneas y que permitirían una participación de los ciudadanos cualitativamente superior a la que confiere el conteo de boletines depositados en urnas?*¹⁰⁵ Es un hecho hasta hoy que algunos de los interesados en obtener el favor electoral intenten comunicarse con sus destinatarios a través de las TIC, pero ese objetivo queda tan solo en eso, en un intento, pues en la práctica no busca tanto la interacción en doble vía, sino en una sola. Parece que al actor político no le interesa sino contar y mostrar información *clasificada* -esto es, aquella que le conviene mostrar-, dejando de lado lo que pudiera interesarle al destinatario de ella. Muestra entonces su mejor perfil, sus bondades y virtudes. Utiliza por lo general el medio para hacer “propaganda” de sus actos, los cuales muchas veces no tienen el sustento y la argumentación teórica, de su pensamiento político.

*...interpretan Internet como un tablón de anuncios donde a través de sus websites se limitan a exponer su información o, como mucho, a que los ciudadanos le digan su opinión. Pero realmente no se sabe qué ocurre cuando un individuo manifiesta su opinión. Se trata más bien de una forma para captar la impresión de los ciudadanos más que en un verdadero deseo de satisfacer sus demandas. A día de hoy, todavía hay escasísimos ejemplos de práctica interactiva cotidiana entre los políticos y los ciudadanos*¹⁰⁶.

Pero muy a pesar de esta impresión, la red vislumbra bondades que bien pueden canalizarse mejor por los actores políticos. Pensar en que los candidatos electorales puedan poner al servicio de sus posibles electores los postulados de su campaña con serios argumentos que llamen la atención, y que los destinatarios puedan en tiempo real exponer sus ideas respecto a tales postulados, criticarlos positiva o negativamente, proponer programas y proyectos que nutran el discurso del candidato, y que éste consolide y sistematice ese parecer ciudadano, no deja de auspiciar un significativo avance en la forma en que se *hace política*. De seguro que ese candidato, aparte de

¹⁰⁵ LÉVI, PIERRE, *Ciberdemocracia*, ensayo sobre filosofía política, Barcelona, ed. UOC, Colección Nuevas Tecnologías y Sociedad, 2004.

¹⁰⁶ CASTELS, MANUEL, *La sociedad red: una visión global*, trad. Francisco Muñoz de Bustillo, Alianza Editorial, Vol. 1, Madrid, 2006.

poder interactuar con sus electores, de poderles brindar información valiosa y de reconocer sus necesidades, está enviando un mensaje de transparencia, de pulcritud política que, hoy más que nunca, parece ser una exigencia ciudadana para mejorar la vida comunitaria.

Imaginemos una *convención partidista* en la que en tiempo real puedan interactuar miles de seguidores políticos con las propuestas de quienes van a enlistarse para las elecciones, y que después de escucharlos en acto seguido puedan expresar su voto por algunos de ellos. Este escenario traería varios beneficios para el quehacer político: la ilustración de los militantes del partido sobre los candidatos a enlistarse, su plataforma política e intenciones electorales y la consolidación del partido o movimiento político a partir del grado de participación de sus militantes. Y habría una consecuencia que aunque no es netamente del resorte político si tiene relevancia desde lo financiero estatal: se trata de la reducción en los costos electorales que el Estado (los ciudadanos) debe destinar del presupuesto nacional para llevar a cabo una *Consulta Popular* de carácter político-electoral. *Respecto a las consultas que hacen los partidos políticos y que se llevarán a cabo el 19 de abril, el Registrador dijo que su costo podría llegar a los 120.000 millones de pesos*¹⁰⁷.

-Democracia y TIC

Una cosa es el actuar político de las personas y otro es el actuar democrático, puesto que éste tiene un significado más amplio y a la vez concreto. Un ciudadano puede ser versado en temas políticos pero no participar en los asuntos que interesan a la comunidad. Puede tener un inmejorable conocimiento acerca de las ideas políticas, de los partidos y movimientos políticos, de los actores políticos, del panorama político de su comunidad o del país, pero su nombre no aparece registrado en los ejercicios

¹⁰⁷ Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Colombia.

electorales de los últimos treinta años. Por ello es que haremos mención a la verdadera *ciberdemocracia* en este apartado.

Podríamos discutir y matizar hasta la saciedad cada uno de los siguientes casos, pero de lo que no cabe duda es de que en Libia, Egipto, Turquía, Brasil, España, Israel y Estados Unidos las tecnologías de la información modificaron súbitamente la forma en que se estructuró la conversación pública e hicieron posibles escenarios en cada uno de estos países que unos meses atrás habrían sido impensables. ¿Fueron todos avances que dieron pie a más apertura, transparencia, democratización y respeto de los derechos individuales? Claramente, no, pero en definitiva alteraron los flujos de información habituales y abrieron de súbito escenarios que sencillamente no habrían sido posibles si las nuevas herramientas no hubieran existido¹⁰⁸.

Como ya quedó enunciado al iniciar este tema, indiscutiblemente el ser humano ha tenido transformaciones en lo personal y colectivo por causa o con ocasión de los inventos o descubrimientos que a través de la historia se han dado. Las TIC no son la excepción, y por el contrario se nota cómo han impactado en la cotidianidad. La imagen es clara: las TIC han modificado nuestro estilo de vida, la forma en que nos estamos comunicando, la forma en que estamos expresando nuestros sentimientos, nuestras necesidades, problemas e ideas. Es evidente hoy que los partidos y movimientos políticos quieren llegar a más ciudadanos; quieren lograr llamar la atención de propios y extraños; quieren que el ciudadano se involucre, por lo menos, en los asuntos que son de interés para el partido o movimiento, con lo que suponen alcanzar adeptos que en el futuro demuestren su afecto en las justas electorales.

Claro, en esta cultura de la ciberdemocracia aparecen algunos hechos que denotan su ausencia forzosa, pues para algunos el tema democrático por esta vía no llega a toda la población, argumentando varias razones: i) no todas las personas tienen acceso a las TIC; ii) el uso de las TIC se establece de manera elitista, en donde los destinatarios

¹⁰⁸ BEAS, DIEGO. *El triunfo de Obama y la primavera árabe*, ensayo: Tecnología y democracia, Letras Libres, 2014 (<http://www.letraslibres.com/mexico-espana/tecnologia-y-democracia>).

son ciertos sectores sociales que pueden o les interesa su uso; y iii) no a todos los actores políticos (representantes) les llama la atención interactuar por este medio con sus destinatarios (representados) por considerarlo innecesario o poco efectivo, pues siguen pegados a las formas tradicionales de ejercer la política¹⁰⁹ y, con ello, la actividad democrática.

Quienes ven las TIC como la herramienta que propicia una manera diferente de hacer política y por ende de ejercicio democrático, consideran que con ellas se amplía la conciencia social sobre los problemas que les aqueja; se procura una mayor fluidez comunicacional entre los actores políticos que permite estar más cerca de los representados en cuanto a su pensar y su obrar, y que con ello se hilvana una cultura política más incluyente y más participativa por parte de la comunidad.

Si la ciberdemocracia se desarrollara en la práctica de manera acertada desde lo tecnológico y lo cultural, la democracia *deliberativa* sería la primera beneficiaria de dicha conciencia política a través del ciberespacio. Imaginemos las sesiones del Congreso de la República, de una Asamblea Departamental o de un Concejo Municipal en donde el medio de comunicación difusivo no es el tradicional (la televisión), sino que cualquier ciudadano con un portátil, tableta o teléfono celular pudiera estar presente en forma virtual, y que además pudiera hacer interpelación en tiempo real cuando se requiera de su opinión o, por lo menos, de dejar plasmado por la vía del *chat* informático su punto de vista.

Si el escenario anterior lo trasladamos al lugar que nos ocupa en esta investigación -al *Cabildo Abierto*- de seguro que encontraremos mayores bondades que las previstas hasta el momento cuando se utilizan las TIC en la democracia. Dibujemos el paisaje: Los apoyos (las firmas) para solicitar el cabildo se haría con una aplicación especial

¹⁰⁹ DADER, JOSÉ LUIS. *La ciberdemocracia posible: Reflexión prospectiva a partir de la experiencia en España*, memorias del Seminario internacional sobre “Innovación Tecnológica y Comunicación Política, Perugia, 1999.

(software), en la plataforma del respectivo Concejo Municipal o Asamblea Departamental ejerciendo los debidos controles de autenticidad; los ciudadanos se enterarían al detalle de los temas que serían objeto del cabildo (información cualificada); los ciudadanos podrían inscribirse para participar en el foro sin necesidad de entregar personalmente el escrito-resumen de su intervención; en caso de necesitarse la intervención de algún funcionario público (si no ha sido citado con antelación al cabildo), éste podría conectarse sin mayores inconvenientes donde quiera que se encuentre y, así, dar respuesta en tiempo real a las inquietudes ciudadanas; y si se requiere de cuantificar el parecer ciudadano sobre alguno de los temas discutidos en el cabildo, puedan dejar constancia de su posición con la emisión de un *voto* virtual.

Sí, allá se llegará algún día, pues con ello se optimizarían el tiempo, los recursos económicos y los esfuerzos de quienes lideran estos encuentros democráticos. A los representantes del pueblo se les exigiría un poco más de lo acostumbrado, pues con las TIC su vida pública sería monitoreada en forma constante por los ciudadanos, procurando una mayor proactividad que reactividad. La transparencia que de suyo se tiene con el uso de las TIC en el ejercicio político y democrático, podría impactar en la cultura ciudadana de la comunidad para hacerse más participativa, más incidente en el análisis y construcción de políticas públicas, así como en el surgimiento de candidatos a la representación social que buscaría con mayor decisión el cumplimiento de los fines del Estado, del bien común.

Para finalizar este tema, es preciso decir que la generación de la ciberdemocracia se está gestando; que los jóvenes de hoy, imbuidos en las TIC por fuerza histórica, necesidad y afición están destinados a involucrarse en los asuntos que le son de su interés y de el de todos, pues el *ciberciudadano* está próximo a llegar para quedarse. Un ciudadano ilustrado es más asertivo en las decisiones políticas.

2. El Cabildo Abierto

Hablar del *Cabildo Abierto* es hablar de historia, de raíces coloniales - no solamente en Colombia sino en la mayoría de los países latinoamericanos-, de rebeldía popular, de voluntad ciudadana y, con ello, de participación democrática. El *Cabildo Abierto* como institución política de participación ciudadana, se define como aquel espacio físico y real en donde el pueblo de *viva voz* vierte ante la comunidad y sus mismos representantes el pensamiento sobre los asuntos que le son de interés y que ameritan ser discutidos, para así llegar a consensos que procuren las debidas, oportunas y pertinentes soluciones.

El *Cabildo Abierto*, a la luz de lo preceptuado por el legislador, “es la reunión pública de los concejales... en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.”¹¹⁰. Para complementar la definición del mecanismo se tiene en cuenta lo que la Corte Constitucional de Colombia plasmó en la sentencia de constitucionalidad de la Ley 134 de 1994, así: “...la congregación del pueblo soberano para discutir libremente, acerca de los asuntos que le interesen o afecten”¹¹¹.

No cabe la menor duda acerca de lo que significa el *Cabildo Abierto* como instrumento social de participación ciudadana anclado en un contexto histórico, y que con la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991 se rescató del ostracismo en que se hallaba, para que junto a los demás mecanismos abonara el terreno en procura de desarrollar el principio de la Constitución que dice de un Estado Social de Derecho, *pluralista y participativo*.

¹¹⁰ Artículo 9 de la Ley 134 de 1994, “*Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*”, en concordancia con la Ley Estatutaria N° 1757 del 6 de julio de 2015. Vale la pena aclarar que esta investigación se gestó y desarrolló a partir de lo preceptuado en la Ley 134 de 1994, así como de la Sentencia C-180 del mismo año. En el momento de ser presentada para el estudio de los honorables jurados, se expidió la Ley 1757 de 2015, por la cual se reglamentó el “*derecho a la participación ciudadana*”, y su correspondiente sentencia de constitucionalidad, la C-150 de 2015.

¹¹¹ Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994, Corte Constitucional de Colombia, Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara, "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana", Magistrado ponente Dr. Hernando Herrera Vergara.

El *Cabildo Abierto*, como mecanismo de participación ciudadana enunciado en la norma constitucional colombiana¹¹², tiene por su pasado histórico un peso institucional importante, toda vez que desde sus comienzos ha demostrado revivir las prácticas de la democracia en la antigua Grecia¹¹³, donde el pueblo se reunía para analizar, discutir y decidir sobre las cosas que les representaba algún interés.

Dentro de los legados que las distintas civilizaciones han proporcionado a la humanidad está el de la *democracia*, que bien se puede apreciar desde el mismo “pensamiento arcaico” (época anterior al siglo VIII a.C.). Para significar lo importante que fue ese legado y el impacto que generó en la Grecia, se transcribe lo siguiente:

*Al pensamiento político antiguo precede, entonces, el pensamiento mítico, documentado en leyendas y fábulas, entre históricas y fantásticas, que recogen y tienden a reproducir, por tradición oral y escrita, los fundamentos religiosos, políticos, jurídicos, éticos y morales de los pueblos antiguos, en épocas anteriores a la aparición de una inteligencia filosófica propiamente dicha.*¹¹⁴

Posteriormente, en la Grecia que la mayoría conoce, esa Grecia democrática, inspiradora y con grandes filósofos que se detuvieron a saber del comportamiento del hombre insertado en la comunidad desde una perspectiva más racional, nos encontramos con el modelo político-social de Atenas; de esa cuna del pensamiento sistemático de lo que hoy llamamos institucionalidad, que bien le aportó a la humanidad desarrollos importantes en la concepción de lo que se conoce como *Estado*.

Atenas, es en cambio, el paradigma de la ciudad-Estado griega construida sobre las bases de la democracia. Representa la línea principal de la tradición política de Grecia, pues la historia reconoce en los griegos a los primeros que impusieron una real participación de los ciudadanos en la vida de la ciudad, a

¹¹² *Ibíd.*, art. 103.

¹¹³ “Fue la polis el recinto natural y social en el que se desarrolló la existencia de Grecia y dentro del cual se forjó la totalidad de su legado cultural... Polis es un concepto complejo que ante todo designa a la comunidad autárquica, libre y autónoma de los ciudadanos que viven en un territorio determinado (la ciudad y sus contornos rurales) conforme a los principios y reglas de religión, la ley y las tradiciones locales” (HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Las ideas políticas en la historia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2008, pág. 37-38).

¹¹⁴ *Ibíd.* pág. 31.

*partir del s.VIII a.C. [...] Los griegos no inventaron el régimen de la ciudad-Estado; ésta nació en culturas más antiguas, de donde la trajeron los primeros colonizadores del territorio griego (ciudades de la Mesopotamia, Egipto, y el Mediterráneo). Sin embargo, fueron los primeros cuyos ciudadanos (los varones libres mayores de veinte años) formaron la ecclesia (asamblea) con derecho a discutir y decidir los asuntos del Estado.*¹¹⁵

Esta forma de participación colectiva en la vida social, muy a pesar de haberse rescatado en la Constitución Política de Colombia de 1991 –puesto que como sucediera en las colonias españolas, en donde se trasladaron varias de las instituciones políticas del viejo al nuevo continente, y entre ellas el *Cabildo Abierto*-, en la práctica no ha tenido la incidencia proyectada, deseada y lógica que debería tener una herramienta política como ésta.

2.1. Antecedentes del Cabildo Abierto en España, América Latina y Colombia

Antes de abordar el tema concreto del *Cabildo Abierto* como institución participativa del pueblo, es pertinente conocer parte de su génesis para tener los elementos cognitivos indispensables en procura de profundizar sobre su realidad.

- Referente histórico en la España Ibérica

En la Europa del siglo XII se dieron cambios importantes en lo cultural, político, religioso, económico y académico, entre otros, que impactaron profundamente en las relaciones entre gobernantes y gobernados. El feudalismo fue abriendo paso a la democratización de la tierra y de los oficios, toda vez que aparece el fenómeno burgés de los comerciantes con el peso específico para co-gobernar.

...el siglo XII en Europa, fue en muchos aspectos una era de vida fresca y vigorosa. La época de las Cruzadas, la del alzamiento de las ciudades y de los primeros estados burocráticos de Occidente, vio la culminación del Arte

¹¹⁵ *Ibíd.* pág. 39.

*Románico y el comienzo del gótico; la emergencia de la literatura vernácula; la resurrección de los clásicos latinos, la poesía latina y el Derecho Romano; la recuperación de la ciencia griega, con sus adiciones árabes, y gran parte de la filosofía griega; y el origen de las primeras universidades europeas. El siglo doce dejó su firma en una educación superior, en la filosofía escolástica, los sistemas jurídicos europeos, en la arquitectura y la escultura, en el teatro litúrgico, en la poesía latina y vernácula...*¹¹⁶

Dentro de esa nueva era, para el continente europeo España se sitúa como referente de transformación de manera particular. Entrados en el siglo XIII, la influencia filosófica, ideológica, religiosa, económica y artística incidieron en la vida político-administrativa. En los denominados *reinos hispano-cristianos*, aunque el modelo feudal seguía enraizado, el pueblo tenía cierta presencia en las decisiones que más les llamaban la atención en el diario vivir. Por ello, y para conjugar la voluntad de unos con la de todos, se reconoció la espontánea forma de interactuar de la población con la denominada *vecindad*. A ésta se le atribuyó una importante participación ciudadana. Por ello,

*En Castilla la vecindad permitía “la participación en la vida política, social, económica y religiosa” al vecino, pues “la condición de vecino de una ciudad o villa constituida en concejo... era un privilegio que suponía la protección de una legislación (fuero, ordenanzas) y una justicia propia en lo civil, el disfrute de los bienes comunales y la participación al menos en ciertos niveles del gobierno local.” El vecino era “un varón adulto, jefe de familia y propietario...”*¹¹⁷

Esta participación generada de manera espontánea por los vecinos se fue consolidando hasta llegar a la realización de una asamblea general que acuñó el término de *concejo abierto*.

“El concejo abierto era una asamblea de los vecinos de un municipio para decidir asuntos que competían a todos. Era costumbre reunirse en la plaza del

¹¹⁶ HASKINS, CHARLES H. *El renacimiento del siglo XII*, traducción de Claudia Casanova Pannon, ed. Ático de los Libros, España, 2013.

¹¹⁷ BOTELLA-ORDINAS, EVA y otros, *Una tradición hispana de democracia local*, publicación web de La Vie des Idées – idées.fr., 2011.

*pueblo a toque de campana los domingos, y levantar actas, que se pueden hallar en perfecto estado en los archivos españoles.*¹¹⁸

Con lo acontecido se inicia una etapa muy interesante en la vida social de la región española, en donde la interacción de gobernantes y cierto sector de gobernados fue evidente por la incidencia, de alguna manera, en las decisiones que les afectaban. El paso institucional que siguió fue el esperado: la instalación de la figura del *Cabildo Abierto* como mecanismo de participación ciudadana para la época.

*La ventaja de gobernarse por concejos o cabildos abiertos, se argumentaba, consistía en que permitían resolver las disputas faccionales y atender mejor al bien común: “Celebrandose dichos congresos generales se resolveria en ellos con mayor acierto y a placer de todos o la mayor parte de los vecinos, y se evitarian algunas demandas y disensiones”*¹¹⁹

Según los historiadores, un preámbulo posible del *Cabildo Abierto* se remonta a la España Ibérica entre los siglos V y VI de la era cristiana, cuando los pobladores se reunían en las convergencias de los caminos para discutir sobre asuntos relacionados con linderos territoriales y movilidad de la servidumbre, entre otros aspectos de su cotidianidad¹²⁰.

...se implantó una serie de costumbres de los nuevos pobladores entre las que se encontraban unas formas de asambleas populares que a decir del mismo Xavier Tapias citando al historiador y jurista español Eduardo Hinojosa, procedían del llamado conventus publicus vicinorum o asamblea de vecinos. Este tipo de reuniones daban la posibilidad de que tanto a nivel urbano como rural se reunieran y participaran los considerados ciudadanos libres para: “decidir y tratar (...) sobre el deslinde y amojonamiento de heredades,

¹¹⁸ *Ibíd.*

¹¹⁹ *Ibíd.*

¹²⁰ Los autores citados son: Silvia Cogollos Amaya y Jaime Ramírez León, quienes elaboraron un texto titulado “*Perspectiva Histórica del Cabildo Abierto*”, publicado en la Revista Memoria y Sociedad, publicación de la Pontificia Universidad Javeriana, vol. 8, Bogotá, 2004; Indalecio Liévano Aguirre, texto titulado “. *Los Grandes Conflictos Sociales y Económicos de Nuestra Historia, Bogotá, D.C.*, y Constantino Bayle S.I., quien en el año de 1952 escribió la obra titulada *Los cabildos seculares en la américa española*.

*indagaciones sobre siervos furtivos... también para presenciar la ejecución de ciertas personas...*¹²¹

Esta forma de participación en las cosas que competen a todos se fue diluyendo con la invasión árabe a la península Ibérica, pues la colonización arábiga no fue solamente en términos del ejercicio de un poder ocupacional, sino de transmisión de una cultura social y político-institucional que, para el caso particular, menospreció el *Cabildo Abierto* como esa herramienta de consenso social, ya que en la estructura gubernamental del invasor no aparecían formas de participación comunitaria como la referida.

Con la reconquista española en el siglo XI, la presencia del feudalismo bajo los reinados permitió el renacimiento tímido de la participación ciudadana con la figura de los concejos municipales que, de alguna manera, hacían que la vida social fuera más auténtica por lo arraigada en las situaciones particulares de sus pobladores. Con este resurgir, la figura se fue perfilando para alcanzar su verdadera esencia social, al punto de establecerse las condiciones mínimas de vecindad, para que con tal empadronamiento la participación directa del pueblo se materializara con la intervención y las decisiones de todos.

Así, y volviendo sobre el tema, la categoría de “vecino” del municipio, significaba tener algunos privilegios que no adquirían los simples transeúntes o quienes no tuvieran propiedad alguna en la vecindad¹²². Se relacionaba la vecindad con la posibilidad de tener protección judicial, posibilidad de utilizar los bienes comunes y hasta poder testificar en juicio. De esta manera la administración municipal tenía su

¹²¹ COGOLLOS AMAYA, SILVIA y RAMÍREZ LEÓN, JAIME. *Perspectiva Histórica del Cabildo Abierto*, Revista Memoria y Sociedad, Pontificia Universidad Javeriana, vol. 8, Bogotá, 2004, p. 43.

¹²² El término “vecino” en la época colonial de América Latina, para el historiador Constantino Bayle significa: “Llámense vecinos únicamente los encomenderos, los que tenían indios; y nació el nombre de la obligación de residir, para llenar las cargas de la encomienda, esto es, la defensa de la tierra y la instrucción y amparo de los indios encomendados...” (BAYLE, CONSTANTINO S.I., *Los cabildos seculares en la américa española*, Sapienta, S.A., de Ediciones, Madrid, 1952, p. 55).

máxima dirección en la “*Asamblea de todos los vecinos*”, con la intervención del quien representaba al monarca y demás funcionarios del municipio. Como bien se puede observar, se está frente a una recuperación institucional del ejercicio democrático del pueblo al estilo ancestral griego, pues de esta manera al pueblo se le tenía muy en cuenta a la hora de resolver las situaciones que se enmarcaban dentro del interés público o social.

- El *Cabildo Abierto* en el nuevo continente

Para cuando se desarrolló en tierras americanas el modelo gubernativo español, la época colonial trajo consigo las instituciones de quienes conquistaron. Con la aplicación de las *leyes de indias* se crearon algunas instituciones propias de las nuevas tierras, con el fin de ajustar a la realidad los asuntos que más interesaban para desarrollar con optimización esa transculturización político-gubernativa. Se pretendió crear un derecho que regulara las relaciones entre la Corona, los colonos y colonizados y, con ello, se resolvieran los problemas más sensibles para la comunidad.

Como una de las más importantes instituciones político-administrativas trasladadas, el *Cabildo Abierto* se utilizaba para determinar la ubicación de las nuevas villas y o ciudades¹²³ (o el traslado de éstas cuando por conveniencia se determinaba), así como para la elección personas que ocuparían ciertos cargos de la oficialidad, e inclusive para tratar los asuntos religiosos.

¹²³ Un ejemplo interesante es el citado por los investigadores e historiadores Silvia Cogollos Amaya y Jaime Ramírez León, cuando se refieren a la gesta colonizadora de Francisco Pizarro en Perú, quien en 1532 fundó de manera provisional la ciudad española de Jauja, que era colindante con un pueblo de indios, y que por la inconformidad de éstos pobladores se realizó un cabildo abierto con el siguiente fundamento: “*Se quejaban, entre otras cosas, de que la ciudad se encontraba a unas 40 millas del mar y que el transporte de los productos que traían los barcos españoles tenía que hacerse hasta la ciudad a hombros de los indios, con todos los inconvenientes que esto causaba, que los alrededores de la ciudad estaban desprovistos de tierras apropiadas para el pastoreo, que escaseaban allí los árboles y les era muy difícil a los vecinos encontrar materiales para hacer fuego.*” (Ibíd. p. 48)

Al municipio colonial lo gobernaba un órgano supremo y único de administración: el cabildo o ayuntamiento. El cabildo estaba formado por vecinos, esto es, españoles con casa poblada, que desempeñaban los distintos empleos a los que accedía bien por compra o bien por nombramiento. Cumplía el cabildo una relativa función de representación de la comunidad y de defensa de intereses locales y particulares. Sus competencias abarcaban todos los asuntos de administración: decreto y recaudación de impuestos, otorgamiento de privilegios y licencias, nombramiento de empleados, construcción de caminos, puentes y camellones, manejo de ejidos y dehesas, organización y sostenimiento de servicios públicos, policía, cárcel, administración de justicia.¹²⁴

- Dos clases de cabildos

Con el advenimiento español de esta forma comunitaria de gobernar, aparece la distinción fáctica entre el denominado *Cabildo Abierto* y el *Cabildo Cerrado*. Podría decirse que el *Cabildo Cerrado*¹²⁵ estaba conformado por los funcionarios que se elegían para administrar el municipio y para impartir justicia. Este cabildo era elegido por la asamblea general, esto es, por el *Cabildo Abierto* que estaba compuesto, como ya se manifestó, por los vecinos del municipio.

Sobre el *Cabildo Cerrado*, el historiador abona que éste fue creado a la par con la fundación de los pueblos (municipios) en la América hispana. Inicialmente sus integrantes eran designados por el “conquistador”, quien en nombre de la corona disponía de lo propio para hacer efectiva la administración local. Usualmente los familiares y muy cercanos allegados al conquistador eran quienes ocupaban las curules en el cabildo. Sobre su conformación se tiene:

El Cabildo, en su esquema más escueto, lo constituían legalmente ... en las ciudades metropolitanas o cabezas de gobierno, dos Alcaldes, doce Regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados por cada parroquia, un Procurador general,

¹²⁴ HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Debilidad institucional del municipio y crisis del modelo de gobierno municipal*, Revista Zero, Universidad Externado de Colombia, num. 19, 2007.

¹²⁵ El *Cabildo Cerrado* hoy se equipara en Colombia al denominado *Consejo Municipal* o *distrital*, según sea el caso.

*Mayordomo, Escribano del Consejo, dos Escribanos públicos, otro de minas y registro, Pregonero Mayor, Corredor de Lonja y dos Porteros.*¹²⁶

En aquellos tiempos existió una situación relacionada con las “elecciones municipales” que hoy aún existe en nuestro modelo democrático representativo: se hace referencia a la denominada “Ley del hueco”, en virtud de la cual “Los alcaldes ordinarios no pueden ser reelegidos en los mismos oficios hasta que sean pasados dos años después de haber dejado las varas”¹²⁷. Es más, existía un requisito insalvable para ser elegido “alcalde ordinario, el cual consistía en no tener deuda alguna para con el “Rey”¹²⁸.

Constituido el *cabildo cerrado* (que en su momento se denominaba simplemente “cabildo”), las funciones desplegadas estaban más en lo consuetudinario de la vida comunitaria y de los intereses de los gobernantes, que de las previsiones regladas por normas o codificación alguna. De hecho, lo discutido y decidido por este cabildo era ejecutado por quien le correspondía.

Con el paso del tiempo y la madurez social de los pobladores en cuanto a su presencia y participación en la vida político-administrativa del “ayuntamiento”, municipio, villa o parroquia, se da vida al Cabildo Abierto como una institución de acción esporádica en donde las personas del lugar discutían y decidían asuntos de calado interés colectivo.

*Cabildos abiertos se decían a los que los concurrían vecinos, estantes y habitantes del lugar.... O más claro el Diccionario de Autoridades: La junta que se hace en alguna villa o lugar son de campana tañida, para que entren todos los que quisieran del pueblo, por haberse de tratar alguna cosa de importancia u de que pueda resultar algún gravamen que comprehenda a todos; lo cual se ejecuta a fin de que ninguno pueda reclamar después.*¹²⁹

¹²⁶ BAYLE, CONSTANTINO S.I., *Los cabildos seculares en la América española*, Sapiencia, S.A., de Ediciones, Madrid, 1952, pp. 105 a 107.

¹²⁷ *Ibíd.*, p. 113.

¹²⁸ *Ibíd.*, p. 115.

¹²⁹ *Ibíd.*, p. 433.

La cita anterior muestra unos elementos muy interesantes que tocan con la esencia de esta investigación: i) la descripción -si pudiera llamarse epistemológica- del *Cabildo Abierto* como institución que permite la participación ciudadana sin mayores limitaciones que la de habitar en un determinado lugar, ii) y las consecuencias de dicha participación que están relacionadas con los planteamiento teóricos de la denominada *democracia deliberativa*, de los consensos y de la fuerza vinculante que tienen las decisiones cuando el pueblo participa en ellas.

Evolucionada en términos generales la institución del cabildo durante el periodo colonial, con el tiempo se hizo muy fuerte el *Cabildo Abierto* frente al cabildo cerrado. La importancia de lo que en él se analizaba y determinaba, fue construyendo un ideal colectivo de participación social más incisiva frente a los acontecimientos de la población. De esta manera, el *Cabildo Abierto*, reunido una vez cada año, al designar como asamblea general a los funcionarios que habrían de integrar el *cabildo cerrado*, les delegaba las funciones propias de su investidura según las normas legales y las de la Corona: las provenientes de la asamblea general y el mandato conferido por sus electores. Al *Cabildo Abierto* de ese entonces también se le atribuye la elección de los *alcaldes* del municipio, cuyo número estaba determinado por el de parroquias o la importancia del mismo municipio. Este *alcalde* se convertía en el primer mandatario de la localidad por ser su administrador y el directo traductor de las necesidades sociales. También le correspondía ejecutar las grandes decisiones de la asamblea general, del *Cabildo Abierto*, sin desconocer las proferidas por el *cabildo cerrado*.

Lo que aparentemente se mostraba como una verdadera democracia con participación efectiva del pueblo en las decisiones de la cosa pública, en realidad se veía disminuido por lo que de ordinario se desarrolla en las comunidades: una oligocracia¹³⁰, que podría tener el carácter de aristocracia, timocracia¹³¹ o plutocracia, según fuere el caso.

¹³⁰ La *oligocracia* entendida como el gobierno de unos pocos.

¹³¹ Se define la *timocracia* o *plutocracia* como el gobierno de los que ostentan el poder económico, de los “ricos”.

De todas maneras , y como suele suceder, los menos trataban de conducir a los más; de poner su empeño para que las cosas que por naturaleza son de todos, de manera paulatina, sostenida y materializada, sean entonces para la mayor satisfacción de esos pocos. Así, ese resurgir de una participación democrática y hasta autónoma del pueblo se veía mermada, reducida al mínimo por quienes poseían los medios económicos y políticos para sobreponer sus ideas.

Sin embargo, y a pesar de esas posibles manipulaciones sufridas por el pueblo, el *Cabildo Abierto* y el *cabildo cerrado* fueron muy importantes en la reorganización de la España medieval, con lo que al llegar la época de la conquista de las tierras americanas se verían reflejadas como instituciones que, al ser trasladadas de manera casi original, pudieron asentarse en la construcción de una sociedad moldeada por los usos y costumbres de quienes la ocuparon. Esta migración de la institución política (referencia del *cabildo cerrado*) tenía algunos reparos prácticos que limitaban la participación por exclusión racial de la comunidad indígena, negra y esclava, quedando únicamente permitido, en la mayoría de los casos, que tan sólo asistiera la comunidad “blanca”. También se determinaba que en los cabildos participaran únicamente los “*vecinos*” (como ya se mencionó anteriormente); esto es, aquellos que poseían bienes, renta y propiedad sobre indios, residían en la villa y la defendían.

Según los historiadores, la figura del *Cabildo Abierto* fue permanentemente utilizada en los preludios de la independencia americana, puesto que al hecho político de la invasión napoleónica a España, y con ello el debilitamiento de la corona frente a los pueblos colonizados, se engendra la reacción de los americanos para respaldar al rey y así evitar que sucediera por segunda vez una “conquista”, que más podría parecerse a una invasión. Por ello, y para calmar los ánimos del pueblo, se instauraron las denominadas “Juntas de Gobierno” que tendrían doble encargo: mantener el orden y “proteger” a la “madre patria”. Pero el resultado fue distinto al querido por los colonizadores, ya que estas juntas se convirtieron en precursoras del proceso de independencia del nuevo reino, además de permitir que se realizaran varios cabildos

abiertos en procura de salvaguardar la soberanía de estas tierras que estaban cansadas de soportar a los extranjeros que por siglos rigieran a su antojo los destinos del pueblo.

En los inicios de la era republicana en América el *Cabildo Abierto* tuvo una gran importancia, pues un sector social que para la época ya estaba formado en importantes escuelas de Europa y coloniales, se dedicaron a pensar en un modelo de gobierno que fuera más incluyente, más participativo respecto a los nacidos en tierra Americana.

Como referencia puntual al más importante de los *cabildos abiertos* coloniales, se tiene el *Cabildo Abierto del 20 de julio de 1810* en la población de Santafé¹³². Allí, con el murmullo de los insatisfechos y las arengas de los opositores a la opresión, se alzó el pueblo para exigir ¡*Cabildo Abierto!*, exigencia que prospero en forma relativa a los intereses de la base popular.

Olas de pueblo armado refluían de todas partes a la Plaza principal; todos se agolpaban al Palacio y no se oye otra voz que ¡Cabildo Abierto!...

*Desde este momento los acontecimientos adquirieron un cariz distinto, porque habían cambiado también las fuerzas sociales que les imprimían su dirección peculiar. La multitud que colmaba la Plaza Mayor hacia las ocho de la noche no era la misma multitud heterogénea que reaccionó abruptamente cuando a las doce del día se produjo el altercado entre Morales y Llorente. Ya no eran gentes de paso, ni los vecinos ni vivanderos de la Sabana, sino el pueblo de los arrabales de Santafé, millares de hombres y mujeres que habían dejado sus míseras covachas, donde vivían como fieras olvidadas de Dios, para volcarse sobre la ciudad.*¹³³

Los frutos de este episodio son conocidos desde entonces y hasta hoy, ya que los pueblos de América en forma casi que simultánea reaccionaron a los hechos político-

¹³² “Experiencias similares se vivieron en Cartagena, Tunja, El Socorro, Pamplona, Girón, Cali, Mompós, y otras ciudades en los que los cabildos abiertos promulgaron declaraciones de independencia, constitución de juntas de gobierno y constituciones políticas.” (SILVIA COGOLLOS AMAYA y JAIME RAMÍREZ LEÓN, *Perspectiva Histórica del Cabildo Abierto*”, Revista Memoria y Sociedad, Pontificia Universidad Javeriana, vol. 8, Bogotá, 2004, p. 56)

¹³³ LIÉVANO AGUIRRE, INDALECIO. *Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia*, ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1997, p. 577.

sociales independentistas y en fechas sucesivas, dieron por realizada la tarea y alcanzada la meta: dejaron de ser colonia para convertirse en naciones autónomas e independientes, aun cuando este anhelo fuera consolidado mucho tiempo después.

Durante el periodo siguiente a la independencia, la existencia del *Cabildo Abierto* como mecanismo de participación del pueblo se vio relegada, ya que la visión política de lo que significaba la administración de la cosa pública presentaba otros horizontes. Las nuevas instituciones que daban más fuerza a la democracia representativa (establecimiento del órgano legislativo, del congreso, por ejemplo), minaron el ejercicio de la democracia directa que se planteaba desde la utilización del *Cabildo Abierto*. El “voto”, como expresión de la voluntad soberana, así fuera de carácter *censitario*¹³⁴ o restringido, se impuso en el nuevo modelo de nación independiente y soberana. De igual manera, en lo que tenía que ver con la base de la organización político-administrativa de la nación, es decir, del municipio, la figura del *cabildo cerrado* desde el año de 1840 toma la denominación formal de “*Concejo Municipal*”, el cual estaba integrado por ciertas personalidades de la comunidad que se elegían por el voto directo de los ciudadanos.

Para concluir, se puede afirmar que el *Cabildo Abierto*, como institución política del ejercicio soberano del poder por parte del pueblo en forma directa, se fue diluyendo poco a poco en la época republicana de Colombia, hasta llegar a su desaparición. Sin embargo, cuando el constituyente de 1991 analizó el tema de los derechos políticos del ciudadano y su ejercicio, resolvió rescatar su presencia en la vida institucional del Estado y, a la par con las otras formas de participación directa de los ciudadanos, estableció nuevamente el *Cabildo Abierto*.

¹³⁴ Durante los siglos XVIII y XIX esta clase de voto se refería a que tan sólo quienes poseían una renta mínima determinada, cierto nivel de educación o destacada posición social, estaba facultado para sufragar en las elecciones.

- Cabildo Abierto en Colombia

Es preciso aclarar que en la presente investigación y como escenario metodológico escogido, se estudia el fenómeno del *Cabildo Abierto* por ser una práctica participativa del pueblo ante los Concejos Municipales. Por ello, siempre que se haga referencia al mecanismo se entenderá que arropa su práctica en la mencionada corporación pública municipal, sin observar en lo fáctico lo propio ante los Concejos Distritales o las Juntas Administradoras Locales y, a la luz de la Ley 1757 de 2015, las Asambleas Departamentales como corporación nueva y sin pasado operativo e instrumental frente al tema.

Como ya se refirió, en Colombia el *Cabildo Abierto* ha tenido presencia significativa desde aquél 20 de julio de 1810, cuando el pueblo santafereño irrumpía la cotidianidad en plazas y mercados para exigir al gobierno local que la integración de un *Cabildo Abierto*, con la esperanza de ser oído y de lograr la toma de decisiones que les favoreciera¹³⁵, sin olvidar los momentos precursores de la figura que, aunque en aquél momento histórico no tenía el mismo nombre, en el fondo perseguía resultados similares de transformación radical. Se hace referencia a la *Revolución Comunera* de 1781¹³⁶, durante el Virreinato de la Nueva Granada, con los pobladores de la región Santandereana que pedían básicamente una reducción de los impuestos por los excesos del gobierno local, además de algunas posesiones de tierra y, de contera, el desconocimiento de la autoridad gubernativa. ¡*Viva el rey, abajo el mal gobierno!* fue la frase acuñada por Manuela Beltrán, quien al compás de ésta arrancó los edictos difusivos de la carga impositiva en cuestión.

Superado el romanticismo, a continuación daremos paso al estudio normativo, jurisprudencial y doctrinario del *Cabildo Abierto*, en donde tendrá mayor relevancia el primero de los aspectos que lo regulan.

¹³⁵ LIÉVANO AGUIRRE, INDALECIO. *Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia*, ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1997, p. 578.

¹³⁶ *Ibíd.*, pp. 383-438.

En el artículo 9 de la Ley 134 de 1994 se consagra que el *Cabildo Abierto* consiste en la reunión pública que realiza la corporación (ya sea el Concejo Distrital, **Municipal** o la Junta Administradora Local) donde los habitantes participan activamente para discutir asuntos de interés de la comunidad. El mecanismo consiste, esencialmente, en que los ciudadanos puedan intervenir de manera directa y pública ante los miembros del concejo, los funcionarios de la administración pública respectiva, así como ante los demás asociados. Este mecanismo permite que el pueblo de viva voz exprese ante los corporados su punto de vista respecto a un asunto de interés común.

En el entendido de haber ideado y desarrollado fácticamente esta investigación a partir de lo estatuido en la norma legal vigente para entonces (Ley 134 de 1994), así como de su respectiva jurisprudencia constitucional (Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994), la misma Corte Constitucional plasmó una definición del mecanismo en los siguientes términos:

*Debe entenderse por Cabildo Abierto la congregación del pueblo soberano para discutir libremente, acerca de los asuntos que le interesen o afecten.*¹³⁷

Es claro para la Corte Constitucional el significado del mecanismo, pues de manera muy sencilla plantea los elementos sustantivos del cabildo abierto, a saber: a) la reunión del pueblo en un solo cuerpo, junto, aliado físicamente; b) el ejercicio del poder soberano que tiene en el marco democrático que, como primogénito social facultado para actuar, ejerce influencia en las cosas que le son inherentes; c) la libre expresión del pensamiento individual que resulta ser colectivo y, d) el intercambio de ideas sobre los aspectos que despiertan el interés público, social o general, y además que le afectan de manera directa o indirecta.

¹³⁷ Esta definición se ratifica en la Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015 (Revisión constitucional: Proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 CÁMARA (Acumulado 133 de 2011 CÁMARA) – 227 de 2012 SENADO “*Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*”, Magistrado ponente Dr. Mauricio González Cuervo, en virtud de la cual se analizó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria N° 1757 de 2015, y le agrega que se trata de una oportunidad en donde los ciudadanos y los gobernantes pueden dialogar en forma “horizontal” y no “vertical”, como suele suceder.

De los elementos antes mencionados se resalta el de la *discusión libre*, ya que es éste la piedra angular del fenómeno participativo que encierra el *Cabildo Abierto*. El hecho de que el ciudadano pueda manifestar su pensamiento, pueda expresar su punto de vista en lo relacionado con los asuntos que le interesan, tiene hondo calado en lo que significa el ejercicio democrático de los derechos políticos del pueblo, puesto que hace eco, como ya se ha expresado, de lo que desde la Grecia antigua se planteó como la forma pura de participación ciudadana.

Para algunos tratadistas, esa participación del pueblo a título de discusión la enmarcan dentro de lo que se conoce como la “democracia deliberativa”¹³⁸, con la cual se quiere hacer notar que dentro de la dinámica social, la confrontación de ideas puede lograr la racionalidad de un pensamiento motivador del consenso y, con ello, de una *voluntad política* que sirva para lograr el bien común.

2.2. Regulación jurídica del Cabildo Abierto: Descripción, análisis y conceptualización jurídica, doctrinal y jurisprudencial

Una vez observado el panorama del Cabildo Abierto en cuanto a su génesis e incorporación institucional, es preciso adentrarnos en la médula espinal del mismo: en su formulación desde la norma constitucional y la respectiva reglamentación legal, reforzado por la perspectiva doctrinal y jurisprudencial del caso. Es de advertir que la literatura en materia del Cabildo Abierto en Colombia no es prolija en cuanto a encontrarse en ella un análisis minucioso, detallado y profundo del mismo, pues su

¹³⁸ Con ella se intenta, entre otras cosas, una combinación de la democracia representativa y la participación directa del pueblo a través de mecanismos que le permitan discutir, argumentar, proponer y en parte decidir sobre lo que más le convenga a sus intereses generales, enmarcados por los principios de racionalidad e imparcialidad. Sus más avanzados teorizantes son: Joseph M. Bessette en 1980, Jürgen Habermas, Jon Elster, Carlos Santiago Nino, John Rawls, para citar algunos.

contenido es informativo y descriptiva, lo que la hace repetitiva y de escaso aporte a esta investigación.

- El Cabildo Abierto y su estructura normativa

Ya se indicó que el *Cabildo Abierto* tiene como base constitucional el Art. 103, en donde están de igual manera mencionados los restantes seis mecanismos de participación ciudadana. Además, consagra el citado artículo que será función del órgano legislativo, a través de una “ley”, quien se encargaría de reglamentarlos de cara a producir de seguro su eficiencia y eficacia en lo que se ha denominado como la materialización de la constitución política. Con ello se procura entonces hacerlos más explícitos y aplicables; que se conviertan en herramientas de mano para el pueblo sin mayores sofisticaciones jurídicas y mucho menos conceptuales que hagan nugatorio el objetivo constitucional, el cual se enuncia como el deber de generar los espacios ideales para que el pueblo participe de la vida pública del Estado. Que el ciudadano mire los fines del Estado, no como una quimera de difícil consecución por los ejecutores, sino en una realidad potencial que de ser bien gestada puede lograr los frutos deseados.

Respecto a la *participación ciudadana* y el porqué de los mecanismos como instrumentos de vida política del pueblo, nos recuerda la Corte Constitucional que:

El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de

*quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.*¹³⁹ (Negrilla fuera de texto).

Después de leer el texto antes transcrito, no cabe la menor duda de que la Corte Constitucional a través de él quiso fijar un derrotero jurídico-conceptual en relación con los mecanismos de participación ciudadana, ya que expresa la justificación de los mismos, sus objetivos y alcance, así como el llamado de atención para que los ciudadanos se apropien responsablemente de su destino político-social. Sacar al pueblo de ese letargo político en que alguna corriente ideológica -con argumentos muy liberales de estar hablando de una democracia- le ha encasillado, al pretender que sería únicamente a través del *voto* en que el pueblo estaría a plenitud en el ejercicio de su soberanía, se debe reconocer como un acto de impacto sociojurídico y de trascendencia socio-política invaluable, ya que la misma Corte Constitucional advierte que no es solamente ejercitar el derecho a elegir, revocar un mandato, o decidir en referendo o plebiscito algo que el gobernante le pide de manifiesto al pueblo, sino que existen, dentro de los principios de una democracia participativa, otras formas de incidencia política del ciudadano en las que puede expresar sus opiniones, sus argumentos y, con ello, en la que su decisión no se quede muda en la soledad de marcar un “sí” o un “no” cuando se le convoca.

Ese referente constitucional se produce por la intervención obligada de la misma Corte Constitucional, cuando en fiel acto de su función corporativa revisó el texto de la Ley

¹³⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994.

134 de 1994¹⁴⁰ para pronunciarse acerca de su constitucionalidad. Es la misma Corte la que fija los linderos interpretativos de lo que significan los mecanismos de participación ciudadana, ya que al analizarlos uno por uno contribuye con sus consideraciones, y con la misma decisión, a que todos nos demos perfecta cuenta de la importancia que el fenómeno participativo tiene, así como de las posibles enmiendas que alguno de ellos puede soportar, tal y como de seguro tendrá el *Cabildo Abierto* después de concluir esta investigación, lo cual se ha fijado como un propósito que, si bien no es del resorte de los objetivos el alcanzar materialmente la reforma, sí son del campo extra-investigativo del trabajo.

Desde luego que existen en la Constitución Política otros artículos que tienen estrecha relación con el ya citado Art. 103, los cuales van desde el mismo Art. 1° en donde se destaca el modelo de Estado colombiano al ser “participativo”, con el enunciado de los mismos “derechos políticos” que se consagran en el Art. 40, y su encabezado que al tenor se lee:

*Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.....Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*¹⁴¹

Es claro entonces que la Constitución Política de Colombia tiene la base jurídica para desarrollar a plenitud el derecho que le asiste a todo ciudadano de participar activamente en la vida política y social de su entorno local, regional o nacional, sin más limitaciones que aquellos impuestos por el legislador, y siempre y cuando estos límites no afecten el derecho político sustantivo. Por ello es que la misma Corte Constitucional, cuando el Congreso de la República de Colombia expidió la Ley 134 de 1994, en virtud de la cual se reglamentaron los distintos mecanismos de participación ciudadana, entró a analizar uno a uno para verificar si ese desarrollo

¹⁴⁰ En similar sentido se tiene la Sentencia C-150 de 2015, en donde la Corte Constitucional hace acopio de lo previsto en su propia jurisprudencia (la C-180 de 1994), al revisar la Ley 1757 de 2015.

¹⁴¹ *Constitución Política de Colombia*, Editorial Leyer, 2013, p. 35.

normativo guardaba perfecta relación con el enunciado constitucional, no solamente con lo consagrado en el Art. 103, sino con esa holística visión que la carta política tiene respecto a la participación ciudadana y la concepción de lo que significa un Estado de Derecho de esencia democrática.

- El Cabildo Abierto regulado por la ley

Como quiera que hoy en Colombia tenemos dos bases normativas que regulan el tema de la participación ciudadana, haremos un análisis de las mismas según los contextos en que se elaboraron, analizaron y aplicaron: nos referimos a la Ley 134 de 1994 titulada: “*Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*”, y la Ley 1757 de 2015 titulada: “*Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana*”.

Como se puede observar al mirar el enunciado de la respectiva titulación de las dos normativas, en tanto que en la primera se desarrolla la conceptualización, estructura, procedimientos y alcance de los mecanismos de participación ciudadana, en la segunda se aborda el tema de la garantía, salvaguarda y difusión del **derecho** a la participación ciudadana. Sin embargo, y como lo hemos evidenciado en algunos temas tratados en acápite anteriores, en la Ley 1757 de 2015 existen enunciados que tocan en forma directa e indirecta algunos asuntos sustantivos y adjetivos procedimentales de los mecanismos. En últimas son dos compendios normativos que se armonizan, que se nutren entre sí para el fortalecimiento de la democracia a través de la inclusión social en las políticas públicas.

Así las cosas, con la expedición de la Ley 134 del 31 de mayo de 1994¹⁴², el legislador desarrolló el mandato constitucional contenido en el Art. 103 respecto a la

¹⁴² Vale la pena decir que muy a pesar de que la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2015, punto 6.4.3., expresara que por el contenido del párrafo plasmado en el Art. 4 de la Ley 1757 de 2015,

reglamentación de los distintos mecanismos de participación ciudadana. Así, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa popular legislativa y normativa, el voto y el *Cabildo Abierto*, fueron objeto de dicha regulación, donde el legislador trató de alcanzar en forma sucinta la idea de efectivizar la democracia a través de la participación del pueblo.

En particular el *Cabildo Abierto* fue definido en el Art. 9 de dicha ley, así:

El cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

De plano, cuando el legislador define la figura le está dando un carácter meramente deliberativo al establecerlo como la oportunidad que tienen los ciudadanos de reunirse para “*discutir*” los temas que le son de su interés. Con esta investigación se destacó la importancia de la libre discusión, de la confrontación argumentada que deben tener los ciudadanos en los espacios democráticos que se establecen, con el fin de llegar a unos acuerdos que les permita hacer de su entorno social un medio de desarrollo individual y colectivo acorde con sus deseos y posibilidades.

En tanto, la Corte Constitucional en la Sentencia C -180 de 1994 ya referida, señaló que:

Debe entenderse por Cabildo Abierto la congregación del pueblo soberano para discutir libremente, acerca de los asuntos que le interesen o afecten. Se constituye además, en la garantía constitucional de las reuniones políticas de carácter deliberante. Del fortalecimiento del cabildo abierto con su espacio propio, depende la expansión de la modalidad de participación directa en forma de asambleas generales a otros ámbitos del Estado. El cabildo abierto, como nos enseña la historia, cuando adquiere dinámica, se convierte en

las disposiciones comprendidas entre los artículos 80 y 88 de la Ley 134 de 1994 sufren una derogación expresa, en nuestro criterio dicha afirmación es discutible en razón a que en la nueva ley no se contemplan aspectos esenciales sobre el Cabildo Abierto, como sí se tienen en la anterior legislación.

*escenario del tratamiento popular a los problemas nacionales, regionales o locales, según el caso.*¹⁴³

Por su parte, algunos autores se han referido al *Cabildo Abierto* en los siguientes términos:

*... como hecho histórico, el cabildo abierto posee un claro sentido democrático, pues es una decisión política autónoma e inicial del pueblo: la decisión de quienes conforman la base social del ayuntamiento; postula e indica la unidad del pueblo consigo mismo, como unidad política; se afirma en él la autonomía incondicionada del poder popular constituyente...*¹⁴⁴

Ahora bien, si observamos la regulación normativa, encontramos en el “Título IX” de la Ley 134 de 1994 que el legislador indicó los aspectos puntuales del *Cabildo Abierto*, los cuales a continuación se pueden resumir, así:

a) *Oportunidad de realización.* Las corporaciones públicas (que para el caso de esta investigación se determinó que la referencia es la del Concejo Municipal o Distrital), tienen el deber de desarrollar por lo menos dos sesiones en las que se traten temas de interés de la comunidad y que estén dentro de su competencia funcional. Las sesiones son de las llamadas *ordinarias*¹⁴⁵. Podría decirse que el legislador omitió la mención de poderse realizar el *Cabildo Abierto* en las sesiones extraordinarias habida cuenta de no dejar al azar y la improvisación un espacio ideal para que el pueblo se manifieste de viva voz y en forma diferente al simple sufragio.

Además, se estableció que los temas sugeridos por los ciudadanos y que se agenden en el orden del día de las sesiones de la corporación deben ser de su *competencia*, esto es, que por ningún motivo se pueden debatir temas que le son inherentes a las funciones

¹⁴³ Sentencia C-180 de 1994, Corte Constitucional.

¹⁴⁴ NIETO ARTETA, Luis Eduardo. *Economía y cultura en la historia de Colombia*, Edt. Oveja Negra, ed. 1974, p. 34.

¹⁴⁵ Las *sesiones ordinarias* -según lo establecido en la Ley 136 de 1994 y modificado en lo pertinente por la Ley 1551 de 2012, en virtud de la cual se reglamentó la modernización y funcionamiento de los municipios- serán tres en los municipios de categoría especial, primera y segunda, con una duración de dos meses por cada periodo; en los demás municipios serán cuatro y con una duración de un mes por periodo de sesiones.

de otros organismos o autoridades gubernamentales. Así, no sería objeto de estudio y discusión en un *Cabildo Abierto* el tema del impuesto al valor agregado que por ley está en obligación de contribuirse, ya que este tema por esencialidad legal es del resorte de las instituciones a nivel nacional (llámese Congreso y Presidencia de la República).

b) *Solicitud de realización.* Para que un *Cabildo Abierto* se lleve a cabo es necesario que así lo solicitara al menos el cinco (5) por mil (1000) del censo electoral vigente en el municipio¹⁴⁶. Esta solicitud se debía radicar en la secretaría de la corporación, por lo menos con quince (15) días de antelación al inicio del periodo ordinario de sesiones. Aquí vale la pena resaltar dos cosas: la primera, que al exigirse un umbral mínimo para que la solicitud del cabildo sea tomada en cuenta, se le está dando un carácter serio al mecanismo, puesto que no sería de recibo que por cualquier número de personas se llevaran a discusión temas que a lo mejor no son de interés social, generalizado, sino que podrían obedecer a inquietudes muy particulares, muy individuales; y en segundo lugar, el requisito de que la solicitud se radicara en la secretaría de la corporación con no menos de quince días de antelación al periodo de sesiones, de igual manera le está sumando a la seriedad del mecanismo una temporalidad que invita a la planificación adecuada, a una previa concertación del pueblo acerca del tema por tratar, desterrando de plano la improvisación en la que se pudiera incurrir de no existir la exigencia.

De otra parte exigía el legislador que esa solicitud debía ser “*razonada*”; esto es, pensada, meditada, argumentada si fuere el caso; que fuese producto de un razonamiento juicioso, coherente y consecuente, en donde sea visible *prima facie* la necesidad que se tiene para tratar el tema. Con esta palabra el legislador pretendía ordenar la lógica materializable del *Cabildo Abierto*, para que no se utilizara la figura con propósitos inocuos, baladíes y sin trascendencia, con lo cual se desgaste la misma institución y el mecanismo de participación ciudadana. De esta manera, al exigirse por parte del legislador la razonabilidad de la solicitud, se le está imprimiendo al *Cabildo*

¹⁴⁶ Este porcentaje del cinco por mil se establece tanto en la Ley 134 de 1994, como en la nueva Ley 1757 de 2015.

Abierto de entrada la seriedad institucional que él requiere para la obtención de un resultado ideal en lo político y en lo social.

Un cinco por mil es un número de ciudadanos que está al alcance de la sociedad en aquellos municipios pequeños o medianos en población, donde los problemas sociales son de mayor sensibilidad y reflexión. Para ejemplarizar el caso, tomaremos los referentes del potencial electoral de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga¹⁴⁷, espacio geográfico pertinente con esta investigación, así:

MUNICIPIO	CENSO ELECTORAL	5 x 1000
Bucaramanga	474.483	2.372
Floridablanca	167.462	837
Girón	96.422	482
Piedecuesta	92.084	460

En la práctica existen asuntos que no son del interés general de la población (como sería el caso del problema que podría tener un sector de la sociedad por la inseguridad en su vecindario, ya que para ellos sería un caso de suma urgencia por resolver, contrario al sentir de otro sector social en donde por razones de ubicación estén más protegidos, llegando a la conclusión lógica que para este último sector le sería indiferente convocar a un *Cabildo Abierto*. Caso distinto sería el de, por ejemplo, el vertimiento de aguas residuales contaminadas en las fuentes hídricas de una población, donde cada ciudadano y rincón del municipio estarían afectados, generando sin lugar a dudas una resistencia social de gran magnitud en procura de cambiar la situación para el beneficio común¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Para el ejemplo se tomaron las cifras publicadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, tenidas en cuenta para las elecciones de 2015.

¹⁴⁸ Ver el caso de la explotación de oro en el Páramo de Santurban, que geográficamente colinda con cerca de 30 municipios de los departamentos de Santander y Norte de Santander (datos tomados del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt -2012 - *Actualización cartográfica del Atlas de Páramos de Colombia como insumo para su delimitación*. Bogotá)

c) *Objeto de análisis en el Cabildo Abierto.* El legislador, en un buen romance con la democracia a través del mecanismo, estableció de manera clara que en el *Cabildo Abierto* se podrá tratar cualquier tema que resulte de interés para la comunidad. Con este postulado inicial se hizo eco de la intención del legislador para que el pueblo se manifieste de viva voz acerca de cualquiera de los temas que le sean propios y pertinentes con su diario vivir; que le sean de interés y sin importar el grado de éste o la trascendencia del asunto; tan sólo le insta para que cualquiera que sea el asunto, sumado a obtener el mínimo de ciudadanos convocantes (el 5x1000 del censo electoral vigente), sea atendido por el *cabildo cerrado* (concejo municipal para esta investigación) y en consecuencia le dé el trámite del caso.

Pero este gesto tan generoso por parte del legislador, de permitir que en el *Cabildo Abierto* se puedan tratar sin exclusiones mayores los temas que le sean de interés para el pueblo, no resulta al final del artículo contemplativo tan cierto en el ideal democrático, ya que después de abrir una puerta gigantesca para ingresar -a efectos de alcanzar un resultado óptimo para el pueblo- le indica una salida algo estrecha que afecta de alguna manera ese propósito inicial de participación democrática plena, ya que establece una prohibición: la de que a través del mecanismo “... *no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo.*”¹⁴⁹

No se entiende cómo el legislador pudo amordazar la figura del *Cabildo Abierto*, al prohibir que por este medio tan importante para el pueblo se pueda proponer que lo que allí se decida, o por lo menos en consenso se determine, llegue a tener pleno respaldo normativo a través de un acuerdo municipal o distrital, o de una ordenanza departamental o, si fuere el caso, de un decreto reglamentario, ejecutivo o similar emitido por un gobernador, alcalde o cualquiera otra autoridad municipal¹⁵⁰. No se

¹⁴⁹ Art. 83 de la Ley 134 de 1994, y parágrafo del Art. 23 de la Ley 1757 de 2015, con la salvedad de que en esta última se suprimió la expresión de “...o cualquier otro acto administrativo.”, sustituyéndose por la de “...o resolución local.”, con lo que se estima restringido el alcance del mecanismo.

¹⁵⁰ Esto a la luz de la Ley 134 de 1994, pues frente a la nueva Ley 1757 de 2015 es posible que de los compromisos adquiridos por las autoridades gubernamentales que participen en el Cabildo Abierto se pueda posteriormente exigirse su cumplimiento (Art. 28, inc. final de la Ley 1757 de 2015).

comprende por qué el legislador dio muestra de cierto temor hacia la figura del *Cabildo Abierto*, puesto que el hecho de que producto del *Cabildo Abierto* surja la idea de tramitar un proyecto de acuerdo o de ordenanza, por ejemplo, no está necesariamente indicando que dicho “proyecto” sea aprobado por el Concejo Municipal o por la Asamblea Departamental, pues se conoce que estos proyectos serán sometidos a los debates de rigor en donde se requiere de unas mayorías para cumplir con el itinerario aprobatorio, incluyendo la intervención de la autoridad ejecutiva que bien los puede objetar¹⁵¹ por ser inconveniente o por ser contrario a la Constitución, las leyes y demás normas, según sea el caso.

Si, por ejemplo, en el municipio se requiere atender un sector de la población que está en riesgo habitacional por las intensas lluvias y el desbordamiento de ríos o represas naturales, y se lleva a un *Cabildo Abierto* esta problemática, entonces, y según la norma citada, no se podría requerir al concejo municipal o distrital que a través de un acuerdo apropie los recursos necesarios para mitigar el impacto del posible desastre, o que el alcalde municipal disponga a través de decretos (actos administrativos) la protección efectiva de esas comunidades vulnerables. Siendo este el panorama, se colige que la mordaza al *Cabildo Abierto* es muy grande y fuerte. Se espera que, como se ha manifestado en otros apartes de esta investigación, la misma proporcione el sustento para proponer modificaciones sustanciales en aras de volver el mecanismo un real instrumento de participación ciudadana y de democracia efectiva.

d) *Publicidad del Cabildo Abierto*. Para el legislador -y se estima que en forma muy acertada- la convocatoria del *Cabildo Abierto* está bajo la responsabilidad de los Concejos Municipales, Distritales o las Juntas Administradoras Locales y las Asambleas Departamentales¹⁵². Así, la corporación pública tiene el deber de difundir la realización del cabildo señalando los temas que se tratarían, la fecha y el lugar del

¹⁵¹ Ver para el caso de los Acuerdos Municipales el Art. 78 y ss. de la Ley 136 de 1994.

¹⁵² Ahora se debe tener en cuenta a las Asambleas Departamentales, según lo dispuesto por la nueva Ley 1757 de 2015.

mismo. Esta publicidad de la convocatoria la debe hacer en dos ocasiones y a través de un medio de comunicación “idóneo”¹⁵³. Aquí vale la pena resaltar que el hecho de fijar que sean dos las publicaciones, se considera que tal determinación no obsta para que la corporación pública disponga un número mayor de publicaciones, puesto que la idea es informar de manera oportuna y efectiva a la comunidad acerca de la realización del cabildo. Ahora bien, la idoneidad del medio de comunicación que se utilizaría para la difusión del cabildo es un tema discutible, ya que esa idoneidad podría aparecer un tanto relativa. Si la corporación pública cree que la publicidad se debe hacer en un periódico, en la radio, la televisión o a través de “bando”, pues será ella, y únicamente ella la que sopesará el medio a utilizar, quedando un poco esa facultad al arbitrio de la corporación que, podría darse el caso, para ciertos asuntos no estaría en condiciones de permitir el conocimiento, la discusión y la participación masiva de la comunidad que, a través del *Cabildo Abierto*, pueda lograr poner en evidencia la debilidad de la misma corporación o las desacertadas decisiones de la administración de turno.

e) *Participación activa y pasiva en el Cabildo Abierto*. Resultaría redundante hablar de la participación en el *Cabildo Abierto*, pues por su esencia institucional se entiende que en él la participación del pueblo es absolutamente necesaria. Pero en la práctica se puede decir que en el *Cabildo Abierto* los ciudadanos pueden participar en forma activa o en forma pasiva.

La *participación pasiva* es muy sencilla: obedece a la mera asistencia del ciudadano al *Cabildo Abierto*, cuyo objetivo primordial es el de escuchar y observar las distintas intervenciones de los ciudadanos y de los administradores cuando éstos son citados para que den respuesta a las inquietudes del pueblo. Se clasifica a esa participación como *pasiva*, porque el ciudadano tan sólo puede estar presente en la sesión del cabildo sin poder intervenir el él, sin poder interpelar a los voceros, sin poder preguntar o

¹⁵³ En la nueva Ley 1757 de 2015, Art. 25, se dice que la publicidad del Cabildo Abierto se debe realizar en “...un medio de comunicación de amplia circulación y cuando fuere posible, a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones...”.

contrapreguntar. Ese ciudadano debe tener la conciencia de que únicamente puede oír, ver y callar.

De otra parte, la *participación activa* en el *Cabildo Abierto* está referida a la intervención directa que hace el ciudadano como *vocero*¹⁵⁴ o como ponente o expositor, ya que el legislador le permite participar en el *Cabildo Abierto* con la única y previa condición de inscribirse ante la secretaría de la corporación pública, por lo menos con tres (3) días de antelación a la realización del cabildo. Además, le exige que en el momento de la inscripción debe radicar un escrito resumido en el cual se contenga lo que de viva voz iría a expresar en la sesión pública.

La idea de requerir un resumen escrito de la futura intervención es una exigencia que le imprime al cabildo cierto grado de seriedad, ya que con ello, en parte, se estaría evitando la improvisación o las intervenciones demagógicas que a la postre no permitirían llegar al nivel de deliberación idóneo, y mucho menos a los resultados esperados por ciudadanos y administración pública, sobre todo para los ciudadanos que proyectaron la realización del *Cabildo Abierto* y se dedicaron a realizar todas las acciones legales y reglamentarias que les permitiera materializar la idea de confrontar públicamente sus inquietudes y de instar a los gobernantes para que se pronuncien acerca de esas inquietudes.

Es en este punto donde revierte el espectro teórico de la investigación -el cual ya fue expuesto en acápites anteriores-, puesto que es de la deliberación, de la sana confrontación de ideas, de la argumentación y sustentación de posiciones razonadas, con lo que se nutre el *Cabildo Abierto*. Por ello, es aquí en donde el mecanismo adquiere su mayor grado de importancia, habida cuenta de ser sustancialmente deliberativo y de suyo participativo. Es aquí donde el ciudadano se puede hacer visible

¹⁵⁴ El vocero es aquella persona que funge como representante directo de un sector, gremio o asociación. Para la Real Academia de la Lengua Española – RAE, se define al vocero como “la persona que habla en nombre de otra, o de un grupo, institución, entidad, etc., llevando su voz y representación.”.

con su opinión, con su punto de vista acerca de la problemática tratada. Es aquí donde el pueblo practica lo que ancestralmente tiene por ser soberano: *su voz*, su interacción comunicativa con quienes son sus pares en la sociedad, ya sea desde la perspectiva conciudadana o desde la perspectiva de la representación a través de los corporados y administradores públicos.

En un *Cabildo Abierto* el número de ciudadanos intervinientes es relativo; depende del asunto por tratar, de la inquietud que el tema ha suscitado en la comunidad, de la importancia que la misma corporación pública le ha dado al cabildo, así como del trabajo que han desplegado los promotores del mismo. Todo lo anterior se conjuga para el éxito o el fracaso del mecanismo en cuanto a su convocatoria y participación del pueblo.

A modo de ilustración, se cita el *Cabildo Abierto* realizado en el municipio de Bucaramanga el día 8 de noviembre de 2012, en el recinto del Concejo Municipal, cuyo tema fue la “MOVILIDAD VIAL Y PEATONAL”, y en el que participaron treinta y siete (37) ciudadanos -además del vocero promotor del cabildo-, concejales y directores de entidades públicas y privadas. Para este caso la participación ciudadana fue calificada y de valía argumentativa, puesto que por las resultas del cabildo se pudo comprobar que las autoridades locales que tuvieron que ver con el problema de movilidad vial y peatonal, mostraron interés y dieron respuestas concretas al asunto.¹⁵⁵

f) *Respuesta obligatoria al Cabildo Abierto.* El *Cabildo Abierto* pudo haberse quedado en la mera deliberación ya manifestada, en la puesta pública de unas posiciones frente a un problema determinado; pero de seguro que el legislador no quiso que ese mecanismo tan importante, tan de la entraña de lo que significa una democracia se quedará huérfano, se quedara algo solitario y con extenuante arado en el desierto. No, al legislador le pareció que por lo menos la figura merecía otro destino

¹⁵⁵ Tomado del acta de “RESPUESTAS CABILDO ABIERTO MOVILIDAD VIAL Y PEATONAL”, emitida y suscrita por el presidente de la corporación pública y publicada en la página oficial del Concejo de Bucaramanga (www.concejodebucaramanga.gov.co).

concluyente, otro final que le permitiera demostrar coherencia con su estructura, y es así como estableció que a más tardar en la semana siguiente a la realización del *Cabildo Abierto*, el Presidente de la corporación pública (para esta investigación: el Concejo Municipal), está en la obligación de dar respuesta escrita y en sesión pública a las peticiones y planteamientos elevados por los ciudadanos.

Pero esa respuesta no debe ser tan simple como para darle gusto al legislador en su requerimiento, sino que además él exige que sea “razonada”, que sea consecuente con las circunstancias, que sea una reacción lógica entre el fundamento de lo cuestionado o planteado y lo que ha de decirse frente a ello. Si se discutió sobre los problemas de movilidad vehicular en la ciudad -y específicamente con relación a la falta de vías suficientes y aptas para el normal flujo de vehículos-, mal se haría en responder haciendo alusión a la inseguridad peatonal.

Si el legislador, para que tuviese valía la solicitud del *Cabildo Abierto*, indicó que dicha respuesta debería ser “razonada”, no sería acertado exigir menos de quienes tienen la obligación de dar cuenta de las inquietudes ciudadanas, así como de sus actos como gobernantes. Claro está que en la práctica del mecanismo esa respuesta razonada presenta algunas fisuras propias de la cultura político-administrativa concebida en nuestra sociedad, pues a veces dichas respuestas no alcanzan el umbral de expectativa que depositaron los ciudadanos inquietos con el *Cabildo Abierto*, limitándose a un formalismo legal que raya con la simpleza. De hecho, se puede evidenciar que algunos temas municipales son reiterativos en los cabildos abiertos, precisamente por no haberse abordado en su resolución de manera efectiva. Casos como el de la inseguridad ciudadana, la ocupación indebida del espacio público y el transporte masivo, son de usual deliberación en los cabildos que la comunidad solicita en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

En conclusión, se puede decir que una respuesta razonada a una solicitud razonada es consecuencia lógica de un mecanismo con el que se pretende afianzar la participación

ciudadana, pues el pueblo sin distinción alguna puede hacerse visible, palpable, expresivo y directo en sus inquietudes, en develar la problemática que le está suscitando un interés espontáneo y libre.

Ahora bien, el legislador extiende otra obligación a la corporación pública: la de citar a audiencia -en que ha de darse la respuesta escrita y razonada¹⁵⁶- a los “voceros” del cabildo¹⁵⁷. Ha de entenderse que los denominados voceros del cabildo son aquellos ciudadanos que estando en el comité o grupo promotor del cabildo, fueron escogidos por los solicitantes para que estos sean representados en el *Cabildo Abierto*. Así como estos voceros tienen la facultad de intervenir en el cabildo para presentar sus argumentos de cara al problema o asunto tratado, también serán llamados a escuchar de viva voz las respuestas¹⁵⁸ al cabildo que el presidente de la corporación pública está obligado a elaborar.

Vale la pena resaltar que en este punto la ley establece que si el asunto tratado en el *Cabildo Abierto* está relacionado con temas inherentes a la inversión pública, en la respuesta se debe manifestar el orden de prelación de ellas dentro de los planes de desarrollo y de los mismos presupuestos. Este punto es fundamental dentro del mecanismo, porque resalta la importancia que tiene el régimen económico en la problemática social, ya que los corporados deben atender no solamente la inquietud ciudadana, sino que deben señalar el nivel de importancia cuando se afecte el presupuesto o el plan de desarrollo del ente territorial. Podría pensarse que este deber legal no tiene incidencia práctica en las resoluciones del problema planteado por la comunidad, pero cuando se observa que para los administradores públicos, al discutir

¹⁵⁶ El término “escrita”, refiriéndose a la respuesta, en la nueva Ley 1757 de 2015 desaparece para hacerla más genérica al decir: “...en la cual se expondrán las respuestas razonadas...”; esto significa que no interesa si es escrita o es oral, al final requiere de ser expresa, expositiva.

¹⁵⁷ En la nueva Ley 1757 de 2015 no solamente se citaría a los “voceros” mencionados en la Ley 134 de 1994, sino que se deben “invitar” a todos los que participaron en el cabildo.

¹⁵⁸ En algunos casos a estas “respuestas” se les suele denominar “conclusiones” del Cabildo Abierto. Ejemplo de ello lo constituye el documento del Cabildo Abierto realizado en el municipio de Bucaramanga el día 17 de noviembre de 2011, en cuya parte final se consagró: “...se nombra la comisión de los concejales...para revisar las **conclusiones** de este cabildo.”.

y elaborar los planes de desarrollo y los presupuestos tienen asuntos que, según su criterio, son de relevancia administrativa y social, entonces le prestan mayor atención dentro del itinerario de formación de esos presupuestos y planes, sobre todo cuando de adjudicar partidas presupuestales se trata.

g) *Citación de servidores públicos al Cabildo Abierto.* Es de ley que frente a las inquietudes o quejas de los ciudadanos, el administrador público responda en los términos que normativamente se tienen en ejercicio de ese derecho fundamental de *petición*¹⁵⁹. En las leyes regulatorias del *Cabildo Abierto* este derecho se evidencia en forma clara y precisa, ya que se establece que por solicitud de los ciudadanos se pueden citar “a funcionarios departamentales, municipales, distritales o locales, con cinco (5) días de anticipación, para que concurran al cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo”¹⁶⁰. Esta citación es de tal importancia, que la misma norma establece la posible sanción disciplinaria -causal de mala conducta- si el servidor público no llegare a concurrir al cabildo y dicha renuencia sea sin justa causa.

En lo fáctico se ve que algunas veces, cuando se cita a un servidor público (por ejemplo: un secretario de despacho), y éste no concurre a la sesión del *Cabildo Abierto*, de todas maneras se excusa ante la corporación pública y, por lo general, envía a un subalterno para que lo represente. Este tipo de inasistencia del titular, o de asistencia indirecta en representación, no es de buen recibo por parte de la comunidad -más que de los mismos corporados-, toda vez que la capacidad explicativa del servidor público se ve disminuida, al igual que la compromisoria para aportar a la solución del problema o de la queja planteada.

De otra parte, cuando los servidores públicos asisten y participan en el *Cabildo Abierto* dando respuesta a las inquietudes de la comunidad, sus respuestas en ocasiones son

¹⁵⁹ Ver la regulación del *derecho de petición* contenida en la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

¹⁶⁰ Lo entrecomillado se encuentra en la Ley 1757 de 2015, Art. 27.

puntuales y resolutivas del problema planteado, pero en otras son especulativas, difusas y carentes de compromiso. A título de ejemplo se cita textualmente la respuesta dada por un secretario de despacho municipal, al que se le indagó sobre las acciones en materia de ocupación indebida del espacio público, así:

Con relación al tema del espacio público el Secretario de Gobierno... reitera que es una situación bastante compleja entendemos que la problemática no solo es de la ciudad, de los barrios, sino también del mundo y que la misma pobreza hace que la gente acuda a utilizar el espacio público para trabajar; La administración Municipal está realizando a través de la Secretaria de Gobierno Municipal, lo que nos compete; que es trabajar fuertemente en la recuperación del espacio público de la ciudad y esperar si es posible que salgan proyectos para la reubicación de estas personas. La administración municipal tiene desde el Mes de Mayo del año 2008, toda una oferta institucional dirigida a los vendedores ambulantes: como es (Programas de Educación y capacitación en otras artes u oficios, para que hagan parte de los procesos productivos de la economía de la región; La administración propone la reubicación, existiendo actualmente casi 800 locales disponibles para los vendedores ambulantes e informales que quieran reubicarse, a los cuales se les da un acompañamiento y crédito para los mismo fin) . Pero estos programas el mismo gremio no ha facilitado desarrollar efectivamente estos programas.¹⁶¹

Como se puede observar en el ejemplo citado, la respuesta dada denota una mezcla de justificación, de acciones realizadas y por realizar, así como un llamado de atención a los sectores sociales que deben responder a la solución en forma directa. Como este caso, son varios los que se abordaron para concluir que cuando los servidores públicos son citados a los cabildos abiertos, su posición frente a las inquietudes de los ciudadanos son por lo general defensivas, explicativas y hasta justificativas, antes que receptivas, propositivas y resolutivas con efectividad.

h) *El Cabildo Abierto y su realización por fuera de la sede.* Para el legislador las corporaciones públicas deben tener un recinto determinado en donde deben sesionar. Aunque en algunos casos no se señale en forma categórica y expresa, por el contenido

¹⁶¹ Conclusiones del Cabildo Abierto celebrado en la ciudad de Bucaramanga, el día 24 de junio de 2010 (www.concejodebucaramanga.gov.co).

restrictivo se deduce tal hecho. Es el caso de los concejos municipales que, si bien la ley no estatuye el lugar físico en donde debe sesionar, sí previene que este debe tener una sede en la cual se llevarían dichas sesiones ordinarias o extraordinarias.

*Cuando la Presidencia de la Corporación, por acto motivado declare que, por razones de orden público, intimidación o amenaza, no es posible que algunos miembros de los Concejos Municipales y Distritales concurran a su sede habitual,...*¹⁶² (Negrilla fuera de texto).

Para el caso del *Cabildo Abierto*, el legislador determinó que si el asunto tratado o por tratar en el cabildo afecte a un sector social determinado –municipio, comuna, corregimiento o localidad-, los miembros de la дума departamental, concejo municipal o distrital, o junta administradora local, y en acuerdo con el vocero¹⁶³ podrán determinar que dicho cabildo se realice en el lugar geográfico que sea requerido, distinto a la sede en donde sesiona de ordinario la corporación. Se considera que de esta manera se estaría dando un respaldo a la problemática que se plantea y las posibles soluciones por tomar, demostrando con ello un interés particular para con esa comunidad y la sensación de querer intervenir de manera directa en la resolución de lo requerido.

Por lo anterior, es preciso colegir que el *Cabildo Abierto*, desde la perspectiva normativa, es una institución socio-política de participación ciudadana en donde el pueblo es oído sin mayores limitaciones; que el escenario interactivo es netamente deliberante, con las consecuencias que hasta ahora se han evidenciado y las que en lo que resta de escrito se irán plasmando.

¹⁶² Ver Art. 23 de la Ley 136 de 1994.

¹⁶³ En la nueva Ley 1757 de 2015, Art. 29, se introduce un elemento novedoso respecto al tratamiento que en este punto tenía el Art. 89 de la Ley 134 de 1994, puesto que en ella se plantea que para poderse realizar la sesión de la corporación pública en otros lugar debe darse un acuerdo entre la mesa directiva y el vocero del cabildo.

- Enfoque jurisprudencial colombiano sobre el Cabildo Abierto

Ya se han realizado las citas pertinentes sobre lo que la Corte Constitucional colombiana ha expresado acerca del *Cabildo Abierto*. Sin embargo, consideramos que es pertinente en este apartado hacer una síntesis de la postura corporativa, habida cuenta de delimitar esa comprensión jurisdiccional que, como ya se refirió, se enmarca en dos sentencias claves: la C-180 del 14 de abril de 1994 que revisó la constitucionalidad de la Ley 134 de 1994, y la C-150 del 8 de abril de 2015 que hizo lo propio con la Ley 1757 de 2015.

Para la Corte Constitucional es claro que dentro de los distintos mecanismos de participación ciudadana, el *Cabildo Abierto* se convierte en la expresión más directa del pueblo. Lo dicho está sustentado en los siguientes apartes de la **Sentencia C-180 de 1994**, así:

La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho. (Negrilla fuera de texto).

En síntesis: la participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.

Por otra parte, el fortalecimiento de la democracia participativa en el plano político, trae consigo la consagración en el artículo 103 de la Carta de un conjunto de mecanismos de participación ciudadana con los siguientes objetivos: a) realizar el ideal del estado democrático de derecho, de permitir el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas; b) permitir el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los electores por parte de los elegidos, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés

particular; c) hacer posible la construcción de un sistema político abierto y libre, donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, que no excedan los límites de lo razonable y, d) propender por la solución de conflictos entre los órganos del poder público, acudiendo a la instancia política del electorado.

*Debe entenderse por **Cabildo Abierto** la congregación del pueblo soberano para discutir libremente, acerca de los asuntos que le interesen o afecten. Se constituye además, en la garantía constitucional de las reuniones políticas de carácter deliberante. Del fortalecimiento del cabildo abierto con su espacio propio, depende la expansión de la modalidad de participación directa en forma de asambleas generales a otros ámbitos del Estado. El cabildo abierto, como nos enseña la historia, cuando adquiere dinámica, se convierte en escenario del tratamiento popular a los problemas nacionales, regionales o locales, según el caso. (Negrilla fuera de texto).*

Aquí vale la pena destacar que para la Corte Constitucional el *Cabildo Abierto* tiene una importancia legítima e inigualable, pues cuando se refiere a que consiste en la congregación del pueblo, el calificativo siguiente es el de ser “soberano”; además, que su intervención discursiva es “libre” respecto a los asuntos que le interesan; y que del éxito del mecanismo, depende que en otros espacios del Estado el pueblo actúe en forma de “asamblea”, con lo que se evidencia la convicción participativa del cabildo.

Y es tan diáfana la Corte Constitucional frente a la figura del *Cabildo Abierto*, que insta a la posible y futura reforma normativa para que el mecanismo sea una verdadera expresión del sentir ciudadano que, no con la mera deliberación sino con las decisiones del caso, se convierta en un canal efectivo para solucionar sus problemas. Agrega la Corte:

*En este punto la Corte pone de presente que la connotación eminentemente deliberante del cabildo que figura en la definición, en modo alguno significa que el legislador haya circunscrito sus efectos. Por el contrario, puede en todo tiempo conferirle capacidad decisoria. Queda, pues, abierta la puerta para que en el futuro, el Congreso por la vía estatutaria **le reconozca fuerza vinculante a las deliberaciones populares en cabildo**, en forma congruente con la potestad soberana del pueblo quien, como titular originario la ejerce por esta vía de manera directa. Su propósito esencial es ampliar los escenarios de participación de los ciudadanos y en concreto, que la comunidad política de manera directa y pública, intervenga y decida acerca de los asuntos propios de la respectiva población. (Negrilla fuera de texto).*

Por su parte, la Corte Constitucional en la **Sentencia C-150 de 2015**, tuvo los siguientes planteamientos respecto al *Cabildo Abierto*:

*Mecanismos de participación como el **cabildo abierto** tienen como objetivo, al igual que los demás “foros cívicos”, promover el diálogo horizontal de los ciudadanos complementando, en esa medida, el diálogo vertical que se materializa mediante los mecanismos propios de la democracia representativa. Por ello resulta posible establecer que las autoridades disciplinen su realización con el propósito de asegurar que los procesos de deliberación que allí se surten se lleven a cabo sin interferencias.* (Negrilla fuera de texto).

Vale la pena destacar el uso de la expresión “diálogo horizontal” que refiere la Corte, toda vez que es propio del *Cabildo Abierto* que quienes ejercen el protagonismo no son los gobernantes sino los gobernados, el pueblo. Además, sugiere que las deliberaciones se realicen con plena libertad, sin “interferencias”, para que el ciudadano se sienta confiado de ser oído sin limitaciones que perturben su derecho de expresarse.

Para reforzar lo anterior en cuanto al diálogo horizontal que debe existir entre gobernantes y gobernados, entre electores y elegidos, la Corte señala:

*En la democracia representativa la comunicación siempre es vertical: el representante habla y los ciudadanos escuchan, eligen y juzgan. En la democracia participativa la comunicación puede también ser **horizontal**: los ciudadanos deliberan entre sí, pues es a través de este diálogo entre iguales que se construye conciencia cívica, se edifican consensos o se reconocen diferencias legítimas, se fijan prioridades que responden a necesidades y expectativas compartidas, y se adoptan decisiones.” (T-637 de 2001).* (Negrilla fuera de texto).

Un aspecto importante que contempla la Corte Constitucional en esta sentencia, consiste en que le da al *Cabildo Abierto* como herramienta participativa la función de convertirse en una forma de ejercer el “control político” sobre los gobernantes. El planteamiento es así:

El cabildo es un mecanismo de democracia participativa que activa la relación de control del poder político en tanto hace posible el diálogo directo de la administración con la ciudadanía.

En cuanto a la capacidad decisoria del *Cabildo Abierto*, la Corte Constitucional señala en la sentencia que:

*El cabildo es un mecanismo de democracia participativa que activa la relación de control del poder político en tanto hace posible el diálogo directo de la administración con la ciudadanía. En todo caso también puede manifestarse como una forma de ejercicio de dicho poder político cuando en las normas que lo regulan se contempla que los resultados de la discusión sean **obligatorios**. (Negrilla fuera de texto).*

La Corte, en la revisión de constitucionalidad de la norma, se refiere a la pertinencia que debe existir entre los asuntos que han de ser discutidos, con la circunscripción territorial de donde surge el interés ciudadano. Esto es, que para una mayor efectividad del mecanismo, sean los vecinos de lugar los que hagan presencia y participen del cabildo.

Las características de este mecanismo hacen posible que el legislador establezca que los participantes en el cabildo sean aquellos que tengan un interés específico en la materia. Esto implica la posibilidad de que el legislador estatutario establezca que en el cabildo participen únicamente los residentes en determinado nivel territorial. Dijo la Corte que la premisa según la cual el cabildo abierto tiene como propósito discutir asuntos de interés para la comunidad “enfatisa la especial relación que entre el sujeto y el asunto debe existir y que concita su pertenencia, por razón de la residencia, a la respectiva localidad o municipio.”

En conclusión, para la Corte Constitucional el *Cabildo Abierto* definitivamente se erige como el mecanismo en donde el ciudadano puede materializar en forma real su derecho a participar de la vida político-social de su comunidad; en donde su voz será escuchada sin mayores limitaciones que los establecidos por el legislador, con las responsabilidades en las que incurren y podrían incurrir los gobernantes. Como podremos observar en lo sucesivo de este trabajo de investigación, la consonancia

entre los postulados de la Corte Constitucional, la realidad fáctica del mecanismo y las previsiones de este servidor, son armónicas y coherentes.

2.3. El Cabildo Abierto como derecho de petición

*... La decisión mayoritaria de la Corte sobre este punto, acepta el sentido democrático y participativo de la institución pero, de manera inexplicable, limita sus alcances hasta considerar que sólo tiene efectos deliberantes. En estas condiciones, **el cabildo abierto se confunde con el derecho de petición** consagrado por el constituyente en el artículo 23 de la Carta. La voluntad popular de institucionalizar una vía de participación adicional, queda entonces desvirtuada por la decisión de la Corte de recortar sus alcances hasta confundir su operatividad con la de otra figura ya existente. (Negrilla fuera de texto)¹⁶⁴*

Si se somete la figura constitucional del *derecho de petición* al estricto sentido que de ella hace la doctrina y la jurisprudencia, se puede decir que la institución jurídica se predica de las solicitudes que de manera respetuosa elevan las personas por ante las autoridades públicas y con diferentes propósitos, a saber: unos de mera información, otros de exhibición o entrega de documentos, otros de reconocimiento de derechos, y otros de cumplimiento de algunos deberes oficiales del Estado. Al respecto la legislación colombiana estatuye que:

*Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.*¹⁶⁵

Los elementos de la figura son muy sencillos de entender por los ciudadanos y de cumplir, ya que tan sólo se requiere que la persona se dirija a la autoridad respectiva teniendo en cuenta el debido respeto y señalando la petición de manera concreta, ya

¹⁶⁴ Salvamento de voto en la Sentencia C-180 de 1994, Mgs. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁶⁵ Constitución Política de Colombia, Art. 23.

sea que se tenga un interés individual o que éste se base en el altruismo social que siempre se da en toda comunidad. Al respecto la Corte Constitucional manifestó:

...que el derecho de petición es "(...) uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio de la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas.¹⁶⁶

Lo esencial del artículo constitucional referido está en la parte final del mismo, pues allí se observa la intención del constituyente para que la petición del ciudadano no resulte fallida, desconocida o retardada, al consagrar que además de tener el derecho de elevar el petitum, le asiste un segundo derecho derivado que consiste en que la respuesta debe ser “pronta”.

Este segundo derecho -el de la prontitud de la respuesta- es de suma importancia, toda vez que con él se está exigiendo que la autoridad que debe responder lo haga con pertinencia y oportunidad en el tiempo. De nada sirve que se responda, aun positivamente la solicitud, si dicha respuesta resulta extemporánea para los intereses y propósitos del petente. Al respecto la Corte Constitucional establece que:

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.¹⁶⁷

Como se observa, para la Corte la oportunidad de la respuesta y su prontitud demandada por el constituyente se erige como *núcleo esencial* del derecho fundamental de petición, evidenciando así el sumo grado de importancia que tiene tal

¹⁶⁶ Ver Sentencia T-12 de 1992.

¹⁶⁷ Sentencia T-377 de 2000.

deber al contestarse la petición. De esta manera se está cumpliendo con esos principios esenciales de la *función pública* que dice de la *economía*, la *eficacia* y la *celeridad*.¹⁶⁸

Lo anteriormente predicado del derecho de petición, desde la norma constitucional, es corroborado por las normas de orden legal que lo reglamentan y desarrollan, ya que de esta manera el legislador materializó lo enunciado en la carta política y lo puso en términos prácticos necesarios para que el ciudadano -al igual que las autoridades administrativas- tengan fácil acceso a su causa, desarrollo y efectos concretos.¹⁶⁹

Al tener como referente el significado y alcance del derecho de petición, se puede éste acercar a la figura del *Cabildo Abierto* para descubrir si efectivamente, tal y como lo refiere el salvamento de voto ya citado y lo reglamentado por las Ley 134 de 1994 (y por verse en la Ley 1757 de 2015), la figura y las resultas del estudio de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional, el *Cabildo Abierto* se asemeja a un “derecho de petición colectivo” que no tiene más implicaciones que las de ordinario tiene el derecho petitorio; esto es, una respuesta pronta, oportuna y con contenido esencial, sin especulaciones, argumentos difusivos o ambiguos, pero sin extender el contenido material de esa respuesta pública al campo efectivo de lo pedido.¹⁷⁰

Del estudio realizado en los cabildos abiertos que fueron desarrollados en los municipios que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga¹⁷¹, en algunas de las respuestas que los concejos municipales dieron, las peticiones y quejas de la

¹⁶⁸ Ver Art. 209 de la Constitución Política de Colombia.

¹⁶⁹ Sentencias de la Corte Constitucional: T-457 de 1994, T-294 de 1997 y T-116 de 1997.

¹⁷⁰ Como ejemplo se cita el *Cabildo Abierto* realizado el 11 de mayo de 2009 por el Concejo Municipal de Bucaramanga, en donde se trataron varios temas relacionados con problemáticas en salud, educación, seguridad y tranquilidad ciudadana, espacio público, urbanismo, ordenamiento territorial, y manejo de establecimientos educativos, entre otros.

¹⁷¹ GÓMEZ SUÁREZ, Jorge Luis. *Documento: Análisis de los Cabildos Abiertos realizados en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga (Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón) durante los años 2009 y 2012, en donde el tema discutido fue el Sistema de Transporte Masivo –Metrolínea*, 2012.

ciudadanía fueron evadidas por las autoridades administrativas y demás responsables de la situación problemática, haciendo insustancial el esfuerzo ciudadano en el ejercicio del mecanismo. Desde esta perspectiva, en ocasiones resultaría más fructífero y menos desgastante utilizar el derecho de petición que el mismo *Cabildo Abierto*, toda vez que entre los dos instrumentos mencionados el trámite para realizar un *Cabildo Abierto* es mucho más exigente que el del derecho de petición, comenzando por la recolección de las firmas, pasando por la convocatoria en manos de la corporación pública, la inscripción de los intervinientes (con la radicación de su ponencia) y la realización del cabildo propiamente dicho, para luego esperar que en el término máximo de ocho días el presidente de la corporación pública y demás autoridades den “respuesta” a los petitorios, lo que en la práctica dicha respuesta se traduce en una síntesis de lo expuesto en la sesión pública del cabildo. En su lugar, el derecho de petición no requiere de un número mínimo de ciudadanos para interponerse, como tampoco del aval por parte de una corporación pública, ni que el ciudadano tenga que presentar públicamente su reclamación o petición, para luego notificarse de una respuesta que por disposición constitucional, legal y jurisprudencial, debe ser pronta y resolutive.

En dichos cabildos en donde se abordó el tema del Sistema de Transporte Masivo – Metrolínea¹⁷², se estableció que un sector de la comunidad se ha visto afectado por la falta de una idónea planeación y ejecución del proyecto, de tal suerte que a hoy los problemas sociales de movilidad que se tienen no han contado con las soluciones coherentes y consecuentes¹⁷³.

El problema del transporte masivo en el Área Metropolitana de Bucaramanga ha sido tan grave, que algunos sectores de la comunidad han llegado incluso a las vías de hecho para que las autoridades locales -y la misma administración del transporte masivo-

¹⁷² Este sistema de transporte masivo comenzó a operar el 22 de diciembre de 2009.

¹⁷³ Esta situación se evidencia en los siguientes cabildos abiertos realizados en Bucaramanga, así: 1 de abril y 11 de mayo de 2009; 20 de abril y 24 de junio de 2010; 29 de marzo y 15 de abril de 2011, y el del 30 de octubre de 2012.

atiendan los reclamos de inconformidad. En el análisis de la situación fáctica se observó que el asunto es de una sensibilidad social incuestionable, lo cual hasta hoy no ha tenido la solución adecuada.

Para cerrar este apartado se retoma el argumento inicial y propósito de esta investigación al considerar que el *Cabildo Abierto*, en la forma como está reglamentado en la Ley 134 de 1994 y en la nueva Ley 1757 de 2015, adolece de algunos instrumentos que le hagan diferente a los demás mecanismos y recursos legales que tienen los ciudadanos para exigir a las autoridades gubernamentales el cumplimiento de los fines del Estado, toda vez que al asimilarse por su operatividad a un *derecho de petición colectivo*, se le está restando considerable peso específico a la figura. Esta interpretación de lo que es la naturaleza del *Cabildo Abierto*, consignada en el salvamento de voto proferido por la Corte Constitucional en la sentencia C-180 de 1994 ya citada, y la C-150 de 2015, se intentará modificar con la propuesta de reorientación reglamentaria de la figura que surgirá de la presente investigación y que será formulada en capítulo posterior.

Ahora bien, como colofón parcial del presente capítulo consideramos necesario plantear la relación existente entre la *democracia deliberativa* y el *Cabildo Abierto*, como quiera que la primera es de la esencia epistémica e instrumental del segundo.

2.4. Elementos concordantes entre la democracia deliberativa y el Cabildo Abierto

Para abordar el tema sobre la incidencia de la democracia deliberativa en el seno del *Cabildo Abierto*, existen algunos elementos correlacionales que se pueden identificar y que permite, no solamente sintetizar la democracia deliberativa en lo teórico, sino que muestra esa simétrica incidencia en el Cabildo Abierto. Estos elementos son:

- **La libertad.** La primera y esencial característica de la democracia deliberativa tiene que ver con la *libertad*, con aquello que hace de la democracia un fenómeno socio-político ideal para toda comunidad, ya que es a partir de la mera liberalidad de las personas, de la facultad que tienen para participar activamente en las cosas que son de interés público, que se construye una sociedad justa. La libertad de las personas siempre será un tema obligado, puesto que en algunos casos ella se entiende como la facultad de hacer lo que la ley permite, y en otros hacer aquello que la ley no prohíbe. El sentido de libertad que se predica en la democracia deliberativa se refiere a aquella que permite la intervención de los ciudadanos en un plano de igualdad, de equilibrio participativo, donde ninguno de los participantes tiene un estatus mayor que el del otro, con lo cual se muestren evidentes diferencias que podrían subordinar el pensamiento y direccionar un resultado.

Si en una asamblea de ciudadanos se permite la estratificación de los mismos, bien sea por su diferencia económica, educativa, gremial, política o religiosa, se corre el riesgo de caer en las manipulaciones de quienes pueden ejercer y hacer efectiva esa diferencia, con lo que se desataría una desviación intencionada del parecer sobre el asunto en discusión, y con ello el resultado que, si bien aparecería como consensuado, en el fondo sería un resultado amañado. Por ello, y por otras razones, la *libertad* en este contexto deliberativo debe ser la natural, primogénita, la auténtica y genuina de todos los ciudadanos. Es una libertad que se despoja de coerciones sociales -ya sean individuales o colectivas-; de sumisiones reverenciales por razón de una especial investidura, o de chantajes soterrados por ciertos temores que en algunos momentos se siembran en la sociedad para ejercer el poder.

En el *Cabildo Abierto* este elemento de *libertad* aparece por indiscutible necesidad, toda vez que en la concurrencia de los ciudadanos que participan de viva voz en las sesiones no debe existir ningún tipo de privilegio que logre diferenciarlos, que logre poner invisibles peldaños entre unos y otros. De hecho las intervenciones en la sesión se hacen en forma libre, por orden de inscripción, durante un tiempo determinado -

igual para todos-, y sujeta dicha intervención al contenido temático que previamente ese ciudadano interviniente ha debido depositar por escrito ante la corporación pública. Esta libertad permite que todos los ciudadanos que intervienen en la sesión discursiva del *Cabildo Abierto*, en el marco de una igualdad real por convicción, se consideren protagonistas de la gesta y tiendan a legitimar su intervención al sentirse respaldados con naturalidad por el mismo sistema de participación. Así, su libertad de actuar en el *Cabildo Abierto* supone a una libertad de pensamiento y de argumentación que a la postre se verá reflejada en el resultado.

- **Publicidad.** En la democracia deliberativa resulta fundamental que su ejercicio se haga bajo parámetros de comunicación directa, de interacción horizontal entre ciudadanos y gobernantes que denote a primera vista la transparencia con que se ha de actuar. En la asamblea de ciudadanos, lo que se hace de cara a la comunidad tiene más relevancia que lo no visible. A la comunidad le resulta muy valioso y de gran importancia en la legitimidad de sus instituciones que el pueblo se pueda expresar en forma libre y pública¹⁷⁴; que pueda hacer de la comunicación directa y socializadora un principio democrático puro, una costumbre irrenunciable y a la que muy difícilmente se le puede sustituir. Al respecto es interesante observar los planteamientos que Immanuel Kant presenta cuando trata el tema de la guerra entre los pueblos y de cómo se debe actuar para lograr una “*paz perpetua*”. El filósofo esboza que los postulados de comportamiento social deben ser públicos para que se consideren justos, cuando quiera que dichos postulados –máximas- afectan las situaciones de relación jurídica de los ciudadanos.

*Todas las acciones que afectan el derecho de otros hombres son injustas si su máxima no es compatible con la publicidad.*¹⁷⁵

¹⁷⁴ Jon Elster, citando textualmente a Joshua Cohen: “Cohen va más allá del concepto de discusión para considerar la idea más ambiciosa de “razonamiento libre y público entre iguales” (ELSTER, JON. *La democracia deliberativa*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2001, pág. 22).

¹⁷⁵ Citado por Dulce María Granja en el artículo titulado: “*El principio de publicidad en la teoría kantiana de la acción*”, ITAM, Estudios 89, vol. VII, verano 2009, donde resalta el ensayo escrito por el filósofo y titulado “*La paz perpetua*”.

Como bien se puede ver, Kant relaciona en esta frase tres elementos que son importantes en la consolidación de la estructura social, a saber: i) la afectación a los derechos de los ciudadanos, ii) la publicación, difusión o socialización de los asuntos que afectan a esos ciudadanos y, iii) el grado de injusticia que se lograría al omitir dicha publicidad.

Además de lo dicho, el filósofo prusiano destaca en otra frase contextual -haciendo alusión a lo que él denominó el *libre albedrío y la libertad jurídica*-, que:

*Hay que definir mi libertad exterior (jurídica) como la facultad de no obedecer a las leyes exteriores sino en tanto en cuanto he podido darles mi consentimiento.*¹⁷⁶

Una mención parecida de lo anteriormente dicho se puede plantear aquí, cuando el filósofo hace trascender la publicidad de las leyes a la obediencia de las mismas, si se cumple con la condición de haberseles otorgado la aquiescencia, el estar de acuerdo con ellas. Y es que se llega a este resultado parcial si se desarrolla con certeza el elemento de la publicidad de los actos, la comunicación y difusión de los pareceres que frente a una situación social se pueden entablar. Por ello, en el *Cabildo Abierto* este elemento de la publicidad es connatural a su génesis y desarrollo, ya que son los ciudadanos y las autoridades locales las que en el escenario escogido para tal fin enuncian sus argumentos sobre el tema objeto de debate.

En el itinerario del *Cabildo Abierto* la participación pública de los ciudadanos encierra un carácter primordial, dado que es precisamente en el cara a cara, y a la luz pública, que se materializa el mecanismo. Precisamente en contraposición al “cabildo cerrado” – que es la reunión de los concejales en donde la deliberación se produce únicamente entre ellos y sin la intervención activa de los ciudadanos- el *Cabildo Abierto* establece

¹⁷⁶ *Ibíd.*

la participación directa del pueblo en una sesión especial que está diseñada para que los ciudadanos intervengan en forma pública y sin intermediación. Se deja en consecuencia de un lado la *representación* político-gubernativa de los concejales – representantes del pueblo- para que el ciudadano asuma su papel de actor social incidente y con ello de pleno ejecutor de la soberanía.

- *Deliberación razonada*. Discutir por discutir no es propio de un ciudadano que quiere lograr un resultado satisfactorio para su comunidad, ya que tal discusión no tendría un soporte epistémico que le dé el peso argumentativo suficiente para incidir en forma positiva y propositiva. La intervención ciudadana que aparece como ideal de participación tiene que ver con una convicción íntima de lo que se está planteando, la cual está precedida de un conocimiento causal que permita la comprensión relativamente fácil de lo que se está discutiendo, y con esa ilustración se pueda llegar a la observancia de los distintos argumentos¹⁷⁷ y posiciones que asumirían los ciudadanos, para que de esta manera se llegue al final del itinerario propio del mecanismo.

En el *Cabildo Abierto* es claro que los ciudadanos -y en forma directa los concejales- tienen la posibilidad de llevar al foro público las inquietudes puntuales sobre los asuntos de la comunidad que más les interesa y que están en vía de ser solucionados por quienes ostentan el poder y los medios para hacerlo. Al respecto nos recuerda la Corte Constitucional de Colombia que:

*El cabildo abierto, como nos enseña la historia, cuando adquiere dinámica, se convierte en escenario del tratamiento popular a los problemas nacionales, regionales o locales, según el caso.*¹⁷⁸

¹⁷⁷ “La democracia deliberativa se apoya en el debate, no sólo en el sentido de que avanza mediante la discusión, sino que también porque debe ser justificada mediante la argumentación” (ELSTER, JON. *La democracia deliberativa*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2001, p. 23).

¹⁷⁸ Cfr. Sentencia C-180 de 1994.

Cuando se menciona la necesidad de que el pueblo se congregate, se reúna en un lugar determinado, se está diciendo que esa presencialidad física (o virtual, según sea el caso), logra constituirse en el escenario ideal para que las intenciones de los ciudadanos se vean reales, directas, frescas, sin intermediación alguna a que pueda llegar a afectar en parte la transparencia y fuerza de los argumentos en la deliberación.

Los ciudadanos, al participar políticamente, se autorrealizan personalmente, alcanzan un modelo de excelencia, y sólo la idea de fórum puede plasmar con precisión en qué consiste la actividad política. El fórum es el espacio principal de la comunidad, donde se reúnen los ciudadanos para buscar el bien común, y así acercarse a la mencionada excelencia. Es el lugar donde éstos se despojan de sus intereses personales y egoístas y consiguen la plena integración en su comunidad.¹⁷⁹

El hecho de que el *Cabildo Abierto* se constituya en el escenario ideal para que los ciudadanos expresen sus inquietudes respecto a un problema social que les aqueja, no siempre se tiene como una máxima de la participación ciudadana. De hecho, el tratadista John Rawls, aun cuando contempla que la “razón pública” es un elemento esencial en las democracias, concluye que ella, la razón pública, no debe entenderse ni estar integrada por los asuntos que le son comunes al pueblo y que son del resorte de su cotidianidad, al decir:

La razón pública es característica de un pueblo democrático: es la razón de sus ciudadanos, de quienes comparten una posición de igual ciudadanía.....es la razón de ciudadanos iguales que, como un cuerpo colectivo, ejercen poder político terminante y coercitivo unos respecto de otros aprobando leyes y mejorando su constitución.... Muchas, si no la mayoría, de las cuestiones políticas no tienen que ver con estos asuntos fundamentales. Por ejemplo: la mayor parte de la legislación fiscal y muchas leyes reguladoras de la propiedad; decretos tendientes a la protección del medio ambiente y al control de la polución; la creación jurídica de parques nacionales y la preservación de áreas salvajes y especies animales y vegetales; y la provisión de fondos para los museos y las artes. Evidentemente, a veces esos asuntos afectan a cuestiones fundamentales.¹⁸⁰

¹⁷⁹ MARTÍ M., JOSÉ L. *Democracia y deliberación. Una reconstrucción del modelo de Jon Elster*, Revista de Estudios Políticos Nueva Época, num. 113, Madrid, 2001.

¹⁸⁰ RAWLS, JOHN. *La idea de una razón pública*, Columbia University Press, Nueva York, 1993.

A pesar de que J. Rawls denota a primera vista la exclusión de los asuntos cotidianos de lo que él denomina “*la razón pública*”, el mismo autor deja ver más adelante que su planteamiento no es finito y que por tanto, en un desarrollo más detallado, se podría considerar dentro del fenómeno que el pueblo trate en el foro público los problemas que les aquejan, sin distinguir ni cualificar el tipo o clase de problema.

Pero volviendo a la cuestión, la *deliberación razonada* es un elemento indiscutido que se hace importante a la hora de buscar en las entrañas de la participación ciudadana a través del *Cabildo Abierto*, por ser un elemento subjetivo de vital presencia. Se requiere entonces de un conocimiento claro, relativamente amplio de lo que se pretende discutir y sobre lo que se desea argumentar. Si, por ejemplo, el tema del *Cabildo Abierto* es la utilización del espacio público, debe existir la suficiente ilustración entre los intervinientes sobre lo que significa el concepto de espacio público, su delimitación, las zonas en que opera, la protección legal, las autoridades encargadas de su protección, la comprensión de que existen unos espacios que son de uso público y para el beneficio de todos sin discriminación alguna, así como los puntuales mecanismos que están a disposición para denunciarlo, reclamarlo y defenderlo. Si se llega al foro (sesión del *Cabildo Abierto*) ignorando buena parte de lo enunciado, o con una perspectiva totalmente distorsionada del tema que lleve a confusiones internas y con dificultades cognitivas, de seguro que la participación no sería calificada y la posición estaría un tanto viciada; los argumentos se tornarían inanes y podrían llegar a entorpecer la sana discusión.

Se puede decir que en el debate propio del *Cabildo Abierto* el conocimiento individual sobre el tema que se trata, al entrar en contacto e intercambio con otros saberes, logran recrear un conocimiento colectivo de riqueza conceptual y de afianzamiento en el resultado final, al generar el consenso que proyecte un sólido argumento y la base de una indiscutible aceptación. De esta manera será acogida la propuesta cuyo argumento sea coherente, razonado, convincente por su lógica y pertinencia temática y fáctica.

Bien lo expresó J. Habermas al decir que en una deliberación ideal vence el mejor argumento, el cual tiene la virtud de sumar la aquiescencia de todos¹⁸¹. Pero esta deliberación ideal tiene un requisito que es parte fundante de un resultado óptimo: se trata de la *verdad* en el argumento, de la sinceridad de quien lo presenta, puesto que si no se tiene ese nivel de honestidad argumentativa, fácilmente se caería en un sofisma que conduciría a un resultado que puede mostrarse en su apariencia acertado y justo, pero que en el fondo es consecuencia de una falsedad bien estructurada.

En este punto es preciso decir que ese elemento esencial de la democracia deliberativa, como lo es la *argumentación*, exige que las personas interactuantes en el foro tengan la capacidad de entender su posición y de entender la posición de los demás, con el fin de armonizar sus ideas y la fluidez de sus planteamientos para lograr el consenso.

Por último, la lógica de la argumentación se ampara en una discusión previa a la «toma de decisiones», que consiste en un intercambio de razones y argumentos en favor de las preferencias de cada uno, teniendo por objetivo la transformación de las preferencias de los demás. Pero este ánimo de influir en las creencias de los demás no se canaliza a través de extorsiones o amenazas, sino del debate racional.¹⁸²

Es de concluir que en la *democracia deliberativa* los planteamientos de los ciudadanos, en tanto más ordenados sean los conceptos, entre más estructurada esté la idea y más completo un argumento, más se estará cerca de producir la aceptación de los interlocutores y, con ello, su consenso.

- **Del consenso.** Si ya se ha recorrido buena parte del itinerario en donde se ha visto que en el foro o asamblea (*Cabildo Abierto*) se evidenció la libertad de participación, la publicidad y la deliberación razonada, no cabe la menor duda que se está próximo a llegar al final del camino con el denominado “consenso”. Esta palabra, que al tenor de

¹⁸¹ HABERMAS, JÜRGEN. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1975.

¹⁸² MARTÍ M., JOSÉ L. *Democracia y deliberación. Una reconstrucción del modelo de Jon Elster*, Revista de Estudios Políticos Nueva Época, num. 113, Madrid, 2001.

la definición de la Real Academia Española se concibe como el “Acuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos.”, lleva a decir con sencillez que lo consensual es sinónimo de concordancia, de pacto, de convenio, puesto que es esa aquiescencia grupal en la que incurren los ciudadanos participantes del foro público, motivando la adhesión de las autoridades públicas que les atiende (gobernantes y corporados).

Sobre el *consenso* existe una posición del profesor Carlos Santiago Nino que bien merece traerse a colación, toda vez que para este apartado de nuestra investigación resulta pertinente. El autor expone que dentro de las *teorías consensualistas* existen dos clases, en donde una se basa en el llamado *consentimiento hipotético* y la otra basada en un *consentimiento real y actual*¹⁸³. El primero se refiere a la voluntad tácita de la persona cuando decide pertenecer a un determinado grupo social, dando por hecho que se somete a las normas y decisiones que en ella se establezcan para la convivencia de dicha comunidad. La segunda apunta a la expresión de esa voluntad en determinados casos que tienen su individualidad de modo, tiempo y lugar. En el *Cabildo Abierto* se podrían dar estas dos clases, pero en momentos distintos: uno, cuando el ciudadano sabe de las reglas de juego preestablecidas por el legislador para llevar a cabo el mecanismo participativo, y dos, cuando ya frente al acto discursivo y argumentado expresa su voluntad en un sentido o en otro en procura de forjar el consenso.

El hecho de realizar el ejercicio deliberativo en el *Cabildo Abierto*, conlleva a que los ciudadanos comparen su posición con la de los demás respecto al tema en discusión; a que revisen sus creencias si detectan que están en un error vencible, cuando la posición contraria les demuestra que algunos de sus fundamentos cognitivos sobre el tema están errados. Bien lo expresó J. J. Rousseau en el Contrato Social, al aceptar que si el argumento contrario al expuesto tiene prevalencia, se debe aceptar con la debida

¹⁸³ NINO, CARLOS SANTIAGO. *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa Editorial, Barcelona, 2003, p. 124 a 130.

humildad reflexiva y reconocer con tal gesto la posición equivocada en la que se está¹⁸⁴. Eso que podría llamarse “prejuicio”, en el marco de una deliberación veraz, sería disipado y conduciría en consecuencia a ese *consenso* que se hace necesario para forjar la voluntad comunitaria y llegar a una decisión. Este acuerdo no es propio ni originario de la democracia deliberativa, puesto que desde el mismo Aristóteles se tenía como premisa de lo que se contemplaba como democracia, toda vez que para el filósofo, cuando los ciudadanos manifiestan públicamente su punto de vista, contribuyen a que en virtud de esa deliberación se llegue a la decisión correcta.¹⁸⁵

Ahora bien, en la *democracia deliberativa* no es que el disentir se encuentre proscrito, extraditado del foro público, sino que existe una conciencia ciudadana orientada a que con la base axiológica de la solidaridad, el interés público y la consecución del *bien común*, la adhesión de una minoría contradictoria al postulado mayoritario no es tan traumática, y los ciudadanos se sentirán satisfechos por haber contribuido a la discusión con argumentos fundados en la ilustración y la argumentación veraz, para así llegar en la construcción de un consenso que, a la postre, se convierta en la decisión final que ha de ser acatada por todos y, de esta manera, evidenciar la *legitimidad* de lo decidido.

En el ejercicio práctico del *Cabildo Abierto*, el consenso -dentro de la deliberación democrática- se muestra absolutamente necesario para lograr el resultado querido, ya que sin este acuerdo en la construcción de la voluntad general se vería afectado el mecanismo. Si, por ejemplo, se está discutiendo en la sesión del *Cabildo Abierto* el tema de la conveniencia o no de la implantación de un sistema de transporte masivo en la ciudad, de seguro que quienes esgrimen las ventajas que generaría el sistema (tales como: reducción de las emisiones de gases contaminantes producto de los vehículos de transporte público convencional; mejoramiento de la movilidad vehicular, y una considerable reducción de la accidentalidad), estarían muy

¹⁸⁴ ROUSSEAU, J.J. *El contrato social*, ed. Panamericana, Bogotá, 1996, p. 132.

¹⁸⁵ ARISTÓTELES. *La Política*, 1281 b 3.

aventajados respecto de quienes pudieran contradecir los referidos beneficios, pues estos son de una sensibilidad social inocultable, así como de una conciencia colectiva que no dejaría fisura alguna para derrotarla. Lo que en el ejemplo práctico expuesto podría ser objeto de intrincada discusión, lo constituye la metodología, los medios, procedimientos y recursos que se utilizarían para implantar el sistema de transporte masivo. Pero estas situaciones podrían pasar a un segundo plano que, sin ser menos importantes que la de decidir sobre si se implanta o no el sistema, son en cierta forma más manejables por los administradores públicos.

De esta manera, y para el alcance de la presente investigación, se estima que la *democracia deliberativa* como una teoría en el espectro de la ciencia política y como praxis en las sociedades que gozan de legitimidad institucional, es de clara repercusión en el mecanismo participativo del *Cabildo Abierto*. La tarea por realizar es de carácter pedagógico con la comunidad, toda vez que en ocasiones la ignorancia de las instituciones -sobre todo las teórico-políticas- llevan al pueblo a tener distorsiones sociales que le impiden intervenir de plano, o intervenir de una manera menos eficiente y eficaz respecto a la toma de decisiones que les compromete y que por deber cívico han de asumir con toda la responsabilidad ciudadana.

CAPÍTULO II

EL CASO DEL CABILDO ABIERTO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

En este capítulo veremos que los planteamientos teóricos trazados en la investigación evidencian con situaciones fácticas la lógica operativa del *Cabildo Abierto* y su debilidad práctica como mecanismo de participación ciudadana. Se analizarán los distintos cabildos abiertos realizados en el Área Metropolitana de Bucaramanga entre los años 2009 y 2012, en donde el tema que sirve de eje central lo constituye el “Sistema de Transporte Masivo”. Se hará referencia a los antecedentes del fenómeno, las entidades que participan en él, la opinión de los expertos, la de los ciudadanos, la intervención de las autoridades locales, así como las conclusiones y respuestas derivadas de los cabildos. De igual manera se plantearán las deficiencias que el mecanismo tiene, producto del estudio de campo realizado y su contraste con la normativa vigente.

1. Antecedentes.

Se hará referencia al porqué del tema objeto de estudio en los cabildos, los actores públicos y privados, las instancias intervinientes en el fenómeno y el análisis de los resultados de los referidos cabildos abiertos.

1.1. Importancia del tema y presupuesto problémico.

El Sistema Integrado de Transporte Masivo –SITM- denominado “Metrolínea” (Metrolínea S.A. constituido como el *ente gestor*)¹⁸⁶, es un proyecto de transporte

¹⁸⁶ “METROLINEA S.A. es una entidad constituida mediante escritura pública 1011 del 21 de marzo de 2003, en la Notaría 7ª de Bucaramanga, aclarada por escritura pública 3809 del 6 de octubre de 2004 de la misma Notaría, como una sociedad comercial del tipo de las anónimas, cuyos socios son entidades públicas de carácter municipal, con aportes de capital provenientes del sector público, cuya organización y funcionamiento se rige por las disposiciones contenidas en los estatutos sociales, por las normas del código de comercio, y en lo pertinente por las disposiciones legales aplicables a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.” Tomado de la publicación “SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO METROLÍNEA S.A. - PLAN DE DESARROLLO 2013-2015.

público que surgió a raíz de la experiencia vivida en la ciudad de Bogotá¹⁸⁷, en donde el sistema se proyectó desde 1998 y comenzó a operar a partir del año de 2000.

Para el año 2006 -producto de la influencia positiva que el proyecto generó-, el mandatario local del municipio de Bucaramanga impulsó el proyecto para que fuera desarrollado en el Área Metropolitana de Bucaramanga (Girón, Floridablanca, Piedecuesta y Bucaramanga)¹⁸⁸. Para el año 2009, en el mes de diciembre se inauguró el SITM – Metrolínea¹⁸⁹, el cual comenzó a operar en el mes de febrero de 2010.

La financiación del proyecto se hizo con dineros públicos del orden nacional, departamental y municipal (en lo relacionado con la inversión en vías y estaciones), y con dineros privados en cuanto a la compra y adecuación de los buses (articulados, padrones y alimentadores), lo cual se hizo a través de dos empresas de transportadores creadas para tal fin: Metrocinco Plus y Movilizamos S.A., quienes son el resultado de la unión entre las distintas empresas que prestaban el servicio convencional de transporte urbano. Además, Metrocinco Plus estaría a cargo del 59% de la demanda, en tanto que Movilizamos tendría el restante 41%. De igual manera, el recaudo del valor del pasaje se le concesionó a una empresa denominada “TISA S.A.”, la cual estableció un sistema de venta de tarjetas para ser cargadas con dinero, existiendo, tanto en los buses como en las estaciones, los dispositivos electrónicos para la lectura

¹⁸⁷ En la conmemoración de los diez años de funcionamiento del sistema, en acto público el exalcalde Enrique Peñaloza, refiriéndose a TransMilenio indicó “que con sus aceras, ciclorutas, jardines sociales, megacolegios, parques, bibliotecas y TransMilenio, Bogotá se convirtió en un modelo de equidad, calidad de vida y sostenibilidad y es un referente para todas las ciudades colombianas y a nivel mundial. Cientos, sino miles de artículos de prensa y decenas de libros hacen referencia al modelo bogotano. Las siete ciudades colombianas más grandes están implementando Sistemas de Transporte Masivo inspirados en TransMilenio y otras quieren seguir los pasos de estas. Además el Sistema TransMilenio inspiró los Sistemas similares en decenas de ciudades del mundo, en India, China, Indonesia, Suráfrica, Filipinas, Turquía, México, Chile, Guatemala, Estados Unidos” (Publicado en la página www.transmilenio.gov.co).

¹⁸⁸ “El proyecto se incluyó dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010: “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” y se consideró como un proyecto de importancia estratégica para la Nación y para los Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB)”, Documento CONPES N° 3552 del 1 de diciembre de 2008, seguimiento y modificación del proyecto.

¹⁸⁹ La información acerca del SITM – Metrolínea tuvo como fuentes primarias los contenidos de las páginas www.metrolinea.gov.co, así como la de www.vanguardia.com, y www.elfrente.com.

de las mismas. Además de esta principal función, el consorcio TISA S.A. se comprometió al “diseño, suministro, implementación, pruebas y puesta en marcha de la integración tecnológica del Sistema de Información de Metrolínea (SIMLÍNEA), que cumplirá con las funciones de información y atención al usuario, comunicaciones inalámbricas y fijas, recaudo, control, gestión de flota y monitoreo de imágenes.”¹⁹⁰

Las **ventajas** de tener un sistema integrado de transporte masivo no son desconocidas por la comunidad, toda vez que son muy evidentes en lo relacionado con la protección del medio ambiente¹⁹¹, la descongestión vehicular para una mejor movilidad¹⁹² y la disminución de la accidentalidad. En las ciudades de hoy (bien sea en capitales o en algunas intermedias) ya se observa un creciente número de vehículos particulares que logran obstaculizar el normal flujo del tráfico, a pesar de existir desarrollos viales que intentan disminuir el impacto. El hecho de establecer un sistema masivo de transporte público tiene como objetivo, a la par con otros, desestimular a los particulares en el uso de sus vehículos e integrarlos al sistema de transporte para suplir su necesidad de movilización.

En un estudio que realizó la firma encuestadora *Napoleón Franco*, dentro del programa de “Bogotá Cómo Vamos” y alusivo al sistema de transporte masivo de la capital en sus iniciales momentos de desarrollo, se dieron los siguientes resultados generales:

¹⁹⁰ Documento Conpes N°3552.

¹⁹¹ “Esta flota utilizará combustibles Diesel Euro 3 y Euro 4 que sólo emanan entre 500 y 50 partículas por millón de azufre, ppm; son mucho menos contaminantes, con relación al parque automotor que está operando actualmente, el cual, utiliza gasolina que emite cerca de 4.500 ppm” (nota del primer gerente del sistema). “Es así que hoy por hoy, el transporte que circula por la ciudad genera 94.126 toneladas al año de gases efecto invernadero, GEI, las cuales conllevan a una aceleración en el calentamiento global de la tierra. Según datos calculados conjuntamente con la CAF y Metrolínea, en el primer año de operación se reducirán a 31.111 las toneladas de CO2 y en los 10 primeros años de funcionamiento del Sistema, se reducirán 693.193 toneladas.”

¹⁹² Se estimó que de los 1.675 vehículos de transporte convencional que se tenían, tan sólo quedarían 368, con lo cual se evidencia una disminución sustantiva del parque automotor de servicio público.

-AUMENTO DE LA CALIDAD DE VIDA:

Transmilenio ha generado un mejoramiento en la calidad de vida de los bogotanos, estos son los factores que los usuarios identifican como los de mayor importancia...

- Reducción de tiempos de desplazamiento en 32%.*
- El 83% de las personas identifican la rapidez como la mayor ventaja.*
- El 37% de las personas aseguran que pasa más tiempo con su familia*
- 5,400 personas/día tienen acceso a los lugares preferenciales para discapacitados y personas de la tercera edad.*
- El 76% de los bogotanos consideran que se ha acrecentado su acceso a la cultura, la recreación y el deporte.*
- El 63% considera que la ciudad es más segura que antes.*
- 51% cree que las oportunidades de empleo han aumentado.¹⁹³*

Como bien se puede apreciar, estos y otros estudios referidos a las bondades del sistema de transporte masivo son generosos en identificar esos beneficios que para cualquier ciudad traería el sistema, determinando con algo de precisión el positivo impacto de implementarlo. Claro está que a la hora de “vender” la idea, estos estudios especializados afloraron sin mayores contratiempos ni detractores. Otra cosa es que en el desarrollo del proyecto las circunstancias fácticas no hayan sido las más favorables, como tampoco la voluntad política de los gobernantes y administradores del sistema que, con su visión muy particular del asunto, han impedido el desarrollo normal del proyecto y el alcance de los objetivos trazados.

En el caso del proyecto Metrolínea, para el Área Metropolitana de Bucaramanga las ventajas fueron detalladas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social- Conpes N° 3552, así:

B. Impactos del Sistema Integrado de Transporte Masivo.

A continuación se describen los impactos ocasionados por el desarrollo e implementación del SITM en los municipios que componen el Área Metropolitana de Bucaramanga:

Impactos Sociales: *La ampliación de la cobertura del proyecto permite que el SITM atienda una mayor demanda de usuarios, llegando a más barrios y zonas populares del AMB y cubriendo un área comercial fundamental como lo es la*

¹⁹³ Ver <http://www-cpsv.upc.es/tesines/resummaus.pdf>, 2002-2003.

carrera 33 en el Municipio de Bucaramanga. Estos sectores tendrán diversos tipos de beneficios como el mejoramiento de accesibilidad y del nivel de calidad de vida de los ciudadanos que lo habitan y de aquellos que lo visitan.

Se considera como otro beneficio de tipo social, la reducción de los tiempos de viaje en que incurren los usuarios del servicio público de transporte, lo que se traduce en mayor disponibilidad de tiempo.

Impactos Ambientales: *Con la integración de un parque automotor más moderno que involucra vehículos de transporte adaptados a combustibles limpios, se espera reducir las emisiones de gases efecto invernadero en la atmosfera, contribuyéndose así con la salud pública. De igual manera, a través de la ampliación de la cobertura producto de la optimización del diseño operacional, se espera una reducción del consumo de combustible, y por ende la emisión de gases contaminantes lo cual beneficia al medio ambiente.*

Impactos Técnico-económicos: *La incorporación de tecnologías de punta a los vehículos que operarán el SITM, la programación y control de rutas y frecuencia de los buses, el sistema de recaudo adaptado al uso de una tarjeta inteligente y el mantenimiento de la flota, son herramientas que facilitarán la operación del Sistema y permitirán su continuo mejoramiento.*

Impactos Culturales: *La implantación del SITM motivará al ciudadano a crear nuevos hábitos enfocados hacia un comportamiento social más amable, factor que permitirá vivir mejor en sociedad. El sentido de pertenencia que generará el desarrollo urbano, social y ambiental del proyecto, motivará y comprometerá al individuo a conservar los bienes públicos. Con la construcción de un mayor número de puentes peatonales el Sistema genera un cambio de cultura vial, concientizando al individuo de la importancia de movilizarse de manera segura y sin riesgos inherentes al tránsito vehicular, reduciéndose así el índice de accidentalidad.¹⁹⁴*

Como **desventajas** (que más que desventajas se pueden considerar como situaciones problemáticas) del sistema y frente a este panorama bondadoso del SITM, no se puede desconocer la realidad del proyecto que podría no ser tan positiva como su intención ya referida. Para no ahondar en el asunto, en esta investigación se hará una sencilla descripción del problema y sin mayores pretensiones que las de informar y poner en una balanza las dos posiciones. Para ello, y en aras de hallar coherencia temática, se hará la referencia a la fecha con los mismos referentes del Documento Conpes N° 3552 antes descritos, así:

¹⁹⁴ Documento Conpes N° 3552.

Impactos Sociales: El servicio de buses alimentadores no tiene la cobertura proyectada, toda vez que el número de rutas aprobadas no llega a los barrios marginales¹⁹⁵ del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), con lo que los usuarios tienen que hacer largos recorridos a pie para poder acceder al sistema. De no hacerlo así, tienen que pagar los costos de otro tipo de transporte irregular¹⁹⁶. Este fenómeno de transporte informal se reflejaba en el número promedio de usuarios del Sitm, toda vez que desde el comienzo se proyectó la movilización de aproximadamente 200.000 usuarios al día, cifra que en un comienzo no sobrepasó la cuarta parte y que después de haberse desarrollado en buena parte la Fase II¹⁹⁷, con la utilización de 237 vehículos (entre articulados, padrones y alimentadores)¹⁹⁸ y 34 rutas, se movilizan entre 150.000 y 157.000 pasajeros al día, sin llegar al ideal.¹⁹⁹

En cuanto a la accesibilidad de las personas a sus lugares de trabajo, de vivienda o recreativos, esta no es ni mejor ni peor por la implementación del sistema, por cuanto tal situación depende de las rutas, las estaciones y lugares de parada de los buses. Sí se evidencia una mayor movilidad entre algunos puntos de conexión del AMB (por ejemplo entre el Municipio de Floridablanca y el centro de Bucaramanga, la vía de la autopista), pues debido a la utilización del “carril exclusivo” para Metrolínea, el trayecto se optimiza en el tiempo. Sin embargo este carril no es totalmente exclusivo en el recorrido, por cuanto en algunos lugares se convierte en “mixto”, hecho inevitable que ha logrado en ciertos momentos la colisión de vehículos particulares con los del sistema.

¹⁹⁵ Se refiere a las llamadas “rutas pretroncales”, que son las que recorren los barrios de la periferia municipal.

¹⁹⁶ Se hace alusión al transporte denominado “ilegal”, como el “mototaxismo” o la utilización de vehículos particulares.

¹⁹⁷ La Fase II del sistema consistió en ampliar algunas rutas y construir los portales en el Municipio de Piedecuesta y en la zona universitaria del norte en el casco urbano de Bucaramanga.

¹⁹⁸ A febrero de 2016 el sistema cuenta con 264 buses, de los cuales tan sólo operan 164.

¹⁹⁹ Boletín N° 979 del 18 de febrero de 2013, emanado de Metrolínea S.A. Al hacer el balance en el año 2014, se evidenció una reducción del número de pasajeros correspondiente al 4% sobre el número de usuarios del sistema en el año 2013, con lo que se tiene que diariamente se movilizaron tan sólo 116.000 usuarios, mucho menos de lo proyectado para la época.

De otra parte, algunas vías pretroncales y alimentadoras por donde transitan los buses del sistema de han estado deteriorando debido al peso de dichos vehículos.

Impactos Ambientales: Indiscutiblemente la integración al sistema de vehículos que utilizan combustibles “limpios”, la emisión de gases contaminantes (CO, CO₂, NO_x y SO_x) dentro del fenómeno de efecto invernadero se ha reducido en forma considerable, además de la descontaminación auditiva²⁰⁰. De otro lado la autoridad ambiental (como es el caso de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB) desarrolla programas de control de emisión de gases vehiculares con el fin de apoyar la preservación del medio ambiente²⁰¹. A pesar de lo anterior, y debido a que a la fecha de esta investigación aún el Sitm no ha podido finalizar la Fase II del proyecto, con lo cual no se han cubierto algunas rutas y no se han utilizado el número de buses demandado por la comunidad, la prestación del servicio en algunos sectores y en ciertas rutas es “mixto”, lo que se traduce en que a la par con los buses del Sitm, prestan el servicio los buses convencionales. Estos últimos lo hacen en condiciones no muy óptimas respecto a la defensa del medio ambiente atmosférico.

En conclusión, los deseos de mejorar el medio ambiente a partir de la reducción (con el tiempo el retiro total) de los buses convencionales y la ampliación del número de buses del sistema hasta hoy no se ha cumplido en su totalidad, con lo que aún no se puede afirmar categóricamente que el impacto positivo en un ambiente sano es real. Sin embargo los esfuerzos se han hecho por parte de Metrolínea y de las autoridades ambientales y de tránsito.

²⁰⁰ Como ejemplo se tiene el “Plan de Manejo Ambiental Corredor Pretroncal: Avenida los Cayenes – Bahondo”, convenio Metrolínea – UIS.

²⁰¹ En un operativo de control, y dentro del marco del programa “Ambiente para la Gente” realizado en los municipios de Bucaramanga, Piedecuesta, Floridablanca Girón y Lebrija, se evidenció que de la muestra de 106 vehículos (públicos y privados) revisados, 70 aprobaron la prueba y 36 fueron rechazados (nota tomada de la página www.cdmb.gov.co).

Impactos Técnico-económicos: No cabe duda que la incorporación de tecnología al sistema trae algunos beneficios (sobre todo para la empresa recaudadora -Tisa S.A.- y para la empresa gestora – Metrolínea), como quiera que optimiza el control de utilización del servicio, la manipulación de dinero por parte de los conductores, la concentración segura del recaudo del pasaje, entre otras. Pero estas bondades se ven empañadas con los problemas que denuncian los usuarios del servicio, quienes por diferentes medios de comunicación evidencian: i) la falta de punto para recargar las tarjetas; ii) la inadecuada ubicación de los puntos de recarga, los cuales quedan por fuera de las estaciones y, iii) el no operar los puntos de recarga desde las primeras horas del día (4:30 a.m.).

Impactos Culturales: Aunque la incorporación de algunos cambios en el comportamiento social de las personas obedece al desarrollo de lo que se denomina “cultura ciudadana”, frente al fenómeno del SITM la situación no ha sido la mejor. El hecho de que se tengan que compartir algunas vías que antes eran de los particulares (si bien no en su totalidad, pero sí en libertad de utilizarlas a la par con el transporte convencional), ha generado un malestar social que llega en ocasiones a enfrentamientos por las vías de hecho entre conductores de vehículos particulares y los del sistema. El nivel de tolerancia no ha sido el ideal, y los casos de disputas entre conductores del sistema, personal administrativo del ente gestor, usuarios del servicio y algunas autoridades locales no han sido menores; todo, por las quejas y reclamos que a diario son declarados en forma pública. El tema ha llegado incluso a las vías de hecho masivas, pues la comunidad a través de protestas, marchas pacíficas que bloquean la circulación de los buses, y hasta actos vandálicos que destruyen las estaciones de abordaje, se han dado en el transcurso de la operatividad del sistema.

En consecuencia se puede afirmar que el impacto cultural no ha sido tan positivo, esperando que con el tiempo el servicio satisfaga las necesidades de los usuarios, y con ello se logre una mejor calidad de vida partiendo de un clima de convivencia más armónico.

Con este somero panorama del fenómeno, a continuación se revisará el mismo desde la experiencia del *Cabildo Abierto* como mecanismo que han utilizado los ciudadanos para visibilizar sus inquietudes y las posibles soluciones a los diferentes problemas que la implementación del Sitm ha generado.

1.2. El Cabildo Abierto como medio de expresión popular en el Área Metropolitana de Bucaramanga. Cabildos realizados entre el 2009 y el 2012.

-Una realidad-

Como se observó en acápites anteriores, el *Cabildo Abierto* se erige como un instrumento social para que los ciudadanos puedan abordar los temas que les son comunes y afectan, con la intención de ser escuchados en el seno del *cabildo cerrado* (Concejo Municipal, Distrital o Junta Administradora Local), frente a la comunidad y con el ánimo de que sus planteamientos e inquietudes tengan el eco, las respuestas y las acciones de quienes tienen la obligación de intervenir en las soluciones.

A continuación se hará un recorrido cronológico, cuantitativo y analítico de los cabildos abiertos que se han desarrollado en el Área Metropolitana de Bucaramanga, en donde se tendrán como fuente primaria documental las actas de dichos cabildos.

- Municipio de Bucaramanga

Se destaca que del número total de cabildos realizados por ante el Concejo Municipal, en tan sólo en siete (7) de ellos aparece el tema del “Sistema de Transporte Masivo”.

- **CABILDO ABIERTO DEL 1 DE ABRIL DE 2009**²⁰²

En este cabildo se trataron temas puntuales que afectan la población habitante del sector de la Ciudadela Real de Minas, al occidente del caso urbano de Bucaramanga, los cuales versaron sobre la seguridad ciudadana como eje central del cabildo, la contaminación por ruido de algunos establecimientos de comercio que operan como expendedores de bebidas alcohólicas, el control de salubridad pública por higiene respecto a los vendedores ambulantes de comidas rápidas, la reubicación de los vendedores ambulantes para liberar el espacio público que ocupan, la semaforización del sector, la construcción de escenarios deportivos y de una biblioteca pública.

En un apartado bastante tímido (puesto que hasta esa fecha no existía un desarrollo importante del Sitm), se trató el tema de “Metrolínea” en los siguientes términos:

Así mismo se propuso revisar el plan de transporte de METROLINEA para fin de que se preste (sic) por parte de este medio de transporte masivo un servicio que no agrave más la congestión vehicular que se presenta en este sitio, el cual presenta principalmente un alto grado de peatones que en su mayoría son estudiantes del cordón estudiantil (sic).

El doctor...Gerente de Metrolínea, dijo que el Metrolínea va a favorecer mucho a los residentes de la Ciudadela Real de Minas, puesto que hay diversas rutas que pasan por ahí, además de que se va a contar con rutas complementarias que permitan garantizar la movilidad de la mayoría de residentes de dicho sector.

- **CABILDO ABIERTO DEL 24 DE JUNIO DE 2010**²⁰³

²⁰² “CONCLUSIONES DEL CABILDO ABIERTO SOBRE LOS PROBLEMAS QUE SE VIVEN EN LA CIUDADELA REAL DE MINAS...” Tomado de la página del Concejo de Bucaramanga: www.concejodebucaramanga.gov.co.

²⁰³ Conclusiones del Cabildo Abierto, tomado de la página del Concejo de Bucaramanga: www.concejodebucaramanga.gov.co.

En este cabildo también se trataron diversos temas que son sensibles para la comunidad y sobre los que se requieren intervenciones urgentes de las autoridades locales. Allí se abordaron temas de seguridad, manejo del espacio público, la delincuencia en los establecimientos educativos, la movilidad y la integración del sistema de transporte masivo a la comuna.

Respecto al tema del Sitm – Metrolínea, en el acta de conclusiones se consagró que la comunidad intervino en los siguientes términos:

Pregunta que el Sistema de Metrolínea a quien está beneficiando, se ha analizado por parte de los jóvenes del sector, que este sistema ha creado y desmantelado poco a poco la programación y rutas de buses y obliga a pasar por calles que nunca se han hecho, pregunta si el sistema de Metrolínea solo llegara hasta el mutis y no beneficiaran a los sectores que se encuentran después del mutis.... Los habitantes de esta comuna solicitan al Honorable Concejo del Municipio de Bucaramanga que si el sistema de Metrolínea llegara solo hasta el mutis y explicar su manejo de alimentadores y las conexiones en las estaciones. Y el caos que ha generado con las rutas de buses de transporte público.

Frente a las inquietudes formuladas por la comunidad, se dio respuesta a las mismas, así:

Con relación al tema el director de METROLINEA el doctor ... explica todas las conexiones que tiene la puesta en marcha y la entrada de Metrolínea en el sector de la ciudadela real de minas, mutis, estoraques, ciudad bolívar y Monterredondo será atendida a partir del primer trimestre de 2011, solo hay una ruta de alimentador en la ciudadela real de minas en este año que pasa por el barrio mutis en frente de la iglesia sube por Marsella, pasa por la plaza mayor luego por acrópolis y en la carrera 17 se mete al sistema para llegar hasta la carrera 15 en este punto de la estación la rosita permite con la misma tarjeta hacer integración virtual para coger para el sur, Floridablanca, para la parte de Provenza, tanto el occidente como el oriente igualmente con una sola descarga le permite estas conexiones lo mismo que en cañaverál, cumbre, centro, norte y etc. Este alimentador empezó desde el lunes 21 de Junio de 2010 y ha tenido una buena acogida. No se ha podido entrar más a la ciudadela real de minas porque al entrar la circulación de la primera fase, no se tenía incluido todavía el sector de la ciudadela real de minas.... El Honorable Concejal..., hace alusión e invita a la Administración de Metrolínea, que debe socializar las rutas por medios de publicidad, para que sea conocida por toda la comunidad. Aunado a lo anterior debería entregarse una tarjeta gratuita de Metrolínea.

Como se puede observar, en este cabildo ya se empiezan a evidenciar las inquietudes de la ciudadanía respecto a la prestación del servicio de transporte público por parte de Metrolínea. Aún no se muestran las voces críticas del sistema, por cuanto para la fecha, como ya se manifestó, la cobertura no había llegado a algunos sectores marginales.

- **CABILDO ABIERTO DEL 20 DE MARZO DE 2011**²⁰⁴

Al igual que en los cabildos ya citados, en éste se abordaron los temas de cotidiano interés social. En lo relacionado con el servicio público del sistema de transporte masivo, las inquietudes ciudadanas se resumieron así:

-El servicio que actualmente está prestando METROLINEA tanto entre semana como los fines de semana es deficiente ya que las frecuencias entre los buses son muy largas es decir demoradas.

A diferencia de lo consignado en las conclusiones de los cabildos anteriores, aquí ya se está denunciando por la comunidad el inconformismo generado en la prestación del servicio por parte del ente gestor –Metrolínea-, en donde resalta la dilatada frecuencia con la que hacen el recorrido los buses del sistema. Esta anomalía tiene su explicación en la forma como se trenzó la relación contractual entre la empresa gestora (Metrolínea) y las empresas operadoras (Metrocinco Plus y Movilizamos S.A.), por cuanto la primera le cancelaba a la segunda, a través de una fiduciaria²⁰⁵, un valor aproximado entre los tres mil y cuatro mil pesos por kilómetro recorrido, sin interesarle al operador la cantidad de usuarios que transporte. Esto lleva a que la empresa Metrolínea ordene que los “buses” hagan los recorridos si tienen un número determinado (mínimo) de usuarios para transportar, pues de lo contrario el vehículo

²⁰⁴ Ibídem.

²⁰⁵ Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, Invitación Pública N° M-IPU-009-2011, Anexo No. 5, “ASPECTOS ECONÓMICOS Y DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES DE LA CONCESIÓN”.

debe quedarse parado un tiempo relativamente largo, con el fin de lograr ese cupo mínimo, lo que se traduce en la demora reiterada en las frecuencias con las que se movilizan, produciendo un efecto contrario al esencial del sistema (la rápida movilidad del usuario). Así lo hizo ver el gerente de la empresa gestora Metrolínea en los siguientes términos:

*...“quienes diseñaron el esquema de Metrolínea diseñaron el sistema de kilómetros siempre y cuando funcionara como estaba previsto”. Sin embargo reconoció que “el pago por kilómetro nos resulta difícil y por eso no tenemos mejoría en las frecuencias. En este momento particular lo ideal es pagar por pasajero, pero los transportadores y Metrolínea firmaron un contrato que se debe cumplir”. Y agregó: “Metrolínea no puede definir este cambio. No es una decisión que la determine el gerente o Metrolínea. Depende de un esquema contractual muy amplio”.*²⁰⁶

La anterior situación ha producido un desbalance en la operación financiera del proyecto, habida cuenta de no alcanzar el punto de equilibrio que satisfaga los intereses económicos de los socios del sistema (ente gestor), así como de la empresa operadora y de la que recauda. En documento oficial emanado el mismo ente gestor se plasmó:

*La ejecución de un megaproyecto como es la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo – SITM, generó una serie de inconvenientes que originaron el retraso de la entrada en operación en su totalidad; por esta razón los ingresos provenientes de la participación en la operación del transporte, correspondiente al 6.85% de la tarifa, no han sido suficientes para financiar los gastos de funcionamiento del Ente Gestor. Por esta razón es necesario contar con el financiamiento por parte de los Municipios y en especial el de Bucaramanga, que ha sido el abanderado para que el proyecto salga adelante...De los hechos expuestos anteriormente, se espera que los ingresos provenientes de la operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Bucaramanga y su área metropolitana, financien la totalidad de los gastos del Ente Gestor, convirtiéndose en una empresa auto sostenible.*²⁰⁷

Fuerza concluir que los intervinientes en el Sitm esperan el aumento progresivo y sostenido del número de usuarios que al día utilizan el sistema, pues es de la única manera en que el proyecto se podría sostener en un futuro no muy lejano, puesto que

²⁰⁶ Ver www.vanguardia.com, publicación del 12 de abril de 2012.

²⁰⁷ Ver “Metrolínea S.A., PLAN DE DESARROLLO 2013-2015”.

situación contraria conduciría a una quiebra financiera del sistema y, con ello, la frustración de lograr un sistema de transporte público que satisfaga a toda la comunidad y los mismos propietarios y contratistas.

- **CABILDO ABIERTO DEL 15 DE ABRIL DE 2011**

La particularidad de este cabildo se encuentra en que por primera vez el tema de la movilidad y del SIT - Metrolínea es el más importante y casi que único tratado. Esto se puede evidenciar en el primer párrafo del documento de conclusiones que se levantó después de haberse realizado el cabildo, así:

La Mesa Directiva del Honorable Concejo Municipal de Bucaramanga mediante Resolución No. 047 del 25 de marzo de 2011 reglamentó el desarrollo del Cabildo Abierto sobre “LA MOVILIDAD DE METROLÍNEA”, a fin de tratar los temas relacionados con esta irrupción en la cual intervienen temas relacionados con la movilidad en la ciudad y como ha sido el desarrollo y movilidad de Metrolínea.

En el referido cabildo intervinieron veintiocho (28) ciudadanos²⁰⁸, quienes expusieron su punto de vista acerca del SITM Metrolínea, al igual que algunos concejales, funcionarios de la administración municipal de Bucaramanga, la gerencia del ente gestor y la misma defensoría del pueblo regional. Se refirió en las conclusiones del cabildo que los intervinientes manifestaron sus puntos de vista acerca de las “causas y los efectos negativos que ha causado esta problemática”, con lo que se muestra que a estas alturas del desarrollo del proyecto ya en la comunidad estaba creciendo el inconformismo con el servicio.

Entre los aspectos problemáticos que fueron expuestos se resalta: el desorden en la movilidad con motivo de la construcción de las vías por donde se desplazarían los

²⁰⁸ En el grupo de ciudadanos intervinientes se cuentan representantes de los siguientes sectores sociales: de las Juntas Administradoras Locales, del gremio de taxistas, veedurías ciudadanas, de comerciantes, de concesionarias de motocicletas, del periodismo, del comité de uso responsable de motocicletas, de docentes, de juntas de acciones comunales, y de las madres cabeza de familia.

buses del sistema; la falta de planeación en el proceso de adquisición de predios para ensanchar las vías del servicio; los inconvenientes en la ejecución de las obras de infraestructura para que opere adecuadamente el sistema; la falta de autoridad para hacer respetar el espacio público y para hacer cumplir las obligaciones de las empresas operadoras del Sitm; la desvinculación de los conductores del transporte convencional; la falta de infraestructura adecuada para las personas discapacitadas; la dilatada frecuencia con que circulan los buses del sistema y el retraso de las obras de la fase dos.

Las intervenciones motivaron para que algunas autoridades municipales (entre concejales, secretarios de despacho, funcionarios de la administración municipal y representantes del Sitm, entre otros), se pronunciaran dando explicaciones a la mayoría de las inquietudes, con el fin de convencer a los asistentes al cabildo sobre las bondades del sistema y justificando en buena medida los problemas denunciados.

Un punto que fue destacado por algunos participantes en este cabildo tiene que ver con lo que en su momento se analizó en el sondeo de opinión ciudadana realizado para esta investigación²⁰⁹, y que está relacionado con el *grado de participación* de la ciudadanía y demás actores sociales en el desarrollo del mecanismo. Sobre todo se hace referencia a los representantes del pueblo, a los concejales, que por su ausentismo al cabildo no demuestran interés por el asunto y en cambio sí por la falta de compromiso con los ciudadanos, siendo un tema de gran sensibilidad social. Así lo dejaron ver tanto el defensor del pueblo, como uno de los mismos concejales, así:

Destacó el cabildo por tocar un tema tan sensible como el de la movilidad de Bucaramanga. Lamentó la poca participación de la comunidad, la ausencia de

²⁰⁹ GÓMEZ SUÁREZ, Jorge Luis. Documento: *La opinión ciudadana sobre el Cabildo Abierto en el Área Metropolitana de Bucaramanga*. Como un complemento indispensable de los propósitos y resultados de esta investigación, se realizó un trabajo de campo consistente en la aplicación de un cuestionario que pretendía sondear la opinión ciudadana acerca de los mecanismos de participación, y en especial el del Cabildo Abierto. Se aplicaron en total 444 cuestionarios entre los cuatro municipios del área, cuyos resultados fueron sistematizados y analizados.

*algunos concejales y de los alcaldes de los municipios del área metropolitana, como Floridablanca, Girón y Piedecuesta.*²¹⁰

*...Pide disculpas a la comunidad por la nula asistencia de los concejales porque es labor nuestra ponerle la cara a los problemas de la ciudadanía. Criticó abiertamente a la comunidad y los invitados al cabildo que parece no les interesa el tema, o puede ser la consecuencia de un gobierno municipal que los engaño durante cuatro años y que los problemas que tenía la ciudad hace 4 años, se agudizaron porque en el gobierno del alcalde Fernando Vargas Mendoza, no pasó nada.*²¹¹

Con lo anteriormente resaltado se evidencia la falta de participación y de compromiso, no solamente del pueblo, del ciudadano, sino de los mismos representantes del pueblo, de los mismos concejales, quienes por fuerza de un mandato constitucional y legal deberían estar atentos a los problemas sociales y a las buenas maneras político-administrativas para coadyuvar en la consecución de las soluciones del caso.

Para culminar con la referencia al cabildo del 15 de abril de 2011, la comisión accidental encargada de realizar la relatoría del mismo se dio a la tarea de plasmar a título de “conclusiones” lo siguiente:

1. Es necesario hacer un rediseño tanto en las rutas como en frecuencias, ampliación de la cobertura y expansión hacia los municipios del área metropolitana de Bucaramanga, por parte del SITM.

2. Ampliar la flota de servicio con la vinculación inmediata de los 100 buses que los operadores del sistema de transporte masivo se comprometieron a entregar y que llevarán a satisfacer en gran parte la creciente demanda de usuarios del sistema.

3. Aplicar la normatividad que para tal efecto contempla la ley en el proceso de chatarrización de los buses de servicio público convencional.

4. La Dirección de Tránsito deberá recuperar el espacio público de las vías invadidas a diario por vehículos en los diferentes sectores de la ciudad.

5. Ampliar la planta de personal operativo de la Dirección de Tránsito con el propósito de efectuar un estricto control vehicular en la ciudad, aplicando la normatividad que para tal efecto consagra.

²¹⁰ Intervención del Defensor del Pueblo Regional registrada en el acta del 15 de abril de 2011.

²¹¹ Acta del Cabildo Abierto del 15 de abril de 2011, Concejo del Municipio de Bucaramanga.

6. *Que la Secretaria de Infraestructura municipal establezca las medidas conducentes a la recuperación de la malla vial.*

7. *Que la Policía Nacional realice acompañamiento a la Dirección de Tránsito con el propósito de apoyar las labores encaminadas en lo de su competencia al cumplimiento de toda la normatividad.*²¹²

Como bien se puede observar, en este cabildo se aprecia en buena medida la magnitud del problema social que ha generado la implementación del Sitm en el Área Metropolitana de Bucaramanga. Son las voces de los ciudadanos, de algunas autoridades locales y los mismos representantes del pueblo (concejales), quienes presentan una realidad que sin lugar a dudas afecta de manera directa a los asociados.

De otra parte, surge la tendencia a comprobar lo que se manifestó respecto al alcance del *Cabildo Abierto* como mecanismos de participación ciudadana, en cuanto a que éste, tal cual está previsto en la Constitución Política de Colombia y reglamentado en las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, es usado como una herramienta similar a un *derecho de petición colectivo*.

Sin embargo, al tenor de la Ley 1757 de 2015 -que modifica lo contemplado en la Ley 134 de 1994 con relación al *Cabildo Abierto*-, las respuestas consignadas a título de conclusiones en el acta del referido cabildo del 15 de abril de 2011, hoy por hoy serían exigibles a quien comprometan para su ejecución. Determina la nueva normativa lo siguiente:

*Si las respuestas dadas por los funcionarios **incluyen compromisos decisorios**, estos serán **obligatorios** y las autoridades deberán proceder a su ejecución, previo cumplimiento de las normas constitucionales y legales.*²¹³ (Negrilla fuera de texto).

²¹² *Ibíd.*

²¹³ Art. 28, inc. final, de la Ley 1757 de 2015.

Este tema, consistente en la obligatoriedad de los compromisos adquiridos en un *Cabildo Abierto*, será detallado y analizado posteriormente.

- **CABILDO ABIERTO DEL 30 DE OCTUBRE DE 2012**

En este cabildo se repite la constante de los cabildos ya analizados (salvo el del 15 de abril de 2011), donde existe una multiplicidad temática que encierra los problemas de la comunidad, y dentro de ellos aparece casi que con timidez el del Sitm – Metrolínea. Con el ánimo de corroborar los planteamientos comunes respecto al desarrollo del sistema de transporte, se citan algunos de los apartes de dicho cabildo, así:

...pese que la zona norte de Bucaramanga representa el 25% de la población total de la ciudad, afronta graves problemas de movilidad y conectividad con el área metropolitana de la ciudad Bonita por la demora en la construcción de la doble calzada y el retraso de la implementación del sistema de transporte masivo en este sector.

Por parte de Metrolínea manifestó que en cuatro meses se contará con los rediseños del portal del norte y el inicio de la construcción del mismo y que en ocho meses ingresa el sistema de transporte masivo paralelo al avance de la construcción de la doble calzada, que con los recursos ahorrados al disminuir la construcción del portal, se invertirán los mismos en el mantenimiento de las vías alimentadoras en cada uno de los barrios para llegar al portal.²¹⁴

Para finalizar, en el texto de conclusiones de este cabildo se dispuso –como por lo general suele aparecer en los documentos que recopilan el discurrir de los cabildos– que una comisión del Concejo Municipal, o la misma mesa directiva, hará el “*seguimiento*” de lo estipulado en el cabildo, y que además se enviará copia de las conclusiones a la administración municipal para que tomen las acciones debidas.

²¹⁴ Acta del Cabildo Abierto realizado el 30 de octubre de 2012 en el Concejo Municipal de Bucaramanga.

- **CABILDO ABIERTO DEL 8 DE NOVIEMBRE DE 2012**

Este cabildo sobre “movilidad vial y peatonal” trata los temas propios del desplazamiento y circulación de los vehículos, así como de los transeúntes. Y claro, es absolutamente necesario al tocar estos temas mirar el que tiene que ver con la movilidad de las personas a través del sistema de transporte masivo, ya que el mismo constituye un punto fundamental de los temas enunciados.

Este cabildo fue subtítulo “EL DERECHO DE TODAS LAS PERSONAS A DISPONER DE LAS VÍAS PÚBLICAS, RESPETANDO A LOS DEMÁS Y ACTUANDO CON RESPONSABILIDAD”, con lo que se demuestra que el tema de movilidad estaría entrando en la médula cultural de la sociedad, ya no con medidas represivas, autoritarias y de estirpe netamente policivo, sino con una actitud propositiva que parte de la buena voluntad del ciudadano, de esa cultura ciudadana que tanto han pregonado los gobernantes en los últimos veinte años en Colombia, y para lo cual han realizado sendas campañas comunitarias en la construcción de una conciencia social acorde con la solución pacífica de los problemas que más les aqueja²¹⁵.

Para este cabildo se inscribieron treinta y siete (37) personas, quienes hicieron uso de la palabra y expresaron en relación con el Sitm lo siguiente, entre otras cosas:

Aborda el tema del sistema masivo de transporte Metrolínea, el cual en su criterio ha debido empezar por el norte de la ciudad, siendo este el sector en donde se concentra la mayor cantidad de población usuaria del servicio público de pasajeros; actualmente no cuenta con este servicio, por cuanto no ha generado la solución masiva de movilidad a este sector. Generándose (sic) así el transporte informal o mal llamado “pirata” para suplir esta necesidad en el norte de la ciudad y en las diferentes veredas donde tampoco se cuenta con el transporte formal.

²¹⁵ Como ejemplo a nivel nacional se tiene el plan de gobierno “Formar Ciudad” de Antanas Mockus, en su primer periodo como alcalde de la capital de Colombia (1994-1997).

...en su intervención nos habla de la falta del servicio de METROLÍNEA ha generado que el transporte pirata en el sector norte y las veredas sean de gran importancia, puesto presta (sic) el servicio mixto llevando sus mercancía (sic) a centro abastos y los transporta a altas horas de la noche.

...manifestó que el servicio de metrolínea es pésimo en las horas que no son pico, demorándose estos hasta media hora en pasar, por causa de este sistema se ha estado incrementando la venta de vehículos.²¹⁶

Luego de la intervención ciudadana, se reseña la que tuvieron algunos funcionarios de la administración municipal, así como los representantes de otros sectores gremiales y, en especial, el gerente de Metrolínea, quien manifestó:

Considera que metrolínea y movilidad son dos temas diferentes, que el transporte masivo debe ser respetado como transporte público en razón a que bus (sic) transporta 150 personas a diferencia de los demás transportes, aclara que el documento CONPES los faculta para tener un carril exclusivo...Actualmente metrolínea está transportando 150 mil pasajeros, que cuando llegue a los 360 mil pasajeros y cubrimiento en todos los puntos de la ciudad se reconocerá, (sic) como el transporte más importante.²¹⁷

Como resultado del cabildo se evidenció la inquietud generalizada de las personas que habitan el sector norte de la ciudad bumanguesa, quienes mostraron el inconformismo con la implementación del Sitm, desde la misma infraestructura de la estación norte que no se ha construido, la repavimentación de la malla vial y la disminución del servicio público informal. Se observó también que algunos de los concejales del municipio de Bucaramanga se unieron a la voz del pueblo en cuanto a la problemática, así como las consabidas explicaciones y excusas de algunos funcionarios de la administración municipal y los representantes del Sitm Metrolínea. De otra parte se pudo comprobar con la realización de este cabildo que existe un grave problema entre las empresas que intervienen en el proyecto: se alude a la empresa gestora (Metrolínea S.A.), las empresas operadoras (Metrocinco S.A. y Movilizamos S.A.) y la empresa

²¹⁶ Acta del Cabildo Abierto realizado el 8 de noviembre de 2012 en el Concejo Municipal de Bucaramanga.

²¹⁷ *Ibíd.*

recaudadora (Tisa S.A.), quienes se han visto afectadas mutuamente por la ejecución de los contratos suscritos en su momento para iniciar y desarrollar el proyecto, lo cual ya se ha tratado en acápite anteriores. Es pertinente resaltar que también se evidenció en este cabildo el ausentismo de algunos concejales y funcionarios de la administración municipal, quienes por fuerza y naturaleza funcional les correspondía asistir al cabildo, con lo cual se demuestra una vez más que no a todos compromete la situación, o no se quieren comprometer con la misma.

Como conclusión del recorrido documental que se hizo de los cabildos abiertos realizados en la municipalidad de Bucaramanga, se puede afirmar que de un total de treinta y dos (32) cabildos convocados y desarrollados (el primero del 10 de marzo de 2009 y el último el 24 de julio de 2014), en siete (7) de ellos se trató el tema del Sistema Integrado de Transporte Masivo – Metrolínea, destacándose el cabildo del 15 de abril de 2011, en el que el único tema fue la *movilidad ciudadana* y que fuera titulado: “CABILDO ABIERTO MOVILIDAD DE LA CIUDAD Y LA INFLUENCIA DE METROLÍNEA ”.

En los demás cabildos el tema del Sitm –Metrolínea, si bien es cierto que fue tratado con la participación de los ciudadanos y de las autoridades municipales, no tuvo la profundidad que sí se observó en el cabildo ya referido, por cuanto este tema iba ligado con otros de la cotidianidad problemática de las comunidades, tales como: ocupación del espacio público, inseguridad ciudadana, proyectos de infraestructura en educación, vías urbanas y rurales, recreación, vivienda y salud, el plan de ordenamiento territorial, programas de educación para población infantil especial, delincuencia en establecimientos educativos, administración de plazas de mercado, indigencia, control de erosión, concesión de agua y manejo del acueducto, alumbrado público, asistencia agropecuaria, servicios públicos domiciliarios, prostitución, parques, el metrocable, sobrepoblación de animales domésticos e impacto ambiental, el Sisben, la feria de Bucaramanga, el maltrato y abuso sexual en menores de edad y la ley de víctimas,

entre otros que se trataron tangencialmente en el desarrollo de la misma dinámica del cabildo.

Como se puede ver, el panorama en cuanto a las situaciones problemáticas que tiene la comunidad es bastante amplio y repetitivo. En cuanto al tema del Sitm-Metrolínea, las intervenciones de los ciudadanos en cada cabildo, así como la de los mismos concejales, llevó a que los responsables de dar cuenta los problemas enunciados se pronunciaran con respuestas que en algunos casos fueron explicativas, y en otros justificatorias.

Puede ser, tal y como se expuso en su momento, que de la manera como está estructurado el *Cabildo Abierto* desde el punto de vista legal, en su desarrollo el mecanismo tenga como utilidad fáctica la de ser un espacio de denuncia pública, de *peticiones colectivas* que instan a los administradores municipales para que se pronuncien sobre los problemas planteados, sus responsabilidades y las posibles soluciones sin trascender más allá sus efectos, sin que la efectividad de su utilización sea más incidente e incluyente que la sola advertencia pública. En otras palabras, un mecanismo netamente deliberativo. Precisamente por darse esta visión de lo que significa el *Cabildo Abierto* en términos prácticos.

Una vez analizados los cabildos abiertos el tema del Sitm-Metrolínea en el municipio de Bucaramanga, se hizo lo propio con el municipio de Floridablanca para seguir sumando a la intención de demostrar si el tema ha sido tratado con la intención de simplemente denunciarlo, o si por el contrario se llegó a conclusiones con visos de solución o si en verdad se solucionó el problema.

- Municipio de Floridablanca

En el municipio de Floridablanca el tema relacionado con el Sistema Integrado de Transporte Masivo – Metrolínea, aunque no ha sido muy tratado a través de cabildos abiertos, si ha sido objeto de discusión en el seno del Concejo Municipal, toda vez que al igual que como ocurriera con los municipios de Piedecuesta y Girón, allí el proyecto del sistema no fue tan fácilmente acogido por las autoridades administrativas del municipio, ya que desde su inicio existieron observaciones e inquietudes que con dificultad fueron absueltas. Para sustentar esta afirmación, se tiene que en el año dos mil cinco, en el seno del Concejo Municipal de Floridablanca se realizó un “FORO DE TRANSPORTE MASIVO”²¹⁸, y en el que participaron ciudadanos, representantes de Juntas Administradoras Locales, de sindicatos, de transportadores convencionales, de veedurías, de concejales, de la Asamblea Municipal Constituyente y de la empresa gestora Metrolínea, quienes con sus intervenciones coincidieron en que la propuesta del Sitm no estaba debidamente socializada con la comunidad ni con la misma corporación pública municipal, con lo que se podría evidenciar cierta improvisación del proyecto. Destacaron la arrogante posición del gobierno nacional, por cuanto éste ha llegado a manifestar públicamente que el proyecto del transporte masivo se adelantaría a pesar de las críticas y contradictores, posición que resultaba molesta para los representantes florideños.

En este foro se presentaron cifras respecto al aporte en dinero que estaría a cargo del Municipio de Floridablanca, y la de la manera como se irían a comprometer las vigencias futuras del municipio, lo cual se consideró como un hecho grave para las finanzas de la ciudad. De igual manera, y para respaldar la inconveniencia del proyecto, se sustentó el efecto de desempleo en los transportadores cuando se implementara el sistema, entre otros asuntos que resultaron sensibles para la vida social del municipio. De igual manera, por parte del representante de la empresa

²¹⁸ Acta del foro realizado el 15 de abril de 2005, en el Salón de Sesiones del Concejo Municipal de Floridablanca.

gestora Metrolínea se plantearon las bondades del proyecto, la realización de las obras de infraestructura y demás aspectos explicativos y justificadores del sistema. Al finalizar el foro, el presidente de la corporación pública tan sólo se limitó a dar los agradecimientos por la participación en el acto. Se encontró que no hubo conclusiones ni requerimiento alguno para satisfacer las inquietudes de la comunidad, dejando para esta investigación y a título de colofón, que llamar a juicio de responsabilidad administrativa, frente a un asunto de interés colectivo, no es nada fácil si no se formalizan estos encuentros públicos a través de un *Cabildo Abierto*.

Sin embargo, y para abonar al sentido de esta investigación, el panorama conceptual acerca del tema se apreció en el análisis que se hizo de las actas que se levantaron con motivo de un *Cabildo Abierto*, y en donde fue debatido el Sitm de manera puntual.

- **CABILDO ABIERTO DEL 22 DE OCTUBRE DE 2010**

Este cabildo fue titulado “MOVILIDAD Y TRANSPORTE MASIVO EN FLORIDABLANCA”, con lo que de entrada se evidenció la necesidad de tratar la situación problemática de manera singular, especializada, sin las mezclas temáticas que son de ordinario desarrolladas en la generalidad de los cabildos. Claro está que al inicio del cabildo se advirtió por parte de uno de los concejales promotores que también se iría a tratar el tema de “valorización”, habida cuenta del proyecto de construir algunas obras viales que se relacionan con el Sitm. El tema no solamente fue tratado en lo que correspondía al municipio de Floridablanca, sino que se extendió al Área Metropolitana de Bucaramanga en el entendido de ser un proyecto que tiene como cobertura el área (los municipios de Bucaramanga, Girón, Piedecuesta y Floridablanca).

Al cabildo fueron citados representantes de la administración municipal, de la empresa gestora (Metrolínea) y de la operadora (Movilizamos S.A.), así como de la Defensoría

del Pueblo. También participaron representantes de la Asamblea Departamental, transportadores del sistema convencional, representantes de los gremios y de la misma comunidad. Por parte de los ciudadanos se constató la inscripción de veinticinco (25), quienes integraron la lista de personas que tendrían la oportunidad de expresarse de viva voz en el cabildo. Se determinó que a cada participante inscrito se le concederían cinco (5) minutos para exponer su planteamiento.

De las intervenciones se destaca literalmente lo siguiente:

- ✓ *....sobre la situación de Metrolínea que ha entorpecido el transporte antiguo que daba un buen servicio.*
- ✓ *... pero Metrolínea les han dejado barandas inconclusas, andenes en mal estado, redes de servicios públicos al aire libre, separadores llenos de malezas y convertidos en basureros, y estas son algunas de tantas cosas que se presentan en Floridablanca.*
- ✓ *...Continúa diciendo que es presidente de la J.A.C. del barrio Villabel y han venido sufriendo las vicisitudes por Metrolínea...*
- ✓ *... porque Metrolínea se ha convertido en la vergüenza y en lo que no se debe hacer en un proyecto y ha tenido todas las dificultades habidas y por haber y los cuestionamientos de la comunidad y Floridablanca ha llevado la peor parte porque hasta en contratación se ha tenido dificultad. Agrega que hoy quiere que una de las conclusiones de este cabildo sea solicitar esa evaluación por etapas el proyecto y pedirle al ministerio de transporte, cámara de comercio y gobierno departamental y metropolitano **que así como presionaron a los concejales de Floridablanca para que aportaran más de 20.000 millones de pesos en vigencias futuras,** así tengan la capacidad de decir que el proyecto va de manera equivocada y no ha servido para mejorar el nivel de vida de los habitantes... cuando ofrecieron el proyecto iban hacer (sic) ciclorutas (sic), arreglo de vías, y a llevarnos a la modernidad de las mejores ciudades del mundo... y lo que hicieron fue empobrecer más a la comunidad porque quienes trabajan manejando bus ahora no tienen la posibilidad de ganarse la vida honradamente.²¹⁹*
- ✓ *...el problema de la congestión vehicular en la paralela occidental no es cuestión de presencia de tránsito, sino que desafortunadamente son problemas de Metrolínea, porque los sabios que formularon la reducción*

²¹⁹ Acta del Cabildo Abierto del 22 de octubre de 2010 correspondiente al Concejo Municipal de Floridablanca. Intervención de uno de los concejales del municipio de Floridablanca.

*de las vías le hicieron tres entradas de la autopista a la paralela occidental, pero ninguna de la paralela a la autopista*²²⁰

- ✓ *...que Metrolínea tiene unas frecuencias que demora de un vehículo a otro para transportar personas con discapacidad de 2 horas y en segundo lugar es que Metrolínea fue diseñado para la diagonal 15, atención de las clínicas especializadas está por la 27 y la 33 y significa un trasborde a un taxi y costos más elevados.*
- ✓ *...Metrolínea es una realidad y como tal tiene que aceptarla a pesar de las improvisaciones...*
- ✓ *...y estos cabildos son importantes y sienten las inquietudes de la comunidad y sus preocupaciones cuando hablan de transporte público regulado por el estado colombiano.*
- ✓ *... y es que el gobierno nacional prometió dos o tres intercambiadores en Florida, Girón y Bucaramanga y a ninguno le cumplió y el proyecto lo metieron en el área metropolitana y pusieron a la (sic) empresas colectivas y a Metrolínea también lo traicionaron porque lo metieron como ente gestor y tiene que sacar el proyecto adelante, y de esta manera el gobierno nacional metió el proyecto Metrolínea, pero también lo hicieron en Cali, Pereira, Barranquilla y Cartagena, y esta fue una política de estado...*

El objetivo de transcribir estos apartes del cabildo consiste en mostrar la situación desde la misma óptica de los ciudadanos y de los administradores municipales involucrados en el fenómeno, apostándole a una apreciación directa de lo que aconteció en el *Cabildo Abierto* citado.

Como conclusión de este cabildo se puede afirmar que tanto la comunidad como algunos de los concejales y transportadores se muestran críticos acerca de la forma como se ha desarrollado el proyecto del Sistema Integrado de Transporte Masivo – Metrolínea, el cual no es reflejo de lo que en su momento fuera prometido cuando se propuso el proyecto para su respectiva aprobación por el Concejo Municipal de Floridablanca, pues las obras de infraestructura y relacionadas con estaciones, vías, ciclorutas, rampas, puentes peatonales, semaforización , etc., han quedado muy rezagadas en la realización. De otra parte, la falta de un servicio eficiente de transporte

²²⁰ Ibídem. Intervención del director de tránsito y transporte del municipio de Floridablanca.

–considerando que las rutas no son suficientes, no cubren algunos sectores del municipio, y la frecuencia entre buses es muy extensa-, han desestimulado la utilización del sistema por parte de la ciudadanía, y además han contribuido a la proliferación del llamado “transporte ilegal o informal” entre vehículos particulares y motocicletas.

Así las cosas, para la fecha en que se llevó a cabo el *Cabildo Abierto* (octubre de 2010), la situación se tornaba crítica frente al futuro del Sitm-Metrolínea, pues los elementos a favor del proyecto no se veían tan claros. Eran más las críticas negativas al sistema que sus mismas bondades, que sus vislumbrados beneficios; era tanta la duda de la viabilidad del proyecto, que se alcanzó a pensar por los inversionistas en el fracaso del proyecto. Esta situación no era nueva para la comunidad residente en el área metropolitana, pues ya se estaba dando el caso similar en otras ciudades donde también se adelantaba un Sitm, como es el caso de Pereira y Cali.

A pesar de la situación antes descrita el proyecto siguió su desarrollo, y con posterioridad se dio cuenta de la ampliación de rutas, la relativa intervención en las vías, la construcción de estaciones y puentes peatonales y otras obras complementarias que pudieran reflejar un mejoramiento del servicio.

- Municipio de Piedecuesta

El tema del Sistema Integrado de Transporte Masivo – Metrolínea y su vínculo con el municipio de Piedecuesta no se aparta de la generalidad ya referida respecto a los municipios de Bucaramanga y Floridablanca, pues las falencias del sistema también se han detectado allí. El problema de la falta de cobertura en algunos sectores del municipio, la construcción de estaciones y portales suficientes para que los ciudadanos esperen y aborden los buses, las dilatadas frecuencias con las que pasan los buses, etc., hacen que el inconformismo social sea evidente, tal y como se demostrará a

continuación a partir de la realización de los escasos cabildos abiertos que se efectuaron para tratar la problemática.

- **CABILDO ABIERTO DEL 31 DE JULIO DE 2008**

Este cabildo se llevó a cabo en las instalaciones del Colegio Balbino García del Municipio de Piedecuesta, el cual inició a las ocho de la mañana (8:00 a.m.) con muy poca asistencia de las autoridades municipales y de algunos invitados al cabildo, al igual que de los representantes de la comunidad. Los temas listados para ese cabildo fueron: el transporte masivo, metrolínea y vías; servicios públicos; salud y educación; agua potable y saneamiento básico, y la contratación pública.

El número total de ciudadanos que se inscribieron para intervenir en la sesión del cabildo fue de sesenta y dos (62), quienes lo hicieron de acuerdo al interés por uno de los cinco (5) temas propuesto: *a) transporte masivo, metrolínea y vías; b) servicios públicos; c) salud y educación; d) agua potable y saneamiento básico, y e) contratación pública.* El número de ciudadanos inscritos que participaron específicamente en el tema del Sistema Integrado de Transporte Masivo - Metrolínea fue quince (15), quienes tuvieron hasta cinco (5) minutos como máximo para su intervención, y lo hicieron en orden cronológico de acuerdo al tiempo en que se habían inscrito²²¹.

Para resumir el tema problemático planteado, se citan las inquietudes de la comunidad que fueron recogidas y agrupadas por la “vocería” del cabildo, y que en orden se transcriben literalmente, así:

²²¹ La reglamentación del *Cabildo Abierto* se hizo a través de las Resoluciones N° 021 y 025 del 19 y 25 de julio de 2008, respectivamente.

1. *¿CUAL ES LA RAZÓN DE LA DEMORA DE LOS TRABAJOS DE METROLINEA, SOLAMENTE POR LLUVIA, FALTA DE PLANIFICACIÓN O...? (TRAMO PAPI QUIERO PILA PIEDECUESTA.*
2. *¿QUIEN RESPONDE POR EL INCREMENTO EN LA ACIDENTALIDAD CON OCASIÓN DE LAS OBRAS DE METROLINEA?*
3. *¿CON QUE SE VA A SOSTENER ECONOMICAMENTE EL SIETEMA DE METROLINEA?*
4. *¿EN CUANTO AL PROYECTO DE TRANSPORTE MASIVO, DENUNCIAMOS QUE NO FUE PLANIFICADO NI EN SU ESTRUCTURA TECNICA NI FINANCIERA.*
5. *¿CUAL ES EL PROCEDIMIENTO JURIDICO PARA QUE EL CONCEJO MUNICIPAL EXIJA EL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS EN LOS CUALES BASO SU ACEPTACIÓN EN SER PARTE DEL PROYECTO DE METROLINEA?*
6. *¿COMO ESTA DETERMINADO EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ALIMENTADORES, RUTAS, HORARIOS Y COSTOS?*
8. *SOLICITAR AL GOBIERNO NACIONAL A TRAVES DE LA ADMINISTRACION PUNICIPAL SE RECONSIDEREN LOS TERMINOS DE INGRESO DE PIEDECUESTA AL PROYECTO*
9. *DE TODAS LAS BELLEZAS QUE INCLUÍA EL PROYECTO CON EL QUE CONVENCIONERON A PIEDECUESTA DE ENTRAR A METROLINEA, CUANTAS SE MANTIENEN EN EL PROYECTO ACTUAL. QUIEN SERÁ EL RESPONSABLE DE LAS OBRAS COMPLEMENTARIAS. CUANDO SERÁN REALIZADAS. CUAL ES EL ÁREA DE LOS PREDIOS QUE SE VAN A ADQUIRIR EN LA ZONA. CUANTO CUESTAN.*
10. *PORQUE EN LA RESOLUCIÓN DEL COBRO DE VALORIZACIÓN NO SE RESPETO EL ARÍCULO 1° DE LA Ley 310 de 1996. PORQU SOLAMENTE EL TRAYECTO DE LA AUTOPISTA PIEDECUESTA FLORIDABLANCA PAGARA VALORIZACIÓN. PORQUE NO SE RESPETARON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD, PROPORCIONALIDAD E IGUALDAD EN LA ASIGNACIÓN DE LAS CARGAS ECONÓMICAS.²²²*

Por lo aquí transcrito, es dado colegir que el tema en su problemática fue planteado desde varios ángulos, con lo que se demuestra la inquietud generalizada por parte de la comunidad, ya que las denuncias gravitaron desde la simples rutas, los buses alimentadores, los horarios del servicio, el valor del mismo, las obras de infraestructura, la vías, las estaciones, y hasta la viabilidad del proyecto. No se debe pasar por alto que de las intervenciones se deduce también que el gobierno nacional

²²² La transcripción se hizo tal cual aparece en el documento original que reposa en la Secretaría del Concejo Municipal de Piedecuesta.

fue incisivo en la aprobación del proyecto por parte del Consejo Municipal, al igual que se pudo evidenciar cuando se analizó el tema del Sitm en el municipio de Floridablanca.

De la intervención ciudadana en el cabildo, y de los interrogantes reseñados anteriormente, en su momento estos interrogantes fueron remitidos a las autoridades municipales respectivas -así como a la empresa Metrolínea- para que por escrito se refirieran a las inquietudes formuladas por la ciudadanía. Desde la Secretaría de Planeación Municipal, la Inspección de Tránsito y Transporte del municipio, y la misma gerencia de la empresa Metrolínea, se remitieron a la Secretaría del Concejo Municipal de Piedecuesta las repuestas del caso, de cuya lectura se pudo deducir que las mismas no rompieron el tradicional esquema de ser explicativas y justificadoras, sin mayores reconocimientos hacia las críticas elevadas por los ciudadanos, ni mucho menos de responsabilidades frente a ellas.

- **CABILDO ABIERTO DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 2012**

Al continuar con el estudio del Sistema Integrado de Transporte Masivo – Metrolínea en el municipio de Piedecuesta, y el tratamiento que se le ha dado al fenómeno desde la realización de cabildos abiertos, para la fecha citada en el subtítulo se realizó el cabildo el cual se tituló “...Sobre la problemática del METROLINEA S. A. “sistema integrado de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros para Bucaramanga y su área metropolitana”²²³.

De plano se resalta que el documento soporte de la realización del cabildo tiene estructuralmente dos partes, lo cual le hace muy distinto de lo ordinario y cotidiano de estos textos que fungen de actas en las que se consigna los aspectos básicos del

²²³ Tomado del acta elaborada por el “Concejel coordinador del Cabildo Abierto”, fechada el 23 de noviembre de 2012.

cabildo (identificación de la corporación pública, de los asistentes, de la temática, de la resolución que lo reglamentó, la fecha, lugar y hora, entre otros). Este documento detalla lo siguiente así:

a) Una parte que trata de los *antecedentes* del tema: “ANTACEDENTES METROPOLITANOS, ANTECEDENTES NORMATIVOS, MARCO LEGAL, RAZONES DE HECHO Y DE DERECHO, PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES, CONTROL DE, ADVERTENCIA, FUNCIONAMIENTO SEGUNDA FASE, CONTROL POLÍTICO DEL CONCEJO MUNICIPAL”;

b) Otra parte que trata propiamente del cabildo, y que contiene: “POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, POSICIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO, POSICIÓN DEL PERSONERO MUNICIPAL DE PIEDECUESTA, POSICIÓN E LA CORPORACIÓN CONCEJO MUNICIPAL DE PIEDECUESTA, RESPUESTA DE LA EMPRESA METROLINEA S.A, RESPUESTA DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA AMB, CONCLUSIONES DEL CABILDO ABIERTO, PLANTEAMIENTOS DE SOLUCIÓN”.

De lo consignado en la primera parte del documento se destaca la acertada contextualización, no solamente del problema que se discutiría, sino de los antecedentes integrales del proyecto de transporte masivo, como son la referencia a la fecha en que se presentó la propuesta al Consejo Municipal, las normas que lo rigen, las instituciones nacionales y locales que intervienen, la iniciación del proyecto, los objetivos y compromisos del proyecto para con la población del municipio y las demás entidades públicas y privadas, y la constitución e intervención de la empresa gestora, la empresa operadora y la que iría a recaudar. Se observó la amplia documentación que se tuvo acerca de la situación, la cual fue expuesta en forma sucinta para la debida ilustración de quienes participaron en el cabildo. Se resalta:

✓ Que según el Art. 18 del Acuerdo N° 008 del 2000, el Concejo Municipal de Piedecuesta, denominado “Lineamientos de Ordenamiento Metropolitano”, estableció que:

...para poner en funcionamiento dicho sistema de transporte masivo metropolitano, se requeriría de una planificación, de la construcción de toda la infraestructura vial, corredores a utilizar, la promoción y gestión de la empresa administradora y la definición y el manejo de las rutas alimentadoras de dicho sistema por parte del AMB.

- ✓ El gobierno Nacional, de acuerdo a las directrices del Plan General de Desarrollo 2002 – 2006 denominado “Hacia un Estado Comunitario”²²⁴, y la generación de los documentos CONPES números 3298 del 2004 y 3370 de 2005, declaró como de “importancia estratégica” el “sistema integrado de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros para Bucaramanga y su área metropolitana”.
- ✓ De acuerdo al Convenio Interadministrativo del 20 de septiembre de 2005, suscrito entre el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, el Instituto Nacional de Concesiones – INCO, el Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB, y la empresa Metrolínea S.A., dichas entidades se comprometieron de manera individual a cumplir con ciertas obligaciones en aras de materializar el proyecto del transporte masivo. En el cabildo se destacó al respecto lo siguiente:

...con la finalidad de asegurar la movilidad del cien por ciento de los usuarios del área metropolitana de Bucaramanga, mediante la puesta en funcionamiento del sistema de servicio integrado de transporte masivo, en corredores exclusivos, con rutas troncales, pre-troncales, complementarias, dotadas con rutas alimentadoras y rutas complementarias convencionales, estaciones de transferencias, estaciones de parada, patios, talleres, portales, ciclo-rutas, terceros carrieles en ambos sentidos desde el barrio lagos II de Floridablanca hasta la bomba el molino del municipio de piedecuesta,...

- ✓ La aprobación e impulso que el Concejo Municipal de Piedecuesta hizo del proyecto a través de los Acuerdos números 009 del 23 de abril de 2005, 010 del 25 de enero de 2006, 021 de 2010 y 018 del 10 de septiembre de 2012, con lo que

²²⁴ Tomado de <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf>.

se dejó constancia en el cabildo que “PIEDRECUESTA, puede hoy demostrar que le ha cumplido a METROLINEA S.A.”.

- ✓ Existe un apartado que se tituló “INCUMPLIMIENTO EN LAS OBLIGACIONES”, en donde se resume precisamente el inconformismo de la administración municipal de Piedecuesta, así:

*“Le han incumplido al Municipio de piedecuesta, con la obligación de equipar, construir y terminar las obras de infraestructura necesaria e indispensable para la puesta en funcionamiento del “**sistema integrado de...**”, equipos y obras como la construcción en pavimento rígido del carril exclusivo de Metrolínea que no existe hasta Piedecuesta, del tercer carril que se encuentra construido a tramos, y la ciclo-ruta en ambos sentidos desde la estación en el barrio lagos II del municipio de Floridablanca hasta la Bomba el molino hoy hasta el sitio los Colorados del municipio de Piedecuesta obra que no se ha iniciado, construcción y/o arreglo de las rutas troncales, pre-troncales, complementarias, estaciones de transferencia, estaciones de parada, patios, taller, portales, que no existen en el casco urbano de piedecuesta, rutas alimentadoras, rutas complementarias y convencionales que no se han adecuado, de tal manera que no se ha podido asegurar el buen funcionamiento del SITM, se ha empeorado la movilidad de los usuarios del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros para Piedecuesta, por la falta de infraestructura y del equipamiento vial de movilidad.”*

- ✓ Se denuncia en forma directa la indebida intervención de una autoridad metropolitana y de la misma empresa operadora del sistema, en los siguientes términos:

*El Área Metropolitana de Bucaramanga,...en ejercicio de su función como autoridad pública de transporte en la jurisdicción, y ... representante legal de Metrolínea S.A., de manera coordinada e improvisada haciendo uso de su poder dominante, han puesto en operación y funcionamiento la segunda fase del “**sistema integrado de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros para Bucaramanga y su área metropolitana**”, ingresando al Municipio de Piedecuesta sin que se haya cumplido con la construcción de la obras principales y accesorias del componente de la infraestructura vial del Sistema de transporte masivo de Piedecuesta.*

- ✓ Haciendo eco de la intención con la que se convocó el *Cabildo Abierto*, también en el documento resumen se dejó constancia del interés que tiene la corporación

pública de coadyuvar en la queja colectiva de la ciudadanía frente al problema, al haber titulado su intervención como “CONTROL POLÍTICO DEL CONCEJO MUNICIPAL”. Allí se expresó en forma genérica de los incumplimientos en que han incurrido entidades como INVIAS, INCO, AMB y Metrolínea S.A., así como el señalamiento de la violación de derechos constitucionales del orden fundamental, económicos, sociales y culturales, y colectivos y del medio ambiente que afectan la vida social del municipio.

Una vez rescatado lo más importante de la primera parte del documento que fuera elaborado con motivo del cabildo, se hará referencia a la segunda que contiene propiamente las conclusiones del mismo, así:

- ✓ La posición de la administración municipal en cabeza del Alcalde fue muy clara, toda vez que resaltó el cumplimiento del municipio para con el proyecto del Sitm, al igual que el incumplimiento por parte del gobierno nacional y de las entidades locales.
- ✓ La participación de los veinticinco (25) ciudadanos que se inscribieron, de los cuales sustentaron veintidós (22), y que en esencia denunciaron las irregularidades del Sitm, así como en algunos casos las posibles soluciones. Se transcribe:

... la mayoría hizo énfasis en el mal servicio, la falta de planeación de Metrolínea, el derecho que como usuarios se tiene para elegir libremente el medio de transporte que más le convenga y fueron muy pocos los que presentaron propuestas de solución a mediano y largo plazo.

- ✓ De igual manera el documento síntesis menciona la intervención del Defensor Regional del Pueblo, quien avaló la posición de los ciudadanos en cuanto a las dificultades que ha tenido el desarrollo del proyecto; de la importancia que tiene el *Cabildo Abierto* como un mecanismo idónea para hacer efectiva la participación del pueblo y la incidencia en las determinaciones que le son de su interés; la

vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y el incumplimiento en que ha incurrido la empresa Metrolínea. A la par del Defensor del Pueblo se pronunció el Personero Municipal de Piedecuesta, quien de la misma manera coadyuvó con lo manifestado por el pleno de los ciudadanos, destacando “la forma avasalladora como quiso imponer el SITM en piedecuesta”.

- ✓ En el mismo sentido se apreciaron las intervenciones de algunos de los concejales, que en resumen manifestaron su inconformismo por la irregular y deficiente prestación del servicio público de transporte masivo, y la grave incidencia en la vida ciudadana de los habitantes del municipio de Piedecuesta. Al tenor se puede leer:

... Metrolínea debe abstenerse de seguir operando hasta que se cumplan los compromisos... El mayor accionista es el gobierno nacional, el que debe estar aquí pero nos dejó de lado y sí nos presiona con circulares y con herramientas oficiosas intimidando a los servidores públicos so pena de no aprobar para no entregar recursos al sistema y e que las obras se realicen. Así no se hace el ejercicio de la función pública. ... No hubo eficiencia para la II fase.

- ✓ Para resaltar, se tiene la intervención de la empresa operadora – Metrolínea S.A. en cabeza del gerente, quien manifestó reconocer las fallas en que ha incurrido la entidad como co-responsable del proyecto, así como la “voluntad de mejorar el servicio y de llenar las expectativas de los usuarios”. De la misma manera se enuncia la intervención de la directora del Área Metropolitana de Bucaramanga, quien manifestó la necesidad de integrar una “mesa de trabajo donde tenga participación la comunidad y que todo debe estar sustentado en estudios técnicos y en un diagnóstico para que lo que se acuerde tenga validez ante la Contraloría y la procuraduría... Hay que volver a planear el sistema para ponerle más el componente social.”
- ✓ En resumen, respecto a las denuncias y demás apreciaciones que se elevaron en el desarrollo del cabildo se tiene lo siguiente:

*No contar con la infraestructura civil y equipamiento vial, principal y accesorios necesarios e indispensables para prestar de forma adecuada y eficiente este servicio.... tales como la construcción en pavimento rígido del carril exclusivo de metrolínea que no existe hasta Piedecuesta, carril que se encuentra construido a tramos, de la ciclo-ruta en ambos sentidos, desde la estación en el barrio lagos II en el municipio de Floridablanca hasta la Bomba el molino hoy hasta el sitio los Colorados del municipio de Piedecuesta, obras que no se han iniciado y menos realizado, construcción y/o arreglo de la rutas troncales, pre-troncales, complementarias, estaciones de transferencia, estaciones de parada, patios, talleres, portales, rutas alimentadoras, rutas complementarias y convencionales que no se han adecuado... Nunca se socializó el funcionamiento de las rutas del Sistema... Nunca se socializó, individualizado y concertado con las empresas de transporte, el desmonte gradual de los trabajadores del transporte para evitar despido colectivo... Nunca se ha compensado el daño ambiental cometido como consecuencia de la construcción de las obras civiles...La segunda fase del sistema... fue puesta en funcionamiento al cien por ciento en piedecuesta sin tener ni contar con la suficiente y necesaria capacidad transportadora para movilizar de piedecuesta hacia el área metropolitana, cerca de 35.000 pasajes (sic) diarios... en su calidad de directora del Área Metropolitana de Bucaramanga ... y el Dr. ... en su calidad de agente Operador y titular del sistema integrado de transporte masivo, de manera negligente, terca y caprichosa al no aceptar la realidad y haciendo uso de su poder Dominante (sic) ordenaron de manera arbitraria y no gradual suspender el servicio de **transporte colectivo o convencional**, que de manera eficiente por no decir que excelente y durante u lapso de más de cincuenta años han venido prestando el servicio público de transporte colectivo o convencional de pasajeros con una **flota de aproximadamente 353 buses**, garantizándole a piedecuesta la adecuada movilización de sus ciudadanos... Situación con la cual se ha generado un ambiente general de malestar en la comunidad, perturbación del orden público, marchas, atropellos, protestas por el mal servicio prestado, ...personas a quienes se les está vulnerando sus derechos fundamentales y constitucionales, entre otros a la vida, a la igualdad, a la libertad de locomoción y desplazamiento, a la paz, a la tranquilidad, al debido proceso y derecho de defensa, por los tratos indignos, degradantes, inhumanos a que el pueblo piedecuestano está siendo sometido... Piedecuesta le ha cumplido al “sistema integrado de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros para Bucaramanga y su área metropolitana” METROLINEA S.A. y el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, el Instituto Nacional de Vías “INVIAS”, el Instituto nacional de Concesiones “INCO”, la Concesión vial los Comuneros, ... el Área Metropolitana de Bucaramanga y METROLINEA S.A. No le han cumplido a Piedecuesta.*

- ✓ Para finalizar, en el documento-acta se consagraron algunas de las soluciones planteadas por los participantes en el cabildo, las que se pueden resumir así:

integrar una “MESA de CONCERTACIÓN y/o AUDIENCIA PÚBLICA” con presencia de representantes de los distintos sectores y estamentos que intervienen en el desarrollo del proyecto; mejoramiento en la disposición y venta de las tarjetas del STM para facilitar la adquisición y recargas; la implementación de tarifas técnicas y diferenciales para el beneficio de discapacitados, estudiantes y adultos mayores; en tanto se cumplan el compromiso de integrar la mesa de concertación, que el servicio convencional de transporte siga operando en forma paralela por las rutas que no satisface el Sitm, para que en forma gradual se vaya desmontando, y de no darse las soluciones a corto y mediano plazo, en consecuencia interponer una “ACCIÓN DE GRUPO”.

Las conclusiones más relevantes que se podrían anotar respecto a este cabildo son:

- La sucinta contextualización del proyecto del Sitm y su desarrollo a lo largo del tiempo de ejecución.
- La identificación de los entes públicos y privados que intervinieron e intervienen en la propuesta y ejecución del proyecto.
- La identificación de los problemas que han suscitado la ejecución del proyecto, así como los directos responsables.
- La aseveración de ser el *Cabildo Abierto* uno de los mecanismos más idóneos que tiene la comunidad para hacerse escuchar, y del cual se aprovecharon la administración municipal y la mis misma corporación pública (Concejo Municipal de Piedecuesta), pues a través de él se hicieron las denuncias respectivas y se señalaron a los responsables de las fallas que hasta el momento (Noviembre de 2012, fecha en la que se desarrolló el cabildo).
- El planteamiento de alguna de las posibles soluciones a corto, mediano y largo plazo que se podrían tener en cuenta, contando entre ellas la de interponer una “acción de grupo” de no ser atendidas la solución de una concertación entre los responsables del proyecto, la administración municipal, la corporación pública y

la comunidad en general, con la debida y necesaria participación de los entes de control administrativo y social.

Como bien se puede ver, y por el conocimiento que a través de esta investigación se tiene sobre los diferentes cabildos abiertos realizados en el Área Metropolitana de Bucaramanga, éste es uno (y se podría afirmar que el único) que en su desarrollo experimentó la suficiencia estructural, institucional y práctica para que el mecanismo de participación ciudadana tuviera la importancia y alcance previsto deseado, más no realizado, por el legislador, puesto que a hoy se tiene que, por ejemplo, el servicio de Metrolínea no es exclusivo para el municipio de Piedecuesta, puesto que se está prestando el servicio de transporte urbano de personas de manera simultánea entre los buses del Sitm y los transportadores convencionales, aclarando que no es para todo el perímetro y rutas del servicio, sino para aquellas en donde el Sitm no puede cubrir y satisfacer, o que por conveniencia práctica resulta más favorable para la comunidad.

De igual manera, hoy se conoce que las obras de infraestructura que fueron comprometidas por las entidades del orden nacional y local -así como por la empresa gestora y los contratistas- no han sido ejecutadas en correspondencia con el proyecto inicial, ya que se evidencia tal incumplimiento en la construcción y/o arreglo de la rutas troncales, pre-troncales, complementarias, estaciones de transferencia, estaciones de parada, patios, talleres, portales, rutas alimentadoras, rutas complementarias y convencionales, según lo referido ya en el mismo *Cabildo Abierto* en comentario.

Así las cosas, y como conclusión parcial, en términos de efectividad de los *cabildos abiertos* realizados en el municipio de Piedecuesta, se puede decir que por los resultados habría una respuesta positiva de las entidades comprometidas con el proyecto, ya que el tema discutido logró la reflexión por quienes ostentan las facultades legales para tomar decisiones de cara al Sitm. Al oírse la voz del pueblo, de aquellos ciudadanos denunciadores de una situación irregular, aunada con la de algunos concejales, de funcionarios de la administración municipal y de los entes de control

locales, se llamó fuertemente la atención para que las autoridades metropolitanas (como es el caso del Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB, que tiene facultades legales para tomar decisiones en materia de movilidad y transporte masivo), hicieran eco de las denuncias y se comprometieran a procurar las soluciones que más le convengan a la comunidad.

- Municipio de Girón

Una de las grandes incógnitas del Sitm en el Área Metropolitana de Bucaramanga lo constituye el municipio de Girón, a pesar de haberse tendido como un desarrollo relativamente sencillo desde el inicio del proyecto de Metrolínea, puesto que dentro del diseño inicial las obras de infraestructura vial, de estaciones y accesos peatonales no representaban una inversión mayor que las proyectadas para cada uno de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Piedecuesta.

A pesar de que el proyecto de implementar el Sitm para el Área Metropolitana de Bucaramanga se tuvo en cuenta en el Documento CONPES N° 3298 del 26 de julio de 2004, con una inversión inicial que supero los cuatrocientos mil millones de pesos²²⁵, y en donde se plasmaron las ventajas del proyecto y su impacto positivo en las poblaciones que integran el Área Metropolitana de Bucaramanga, en lo que tiene que ver con el municipio de Girón su incumplimiento ha sido el más prolongado en el tiempo.

Para corroborar lo anterior, se acude a las manifestaciones elevadas por algunos de los actores del proyecto, así:

²²⁵ Al respecto se tiene: “El esquema de financiación propuesto estima un servicio de deuda para el SITM hasta por \$ 242.676 millones. Los aportes de la Nación al proyecto serán por un máximo de \$161.318 millones (66.5%), los Municipios del Área Metropolitana aportarán \$74.358 millones (30.6%), la Gobernación de Santander \$5.000 millones de pesos (3.1%) y el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) \$2.000 millones (0.8%). La distribución estimada de los aportes entre 2005 y 2015 se presenta en el Cuadro 4.”

*Luego de varios meses de retraso por las dificultades en la aprobación de las vigencias futuras, el **Gerente** de Metrolínea,... anunció que en los próximos días abrirá 11 licitaciones, la mayoría de ellas relacionadas con la ejecución de obras de infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Masivo. En este gran paquete de **proyectos** están, entre otros, el rediseño de los portales del Norte y de Girón, la construcción del Parque Estación de la UIS y la adecuación de las vías de las rutas alimentadoras de los cuatro municipios del área... Por otro lado, se destaca la construcción del puente peatonal del Rincón de Girón... Finalmente, también se contratará el rediseño de los portales del Norte y del Girón....*

De todos los municipios del área, el que menos problemas tiene es Girón, pues allí ya está adecuada gran parte de la infraestructura, incluyendo la pretronal de la carrera 26. Solo habría dos dudas en este municipio: la glorieta para el retorno de los buses en Bahondo y el Portal de Girón.²²⁶

Como se puede observar de lo transcrito anteriormente, la misma gerencia de la empresa gestora (Metrolínea S.A.) manifestó en el mes de noviembre de 2012 la necesidad de abrir las licitaciones para la construcción de las obras de infraestructura necesarias para que el Sitm pudiese operar en el municipio de Girón. Sin embargo, y muy a pesar de la noticia que podría ser alentadora en su momento, el Ministerio de Transporte intervino en el proceso licitatorio objetando tres de las once licitaciones anunciadas. Así se registró el hecho:

Las tres cuestionadas licitaciones públicas que tenían en el ‘ojo del huracán’ a Metrolínea, fueron revocadas por esa entidad tras la solicitud del Ministerio de Transporte... Se toma la decisión sobre la base de unos análisis de todo lo que se ha actuado, que aunque no tenía dudas de legalidad sí de transparencia, por eso tomé la decisión de prorrogar los procesos para dar esas garantías, y que no quede la menor duda sobre las actuaciones de Metrolínea. Esto no se trata de que lo que hicimos lo hayamos hecho mal, sino de que pensamos que lo podemos hacer mejor”, aseguró... gerente de Metrolínea.²²⁷

²²⁶ www.vanguardia.com/santander/Bucaramanga, publicación del 11 de noviembre de 2012.

²²⁷ www.vanguardia.com. “Metrolínea revoca licitaciones por solicitud de MinTransporte”, publicado el 25 de noviembre de 2012.

Los problemas de la implementación del Sitm han sido tan evidentes, que la misma Contraloría General de la República, así como las contralorías departamentales y municipales, ha elevado los respectivos *controles de advertencia* a los responsables de la ejecución del proyecto. Al respecto se transcribe:

El llamado lo hicieron los entes de control por tercera vez, tras identificar falencias recurrentes en el funcionamiento del sistema, que no solo está generando pérdidas por la falta de usuarios, sino también porque no se han cumplido los tiempos programados para la entrega de sus fases y posterior puesta en marcha. En esta ocasión, además del gerente de Metrolínea,... y de la directora del Área Metropolitana de Bucaramanga,... deberán responder al control de advertencia los alcaldes de Bucaramanga, Piedecuesta, Floridablanca y Girón, la Gobernación de Santander y los ministros de Transporte y Hacienda.²²⁸

“Hay atraso en las obras de infraestructura contempladas para el funcionamiento del Sitm consistentes en troncales, pretroncales, estaciones y portales de los Municipios de Piedecuesta, Girón y el Norte de Bucaramanga, que permitan la implementación total del sistema integrado de transporte Metrolínea... Finalmente, el control de advertencia hace un llamado a los ministros de Transporte y de Hacienda y a los alcaldes del Área Metropolitana por el atraso en las obras de infraestructura contempladas para el funcionamiento del sistema de transporte masivo Metrolínea.²²⁹

Se considera que con lo reseñado es suficiente para conocer la situación actual de la ejecución del proyecto en el municipio de Girón. A la fecha el Sitm no ha sido desarrollado según lo proyectado en el municipio, con lo que se notan las dificultades que se enunciaron anteriormente. Pero muy a pesar de la discutida situación, en el municipio de Girón no se ha realizado el primer *Cabildo Abierto* para discutir el tema por los ciudadanos. El tema problemático se ha debatido en algunas sesiones del Concejo Municipal -así como en reuniones informales de la comunidad-, pero no a través del mecanismo directo de participación ciudadana que lo constituye el *Cabildo Abierto*.

²²⁸ *Ibíd*em, publicación del 7 de julio de 2012.

²²⁹ *Ibíd*em.

La situación permite cierta curiosidad, pues el fenómeno de expectativa e insatisfacción de los ciudadanos y de las administraciones municipales ha sido común en los demás municipios del Área Metropolitana. Las protestas por un deficiente servicio público de transporte masivo son elocuentes, no solamente a través de los medios de comunicación en prensa, televisión y radio, sino a través de marchas, “plantones” y demás tipos de movilizaciones sociales que, en ocasiones, han llegado al extremo de disturbio y perturbación del orden público, en donde se han causado daños en las estaciones de buses y algunos paraderos.

Hoy, en el municipio de la *Villa de los Caballeros de San Juan de Girón*²³⁰, el Sistema Integrado de Transporte Masivo no está operando. Según lo comunicado por la empresa gestora Metrolínea S.A., la construcción de las obras completas de infraestructura para el municipio de Girón tienen como fecha de terminación y entrega la del año de 2015²³¹.

Como una conclusión general de este apartado, se considera que de los tres municipios en donde se realizaron cabildo abiertos para tratar el tema del Sistema Integrado de Transporte Masivo, tan sólo el cabildo del 3 de noviembre de 2012, desarrollado en el municipio de Piedecuesta, ha sido el que mayor impacto positivo refleja como consecuencia de haberse hecho el ejercicio participativo de los ciudadanos, pues de él surgieron nuevos compromisos por parte de las entidades municipales y metropolitanas, así como de la misma empresa gestora del proyecto y la operadora, sin olvidar los adquiridos por los transportadores del servicio convencional. Se dieron nuevos plazos para cumplir con las obras requeridas, aprobándose una transición con el fin de dar respuesta a las denuncias de la comunidad.

²³⁰ “San Juan de Girón es Monumento Nacional Fue fundada por Francisco Mantilla de Los Ríos el 15 de enero de 1631, bajo el nombre de *La Villa de Los Caballeros de San Juan Girón*, aunque hay personas que la llaman San Juan los Caballeros de Girón. Fue erigida parroquia en 1639.”. Tomado de la publicación “LA BITÁCORA”, Sociedad Colombiana de Arquitectos, Boletín N° 92, abril de 2010 (<http://www.scasantander.org/bitacoras/>).

²³¹ A febrero de 2016 no se han perfeccionado las licitaciones de las obras. En abril del mismo año tan sólo se están adelantando los estudios técnicos de la obra.

Por el contrario, en los cabildos abiertos de los municipios de Bucaramanga y Floridablanca, a pesar de haberse tratado el tema en forma similar, con muy similares causas y dificultades, así como con argumentos que pueden sumarse y dar el mismo resultado desde el punto de vista descriptivo del problema, se pudo evidenciar que los resultados fueron homogéneos en cuanto al impacto suscitado, ya que quienes tienen las obligaciones marcadas por el proyecto de resolver la situación se limitaron a dar explicaciones y justificaciones que desviarán la atención de dichas obligaciones, y que les diera los tiempos para que de manera muy lenta, y en ocasiones no muy acertada, respondieran en forma no planeada a los requerimientos de un servicio eficiente.

Y es en este punto donde se llega a la pregunta clave del asunto: ¿Es el *Cabildo Abierto* un mecanismo de participación ciudadana idóneo para dar con la solución del problema? Desde luego que la respuesta inicial podría ser que no; pero después de realizada la investigación de campo, al haber recopilado y analizado cada uno de los cabildos abiertos desarrollados en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, podríamos afirmar que si bien con la utilización del *Cabildo Abierto* no se ha logrado de manera rápida la solución de los problemas que arroja la implementación del Sitm, las voces han logrado eco en las instituciones del orden local, regional y nacional, que han permitido un seguimiento fiscalizador del proyecto con resultados medibles y determinados. Por lo menos se ha suscitado y concitado el interés general de los ciudadanos y de las autoridades locales, departamentales y nacionales, que lograron la movilización institucional para dar con las soluciones pertinentes.

Sin embargo, y a pesar de los logros alcanzados, de esta investigación se desprende que el *Cabildo Abierto*, tal y como está concebido en la reglamentación legal, puede tener una acción de mejora normativa que le permita ser más eficaz a la hora de resolver los problemas sensibles que afectan a la comunidad. En el siguiente acápite pasaremos a desarrollar la propuesta.

1.3. Los servidores públicos frente al tema

En este punto resulta interesante analizar la posición que los gestores de lo público tienen frente al *Cabildo Abierto*, no solamente desde la intervención teórica enunciada por la norma, sino desde las realidades sociales y político-gubernamentales que se evidencian en su participación. Es por ello que el tema será abordado en esos dos sentidos, sin descuidar otros colaterales puedan enriquecer la idea.

El tema del *servidor público* va unido al del servicio público y al de la misma administración pública, puesto que son coexistentes en la estructura de cualquier organización social. Ya desde los orígenes de la humanidad el hombre hizo de su hábitat un lugar organizado; si bien no como hoy se tiene en los estados modernos, si como una organización *sui generis* en donde existía un líder que orientaba dicha colectividad –se hace alusión a la horda, el clan, los grupos gentilicios y supergentilicios y a la tribu, entre otros con diferente denominación-²³². Todo debido a la necesidad que siempre ha tenido el ser humano de organizarse, de tener una visión supraindividual de sus intereses. Expresiones como *el hombre de Neanderthal*, el *Pitecanthropus erectus* y el *homo sapiens*, nos remontan a las formas primitivas de existencia humana y de interacción. Los arqueólogos y demás científicos, a partir de sus descubrimientos, deducen que estas especies tuvieron cierto tipo de organización comunitaria, a pesar de que en algunos periodos se mostraron extremadamente individualistas.

Se determina que solo hasta el año 6.000 a.c. se pudo evidenciar una forma de “gobierno” organizado que permitió al hombre desarrollar actividades de carácter colectivo que impactara en su *modus vivendi*. El jefe o líder del grupo realizaba actividades como la interlocución con extraños, el trabajo colectivo, los rituales y la guerra. Pero con el tiempo y las numerosas situaciones por atender y resolver, el líder

²³² GUTIÉRREZ, Chauhtemoc A. *Introducción a las ciencias sociales*, ed. Limusa, México 2004, p. 103 y ss.

encargaba a varias personas para que realizaran algunas de esas actividades²³³. Aquí se podría pensar del surgimiento de una especie de administración pública, en donde existen unos que gobiernan y otros que son gobernados, y por ende, unos que son representantes y otros que son representados; unos que están al servicio de otros para satisfacer algunas de sus necesidades como ocurre hoy, guardando desde luego las proporciones, con la estructura y funcionamiento de lo que conocemos como *Estado moderno*.

Lo anterior para significar que el ser humano siempre, desde sus inicios, nunca ha dejado de ejercitar lo que se conoce como administración de lo público, de las cosas que son de interés general y de beneficio colectivo, lo que le ha permitido evolucionar en las distintas instituciones sociales que conduzcan a obtener ese fin. La historia da buena cuenta de ello y nos muestra un sinnúmero de modelos, formas, calidades y estructuras de organización social que se han creado y experimentado para procurar que los pueblos tengan un desarrollo sostenible en el cumplimiento de los objetivos de cada comunidad, o lo que hoy llamamos *finés del Estado*.

Por ello lo que se denomina *servidor público* tiene gran importancia temática para esta investigación, por cuanto este rol tiene significativa injerencia en la relación Estado-ciudadano y, en particular, servidores públicos y participación ciudadana: funcionarios del Estado y *Cabildo Abierto* como lo veremos a continuación.

- El papel de los servidores públicos en la institución del Cabildo Abierto

Cuando en el Art. 9 de la Ley 134 de 1994 se establece que “El Cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras

²³³ GLADDEN, EDGAR NORMAN. *Una historia de la administración pública – De los primeros tiempos hasta el siglo XI*, Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1989, pp. 15 y 16.

locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.”, -lo cual se ratifica en la en Art. 22 de la Ley 1757 de 2015 al decir que “En cada período de sesiones ordinarias de las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o de las Juntas Administradoras Locales, podrán celebrarse cabildos abiertos...”- nos está indicando que los primeros interlocutores de la administración pública, del Estado, son los miembros de las corporaciones públicas (los diputados en las asambleas departamentales, concejales en los concejos municipales o distritales, y ediles en las juntas administradoras locales).

Se destacan en primer lugar a los integrantes de las corporaciones públicas, por cuanto son los representantes directos del pueblo²³⁴; aquellos que fueron elegidos para ser los iniciales voceros del sentir ciudadano; en quienes el pueblo confió para que representaran sus intereses²³⁵.

Para puntualizar el papel que deben desarrollar los servidores públicos en Colombia, es necesario mirar lo contenido en la misma Constitución Política. Tenemos varios artículos del texto constitucional que desde una perspectiva holística nos da esa visión en forma clara. Por ello las *autoridades* están instituidas para *proteger* a todas las personas en su vida, bienes, honra, creencias y demás derechos y libertades (Art. 2); la soberanía la puede ejercer el pueblo en forma directa o a través de sus *representantes* -aquí cabrían los miembros de las corporaciones públicas- (Art. 3); la *responsabilidad* de los *servidores públicos* por la omisión o extralimitación de sus funciones (Art. 6);

²³⁴ FERRAJOLI, LUIGI. *Principia iuris – Teoría del derecho y la democracia*, ed. Trotta, Madrid, 2011, pág. 166. El autor se refiere a la representación popular en los siguientes términos: “...aunque es bastante difícil, por no decir imposible, condensar en un preciso *mandat impérif* la voluntad de los electores, o incluso sólo de sus intereses y expectativas, y obligar al representante a satisfacerlos”; esto para diferenciar por el autor la representación política de la jurídica.

²³⁵ HAURIOU, ANDRÉ. *Derecho constitucional e instituciones políticas*, ed. Ariel, Barcelona 1980, pág. 248. Considera el autor, en el contexto de diferenciar a los representantes entre ser *censores* del gobernante o representantes del pueblo, al afirmar: “...ligada a lo que se denomina el régimen representativo, o sea, a un sistema de instituciones en el cual el pueblo no interviene para nada en el juego político cotidiano, ya que se encuentra “representado”, por regla general, por unos diputados electos reunidos en un Parlamento”.

todas las personas deben recibir el *mismo trato* por parte de las *autoridades* (Art. 13); el derecho de presentar a las autoridades peticiones respetuosas (Art. 23); la *responsabilidad* del Estado por los daños causados por sus *autoridades públicas* (Art. 90); la obligación de que las *autoridades administrativas* coordinen sus actividades para *cumplir* con los fines del Estado (Art. 119); algunos *impedimentos* para que una persona no pueda ser inscrito como candidato para un *cargo de elección popular*, ni ser elegidos o designados en un cargo público o celebrar contratos con el Estado, cuando ha sido condenado por ciertos delitos (Art. 122); las *clases* de servidor público (Art. 123); la *vigilancia* sobre las carreras de los servidores públicos que debe ejercer la Comisión Nacional del Servicio Civil (Art. 130); el carácter de ser servidor público de los *diputados* (Art. 299), entre otros.

Todo lo anteriormente enunciado por el constituyente se encuentra reglamentado por el legislador, en donde ya se sintetiza esa relación que necesariamente existe entre el Estado y los ciudadanos a través de sus agentes, a través de sus servidores públicos en general, y para que la administración de la *res pública* sea realice según los propósitos que tiene el Estado.

Por ello, cuando en las leyes que regulan el *Cabildo Abierto* se mencionan las corporaciones públicas ante las cuales se surtiría el ejercicio del mecanismo, queda claro que quienes conforman esas corporaciones están plenamente obligados con el ciudadano, no solamente en términos generales a proteger y hacer efectivos sus derechos, sino a propiciar que la participación de ellos en la vida del Estado sea una realidad²³⁶. Puntualmente la ley prevé, entre otras cosas, lo siguiente:

...Deberes de las administraciones nacionales, departamentales, municipales y distritales en la promoción de instancias de participación ciudadana

²³⁶ En la Ley 1757 de 2015, se contempla que las autoridades deben propiciar los espacios institucionales para que el ciudadano participe activamente en los asuntos administrativos a través de, por ejemplo, el Consejo Nacional y los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Participación Ciudadana y las Oficinas Departamentales, Distritales y Municipales para la Promoción de la 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;

b). Garantizar la participación ciudadana en los temas de planeación del desarrollo, de políticas sociales, de convivencia ciudadana y reconciliación, y de inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas;

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

e). 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;

f). 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;

g). Cumplir los compromisos a los que se llegue en desarrollo de las instancias de participación dentro de los plazos pactados en las mismas;

h). 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;

i). Llevar a cabo los ejercicios de consulta de manera amplia y deliberativa, 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;

j). Blindar el desarrollo de este tipo de ejercicios de la influencia de los actores armados ilegales o de otras fuentes de ilegalidad;

k). Propiciar las acciones pertinentes y necesarias de fortalecimiento de las capacidades institucionales de sus dependencias para garantizar el derecho a la participación ciudadana;

l). 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;

m). No conformar estas instancias con criterios políticos;

n). Brindar asistencia técnica y acompañar la cualificación de los debates ciudadanos, así como el fortalecimiento de las capacidades de quienes integran estas instancias;

o). Capacitar y promover a la ciudadanía en las formas eficiente y efectiva de presentar las denuncias sobre los diversos casos a que haya lugar, al igual de mostrarles las instancias competentes dentro del Estado colombiano para recepción de dichas denuncias.²³⁷

Es dado resaltar que en esta ley se consagran muchas de las acciones que deben emprender las autoridades de la República para que la participación ciudadana sea efectiva. Claro está que en algunos casos estas acciones se establecen en forma genérica al ser enunciativas, garantistas del derecho a la participación ciudadana, con la expectativa de poderse incorporar en la vida diaria de la administración pública; más exactamente, de los deberes del servidor público. Las acciones van desde la misma promoción, al acompañamiento, seguimiento, auspicio, protección, obligatoriedad, asistencia, respuesta, fortalecimiento y cultura de la participación ciudadana. Todo en el marco de un sistema que sea viable institucionalmente.

Las obligaciones de un servidor público en Colombia, de un funcionario público, están claramente establecidas en la Constitución Nacional, en las leyes y en los reglamentos²³⁸. Una de sus funciones básicas es garantizar a todas las personas el libre ejercicio de sus derechos (especialmente los derechos políticos), para cristalizar el mandato constitucional ya abordado: el de ser Colombia un Estado *democrático, participativo y pluralista*.

²³⁷ Art. 104 de la Ley 1757 de 2015.

²³⁸ Art. 123, inc. 2 de la C.P.: “Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”.

En la legislación colombiana existe una amplia gama de deberes del servidor público, la cual se concreta en la Ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario), como en el que a continuación se transcribe, y en el que se detallan algunos principios rectores que el servidor público debe observar para ejercer sus funciones, así:

*Art. 22. Garantía de la función pública. El sujeto disciplinable, **para salvaguardar** la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia **que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función**, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes. (Negrilla fuera de texto).*

De los deberes del servidor público, Art. 34, numerales 15 y 39:

*15. Ejercer sus funciones **consultando** permanentemente los **intereses del bien común**, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la **satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos**. (Negrilla fuera de texto).*

*39. Acatar y **poner en práctica los mecanismos** que se diseñen para facilitar la **participación de la comunidad** en la planeación del desarrollo, la concertación y la toma de decisiones en la gestión administrativa de acuerdo a lo preceptuado en la ley. (Negrilla fuera de texto).*

De las prohibiciones del servidor público, Art. 35, así:

*Omitir, retardar o no suministrar debida y **oportuna respuesta a las peticiones** respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento. (Negrilla fuera de texto).*

Aquí vale la pena resaltar que para el caso de los mecanismos de participación ciudadana, y en especial para el del *Cabildo Abierto*, la intervención de los gobernantes, miembros de las corporaciones públicas y demás funcionarios que deban actuar en el ejercicio del mecanismo es no solamente importante sino perentoria, en el entendido de que las acciones que se pudieran desplegar (como sería el caso del

reconocimiento de las firmas para su convocatoria) sean de estricto recibo y resolución por parte del servidor público competente. Esto, sin mencionar la obligación de dar respuesta a las inquietudes que se planteen en el cabildo.

Con este panorama de lo que significa la presencia de los servidores públicos en el ejercicio ciudadano de la participación, nos centraremos en los puntos concretos del *Cabildo Abierto*.

- Citación de servidores públicos al Cabildo Abierto.

Es de ley que frente a las inquietudes o quejas de los ciudadanos, el administrador público responda en los términos que normativamente se tienen en ejercicio de ese derecho fundamental de petición. En las leyes regulatorias del Cabildo Abierto este derecho se evidencia en forma clara y precisa, ya que se establece que por solicitud de los ciudadanos se pueden citar “a funcionarios departamentales, municipales, distritales o locales, con cinco (5) días de anticipación, para que concurran al cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo”. Esta citación es de tal importancia, que la misma norma establece la posible sanción disciplinaria -causal de mala conducta- si el servidor público no llegare a concurrir al cabildo y dicha renuencia sea sin justa causa.

En la Ley 1757 de 2015 este elemento podría impregnar de mayor eficiencia y eficacia al cabildo, pues a todo ciudadano le interesa que lo escuchen, que le oigan sus reclamaciones, problemáticas y necesidades. Se hace alusión a la parte final del Art. 22 que reza:

Es obligación del alcalde o gobernador, según sea el caso, asistir al cabildo abierto.

Y es que ese “asistir” es perentorio y directo; allí no hay salvedades mayores. Es más, si el alcalde o gobernador no llegaren a asistir, como quiera que hacen parte del estamento gubernamental como “servidores públicos”, ellos estarían en la condición prevista para los demás funcionarios de la administración pública que, habiendo sido citados al cabildo, no asistan. Establece la norma que “La desatención a la citación sin justa causa, será causal de mala conducta”²³⁹. La “mala conducta” en el servicio público, como bien se sabe, tiene implicaciones disciplinarias que como sanción pueden conducir a la destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por un tiempo. Pero superando esta situación, considero que en buena hora el legislador le impone al máximo funcionario del municipio o departamento la obligación de escuchar al ciudadano, de ponerle atención -así sea por la fuerza- para que conozca de viva voz su problemática, para que por sus propios sentidos observe lo que ese ciudadano tiene como necesidad y se motive a dar una solución. Este escenario se enmarca dentro del ideal positivo del mecanismo.

Abonando un poco más al tema, la Ley 1757 de 2015 en el Art. 27 no condiciona la citación de los *funcionarios*²⁴⁰ a que sea realizada por los “promotores o voceros” del cabildo, sino por la “ciudadanía” en términos generales. Claro está que la condiciona a que esa solicitud guarde relación con la convocatoria del cabildo al decir: “Por solicitud ciudadana derivada de la convocatoria del cabildo abierto conforme a esta ley, podrá citarse a funcionarios departamentales, municipales, distritales o locales”. En otras palabras, el requisito que asoma es lógico por intentarse mantener una coherencia entre los asuntos objeto del cabildo y las personas que por esa identidad temática deben comparecer a la sesión. Esto, aunado con la disposición ya mencionada acerca de la presencia obligatoria en los cabildos de los mandatarios departamental o municipal (gobernador o alcalde, según sea el caso), garantiza la presencia institucional y representativa de la administración.

²³⁹ Ver lo contemplado en el Código Único Disciplinario, Ley 734 del 5 de febrero de 2012, título II, libro N° 2, parte especial.

²⁴⁰ Se podría entender que el legislador se refiere a los servidores públicos encargados de ser administradores de lo público (empleados y trabajadores del Estado).

En este punto es preciso destacar que por las resultas de investigar los cabildos abiertos en los municipios que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga, en la mayoría de los casos se evidenció el ausentismo de los concejales. Esta actitud de indiferencia administrativa y política no es de buen recibo por parte de la ciudadanía, pues ella confía en que, por lo menos, en ese ocasional escenario democrático para ellos, sus representantes institucionales escuchen de viva voz las peticiones y planteamientos frente a las situaciones que le son de interés común. Este “cara a cara” no se debe entender como un espacio de confrontación personal, sino como una oportunidad de interacción política, comunitaria, de ideas claras y directas, de perspectivas sociales que en mucho nutren la función administrativa de los corporados.

En lo fáctico se da que, algunas veces, cuando se cita a un servidor público (por ejemplo: un secretario de despacho), y éste no concurre a la sesión del *Cabildo Abierto*, se excusa ante la corporación pública y por lo general envía a un subalterno para que lo represente. Este tipo de inasistencia del titular, o de asistencia indirecta en representación, no es de buen recibo por parte de la comunidad -más que de los mismos corporados-, toda vez que la capacidad explicativa del servidor público se ve disminuida al igual que la compromisoria para aportar a la solución del problema o de la queja planteada.

De otra parte, cuando los servidores públicos asisten y participan en el *Cabildo Abierto* dando respuesta a las inquietudes de la comunidad, dichas respuestas en ocasiones son puntuales y resolutivas del problema planteado, pero en otras son especulativas, difusas y carentes de compromiso. A título de ejemplo, y producto de esta investigación, se cita textualmente la respuesta dada por un secretario de despacho municipal al que se le indagó sobre las acciones en materia de ocupación indebida del espacio público, así:

Con relación al tema del espacio público el Secretario de Gobierno... reitera que es una situación bastante compleja entendemos que la problemática no solo es de la ciudad, de los barrios, sino también del mundo y que la misma pobreza hace que la gente acuda a utilizar el espacio público para trabajar; La administración Municipal está realizando a través de la Secretaria de Gobierno Municipal, lo que nos compete; que es trabajar fuertemente en la recuperación del espacio público de la ciudad y esperar si es posible que salgan proyectos para la reubicación de estas personas. La administración municipal tiene desde el Mes de Mayo del año 2008, toda una oferta institucional dirigida a los vendedores ambulantes: como es (Programas de Educación y capacitación en otras artes u oficios, para que hagan parte de los procesos productivos de la economía de la región; La administración propone la reubicación, existiendo actualmente casi 800 locales disponibles para los vendedores ambulantes e informales que quieran reubicarse, a los cuales se les da un acompañamiento y crédito para los mismo fin) . Pero estos programas el mismo gremio no ha facilitado desarrollar efectivamente estos programas.²⁴¹

Como se puede observar en el ejemplo citado, la respuesta dada denota una mezcla de justificación, de acciones realizadas y por realizar, así como un llamado de atención a los sectores sociales que deben responder a la solución en forma directa.

En conclusión, a pesar de conocerse por parte de los concejales y funcionarios de la respectiva administración del día, hora y lugar del cabildo, así como de los temas por tratar y de las personas citadas a comparecer como invitados o como supuestos responsables de la situación por discutir, la presencia de estas personas en el cabildo no se da en la medida en que debería ser. Consta en las mismas actas de los cabildos la moción elevada al respecto, elevada por algunos ciudadanos intervinientes en el foro, como por los mismos concejales y hasta los representantes de los entes intercesores de los derechos ciudadanos, como es el caso de la Defensoría del Pueblo. Por ello, la propuesta de modificación en este apartado apunta a que la obligatoriedad de la asistencia al cabildo por parte de los concejales y funcionarios citados sea endurecida, sea más exigente; que no se quede en la mera liberalidad de unos y otros, y que si se presenta algún impedimento para comparecer al cabildo, dicha excusa sea tramitada por ante la misma corporación y avalada o no por ella. Se pretende hacer

²⁴¹ Conclusiones del Cabildo Abierto celebrado en la ciudad de Bucaramanga, el día 24 de junio de 2010 (www.concejodebucaramanga.gov.co).

muy exigente la presencia de los directos involucrados en los asuntos que son de interés social, para que al conocer ampliamente la problemática planteada por los ciudadanos no se tengan mayores reparos para tomar las decisiones pertinentes, o para ordenar a quien corresponda que se actúe en la forma debida.

Por su importancia se reitera que la Ley 1757 de 2015 establece que a los cabildos deben asistir los alcaldes o gobernadores, según sea el caso, como representantes directos de la autoridad pública. Buen avance que de alguna manera recoge la inquietud planteada desde esta investigación. Sin embargo, la obligación de “asistir” no es garantía de lograr un resultado satisfactorio para la ciudadanía: se puede estar de cuerpo presente pero de mente ausente y, de responsabilidades, muy indiferente.

1.4. La posición de la comunidad

Comunidad es lo antiguo y sociedad lo nuevo, como cosa y nombre. [...] comunidad es la vida en común (Zusammenleben) duradera y auténtica; sociedad es sólo una vida en común pasajera y aparente. Con ello coincide el que la comunidad deba ser entendida a modo de organismo vivo, y la sociedad como agregado y artefacto mecánico.²⁴²

Sin mayores precisiones o discusiones ontológicas en este apartado de lo que significa comunidad y sociedad, hablar de *comunidad* es hablar de un grupo de personas que conviven en determinado espacio físico, que comparten situaciones de vida, que están dispuestas a conocer y asimilar la problemática y necesidades que tienen en común. Es por tanto que para la presente investigación el concepto que más se acerca a su contenido temático es el de *comunidad* más que el de *sociedad*, pues bien lo determina el autor citado al considerar que una *sociedad* puede aproximarse más a un ente que

²⁴² TÓNNIES, FERDINAND. *Comunidad y sociedad*, trad. José Rovira Armengol, Buenos Aires, Losada, 1947.

instrumentaliza los intereses colectivos, que a un grupo que vive, comparte y actúa la problemática que afecta el bienestar de todos, como lo es la comunidad.

Es por ello que para los objetivos de esta investigación, a esa *comunidad* se le indagó sobre el fenómeno de la participación ciudadana, de los mecanismos que se tienen para hacerla efectiva y, en particular, sobre el *Cabildo Abierto*. Lo que se mostrará es el análisis de un sondeo de la opinión ciudadana frente al tema, con lo que se pretendió enriquecer el planteamiento del problema, los objetivos y la hipótesis de la investigación, así como evidenciar desde esta arista la necesidad de modificar la normativa que regula el mecanismo.

1.5 Del sondeo de opinión ciudadana

Analizar los fenómenos jurídicos -como sucede con cualquiera otra disciplina- únicamente desde la perspectiva netamente teórica es válido y muy necesario, pues de esta manera se conoce lo estudiado desde la arista epistémica de ese saber disciplinar. Sin embargo, y en algunas ocasiones, inyectarle a ese análisis teórico el elemento fáctico -materializante y aprehensible- resulta importante en el transcurso de cualquier investigación. Para el caso que ocupa el presente trabajo se diseñó un instrumento con el formato sencillo de un cuestionario.

- La herramienta de consulta

El cuestionario elaborado tuvo como objetivo obtener de fuente primaria información que permitiera **conocer la percepción ciudadana** respecto al *Cabildo Abierto* como mecanismo de participación, dentro del abanico de los otros mecanismos que permiten similar intervención del pueblo en la vida social²⁴³.

²⁴³ GÓMEZ SUÁREZ, JORGE LUIS. Documento: *La opinión ciudadana sobre el Cabildo Abierto en el Área Metropolitana de Bucaramanga*.

La **población objeto** del instrumento estuvo integrada por ciudadanos (personas mayores de 17 años de edad) que aleatoriamente fueron abordados para que de manera libre y espontánea resolvieran el cuestionario. El **espectro geográfico** en donde se aplicó el instrumento fue la zona céntrica de cada uno de los municipios que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga (Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón).

El tipo de la muestra fue **probabilístico – intencional** y por **conglomerado aleatorio**, por cuanto las personas consultadas tuvieron la misma probabilidad de ser escogidas y se abordaron en forma casual. El **trabajo de campo** se hizo con personas (encuestadores) que antes de aplicar el instrumento, fueron informadas y formadas acerca de la estructura de la herramienta, el área, los temas que contiene y el propósito de la consulta, con el fin de minimizar el riesgo de incomprensión tanto del encuestador como de los ciudadanos.

El número de cuestionarios aplicados por cabecera municipal fue:

Municipio	Cantidad
Bucaramanga	266
Floridablanca	60
Piedecuesta	58
Girón	60
Total	444

La **digitalización de los datos** se realizó verificando la consistencia y calidad de la información. Posteriormente, y como **programa de salidas**, se elaboraron los cuadros y gráficas que permitieron presentar la información recopilada de manera clara y sistémica, con el fin de desarrollar un mejor análisis de resultados.

La consulta está clasificada como **personal estructurada – explicativa**, por cuanto su constitución está determinada con preguntas únicas que tienen respuestas también únicas, y con lo cual se quiere prever un fenómeno social hipotético. La uniformidad del cuestionario permitió que se pudiera estandarizar el resultado parcial y final, para así llegar a las conclusiones en forma más segura.

Es preciso decir que en el análisis de los resultados no se hizo remisión a los resultados de otras investigaciones por no encontrarse material para ello. Es decir, que en el desarrollo del estado del arte de esta investigación no se encontró documentación al respecto, puesto que trabajos de investigación sobre el *Cabildo Abierto* resultaron escasos, y los que se encontraron no contemplan sondeos de opinión ni percepciones como lo que aquí se va a tener en cuenta para enriquecer el trabajo.

Saber lo que la gente del común piensa en asuntos de participación ciudadana resultó ser muy interesante para esta investigación, por cuanto proporcionó datos cualitativos y cuantitativos que confirmaron algunas de las ideas-fuerza plasmadas en las preguntas de investigación y la hipótesis. A continuación se hará referencia de manera sintética a esa opinión ciudadana frente al tema.

- Conclusiones de los resultados

- ✓ Un amplio porcentaje de la comunidad conoce con alta precariedad los mecanismos de participación ciudadana que consagra la Constitución Política de Colombia en el Art. 103, así como lo reglamentado en las Ley 134 de 1994 (es decir, el “qué”). Igual ocurre con el conocimiento acerca de los propósitos de los mecanismos (esto es, del “para qué”), con lo que se evidenció un grado de ignorancia preocupante en una sociedad que dice ser “globalizada” a partir de la proliferación de los medios de difusión y comunicación, y de las nuevas tecnologías.

- ✓ Los encuestados dejaron en claro que el mecanismo más conocido es el *voto*, considerándose que su utilización es frecuente y que es el que mayor atención concita en los ciudadanos. Este resultado ratifica la premisa esgrimida por algunos, de ser Colombia un país más electoral que político. Además, se constató que el mecanismo menos conocido es la *iniciativa popular legislativa*.
- ✓ Los mecanismos con mayor grado de conocimiento por parte de la comunidad – salvando lo del *voto* ya expresado- son *el referendo* y *la revocatoria del mandato*, estimándose que tal conocimiento se debe a la reiterada utilización por parte de algunos actores políticos, que han visto estos mecanismos como ese canal oportuno para lograr trascender sus ideas y pareceres en aquellos asuntos que impactan en la vida social e institucional.
- ✓ El *Cabildo Abierto* como mecanismo de participación ciudadana es en alto grado desconocido por la comunidad. Del porcentaje que manifestó conocerlo, tan sólo una pequeña parte expresó saber de él en forma aceptable. Del número de personas que expresaron conocer del cabildo (un poco más de la cuarta parte) indicó que había participado en su iniciativa y desarrollo. Sin embargo, lo que a primera vista podría ser loable en el fondo no resultó así, por cuanto el porcentaje de personas que participaron en calidad de *intervinientes* fue aún más reducido, ya que de los que manifestaron haber participado en calidad de simples *asistentes*, fue la mayoría²⁴⁴.
- ✓ Se demostró la ineficiencia en la convocatoria del cabildo, pues la gran mayoría de los indagados dejó en claro la deficiente comunicación de dicha convocatoria,

²⁴⁴ Para esta investigación se entienden como “intervinientes” a los ciudadanos que en cualquiera de las etapas de desarrollo del *Cabildo Abierto* participaron activamente. De igual manera se entienden como “asistentes” a aquellas personas que tan solo se limitaron a estar presentes en el foro en donde se realizó el cabildo, sin hacer parte, por lo menos, del grupo de ciudadanos que se inscribieron e intervinieron de viva voz en el cabildo.

con lo cual evidenció una falla en la difusión del acto. Como consecuencia se mostró que el grueso de la población no pudiera intervenir en la realización del cabildo, limitando así su verdadero sentido eminentemente participativo y democrático.

- ✓ En cuanto a la pertinencia de los temas tratados en el *Cabildo Abierto*, un aceptable número de los cuestionados que participaron en el cabildo dejaron ver que los temas tratados fueron consecuentes con la problemática, demostrándose con ello que ese pequeño número de personas que participan activamente en la realización de los cabildo ven la bondad el mecanismo -por lo menos y de manera inicial- desde la oportunidad de expresar la problemática de los asuntos que le son de interés comunitario.
- ✓ El *Cabildo Abierto*, que como mecanismo de participación ciudadana tiene ese elemento único de permitir que el pueblo de viva voz *delibere* acerca de los asuntos que le son interesantes, que de manera argumentada exponga su punto de vista frente a la situación planteada sin más requisitos que el de inscribirse ante la corporación pública en la oportunidad debida, entregando un escrito-resumen de la futura intervención, que ofrece por este elemento característico un espacio de reflexión auténtico, diáfano y propositivo, merece incrementar su importancia desde la misma metodología de realización y consecuencias prácticas.
- ✓ La deliberación, como herramienta discursiva para llegar a consensos en el seno de la comunidad se erige como piedra angular en el *Cabildo Abierto* y le imprime ese sello de garantía para que la intervención de los ciudadanos por ante sus representantes y el mismo pueblo, tenga los resultados de por lo menos ser escuchados en relación con los problemas sociales que les aqueja. Con ello, la *democracia deliberativa* funde sus raíces en el centro de la comunidad y se hace visible para cualquier persona.

- ✓ De contera, la *democracia representativa* no deja su sitio privilegiado en las sociedades de corte incluyente, habida cuenta de ser necesaria en la vasta estructura del Estado en cuanto a la densidad poblacional. Sin embargo, esta democracia representativa, al estar ejercitándose el *Cabildo Abierto*, sufre una leve modificación y hasta sumisión por cuanto es la misma comunidad, los mismos que otorgaron el poder a otros, los que de cara a estos representantes exponen su parecer, su punto de vista frente a la situación problemática que ha de tener una solución. A través del mecanismo la misma sociedad les está recordando que su poder delegado se encuentra vigilado, está monitoreado, fiscalizado y, en esa oportunidad especial que brinda el *Cabildo Abierto*, han de aprovecharla para exigirles mayor compromiso y determinación cuando se les devela la situación problemática y las posibles soluciones.

- ✓ En cuanto a las dos variables analizadas (edad y nivel educativo), resultantes del cuestionario aplicado para conocer la percepción del pueblo acerca de los mecanismos de participación ciudadana, y en especial en lo relacionado con el *Cabildo Abierto*, se desprende que no por tener más edad un ciudadano conoce las diferentes formas en las cuales puede hacer presencia institucional y participar activamente. Por el contrario, parece ser que los jóvenes tienen mayor conocimiento de los mecanismos, pero también demostraron tener mayor indiferencia al momento de participar activamente en la realización de los mismos.

- ✓ A la par con la variable por edad, la educativa mostró que a mayor grado de formación académica es mayor el conocimiento ciudadano acerca de los mecanismos de participación. Sin embargo, con ello tampoco se garantiza que la participación activa del ciudadano se vea reflejada en la realización de estos mecanismos, ya que los porcentajes de este segmento por formación educativa se comportaron casi que de la misma manera que los de por edad y, en general, con los arrojados por el global del sondeo de opinión.

- ✓ Como una conclusión final de este apartado, del sondeo de opinión se desprende que un alto porcentaje de la población no conoce o conoce muy poco los mecanismos de participación ciudadana; que el más conocido de los siete mecanismos es el *voto*, seguramente por tener ese carácter tradicional en un país electoral como el colombiano; que después del voto, *el referendo* y *la revocatoria del mandato* son los mecanismos más conocidos por tratarse de temas muy mediáticos en los últimos años en Colombia, y que el menos conocido es el de *la iniciativa popular legislativa*. Ahora bien, en cuanto al *Cabildo Abierto* se demostró que el nivel de conocimiento es parecido al del sondeo global de los demás mecanismos, en donde algún segmento de la población indicó conocerlo. Pero cuando se indagó sobre la forma en que ese ciudadano participó en la realización del mecanismo, el guarismo porcentual regresó a su constante: no más de la décima parte de la población está familiarizada con el mecanismo.

En este informe final bien se pudo plasmar el análisis detallado de cada pregunta formulada con su respectiva variable, pero se estimó que tal evidencia fáctica podría simplificarse para la comprensión global del tema, tal y como se hizo.

2. Perspectiva sociológica de la participación ciudadana a través de los cabildos abiertos

Es preciso dar desde la perspectiva sociológica una mirada a la participación ciudadana en el ejercicio del *Cabildo Abierto*, en aras de enriquecer su análisis y propuesta de modificación. Es indudable que temas como los de la actividad política

del ciudadano tengan asidero en su comportamiento social, de lo cual también se ocupa la Sociología²⁴⁵ y, más exactamente, la Sociología Jurídica²⁴⁶.

Desde la Sociología Jurídica el comportamiento del ser humano parte de la individualización para llegar a la colectivización de sus acciones, generando resultados que bien pueden comprenderse y evaluarse desde esas dos aristas: la individual y la colectiva, puesto que siempre existirán elementos de comportamiento colectivo que emergen de una acción individual²⁴⁷. Por ello, y a título de ejemplo, quienes lideran un movimiento social están no solamente amparados en las percepciones comunitarias de lo que como problemática van a tratar, sino del perfil personal de ese líder. Miremos, v. gr., casos como el de Mahatma Gandhi (1869 – 1948) en la India, político, pacifista y pensador, quien fuera formado como Abogado en la University College de Londres, y que al ver las injusticias sociales de su pueblo lideró la independencia de su nación -que como colonia estaba bajo el influjo británico- ejercitando una filosofía revolucionaria a partir de la *no violencia*. Su estilo de vida personal lo transmitió a sus

²⁴⁵ En definición de la Real Academia de la Lengua Española, se entiende por Sociología la *Ciencia que trata de la estructura y funcionamiento de las sociedades humanas*. El Diccionario de Sociología Moderna de Thomas Ford la define como “*Disciplina intelectual que se refiere al desarrollo de un conocimiento confiable y sistemático acerca de las relaciones sociales, en general, y de los resultados de tales relaciones*” (Cita de Juan A. Hernández F. y José A. Lozano D., en su texto titulado *Sociología general y jurídica*, Colección Textos Jurídicos Universitarios –OXFORD, México 2011, p. 2). De igual manera el autor cita la definición de Max Weber, así: “*Ciencia que quiere comprender la acción social mediante una interpretación de la misma, explicando por esa vía la causa de su realización y de sus efectos*”(Ibí. p. 3).

²⁴⁶ Al igual que varios autores, Ramón Soriano no contempla una definición precisa de lo que significa la *Sociología Jurídica* o *Sociología del Derecho*. Estima que ... *La sociología del derecho puede ser definida con sencillez y amplitud a través de la interconexión de los dos términos en su nomenclatura: la sociología jurídica se ocupa de la influencia de los factores sociales en el derecho y de la incidencia que éste tiene, a su vez, en la sociedad...*(Tomado del texto *Sociología del derecho* de Ramón Soriano, Editorial Ariel S.A., Barcelona 1997, p. 17).

²⁴⁷ ...*Lo anterior es fundamental para comprender el tipo de relación que se da entre el hombre y la sociedad. Es una relación dialéctica en la que, por una parte, el hombre resulta ser un producto de la sociedad toda vez que sólo en sociedad el hombre desarrolla sus cualidades únicas, aquéllas que lo distinguen de los animales. Pero por otra parte, el hombre, al establecer relaciones con otros hombres crea también el ambiente social, es decir, construye su sociedad. El hombre es, al mismo tiempo, creador de la sociedad y creado por ella...*(Tomado del artículo titulado “*Cultura política, participación ciudadana y consolidación democrática en México*”, autoría de Armando Duarte M. y Martha C. Jaramillo C., Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. XVI, N° 46, Universidad de Guadalajara, México 2009, p.143).

seguidores y con ello fortaleció sus ideales y los de su pueblo para alcanzar el objetivo: ser autónomos e independientes.

Ahora bien, si observamos el *Cabildo Abierto*, no solamente desde la perspectiva normativa sino desde la sociológica, podemos decir que él tiene una riqueza social inocultable.

Si miramos el fenómeno dentro de los postulados básicos de la sociología, es claro que el *Cabildo Abierto* tiene plena representación práctica. ¿Qué motiva a la comunidad para actuar a través del *Cabildo Abierto*? Ya se ha manifestado desde la definición del cabildo que éste se establece para que el pueblo, de viva voz, plantee, analice y debata los temas que son de su interés en procura de obtener una solución. Aquí los elementos esenciales de la Sociología se dan: la causa y su efecto sociales. Se trata de una sociedad que tiene intereses comunes para presentar los problemas que le aquejan, y a la vez la intención de que esos problemas sean resueltos por quienes tienen la posibilidad, facultad y hasta obligación de hacerlo.

Teniendo en cuenta que la Sociología no se encarga de cualquier fenómeno social, sino de aquél que tiene sentido en la vida social²⁴⁸, debemos afirmar que en el *Cabildo Abierto* es fundamental la capacidad que despliegan los ciudadanos para hacer suya la situación problemática, considerarla que tiene plenos efectos en su vida comunitaria, detectar que las posibles soluciones están en manos de sus representantes, y que ellos, como pueblo, pueden ejercitar su soberanía y practicar la democracia directa a través del *Cabildo Abierto*.

²⁴⁸ Para el autor Óscar Correas, ...*la Sociología se ocupa, no de cualquier suceso que pueda atribuirse a un sector social, sino de acciones en las que sus autores ponen este ingrediente psicológico que es "dar sentido"* (Tomado del texto *Introducción a la sociología jurídica* de Óscar Correas, Ediciones Coyoacán S.A., México 1999, p. 24).

2.1. La intervención ciudadana.

Ahora bien, si vemos el *Cabildo Abierto* desde la perspectiva de la Sociología Jurídica con mayor razón se evidencia la importancia institucional que tiene el mecanismo, pues al entender que la Sociología aplicada al campo del Derecho produce la denominada Sociología Jurídica -o Sociología del Derecho para algunos-, en el caso del *Cabildo Abierto* esta fusión se destaca. Si bien es cierto que la norma reguladora del cabildo *prohíbe* que a través del mecanismo se puedan presentar proyectos de *ordenanza, acuerdo o resolución local*, no es menos cierto que éstas se puedan dar por los *compromisos* que se llegaren a establecer por parte de los servidores públicos que hacen presencia en el foro. De darse tal situación, es innegable que el cabildo como institución de participación ciudadana y de ejercicio democrático está impregnada de la Sociología Jurídica. El solo hecho de tener el pueblo la iniciativa de inmiscuirse en los asuntos del Estado a través del *Cabildo Abierto*; de poner todo el esfuerzo para que su voz sea escuchada y con ello calar en la mente de quienes los representan, es razón suficiente para considerar la importancia de la herramienta desde la Sociología Jurídica.

Al saber que desde el siglo XVIII la comunidad política está hablando de un modelo de Estado basado en el derecho, en la norma aplicable tanto a gobernantes como a gobernados, en donde el *imperio de la ley* se sitúa como la piedra angular de la convivencia social y del desarrollo institucional, es viable decir que el *Cabildo Abierto* como mecanismo de participación ciudadana *calificado* posee unos elementos en donde se demuestra la presencia del Estado, su actuar desde lo normativo, desde lo reglado jurídicamente. Miremos por historia el *Cabildo Abierto* se constituyó como aquel espacio social en donde *los vecinos* del lugar discutían los asuntos de interés colectivo y con ello producían normas de comportamiento social que aceptaban con plena conciencia para mejorar su situación. A la luz de la norma que reglamenta el *Cabildo Abierto* en Colombia este fenómeno se da, tal y como lo referimos en el acápite respectivo. Si la autoridad pública (servidor o funcionario público) se

compromete para con los ciudadanos en realizar alguna acción que proporcione la solución al problema planteado, la consecuencia jurídico-administrativa posible es que ese mismo ciudadano -o la misma autoridad estatal- pueda hacer efectivo dicho compromiso por los medios legales que se tienen para tal efecto, y así hacer *cumplir* los deberes del administrador público. Recordemos que al tenor del Art. 28 de la Ley 1757 de 2015 se estableció:

Si las respuestas dadas por los funcionarios incluyen compromisos decisorios, estos serán obligatorios y las autoridades deberán proceder a su ejecución, previo cumplimiento de las normas constitucionales y legales. (Negrilla fuera de texto).

Por ello, la intervención ciudadana en las políticas públicas a través del *Cabildo Abierto* es clara y hasta determinante, si se concibe el mecanismo como aquella oportunidad discursiva a la que puede acceder el pueblo y en la que están obligados a participar los regentes de la cosa pública y, además, cuando como resultado del ejercicio democrático se plantean algunos compromisos de obligatorio cumplimiento. Aquí el *poder soberano* del pueblo que bien contempla el Art. 3 de la Constitución Política de Colombia es evidente, pues aunque como está actualmente regulado el *Cabildo Abierto* (Ley 1757 de 2015), no alcanza para efectivizar plenamente esta participación e incidencia, sí posee algunos elementos que incitan a lograr el objetivo.

Es por lo anterior que desde esta investigación se plantearán algunas modificaciones de las normas vigentes que reglamentan el *Cabildo Abierto*, y que pretenden darle mayor fuerza para que no solamente sea eficiente su realización, sino que sea efectivo en la resolución de la problemática social que se descubre a través de él. Los ciudadanos, cuando por la ley se les invita a participar de los asuntos de interés general y se les proporciona las herramientas para sentir que el Estado y el legislador se preocupan por su cotidianidad, de seguro que aprovecha los espacios y hace de su compromiso constitucional un mandamiento: *...Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país* (Art. 95, num. 5 de la C.P.).

2.2. Perspectiva socio-cultural.

Bien se sabe que la palabra *cultura* per se dice mucho y a la vez muy poco, pues su definición en ocasiones se muestra concreta y en otras abstracta. Expresiones como *su cultura, tiene cultura, es cultural* o similares, lo que denotan es una situación o un estado de cosas pero no la definición de la situación o de las cosas; con dichas expresiones se quiere dejar sentada una perspectiva, una percepción de las personas o de las cosas.

Sin embargo, y con la intención de no menospreciar las ideas de un sinnúmero de especialistas en la materia, acogemos la definición que parece tener mayor utilización académica. Nos referimos a la expresada por el antropólogo Inglés Edward Burnett Tylor (1832-1917), así:

La cultura o civilización, tomada en su sentido etnográfico amplio, es ese todo complejo que incluye conocimientos, creencias, arte, moral, costumbres, y todas las demás capacidades y hábitos adquiridos por el hombre como miembro de una sociedad. La condición de la cultura entre las diferentes sociedades de la humanidad, en la medida en que es capaz de ser investigada sobre principios generales, es un tema apto para el estudio de las leyes del pensamiento y de la evolución humana.

Y para complementar la anterior, es posible contrastar esta definición con la declaración que la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO hizo en el marco de la *Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales*,

...la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias y que la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el

hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden.

Consideramos que con la declaración transcrita, las palabras que siguen pueden tener el carácter de innecesarias. Sin embargo, y para el tema central de esta investigación, se resalta de ellas la identidad colectiva que se genera dentro de un grupo social cuando decide compartir un espacio, unos valores, creencias, compromisos y demás aspectos que cohesionan a los *individuos*.

Desde esta óptica no cabe la menor duda que el *Cabildo Abierto* por sí mismo tiene la capacidad de incluir, entrelazar, estrechar ideológicamente a las personas que conviven y que soportan alguna necesidad social. Con la problemática al descubierto y el interés por solucionarla, los ciudadanos se unen y comparten posiciones para buscar la mejor estrategia en procura de lograr esa acertada solución. Observemos que en ocasiones, al no existir el nexo vinculante entre ciudadanos por las vías democráticas, participativas y pluralistas, la vía de hecho hace presencia con las consecuencias funestas que en algunos episodios empañan el real sentir social.

Un solo ejemplo ilustra el planteamiento: hoy en Colombia cerca de 44 municipios definen la explotación minera a través de *consultas populares*. Esta fue despejada por la Corte Constitucional en reciente sentencia de unificación. Dice la Corte:

*Esos primeros casos evidenciaron el impacto multidimensional de la minería y las tensiones que suscita en el contexto de la nueva Constitución, como, recientemente, lo advirtió la Sentencia C-389 de 2016. Las controversias que, en lo sucesivo, ha analizado esta corporación en sede de revisión de tutela sobre el tema han permitido constatar el alcance de las transformaciones sociales y espaciales que comporta dicha actividad, ejercida en condiciones de formalidad o de informalidad, y el desafío que supone para las autoridades estatales adoptar las medidas adecuadas y oportunas para evitar que redunden en la vulneración de los derechos fundamentales y colectivos de las personas y de las comunidades que podrían verse afectadas por ese tipo de proyectos....La Corte, sin embargo, ha reconocido **que la participación ciudadana, erigida por la Constitución a la categoría de fin esencial del Estado, debe garantizarse en todas las etapas del***

proceso minero...la Corte ha reiterado la necesidad de garantizar la disponibilidad de espacios de participación efectivos que permitan que los ciudadanos y las comunidades étnicamente diferenciadas –estas últimas, por vía de la consulta previa- accedan a información completa sobre las repercusiones ambientales, sociales y culturales de los proyectos y puedan pronunciarse sobre los mismos. ²⁴⁹ (Negrilla fuera de texto).

Se observa que cuando el pueblo, o por lo menos la mayoría, tienen propósitos comunes que los identifica, las fuerzas discursivas se unen para buscar ante las autoridades estatales la solución a sus problemas. De ahí que se predique una identidad cultural para la prosperidad de estas reclamaciones de derechos colectivos y, que en algunos casos, desde luego parten de los individuales pero que afectan a la comunidad en general, o parte de ella.

Y en aras de reforzar la importancia que tienen los mecanismos de participación ciudadana en Colombia, resaltamos lo que la Corte Constitucional expresó en el fallo citado al recordar que la Constitución Política de Colombia eleva a la categoría de *fin esencial del Estado* la participación de los ciudadanos. Como fin del Estado de carácter esencial, la participación ciudadana se considera piedra angular de la democracia en todos los sentidos y en todas las dimensiones, toda vez que ella es base fundamental para la realización de los propósitos que se tienen en un modelo de Estado Social de Derecho, como el colombiano. Por ello la misma Corte declara:

Además, el modelo democrático participativo redimensiona las relaciones existentes entre el ciudadano y el Estado²⁵⁰, al menos, en dos sentidos. El primero tiene que ver con la elección de sus representantes y el segundo con la participación activa en la toma de decisiones colectivas por medio de mecanismos de participación ciudadana.²⁵¹

La *toma de decisiones colectivas* la entendemos no solamente desde el plano de la participación ciudadana a través del sufragio, sino que la concebimos desde la

²⁴⁹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU - 133 del 28 de febrero de 2017.

²⁵⁰ En este mismo sentido se pronunció esta Corporación en la sentencia T-1337 de 2001.

²⁵¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-379 de 2016.

intervención dialogada, discursiva, deliberativa que tiene el pueblo de cara a sus gobernantes.

Si por cultura entendemos las formas que adopta una comunidad para lograr su identidad grupal, podríamos decir que el *Cabildo Abierto* es el escenario ideal para redescubrir y ampliar esa identidad social.

Ahora bien, no podemos culminar este punto sin hacer mención de la incidencia que en los asuntos democráticos y participativos tiene la educación, sin la cual no es posible mejorar la conciencia ciudadana frente a su interacción político-administrativa para co-construir las políticas públicas que les cobije y que puedan traducir en acciones concretas por parte de los gobernantes.

-De la pedagogía ciudadana

Siempre es necesario evocar el pensamiento de algunos personajes que de alguna manera han incidido en nuestras vidas y en las de los pueblos. Algunos de ellos se refieren a la educación así:

Tan solo por la educación puede el hombre llegar a ser hombre. El hombre no es más que lo que la educación hace de él. Immanuel Kant (1724 – 1804).

La educación es el arma más poderosa que puedes usar para cambiar el mundo. Nelson Mandela (1918).

La única defensa contra el mundo es un conocimiento perfecto de él. John Locke (1632 – 1704).

Donde hay educación no hay distinción de clases. Confucio (551 – 478 AC).

Dime y lo olvido, enséñame y lo recuerdo, involúcrame y lo aprendo. Benjamín Franklin (1706 – 1790).

Todas las anteriores reflexiones tienen por sí peso específico e interpretaciones sin fin. Cada una de ellas nos muestra su rasgo característico en el que se funda. Sin embargo, consideramos que la última enunciada se acerca a la perspectiva que aquí se quiere resaltar, toda vez que en ella se evidencia un salto cualitativo de la actividad educativa. Nos referimos a que según su autor, el ideal del proceso formativo no se agota con el sólo hecho de informar, sino que trasciende a lo que algunos pedagogos tipifican como el *aprender haciendo*. Para ello se cita al filósofo y educador norteamericano John Dewey (1859-1952), quien como reacción al modelo pedagógico *tradicional* planteó la denominada *escuela nueva*. En palabras del profesor Alexander Ortiz, y refiriéndose a Dewey, detalla:

*Su método se basa en que el alumno tenga experiencias directas, que se le plantee un problema auténtico, que estimule su pensamiento, que posea información y haga observación; que las soluciones se le ocurran al alumno y que tenga oportunidades para comprobar sus ideas*²⁵²

Por lo anterior, pareciera que los citados pedagogos hubiesen escrito sus planteamientos para que impactaran en el tema de esta investigación. Bueno, es una simple vanidad. Pero si miramos la traza que se hace de lo que significa el modelo pedagógico de la referida *escuela nueva*, no cabe la menor duda que allí se puede instalar el ejercicio del *Cabildo Abierto*. Observemos por qué: si se trata de *experiencias directas*, en el cabildo se da con la intervención ciudadana desde la convocatoria y hasta la realización del foro; si se *plantea un problema auténtico*, en el cabildo se requiere de someter al análisis y deliberación los asuntos que le interesan a la comunidad, en donde por lo general sobreviene de un problema; que se *estimule su pensamiento*, es indudable que las consideraciones para solicitar y realizar el cabildo requiere de una actividad de la inteligencia humana; que *posea información y haga observación*, en el cabildo se necesita de una participación informada y experimental de los ciudadanos con el fin de efectivizar la deliberación; que las posibles *soluciones*

²⁵² ORTIZ O., ALEXANDER. *Modelos pedagógicos y teorías del aprendizaje*, ediciones de la U, Bogotá 2013, p. 117.

se le ocurran al alumno (ciudadano para este caso), es una tarea que en ocasiones se da en el cabildo por cuanto por lo general se esperan esas soluciones de los gobernantes; y que ese ciudadano tenga las *oportunidades para comprobar sus ideas*, es una consecuencia importante dentro del desarrollo del mecanismo en cuanto al monitoreo, el seguimiento que desde la veeduría ciudadana se debe hacer para calificar la acción gubernativa.

Ya se estableció en Colombia por el constituyente de 1991 la obligación de desarrollar la instrucción constitucional desde las aulas de clase en los distintos planteles educativos, sean estos del orden público o privado. Pero no solamente enuncia en términos generales la *pedagogía constitucional*, sino que puntualiza la obligación de fomentar *prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana*²⁵³. En precepto constitucional está exigiendo a los educadores -a quienes tienen la responsabilidad de formar los futuros ciudadanos de éste país y, con ello, los gobernantes- la realización de acciones tendientes a fortalecer los pilares esenciales de una democracia pulcra, plena, auténtica: los principios y valores de la participación ciudadana.

En este sentido transita la Ley 1757 de 2015, cuando además de conminar al control y seguimiento de la participación ciudadana, establece unos *incentivos* para las entidades territoriales que promuevan dicha participación.

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). Créase el premio nacional a la Participación Ciudadana, el cual será otorgado anualmente por el Ministro del Interior a la experiencia más relevante de participación en el país;

²⁵³ Artículo 41 de la Constitución Política de Colombia.

b). Semestralmente, en el espacio institucional del Ministerio del Interior, se realizará una edición especial dedicada a presentar una experiencia exitosa en materia de participación, con la participación del ciudadano o grupo de ciudadanos que ejecutó la experiencia de participación exitosa;

c). Se otorgará anualmente el Premio Nacional al Fomento Estatal de la Participación Ciudadana, evento que será transmitido por el Canal Institucional, al alcalde y gobernador del país que más se destaquen por su apoyo y práctica a experiencias de participación ciudadana y por el desarrollo exitoso de ejercicios de presupuestación participativa. En la misma ceremonia se otorgará anualmente el Premio Nacional al Fomento Empresarial de la Participación Ciudadana con el fin de resaltar el esfuerzo de Responsabilidad Social Empresarial que se haya destacado en el fomento de la participación y la generación de capital social;

d). Declárese la semana nacional de la participación ciudadana que se celebrará cada año en el mes de febrero, con actividades educativas, artísticas, culturales, actos cívicos sociales, políticos y jornadas de rendición de cuentas;

e). Los municipios que promuevan la participación ciudadana y ejercicios de presupuestación participativa, obtendrán un puntaje adicional en el análisis de desempeño integral de los municipios, de acuerdo a los parámetros que establezca el Departamento Nacional de Planeación.

Premios individuales e institucionales, la utilización de espacios televisivos del Estado para la difusión de las buenas prácticas participativas y hasta la declaratoria de una *semana nacional de participación ciudadana* son prueba fehaciente del interés que desde la institucionalidad estatal se tiene para fortalecer la intervención ciudadana en los asuntos públicos. Todo esto hace parte de esa pedagogía constitucional requerida para hacer del Estado colombiano un Estado verdaderamente democrata, participativo y pluralista.

Estos procesos y procedimientos, con el tiempo y la dedicación necesaria, irán acrecentando la *educación ciudadana* en materia de participación social y, con ello, se va modelando una *cultura ciudadana* que genere mayor interés del pueblo por las

cosas que les afectan y que forjan una *conciencia ciudadana* para alcanzar los fines del Estado que tanto se reclaman.

A continuación detallaremos las deficiencias de las que adolece al *Cabildo Abierto* y que son producto de esta investigación.

3. Deficiencias del Cabildo Abierto como mecanismo de participación ciudadana.

En varios momentos hemos tratado algunas deficiencias del *Cabildo Abierto*. Consideremos que para desarrollar a plenitud el capítulo siguiente sobre un *Cabildo Abierto Renovado*, es indispensable sintetizar esas falencias que acusa el mecanismo de participación ciudadana, las cuales tienen dos fuentes: la normativa y la práctica. Es posible que por unidad de materia en algunos apartes analizados se trate simultáneamente la falencia normativa y la fáctica, y en otros nos refiramos por separado a cada una de ellas.

Para la época en que se desarrolló esta investigación, el referente normativo y jurisprudencial sobre el *Cabildo Abierto* fue la Ley 134 de 1994 y la Sentencia C-180 del mismo año. Hoy, y antes de la revisión final para la entrega de la tesis y consecuente envío a los honorables jurados, surge la **Ley 1757 del 6 de Julio de 2015** con la respectiva sentencia de revisión constitucional, **la C-150 de 2015**, lo que nos permite hacer un análisis contrastable de lo que se tenía antes de estos nuevos referentes, así como una perspectiva de lo que se puede dar a partir de la implementación práctica de la nueva normatividad.

Es necesario manifestar que desde la vigencia de la Ley 1757 de 2015 y hasta la fecha, se han reducido notoriamente el número de cabildos abiertos realizados en el Área Metropolitana de Bucaramanga. No podríamos afirmar que dicha disminución se debe a los postulados de la nueva Ley 1757 de 2015, en donde tiene relevancia diferencial con relación a la anterior normativa la de conminar a las administraciones locales a cumplir con los compromisos que adquirieran en las resultas del cabildo respectivo. Confirmar tal situación requerirá de otra investigación.

Para cohesionar desde el inicio y hasta el final las deficiencias del mecanismo, el análisis lo haremos en el itinerario que desde la misma norma se plantea para la

realización del *Cabildo Abierto*. En primer lugar se estudiará cada acontecimiento desde la Ley 134 de 1994, para luego mirar lo propio en la Ley 1757 de 2015.

- Procedencia de realización

Ley 134 de 1994:

ARTÍCULO 81. OPORTUNIDAD. En cada período de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva.

Comentario. En cuanto al momento en que había de realizarse el *Cabildo Abierto* la norma citada no arrojaba falencia alguna, ya que se observa con claridad y pertinencia dicha oportunidad de ejecución. Aquí se le exigía a la corporación pública actuar en consecuencia con la solicitud elevada por los ciudadanos, y realizar por lo menos dos sesiones en donde se tratasen los aspectos que le interesarían al pueblo. Situación distinta se puede encontrar en la Ley 1757 de 2015, lo cual se resaltará a continuación.

Ley N° 1757 de 2015:

Un aspecto que modificó la Ley 1757 de 2015 hace relación con la “oportunidad” de realización de los *cabildos*, pues en tanto que en la Ley 134 de 1994 se determinaba que en cada periodo de sesiones ordinarias de la corporación pública, ésta debía celebrar “por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva.”, en la Ley 1757 de 2015 no se hace mención a ese número (dos) de sesiones, sino que se deja abierto para

que en cualquier momento y sin limitaciones de oportunidad los ciudadanos puedan adelantar el *cabildo*.

Vislumbramos que esta modificación en lugar de mejorar y efectivizar el mecanismo -al quitarle la obligatoriedad a la corporación pública de realizar las dos sesiones-, lo que conseguiría es que la administración lo pueda diluir con cierta indiferencia. Entre menos el pueblo se oiga en sus quejas, necesidades y protestas, mejor será la administración de la cosa pública, dirían algunos. Claro está que podría rayar con el atrevimiento minimizar o considerar como una falencia la modificación que el legislador en la Ley 1757 de 2015 introdujo para flexibilizar la oportunidad de presentar y realizar cabildos abiertos. Pero, como el antecedente es elocuente, nos arriesgamos a plasmar tal afirmación.

Algo por destacar aquí es que la Ley 1757 de 2015 introdujo una interesante modificación: incluir a las *Asambleas Departamentales* en la lista de las corporaciones públicas en donde se podrían realizar cabildos abiertos. Esta novedad, con la experiencia demostrada hasta el momento respecto del mecanismo a nivel municipal, podría resultar un tanto fallida. Si a nivel municipal ha sido difícil concitar la atención de los ciudadanos sobre el mecanismo, teniendo la posibilidad de sentir la problemática muy cerca, muy latente por el espacio geográfico, cómo se pudiera en consecuencia instar a la población de un departamento que, en todo los casos del territorio colombiano, las distancias entre municipios es considerable y las vías de comunicación terrestre entre ellos es precaria; e incluso, si se pensara en una interacción con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones – Tic el panorama no cambiaría mucho, pues en buena parte de los municipios de Colombia la deficiencia es evidente.

Tan sólo imaginemos un *Cabildo Abierto* en departamentos como el de Santander (30.537 Km² de superficie), Casanare (44.640 Km²), Antioquia (63.612 Km²), Meta

(85.635 Km²), Vichada (100.244 Km²), o Amazonas (109.665 Km²)²⁵⁴. ¿Cómo se integrarían las personas para actuar frente a la convocatoria y realización del *cabildo*? ¿Cómo podrían recogerse las firmas del 5x1000 de los habitantes del departamento que hacen parte del censo electoral? ¿Serían los problemas planteados por los habitantes similares entre municipios? En fin, son muchas las inquietudes que surgen al respecto y que desde la lógica del mecanismo difícilmente se pueden despejar con acierto.

- Solicitud de realización

Ley 134 de 1994:

ARTÍCULO 82. PETICIÓN DE CABILDO ABIERTO. Un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso, podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en cabildo abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del período de sesiones.

Las organizaciones civiles podrán participar en todo el proceso de convocatoria y celebración de los cabildos abiertos.

Comentario. Al igual que en la nota anterior, en este apartado que se refiere a la solicitud de la realización del *Cabildo Abierto* no surgen mayores inconvenientes, pues se considera que tanto el número mínimo de ciudadanos exigido para elevar la petición, como el requerimiento de hacerlo con fundamentos razonados y el tiempo en que se debe hacer dicha solicitud, son coherentes con la dinámica del mecanismo.

La parte final del artículo es de la misma manera congruente con la esencia de la figura.

²⁵⁴ Fuente DANE, www.dane.gov.co.

Ley 1757 de 2015:

En cuanto a la oportunidad de realización del *cabildo* no se encuentra diferencia sustantiva entre la anterior y la nueva ley, pues en las dos se mantiene el porcentaje de ciudadanos que deben avalar su convocatoria (5x1000 del censo electoral del respectivo ente territorial), así como la posibilidad de que las “organizaciones civiles” puedan de igual manera participar en todas las etapas del proceso. Ya se manifestó que el porcentaje de firmas que se requieren para instar el mecanismo es pertinente con la seriedad del mecanismo, pues con ello se requiere que buena parte de los ciudadanos estén interesados en tratar la problemática y en buscarle una solución. Si se llegare a disminuir o cambiar el requisito, se podría entrar en un terreno de hiperactivismo social desmesurado que, de seguro, haría improductiva la utilización del mecanismo y de contera, hasta indiferente.

- Asuntos de que se ocupa

Ley 134 de 1994:

ARTÍCULO 83. MATERIAS OBJETO DE CABILDO ABIERTO. Podrá ser materia del cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. Sin embargo, no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo.

Comentario. La disposición guarda relación con uno de los objetivos del *Cabildo Abierto*, el cual se refiere a la posibilidad de tratar cualquier asunto que a juicio de los ciudadanos esté dentro de la esfera de sus intereses. Sin embargo vale la pena referirnos a la prohibición que allí se consagra, de no poderse presentar “proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier acto administrativo” utilizando la figura del *cabildo*.

De cara al texto debemos decir que la prohibición pudiera tener recibo, si se tiene en cuenta que para lograr ese propósito de instar por una ordenanza o acuerdo existe el mecanismo de la *iniciativa popular legislativa y normativa* que ya referimos, y por tanto sería inadecuado hacerlo a través del cabildo. Sin embargo, y como lo veremos posteriormente, procurar una ordenanza departamental o acuerdo municipal por la vía del *Cabildo Abierto* es permitir que la voz del ciudadano apueste a su materialización sin mayores tropiezos, laberintos y enredos normativos. En tanto que el pueblo tenga a la mano más posibilidades de participación, mejor será la administración de lo público y mayores las satisfacciones sociales.

De otra parte, una modificación normativa (como sería la de aprobar un proyecto de ordenanza o acuerdo) a través del mecanismo de la *iniciativa popular legislativa y normativa* resultaría más dispendioso²⁵⁵, toda vez que tendría el pueblo que activar su participación desde la misma convocatoria al exigirse la constitución de un comité promotor, por lo menos para dar vía libre al mecanismo²⁵⁶, situación que no sucede en el *Cabildo Abierto*.

Ley 1757 de 2015:

Conminar para la expedición de un acto administrativo a través del *Cabildo Abierto*, como ya se dijo, en la vigencia de la Ley 134 de 1994 estaba prohibido. Con lo establecido en el Art. 23 de la Ley 1757 de 2015 esta limitación no se contempla taxativamente, pues allí tan sólo se hace alusión a la “ordenanza, acuerdo o resolución local”, quedándose sin mencionar a “...otro acto administrativo”.

²⁵⁵ Ver lo reglamentado por la Ley 134 de 1994: “Artículo 2º.- Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.”

²⁵⁶ Ver Art. 10 y ss. De la Ley 134 de 1994, y el Art. 6 y ss. De la Ley 1757 de 2015.

Es preciso en este punto aludir al comentario que la Corte Constitucional hizo cuando analizó la constitucionalidad del Art. 28 de la Ley 1757 de 2015, toda vez que al confrontar el texto de las dos disposiciones su entendimiento nos permite ilustrar aún más la idea. Expresó la Corte:

6.22.6.11. El artículo 28 fija las reglas relativas a la obligación de responder las diferentes solicitudes planteadas en el curso del cabildo abierto y a las condiciones en que ellas deben ser formuladas. El artículo es plenamente compatible con la Constitución, en tanto asegura que el diálogo a que da lugar el cabildo abierto, se traduzca en la asignación de deberes específicos a las autoridades administrativas cuyo origen se encuentra en los compromisos asumidos con la ciudadanía. (Negrilla y subrayado fuera de texto).²⁵⁷

- Orden de precedencia temática

Ley 134 de 1994:

ARTÍCULO 84. PRELACIÓN. En los cabildos abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaría.

Comentario. De acuerdo con lo observado en la mayoría de los cabildos abiertos que se realizaron en los municipios que integran el Área Metropolitana de Bucaramanga, en ocasiones fueron tratados hasta siete temas, o más, por parte de la ciudadanos y de los mismos concejales, con lo cual se genera una multiplicidad y dispersión temática que en nada favorece la esencia del mecanismo, pues al no permitir la focalización, la concentración temática del asunto tratado, la atención sobre las intervenciones y los temas planteados se diluyen y son generadores de respuestas explicativas y hasta justificadoras de quienes son responsables de mitigar el problema, haciendo en consecuencia fallido el objetivo del *Cabildo Abierto*.

²⁵⁷ Sentencia C-150 de 2015.

En los cabildos en donde se concentró en tema por tratar los resultados deliberativos fueron más fructíferos, y permitieron que los responsables de dar solución al problema se visibilizaran aún más con sus apreciaciones que, aunque no eran muy concretas, si permitieron que la comunidad los referenciara y les conminara a actuar en consecuencia desde cada una de sus posiciones y facultades administrativas. Por tanto, el tratamiento *multitemático* en la realización del cabildo resulta inapropiado, poco dinámico, dispersivo y hasta efímero para dar solución a la problemática.

Ley 1757 de 2015:

Tanto en los Arts. 23 y 24 de la Ley 1757 de 2015 no se observan diferencias con el tratamiento temático que podría surtirse en los cabildos. En ella se menciona la facultad que tiene la comunidad de tratar cualquier tema de interés social, y cuya prelación para ser abordados se someterá al *orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaría*. Al respecto no existen mayores comentarios.

- Publicidad del Cabildo

Ley 134 de 1994:

ARTÍCULO 85. DIFUSIÓN DEL CABILDO. Los concejos municipales o distritales, o las juntas administradoras locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto del cabildo abierto. Para ello, ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación idóneo.

Comentario. Ya se mencionó en el acápite relacionado con la regulación normativa del *Cabildo Abierto*, que para el legislador la convocatoria del cabildo está bajo la responsabilidad de los Concejos Municipales, Distritales o las Juntas Administradoras

Locales y las Asambleas Departamentales²⁵⁸. Por tanto, le corresponde a la corporación pública difundir la realización del cabildo indicando los temas que se someterán a la deliberación ciudadana, la fecha y el lugar del mismo.

Esta publicidad de la convocatoria se debía hacer en dos ocasiones y a través de un medio de comunicación “idóneo”²⁵⁹. Aquí vale la pena resaltar que el hecho de haber fijado que fueran dos las publicaciones, se considera que tal determinación no obstaba para que la corporación pública dispusiera de un número mayor de publicaciones, puesto que la idea es informar de manera oportuna y efectiva a la comunidad acerca de la realización del cabildo. Ahora bien, la idoneidad del medio de comunicación que se utilizaría para la difusión del cabildo es un tema discutible, ya que esa idoneidad podría aparecer un tanto relativa. Si la corporación pública estimaba que la publicidad se debía hacer en un periódico, en la radio, la televisión o a través de “bando”, pues era ella, y únicamente ella, la que sopesaba el medio a utilizar, quedando un poco esa facultad al arbitrio de la corporación que, pudo darse el caso, para ciertos asuntos no estaría en condiciones de permitir el conocimiento, la discusión y la participación masiva de la comunidad que, a través del *Cabildo Abierto*, pudiera lograr poner en evidencia la debilidad de la misma corporación o las desacertadas decisiones de la administración de turno.

Por ello se evidenció en el análisis de los distintos *cabildos* realizados en los municipios que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga (Desde el año 2009 y hasta el 2014), que la difusión de la realización del cabildo se limitaba al requisito legal (dos publicaciones), sin mayores esfuerzos porque la actividad representara un acontecimiento de importancia suma para la comunidad en general.

²⁵⁸ Recordar que a la luz de la Ley 1757 de 2015 se deben tener en cuenta a las Asambleas Departamentales.

²⁵⁹ En la Ley 1757 de 2015, Art. 25, se dice que la publicidad del Cabildo Abierto se debe realizar en “...un medio de comunicación de amplia circulación y cuando fuere posible, a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones...”.

Se demostró la ineficiencia en la convocatoria del *cabildo*, pues la gran mayoría de los indagados dejaron en claro la deficiente comunicación de dicha convocatoria, con lo cual se evidenció una falla en la difusión del acto, logrando como consecuencia de ello que el grueso de la población no pueda intervenir en la realización del *cabildo*, y limitando así su verdadero sentido eminentemente participativo y democrático.

En el estudio del sondeo de opinión ciudadana se determinó de igual manera que existe una falencia en la difusión del *Cabildo Abierto*, con lo cual se contribuye para que desde el inicio del proceso que antecede a la realización del *cabildo* sea evidente una escasa participación del pueblo.

Ley 1757 de 2015:

En el Art. 25 de la Ley 1757 de 2015 se conmina a las corporaciones públicas para que desarrollen una *amplia* difusión del *cabildo* en cuanto a la fecha, lugar y temas por tratar. Hasta aquí no existe mayor diferencia con lo determinado por la Ley 134 de 1994. Sin embargo, existen dos aspectos diferenciales que llaman la atención: uno, el que en tanto en la Ley 134 de 1994 se exige que la publicación sea en un medio *idóneo* (que como se advirtió es un tanto arbitrario determinar la idoneidad del medio de comunicación), en la Ley 1757 de 2015 se requiere que esa publicación se haga en un *medio de comunicación de amplia circulación*. Esta modificación puede mejorar un poco la convocatoria del *cabildo*, sin descuidar que las condiciones de esa publicidad no se determinan, pues podría darse el caso de utilizar, por ejemplo, el periódico local de mayor cobertura, pero hacer la publicación del *cabildo* en un apartado del rotativo que no represente interés para el lector.

Ahora bien, la Ley 1757 de 2015 avanza en materia de publicidad del *cabildo* al proponer que dicha difusión se podría hacer, *y cuando fuere posible, a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones*. Claro, hoy este es un plus que se

tiene a la mano para hacer de un hecho una noticia social. Para nadie es un secreto que las redes sociales son muy incidentes en la cotidianidad de la comunidad, y que a través de ellas se pueden lograr objetivos de difusión importantes. Bueno, a la fecha no se tiene conocimiento de haberse utilizado este medio masivo de comunicación para realizar las convocatorias de los cabildos. Es más, en las páginas web de las corporaciones públicas –que en buena parte están desactualizadas-, y en donde debería aparecer la convocatoria al cabildo, por lo general no aparece. Y si lo hacen, no se encuentra a primera vista en dichas páginas, con lo cual se vuelve a lo mismo, lo que se constató a nivel documental en esta investigación: que la difusión de los cabildos es precaria.

De igual manera, la Ley 1757 de 2015 prescribe en el párrafo de Art. 26 que: “Cuando los medios tecnológicos lo permitan, los cabildos abiertos serán transmitidos en directo a través de Internet o a través de los mecanismos que estime conveniente la mesa directiva de la corporación respectiva.” Esta modalidad de interacción tecnológica con la comunidad sobre el desarrollo del Cabildo Abierto resulta muy interesante. Aquí no habría crítica al respecto por considerar su bondad frente a la socialización del mecanismo, pues con ello se estará llegando a un número ilimitado de ciudadanos que podrían estar interesados en las resultados del cabildo.

- De la participación ciudadana propiamente dicha.

Ley 134 de 1994:

ARTÍCULO 86. ASISTENCIA Y VOCERÍA. A los cabildos abiertos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto.

Además del vocero de quienes solicitaron el cabildo abierto, tendrán voz quienes se inscriban a más tardar tres (3) días antes de la realización del cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su futura intervención.

Comentario. Frente a este apartado normativo no surge crítica alguna, por cuanto no se detecta una dificultad como tal del mecanismo, puesto que estatuir que cualquier persona puede intervenir como ponente en el cabildo es de suyo propio del mecanismo. De igual manera, instar para que quien desee intervenir se inscriba previamente a la realización del cabildo, y además presente un escrito resumen de su intervención, es plausible en aras de darle seriedad a la intervención.

Algo que podría ser objeto de revisión, pero que fue en parte subsanado por la Ley 1757 de 2015, es lo relacionado con el tiempo de intervención de los ciudadanos en el cabildo, pues se observó en el estudio de los cabildos realizados en el Área Metropolitana de Bucaramanga que por lo general a cada participante se le confería tan sólo tres (3) minutos para leer el escrito presentado con antelación, o para exponer sus ideas de manera espontánea. Es bien sabido que en algunos casos, y por la trascendencia del tema, se requiere ampliar el tiempo del interviniente para lograr una mayor asimilación de lo expuesto, además de darse en ciertas ocasiones que el interviniente por ser una autoridad en el tema tratado, merece que su intervención se extienda en el tiempo con el fin de nutrir adecuadamente el debate.

Ley 1757 de 2015:

Como ya se manifestó anteriormente, en el Art. 26 de la Ley 1757 de 2015 se establece un elemento diferenciador con respecto a la norma que regulaba el tema de la “asistencia y vocería”, el cual tiene que ver con el “tiempo de duración” de las intervenciones que pueden hacer los ciudadanos que participan en el *cabildo*, puesto que se les garantiza hacerlo *en las mismas condiciones que tienen, según reglamento interno de la corporación, los miembros del cuerpo colegiado*.

Lo que se demuestra con esa modificación normativa es que efectivamente la participación ciudadana, tal y como aparecía en la Ley 134 de 1994, en la práctica

limitaba dicha participación. Por tanto, este apartado de la norma denota la intención que tiene el legislador para darle similar tratamiento a las intervenciones de los ciudadanos con respecto a la de los diputados, concejales o ediles, pues al estar en un plano de igualdad -así sea en el derecho a utilizar un tiempo en el uso de la palabra- la confianza que generaría en los participantes sería muy positiva. Saber que ese ciudadano de a pie tiene la misma oportunidad que los miembros de la corporación pública, de participar en el *Cabildo Abierto* durante un tiempo similar, no deja de tener un impacto psicológico positivo en ese ciudadano quien, por lo menos, sabrá que sus derechos políticos en ese instante se encuentran al mismo nivel que su representante corporado.

- Exigencia de responder

Ley 134 de 1994:

ARTÍCULO 87. OBLIGATORIEDAD DE LA RESPUESTA. Terminado el cabildo, dentro de la semana siguiente, en audiencia pública a la cual serán invitados los voceros, el presidente de la respectiva corporación dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas. Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

Comentario. El deber que la ley le impone al “presidente” de la corporación pública, de dar respuesta “razonada” a las intervenciones de los ciudadanos en relación con sus solicitudes y planteamientos, en la realidad generada por la investigación a partir del acopio de la información emanada de las actas de los cabildos abiertos realizados en el Área Metropolitana de Bucaramanga, así como de los resultados del sondeo de opinión ciudadana, se queda en lo que ya se ha expresado reiteradamente: en simples explicaciones y, en ocasiones, de justificaciones. Muy rara vez se traduce en verdaderos compromisos de realizar gestión alguna o de producir las decisiones pertinentes que mitiguen, superen o den solución a la problemática planteada por los

ciudadanos. Esta respuesta en algunos casos se traduce en réplica, en actitud contestataria de quienes están obligados a responder. Por ello, en varias de las actas de los cabildos estudiados se aprecia que el “funcionario público”, de cara al requerimiento elevado por los ciudadanos, responde: i) o argumentando no ser el directo responsable del problema y de la solución, ii) o explicando las posibles causas del problema, iii) o defendiendo una posición que justifica la situación. Por ello es que frente a este aspecto, en la práctica se debe extender la exigencia para que los servidores públicos que son citados a los cabildos respondan en forma también *razonada* a las inquietudes ciudadanas, y no se le deje tan sólo ésta “respuesta razonada” al presidente de la corporación.

Lograr una “respuesta razonada” por parte de la administración pública no ha sido tarea fácil y, por el contrario, las respuestas que suelen darse no colman las expectativas de los ciudadanos, y además alcanzan un grado de desilusión que afecta la credibilidad sobre el mecanismo.

Ley 1757 de 2015:

En cuanto a las respuestas que se deben dar a los ciudadanos, en la Ley 1757 de 2015 se establecen dos disposiciones, así:

a) En el Art. 26, inciso 2, se contempla que “Luego de las intervenciones de la comunidad, el *gobernador* o *alcalde* respectivo, dará respuesta a sus inquietudes. Una vez surtido este trámite, los miembros de la corporación podrán hacer uso de la palabra en los términos que establece el reglamento.” Estas respuestas de los mandatarios locales, tal y como ya se manifestó anteriormente, suelen ser justificatorias, explicativas y sin mayores compromisos. A lo sumo ellos están de acuerdo con la queja ciudadana pero sin auto-responsabilizarse por la problemática planteada. Además, la norma contempla que en el mismo sentido, después de culminada la intervención de

los ciudadanos, los miembros de las corporaciones públicas pueden hacer uso de la palabra. Se evidenció en el trabajo de campo de esta investigación que en algunas ocasiones, uno que otro concejal estaba del lado de los ciudadanos frente al tema, y lo propio se daba con otros que defendían la posición de la administración, situación que es muy natural dichas corporaciones. Y en lo mismo, en tanto unos puntualizan el problema, lo descubren a la vista y señalan los posibles responsables de la situación, otros lo tratan de minimizar, desconocer o rechazar.

b) En el Art. 28 se estatuye que las respuestas a las inquietudes surgidas en el *cabildo* serán resueltas “*Una semana después*”, en otra sesión, a la cual se invitará a todos los participantes. Sin embargo, la redacción del artículo permite que se eleve el siguiente interrogante: ¿Quién dará respuesta a las inquietudes: el alcalde o gobernador, los funcionarios directamente, los miembros de la corporación pública, el presidente de la corporación (como se estatúa en la anterior legislación)? Se considera que debió precisarse un poco más dicha obligación.

Pudo haberse establecido que la respuesta fuera dada por el mandatario (gobernador o alcalde) como primera autoridad territorial y responsable de la gestión administrativa y, según fuera el caso, respondiera el presidente de la corporación pública (Asamblea Departamental o Concejo Municipal) cuando los asuntos sean del resorte funcional de la corporación. El no establecer con nombre propio quién debe dar respuesta a las inquietudes ciudadanas planteadas en el *cabildo* genera una incertidumbre práctica que no podría resolver a su arbitrio el gobernante o el representante popular. La norma debió designar el directo responsable de dar la respuesta.

Se destaca de la Ley 1757 de 2015 un supuesto orden de intervención en el *Cabildo Abierto*, pues en primer lugar lo hacen los ciudadanos (la comunidad), luego el mandatario (alcalde o gobernador) quienes darán respuesta a las inquietudes de los primeros, para luego permitir que los miembros de la corporación pública, si así lo desean, hagan lo propio usando la palabra según los parámetros determinados en el

reglamento de la corporación. Como se puede observar, es la misma dinámica expositiva que trae la norma la que permitiría que las respuestas a las inquietudes se den en momentos diferentes. Lo que se podría abonar es que todo cuanto sea discutido, concertado o comprometido, quede en el acta fielmente registrado con el fin de tener un instrumento probatorio que a la postre sirva de sustento para exigir el cumplimiento de las resultas del *cabildo*.

Lo inmediatamente tratado se armoniza con lo establecido en inciso 3° del Art. 28 de la Ley 1757 de 2015, que reza:

Si las respuesta dadas por los funcionarios incluyen compromisos decisorios, éstos serán obligatorios y las autoridades deberán proceder a su ejecución, previo cumplimiento de las normas constitucionales y legales.

Este apartado sí que genera varias inquietudes, como afirmaciones posibles. ¿Será que al conocer la norma, los funcionarios (alcalde, gobernador, funcionarios de la administración que sean citados –o aquellos que por su mera liberalidad participen en la sesión del *cabildo*-, y los mismos diputados y concejales actuando en nombre de la corporación), responderían a las inquietudes con “compromisos” que posteriormente tuviesen que cumplir, so pena de estar incurso en un omisión funcional de carácter administrativa? ¿Será que todos los funcionarios que participen en el *cabildo* tendrían presente sus competencias y facultades para comprometerse y comprometer a la entidad estatal? ¿Será que el funcionario público (por ejemplo un alcalde) ad portas de terminar su periodo institucional puede comprometer a quien le ha de suceder en el cargo, sin medir si éste tendría la capacidad para cumplir con el compromiso?

La medida de hacer efectivo un compromiso adquirido por el funcionario dentro del desarrollo del *cabildo* es muy interesante y concordante con lo que desde esta investigación se ha planteado: que el mecanismo tenga por sí sólo la capacidad de incidir en la gestión administrativa de los funcionarios locales para dar, no solamente

una respuesta a las inquietudes de los ciudadanos, sino que dicha respuesta sea susceptible de hacerse efectiva, de cumplirse, en tanto ella encierre un compromiso.

Como prueba de la anterior reflexión se tienen las respuestas dadas por las autoridades locales en el *Cabildo Abierto* realizado el día 28 de noviembre de 2016 en el recinto del Consejo de Bucaramanga, y cuyo tema se tituló “CABILDO ABIERTO PARA UNA POLÍTICA DE JÓVENES”²⁶⁰. En el foro estuvieron presentes representantes de las autoridades locales (secretarios de despacho y algunos directores de entidades descentralizadas del orden municipal, que sumados fueron 12). El número de ciudadanos que se inscribieron, radicaron su ponencia e intervinieron en el cabildo, fue de veinte (20). Por su parte, el número de concejales que contestaron a lista fue de once (11), de un total de diecinueve (19). Algo para destacar, es que los escritos de las ponencias en la gran mayoría resultaron ser extensos, documentados y, en algunos casos, con el formato de un artículo resultado de investigación académica, con lo que se notó la preparación argumentativa de la problemática tratada. En ellos, además de plantearse el problema, las posibles causas y soluciones, se esbozaba la formulación de la política pública para las juventudes en el municipio de Bucaramanga.

Muy a pesar de que para la fecha de realización del cabildo la Ley 1757 de 2015 tenía plenos efectos por su vigencia y obligada aplicación, el primer mandatario del municipio de Bucaramanga, el Alcalde, no se hizo presente ni se registró en actas excusa alguna por su inasistencia. Es más, varios de los ponentes, incluyendo algunos concejales que participaron en el foro, se refirieron a dicha ausencia del mandatario.

Los aspectos tratados en las ponencias como concéntricos del tema principal sobre política de juventudes en Bucaramanga, se refirieron a la seguridad de los jóvenes, los espacios educativos, culturales, deportivos y de movilidad, así como su participación

²⁶⁰ Concejo de Municipal de Bucaramanga, Acta Corporativa de Sesiones N° 198 del 28 de noviembre de 2016, 127 folios.

en los órganos institucionales de la administración municipal. En cada uno de ellos se evidenciaron los problemas, las necesidades y concretas peticiones para solucionarlos.

Algunos funcionarios de la administración municipal dieron respuesta a las inquietudes planteadas en el Cabildo Abierto, y dentro de la semana siguiente a su realización enviaron respuesta escrita al Concejo Municipal para que se diera el destino que la ley establece: la de socializarle a los intervinientes en el cabildo dichas respuestas. Se evidencia en las respuestas enviadas lo que ya se ha presentado en cabildos anteriores: que las respuestas antes de ser resolutive de la problemática, son explicativas, discursivas y justificatorias.

Se puede colegir que la situación contemplada en el apartado legal, y relacionada con la respuesta que debe darse a los ciudadanos, en principio vislumbra una acción resolutive a la falta de herramientas para que lo tratado en el *Cabildo Abierto* se materialice en soluciones. Sin embargo se plantea un temor: que la situación podría motivar al funcionario a tomar una actitud pasiva frente a las respuestas que deba dar en el *cabildo*, y no comprometerse ni comprometer a la administración para evitar posibles acciones (como la acción de cumplimiento, popular o las propias administrativas), ya que ese compromiso tendría el carácter de ser un verdadero “acto administrativo”. Esperaremos a que la experiencia en lo práctico nos ayude a resolver estas inquietudes, cuando se empiece a aplicar lo contenido en la nueva ley 1757 de 2015.

En cuanto a la segunda parte del texto citado, y relacionado con el tema de “inversión pública”, allí se aprecia con claridad que la respuesta se limita únicamente a señalar el “orden de prioridad” dentro del respectivo presupuesto y los “planes correspondientes”, sin mayores explicaciones o razones. Esto es, que así la respuesta sea simplemente referencial, enunciativa y sin mayor profundidad -por ejemplo, de ejecutoria presupuestal o de desarrollo de planes y programas de interés comunitario-

de todas maneras ha de responderse en forma sustentada, razonada y con suficiencia para satisfacer la inquietud ciudadana. Pero a pesar de esto, aún no es suficiente.

- Citación a los funcionarios de la administración

Ley 134 de 1994:

Artículo 88°.- Citación a personas. Por solicitud de los promotores del Cabildo o por iniciativa de los voceros, previa proposición aprobada por la corporación, podrá citarse a funcionarios municipales o distritales, con cinco (5) días de anticipación, para que concurran al Cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del Cabildo. La desatención a la citación sin justa causa, será causal de mala conducta.

Comentario. Uno de los inconvenientes que ha tenido el mecanismo es el relacionado con la comparecencia al cabildo por parte de los servidores públicos (“funcionarios municipales o distritales”, como dice la norma), para que respondan las inquietudes de los ciudadanos en forma directa, pues tal y como se evidenció en los resultados del análisis de los cabildos realizados en el Área Metropolitana de Bucaramanga y en el sondeo de opinión ciudadana, este mandato legal no se cumple en forma satisfactoria en la realidad, toda vez que en ocasiones los funcionarios se excusan de asistir o envían a un subalterno para que los represente. El ausentismo es notorio, muy a pesar de insinuar la norma una posible sanción disciplinaria por incurrir en *causal de mala conducta* que, como ya se hizo referencia en capítulos anteriores, podría conducir hasta la destitución del funcionario público.

La exigencia de asistir va unida con la de dar respuesta, *por escrito o en forma oral*, sobre los asuntos que se traten en el cabildo. Fijémonos que aquí el legislador no establece que sea una respuesta *razonada* ni suficiente, argumentada o resolutive de las inquietudes planteadas. Tan solo pide que se responda. Y como ya se manifestó anteriormente, ese servidor público por lo general no está en capacidad ni tiene la

intención de comprometerse con los ciudadanos, pues como bien lo previene la ley, de los compromisos adquiridos por el funcionario, el ciudadano podría exigir su cumplimiento.

Ley 1757 de 2015:

El Art. 27 de la Ley 1757 de 2015 en este punto no se aparta de lo contemplado en la Ley 134 de 1994 -existiendo copia textual del artículo-, y por tanto no se ahondará en el comentario.

- Respuesta de la corporación pública

Artículo 87°.- Obligatoriedad de la respuesta. Terminado el Cabildo dentro de la semana siguiente, en audiencia pública a la cual serán invitados los voceros, el presidente de la respectiva corporación dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas. Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

En este punto destacamos como falencia del mecanismo lo siguiente: que a pesar de que el legislador intenta responsabilizar a los representantes del pueblo con la exigencia de tener que dar cuenta a los ciudadanos sobre las inquietudes planteadas, se quedó corto al establecer dentro del ritual que dicha respuesta sea *escrita y razonada*, pero sin mayores pretensiones. Lo que se evidenció con el trabajo de campo realizado para esta investigación nos mostró que dichas respuestas en buena parte no colmaban las expectativas de los ciudadanos por ser en ocasiones evasivas, explicativas, discursivas y hasta despectivas. Podría afirmarse que las respuestas hacían parte de ese ritual normativo que debía cumplirse, pero que en el fondo no transformaba la realidad o, a duras penas, creaba en los ciudadanos sensaciones de solución que a la postre se incumplirían.

Ley 1757 de 2015:

El Art. 28 de la Ley 1757 de 2015 no trae mayores diferencias de cara a este tema con el ya citado de la Ley 134 de 1994, y por tanto el comentario no varía de una norma a otra. Lo que se anticipa como discutible en la Ley 1757 de 2015 es lo contemplado en el inciso tres del artículo en mención, por cuanto allí se predica que “Si las respuestas dadas por los funcionarios incluyen **compromisos decisorios**, estos serán obligatorios y las autoridades deberán proceder a su ejecución, previo cumplimiento de las normas constitucionales y legales.” (Negrilla fuera de texto). Como quiera que este tema ya fue objeto de reflexión, no seremos reiterativos.

CAPÍTULO III

POR UN CABILDO ABIERTO RENOVADO

1. Planteamiento general

Cuando decidimos iniciar esta investigación, y al analizar a priori el panorama histórico, normativo y jurisprudencial del *Cabildo Abierto*, no dudamos en concluir que por su importancia institucional, política, administrativa y social, el mecanismo debía ser analizado a fondo para intentar construir una propuesta que pudiera darle mayor fuerza operativa y de impacto social.

Como quiera que la investigación se inició antes de la expedición de la Ley 1757 de 2015, y que la mayoría de reflexiones surgieron a partir de la Ley 134 de 1994, declaramos que la aparición de la nueva ley en parte enmendó las falencias que se descubrieron al tenor de la Ley 134 de 1994, pero que tal y como se señaló en el acápite anterior, las enmiendas no serán suficientes para que el mecanismo por sí solo tenga la importancia que de él se predica, al considerarlo como el mecanismo de participación ciudadana de arraigo democrático por excelencia.

Por tanto, después de haber transitado por la descripción del *Cabildo Abierto* -desde sus antecedentes históricos y normativos que actualmente lo rigen-, de ver y analizar los elementos constitutivos del mismo, de ponderarlos con relación a los planteamientos teóricos de algunos autores y de la misma Corte Constitucional de Colombia, al igual que frente al grado de conocimiento que tiene la ciudadanía acerca del “qué” y del “para qué” del mecanismo, así como de observar su efectividad en los municipios que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga, es preciso desarrollar el ejercicio de cierre de esta investigación con la aproximación a una propuesta normativa que le dé al mecanismo un mayor alcance en cuanto a su efectividad en la resolución de los problemas que le son sensibles y de interés a la comunidad.

Teniendo en cuenta que el vocablo “*ley*” posee incontables definiciones y acepciones que al través de la historia jurídica los distintos autores han construido -y que no son de este caso traer a colación-, sin embargo no se dejará pasar por alto una de ellas que se considera orientadora de lo que se va a proponer. Es preciso entonces apoyarnos en lo que el “Aquinate” Santo Tomás expresó respecto de ella, así:

“Ordenación de la razón dirigida al bien común y promulgada solemnemente por quien cuida a la comunidad”.²⁶¹

Varias son las razones que motivan evocar la definición del filósofo y teólogo del siglo XIII, toda vez que dicha definición está impregnada de unos elementos distintivos y categóricos acerca de lo que se puede entender como *ley*. Uno, consiste en que al legislador le asiste ser diligente a la hora de crear una norma jurídica, poniendo toda su capacidad cognitiva, intelectual y sistemática para poder construir con lógica jurídica una disposición que sea reflejo de una concienzuda abstracción mental, y por ello se aprecia así la *ordenación de la razón*. De igual manera se pretende que ese ejercicio mental esté desarrollado por alguien muy especial dentro de la sociedad, y para el filósofo no existe otro distinto a aquél quien por mandato se le ha encomendado cuidar del tesoro social, a quien *cuida a la comunidad*. Y para terminar con esta breve interpretación conceptual, al autor se le ocurrió que ese ejercicio mental realizado por quien tiene el mandato, debe estar encaminado al bienestar social, a la satisfacción del interés público, a la consecución del *bien común*.

Por tanto, puede decirse que esta definición, que no tiene la espesura lingüística que otras puedan brindar y con la que la mayoría de estudiosos del derecho hemos convivido durante muchos años, sí logra expresar en cortas palabras tres asuntos fundamentales en la construcción de una norma jurídica: i) la titularidad de quien emite

²⁶¹ DE AQUINO, TOMÁS. *Suma Teológica*, I, Iae, Cuestión 90, De la Esencia de la Ley, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid: Católica, 1954.

la norma y, por ende, su legalidad; ii) la puesta en escena de un ejercicio razonado y lógico, y iii) el propósito o finalidad que tiene esa disposición: el *para qué* de la norma.

En aras de darle contexto epistémico a la propuesta de modificación normativa, ésta se enmarca dentro de unos *criterios* que sirven para orientarla, y que básicamente se pueden resumir así:

✓ Criterio de **Claridad**: La propuesta será lo suficientemente nítida y sencilla – desde el mismo lenguaje y redacción- para que el ciudadano pueda entenderla sin mayores esfuerzos cognitivos, evitando las ambigüedades y dilemas interpretativos que degeneren la figura y, de contera, se cumpla con el objetivo de estar al alcance de la comunidad para su pleno ejercicio.

En materia de *claridad*, es interesante transcribir el texto del profesor Mariano Ibérico, quien haciendo un análisis desde el pensamiento de Descartes, Spinoza y Leibniz, determina lo siguiente:

*... podríamos decir que la claridad no es en el fondo sino la presencia misma, total y explícita del objeto del conocimiento a la mirada de la mente, del ego. La claridad es, formalmente, la propiedad de una visión que percibe directamente el objeto con todo lo que le es inherente y con las articulaciones que, al par que lo distinguen, lo relacionan con otros contenidos de la mente. Y así, en cuanto evidencia que, por encima de toda duda, establece la certeza absoluta y la necesidad formal de las estructuras mentales, la claridad viene a ser algo así como la forma o la conciencia misma de la apodicticidad.*²⁶²

✓ Criterio de **pertinencia**: Entendiendo que la pertinencia es lo que pertenece a algo, o que proviene de ese algo, o que está relacionado con ese algo, consideramos que es necesario entablar esa relación causa efecto: entre las motivaciones que tiene la institución del *Cabildo Abierto* y la consecución de los resultados deseados al

²⁶² IBÉRICO, MARIANO. *Concepto y sentido de la claridad en la filosofía del siglo XVII (Descartes, Spinoza, Leibniz)*, Universidad Mayor de San Marcos, Lima, actas del Primer Congreso Nacional de Filosofía, Mendoza, Argentina, marzo-abril 1949, tomo 3.

ejercitarlo. Se pretende con este criterio forjar la coherencia entre los extremos de la relación que se genera en el *Cabildo Abierto*, y en donde podamos ver a plenitud que la participación ciudadana es una realidad.

✓ Criterio de **consonancia**: El vocablo consonancia, traído desde el arte musical, significa la armonía que debe existir entre distintos sonidos y que al ser ejecutados son agradables al oído. Para lo que nos ocupa en esta investigación podemos decir que se concibe como la posibilidad de lograr una sincronía entre el *Cabildo Abierto* y algunos de los demás mecanismos de participación ciudadana, pues ello se puede predicar de arraigo en la democracia deliberativa, participativa y representativa ya expuesta.

✓ Criterio de **oportunidad**: Este criterio, que hace parte de la principalística jurídica, es relevante en temas de la administración pública y dice de la eficiencia y eficacia en la gestión. Para el caso del *derecho de petición*, por ejemplo, este aspecto tiene gran importancia debido a la necesidad de dar respuesta en los tiempos que establece la ley y, de ser posible, sin esperar a que se cumplan los máximos de éstos. Con ello se entiende que la administración en sus actuaciones emplea la mayor diligencia para que sus decisiones no solamente resuelvan lo que el ciudadano requiere que sea resuelto, sino para que se haga en los tiempos adecuados²⁶³.

Podría decirse en consecuencia que este criterio pretende establecer los medios para que el *Cabildo Abierto* se dé en el marco de la situación problemática y propenda por una solución que obedezca a tiempos precisos y acciones concretas.

✓ Criterio de **transparencia**: En virtud de este criterio se quiere reforzar el actuar nítido, pulcro y traslúcido de la administración pública, así como de los ciudadanos que acuden al *Cabildo Abierto* para ejercitar sus derechos políticos. Como ya se manifestó en acápites anteriores, la democracia deliberativa tiene la transparencia

²⁶³ Ver la Sentencia T-149 de 2013.

como uno de sus elementos indispensables para que la interlocución y la efectiva realización del consenso sea una realidad.

Este criterio, que en ocasiones funge como principio del derecho administrativo, para la Corte Constitucional en un sentido negativo, pero del cual se puede inferir una afirmación, se entiende de la siguiente manera:

*Las decisiones o actuaciones de los servidores públicos que no se quieren mostrar son usualmente aquellas que no se pueden justificar. Y el uso secreto e injustificado del poder del Estado repugna al Estado de derecho y al adecuado funcionamiento de una sociedad democrática.*²⁶⁴

✓ Criterio de **eficiencia**: Este criterio predica el correcto itinerario que debe surtir en el *Cabildo Abierto* como mecanismo de participación ciudadana, toda vez que está encaminado a garantizar que el debido proceso se de en forma clara, precisa y con la debida celeridad. Que desde la misma solicitud del cabildo y hasta la realización del mismo con sus debidas respuestas, el ciudadano quede satisfecho porque el aparato administrativo del Estado ha cumplido con el mandato legal.

Dentro de las apreciaciones que tiene la Corte Constitucional frente a este tema, se resalta:

*Por su parte, en lo que atañe al principio de **eficiencia** la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores,...*²⁶⁵ (Negrilla fuera de texto).

²⁶⁴ Ver la Sentencia C-492 de 2007.

²⁶⁵ Ver la Sentencia C-826 de 2013.

✓ Criterio de **eficacia**: Como criterio integrador de los anteriores, éste se establece como aquél en virtud del cual la intención, el propósito u objetivo que tienen los ciudadanos al ejercitar su derecho a participar a través del *Cabildo Abierto*, se cumpla en el marco de la ley, de la actuación administrativa y la intervención del pueblo. Al respecto la Corte Constitucional determinó:

*En este sentido, la Sala ha señalado que la **eficacia** constituye una cualidad de la acción administrativa en la que se expresa la vigencia del estado social en el ámbito jurídico-administrativo. Así mismo añade que en definitiva, la eficacia es la traducción de los deberes constitucionales positivos en que se concreta el valor superior de la igualdad derivado directamente de la nota o atributo de socialidad del Estado.”* (Negrilla fuera de texto).

Con los criterios antes enunciados se quiere fortalecer la propuesta con argumentos suficientes que logren la asimilación teórica y práctica por parte de los destinatarios y responsables de la suscitada modificación, dentro del marco de la técnica legislativa que ha de emplearse para construir la propuesta de modificación que afectaría el acápite del *Cabildo Abierto* contenido en la Ley 134 de 1994 y en la Ley 1757 de 2015. Los siete criterios enunciados posiblemente no sean los más acertados en el contexto de la creación normativa convencional, pero de lo que se está seguro es que responden a la experiencia vivida después de haber desarrollado esta investigación. Tales criterios están inacabados y, de seguro, que en su momento despertarán mayor interés del que en su ideación se forjó.

2. Aspectos sujetos a reforma

Una vez estudiado el *Cabildo Abierto* desde su génesis, el desarrollo histórico, normativo, jurisprudencial y doctrinal, así como el descubrimiento de sus falencias desde la regulación legal, la evidencia fáctica en la realización del mecanismo y la percepción ciudadana, es el momento de presentar una propuesta de modificación normativa para darle el sustento legal requerido en procura de obtener resultados más positivos y consecuentes con el mandato constitucional: el de ser Colombia un Estado *democrático, participativo y pluralista*.

Para desarrollar la propuesta de modificación de las normas que regulan el *Cabildo Abierto* es preciso hacerlo desde la misma plantilla normativa que tenía el mecanismo en la Ley 134 de 1994, y el que tiene en la vigente Ley 1757 de 2015, ya que de esta manera se podrán apreciar los cambios proyectados y las motivaciones argumentadas en cada caso.

Para fortalecer el alcance de la propuesta, en los casos en que se considere pertinente se expondrá la *razón* respectiva.

2.1. Oportunidad de realización

“Art.____. Oportunidad de realización. En cada período de sesiones ordinarias de las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Distritales, o de las Juntas Administradoras Locales, **debe celebrarse por lo menos un Cabildo Abierto** en el que se considerarán para estudio, discusión y posible solución los asuntos que sean de interés de los solicitantes, y que pertenezcan a la **competencia de la administración departamental, distrital o municipal.**”

Razón: El hecho de contemplar la obligación de realizar por lo menos un *Cabildo Abierto* en cada periodo de sesiones ordinarias de la respectiva corporación, resulta de suma importancia para fortalecer la cultura de la participación ciudadana. Con ello se reclama por ley a los gobernantes para que abran el espacio de participación, y se motiva a los ciudadanos para que participen activamente en los asuntos que son de interés común.

Si se trae el ejemplo de las Asambleas Departamentales en las que las sesiones ordinarias se realizan en tres momentos del año, y en donde cada periodo consta de dos meses calendario, es perfectamente válido que al menos una sola vez en cada periodo se escuche la voz del pueblo.

2.2. Solicitud para la realización

“Art. ____. **Solicitud de realización.** Por iniciativa de un número de ciudadanos no inferior al cinco por mil del censo electoral del respectivo departamento, municipio, distrito, localidad o comuna, o por iniciativa no inferior al **veinte por ciento de los miembros de la corporación pública respectiva**, se realizarán cabildos abiertos en donde se considerarán para estudio, discusión y posible solución los asuntos que sean de interés de los solicitantes, y que pertenezcan a la **competencia de la administración departamental, distrital o municipal.**”

Como se observa en la legislación vigente (Ley 1757 de 2015), parece ser que la iniciativa de realizar cabildos está únicamente en cabeza de los ciudadanos, dejando de lado la que pudieran tener los miembros de las corporaciones públicas. Por ello, y haciendo eco de la facultad que tienen éstos en otro mecanismo de participación ciudadana -como lo es en la *iniciativa popular legislativa* contenida en el Art. 155 de la Constitución Política de Colombia-, se propone la posibilidad de que los corporados activen dicha iniciativa. Se requeriría como mínimo de un veinte por ciento (20%) de los corporados para que la iniciativa tenga eco legal, procurando que la realización del

cabildo tenga la seriedad que demanda, y así evitar un exagerado activismo de los representantes de la comunidad.

En la práctica de la representación popular se observa que los corporados se convierten en voceros de sus electores o del sentir comunitario en general, y que por tal condición son legítimos interlocutores de las necesidades del pueblo ante las autoridades administrativas de la localidad. Por ello debe estar claramente definido en la ley la posibilidad de participar activamente en la convocatoria del Cabildo Abierto, en un claro ejemplo de la delegación constitucional de la *soberanía* que, en principio, reside directamente en el pueblo.

2.3. Asuntos de que se ocupa

“Art. ____. **Materias objeto de Cabildo Abierto.** Podrán ser materias del Cabildo Abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. A través del Cabildo Abierto no se podrán presentar iniciativas de ordenanza, acuerdo o resolución local, **salvo que la urgencia manifiesta para expedirlos así lo amerite.** Dicha urgencia será aprobada por la corporación pública respectiva.”

Razón: Este apartado no tiene mayores explicaciones por cuanto abordar los asuntos de interés comunitario se contempla como esencial en el mecanismo. Esto es, que existe la libertad de activar la realización del cabildo para presentar, analizar y lograr una posible solución a las necesidades y problemas que tiene la comunidad.

Sin embargo, vale la pena mirar la parte final de la propuesta en lo relacionado con la posibilidad de solicitar la expedición de una ordenanza, un acuerdo o una resolución local si es de absoluta y urgente necesidad. De cara al texto legal vigente, debemos decir que la prohibición pudiera tener recibo si se tiene en cuenta que para lograr ese propósito de instar por una ordenanza o acuerdo existe el mecanismo de la *iniciativa popular legislativa y normativa* que ya referimos, y por tanto sería inadecuado hacerlo

a través del *cabildo*. Sin embargo, procurar una ordenanza departamental o acuerdo municipal por la vía del *Cabildo Abierto* es permitir que la voz del ciudadano apueste a su materialización sin mayores tropiezos, laberintos y exigencias normativas que bien se pueden dar si se tramita la intención por vía de iniciativa popular legislativa. La idea consiste en aprovechar los espacios de participación ciudadana, de integrarlos para que la celeridad y la economía procesal se hagan evidentes y, con ello, la supremacía del derecho *sustantivo* –tal y como lo prevé la Constitución Política- y la asertividad del mecanismo de participación ciudadana. En tanto que el pueblo tenga a la mano más posibilidades de participación, mejor será la administración de lo público y mayores las satisfacciones sociales.

Para salvaguardar el desbordamiento de las intenciones de realización del cabildo en procura de generar la expedición de una ordenanza, acuerdo o resolución local, se exige en la propuesta que esta intención sea aprobada por la corporación respectiva. Esto es, que después del debate propio del cabildo y de las respuestas dadas por las autoridades pertinentes, pueda la corporación aprobar, acudiendo a las mayorías, una solicitud de materializar el los mencionados actos administrativos alguna de las posibles medidas que a título de solución de la problemática se planteen. Es más, podría la misma corporación exhortar a las autoridades competentes para que en el mismo sentido actúen y plasmen en actos administrativos la voluntad del pueblo.

Lo anteriormente propuesto se encuentra en armonía con lo que la misma Ley 1757 de 2015, que en el Art. 28 dispone: “Si las **respuestas** dadas por los funcionarios **incluyen compromisos decisorios**, estos serán **obligatorios** y las autoridades deberán **proceder a su ejecución**, previo cumplimiento de las normas constitucionales y legales.” (Negrilla fuera de texto).

Por tanto, así como ocurre en la *iniciativa popular legislativa y normativa*, en donde los ciudadanos tienen la facultad de presentar ante la corporación pública proyectos de acuerdos, ordenanzas o de leyes, según sea el caso, también pueda instarse a través del

cabildo a las corporaciones locales para que profieran las ordenanzas, los acuerdos o resoluciones que sean pertinentes en aras a solucionar el tema problemático tratado, cuando así sea evidente y se desprenda de las intervenciones de los ciudadanos, de los corporados y de los funcionarios de la administración.

En el mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional que, al estudiar el proyecto de ley estatutaria (Ley 1757 de 2015), determinó:

6.22.6.11. El artículo 28 fija las reglas relativas a la obligación de responder las diferentes solicitudes planteadas en el curso del cabildo abierto y a las condiciones en que ellas deben ser formuladas. El artículo es plenamente compatible con la Constitución, en tanto asegura que el diálogo a que da lugar el cabildo abierto, se traduzca en la asignación de deberes específicos a las autoridades administrativas cuyo origen se encuentra en los compromisos asumidos con la ciudadanía. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Este apartado nos complace profundamente por ser una consecuencia de lo que desde esta investigación se observó y analizó, generando la propuesta ya referida.

2.4. Orden de precedencia temática

“**Art. __. Prelación.** En los cabildos abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaría. En cada cabildo **abierto no podrán ser objeto o materia de tratamiento más de dos (2) temas de interés para la comunidad.** Esta cualificación se tendrá en cuenta para la convocatoria del Cabildo Abierto desde la misma solicitud elevada por los ciudadanos ante la corporación pública o por los corporados, según sea el caso. Si en la iniciativa para convocar el Cabildo Abierto se pretenden más de dos temas, le corresponde a la corporación pública notificar a los voceros o promotores de la iniciativa sobre la limitación temática para que la ajusten a lo establecido en este apartado.” En todo caso el Cabildo Abierto deberá celebrarse a más tardar un mes después de la radicación de la petición.

Parágrafo. Si la petición fue radicada cuando la respectiva corporación no se encontraba en sesiones ordinarias, el cabildo deberá realizarse en el siguiente periodo de sesiones ordinarias.

Razón. De acuerdo con lo observado en la mayoría de los cabildos abiertos que se realizaron en los municipios que integran el Área Metropolitana de Bucaramanga, en ocasiones fueron tratados hasta siete temas, o más, por parte de la ciudadanos y de los mismos concejales, con lo cual se genera una multiplicidad y dispersión temática que en nada favorece la esencia del mecanismo, pues al no permitir la focalización, la concentración temática del asunto tratado, la atención sobre las intervenciones y los temas planteados se diluyen y son generadores de respuestas explicativas y hasta justificatorias de quienes son responsables de solucionar el problema, haciendo en consecuencia fallido el objetivo del *Cabildo Abierto*.

Ahora bien, en cuanto al tiempo de realización del cabildo se mantendría lo estipulado en el Art. 24 de la Ley 1757 de 2015, de realizarse el cabildo a más tardar un mes después de radicada la petición, o en el siguiente periodo de sesiones ordinarias de la corporación cuando dicha solicitud se radicó por fuera de éste, toda vez que se estima plausible y destacable que a la iniciativa popular no se le de espera y se llegue a frustrar con el paso del tiempo la inquietud ciudadana.

2.5. Publicidad del Cabildo

Art. __. Difusión del Cabildo. Las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Distritales, o las Juntas Administradoras Locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, hora, el lugar y los temas que serán objeto del Cabildo Abierto. Para ello, ordenarán **la publicación de tres (3) convocatorias en un medio de comunicación idóneo y de amplia cobertura social**, con una diferencia no menor de **siete (7) días** entre una y otra. De igual manera, y de ser posible, utilizarán para la difusión las Tecnologías de la Información y la Comunicación – TIC de carácter institucional o las convencionales según sea el caso.

Razón. Con el ánimo de lograr una mayor difusión en la comunidad acerca de la realización del *Cabildo Abierto* -toda vez que de la investigación se desprende que buena parte de los ciudadanos no se enteran de la convocatoria-, se requiere aumentar el número de esta publicación y de otros instrumentos de difusión que satisfagan la necesidad de hacer visible el acto de realización del cabildo. De esta manera se llegaría a una socialización importante del suceso participativo, con el fin de materializar una verdadera convocatoria que responda a las expectativas planteadas desde un comienzo con la iniciativa popular.

Si en el municipio de Floridablanca, por ejemplo, en donde el potencial electoral es de aproximadamente 167.462 ciudadanos, y que al aplicársele el cinco por mil que determina la ley para solicitar la convocatoria de un *Cabildo Abierto* -cifra que llegaría a unas 837 personas-, estos ciudadanos tuviesen el interés de participar activamente como intervinientes (ponentes) o asistentes en el cabildo, y si estimamos que de estas personas tan sólo se motiven a participar un 30%, entonces con la cifra de aproximadamente unas 252 personas se estaría frente a un umbral de participación considerable. Ahora bien, si de esos 252 ciudadanos se proyecta que el 30% participarían como intervinientes (ponentes) en el cabildo, se estaría hablando de que a 75 personas inscritas se les estaría escuchando de viva voz en el *cabildo*, cifra que para nada se evidencia en la realidad, ya que como quedó reseñado en esta investigación, el número promedio de ciudadanos con participación directa (inscritos e intervinientes) en la sesión del *Cabildo Abierto* no supera los cincuenta. Esta indiferencia podría tener como causa la falta de conocimiento sobre el día, la hora y el lugar de realización del *cabildo*, situación que se pretende superar con la propuesta en materia de difusión.

2.6. De la participación propiamente dicha en el Cabildo

Al considerar que lo establecido en el Art. 26 de la Ley 1757 de 2015, respecto a la vocería y asistencia al foro, está dentro de los parámetros y las intenciones de esta investigación, no se eleva propuesta de modificación alguna. En su lugar se resalta lo establecido en la citada norma como un elemento diferenciador con respecto a la norma que regulaba el tema de la “asistencia y vocería”, el cual tiene que ver con *el tiempo de duración* de las intervenciones que pueden hacer los ciudadanos que participan en el *cabildo*, toda vez que se les garantiza hacerlo *en las mismas condiciones que tienen, según reglamento interno de la corporación, los miembros del cuerpo colegiado*.

Este apartado de la norma denota la intención que tiene el legislador para darle similar tratamiento a las intervenciones de los ciudadanos con respecto a la de los diputados, concejales o ediles, pues al estar en un plano de igualdad -así sea en el derecho a utilizar un tiempo en el uso de la palabra- la confianza que generaría en los participantes sería muy positiva.

Para reforzar el propósito del cabildo, se resalta también que en el Art. 26, inc. 2 de la Ley 157 de 2017 se determinó que posterior a la intervención ciudadana, *el gobernador o alcalde respectivo* está en la obligación de dar respuesta a las inquietudes planteadas por los ciudadanos, situación que no aparecía e de manera puntual en la Ley 134 de 1994.

En conclusión, la Ley 1757 de 2015 establece un orden de intervención en el *Cabildo Abierto*: en primer lugar lo hacen los ciudadanos (la comunidad), luego el mandatario (alcalde o gobernador) quienes darán respuesta a las inquietudes de los primeros, para luego permitir que los miembros de la corporación pública, si así lo desean, hagan lo propio usando la palabra según los parámetros determinados en el reglamento de la corporación. Como se puede observar, es la misma dinámica expositiva que trae la norma la que permitiría que las respuestas a las inquietudes se den en momentos

diferentes. Lo que se podría abonar es que todo cuanto sea discutido, concertado o comprometido, quede en un acta fielmente registrado con el fin de tener un instrumento probatorio que a la postre sirva de sustento para exigir el cumplimiento de las resultas del *cabildo*.

Y para terminar con este aspecto, la Ley 1757 de 2015 hace eco de la modernidad tecnológica al plantear la posibilidad de que los cabildos abiertos se puedan *transmitir en directo a través de internet o a través de los mecanismos que estime conveniente (sic) la mesa directiva de la corporación pública*. Esto se constituye en una herramienta más en materia de difusión del mecanismo, lo que podría generar mayor interés ciudadano y un mayor compromiso de las autoridades públicas.

2.7. Comparecencia de los servidores públicos

Art.____. Citación a servidores públicos. Es obligación del Alcalde o Gobernador, según sea el caso, asistir al Cabildo Abierto. También están obligados a asistir los funcionarios departamentales, municipales, distritales o locales por solicitud ciudadana derivada de la convocatoria al cabildo abierto conforme a esta ley, quienes serán citados con cinco (5) días de anticipación, para que concurran al cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo. La desatención a la citación sin justa causa, será causal de mala conducta. **La justa causa deberá ser aprobada por las dos terceras partes (2/3) de los miembros de la corporación pública respectiva.**

Razón. La propuesta de modificación no es sustancial pero si tiene la finalidad de condensar en un solo artículo algunos aspectos que en la Ley 1757 de 2015 están dispersos, como es el caso de lo contenido en el Art. 23 de la citada ley, en donde se expresa que “En caso de que la comunidad cite al gobernador o alcalde respectivo deberá adjuntar a las firmas el cuestionario que formulará al funcionario...”, toda vez que en la parte final del Art. 22 señala la obligatoriedad de asistencia al cabildo de los mencionados mandatarios. Además se pretende escindir de estos artículos la

obligatoriedad de dar respuesta a las inquietudes ciudadanas, situación que también acusa de cierta dispersión normativa y que podría conllevar una que otra ambigüedad.

Ahora bien, la exigida aprobación de la excusa por parte de la corporación pública, cuando quien estando obligado a asistir al *Cabildo Abierto* no lo hace, consideramos que le daría a tal situación un carácter más institucional, más exigente y por ende respetable. Al servidor público le significaría un mayor esfuerzo justificar su inasistencia con un motivo lo suficientemente creíble y valioso para no incurrir en la causal de mala conducta predicada por la ley como sanción (Art. 27 de la Ley 1757 de 2015).

2.8. Exigencia de responder

Art. ____. **Obligatoriedad de dar respuesta.** Una semana después de realizado el Cabildo Abierto se hará una sesión convocada por **el Presidente de la corporación pública respectiva**, a la cual serán invitados todos los que participaron en el cabildo, y en donde los servidores públicos citados, o aquellos que hayan participado de alguna manera en el cabildo, expondrán las respuestas razonadas a los planteamientos y solicitudes presentadas por los ciudadanos.

Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

Si las respuestas dadas por los funcionarios incluyen compromisos decisorios, estos serán obligatorios y las autoridades deberán proceder a su ejecución, previo cumplimiento de las normas constitucionales y legales.

Razón. A diferencia de lo establecido en el Art. 28 de la Ley 1757 de 2015, y que en parte estaba contemplado en la Ley 134 de 1994, se hace necesario modificar la norma vigente con la exigencia perentoria de ser el Presidente de la respectiva corporación

pública el que se responsabilice de *citar a la audiencia pública* en donde se dará respuesta a las inquietudes ciudadanas surgidas en el cabildo. Además, se deja abierto el tema de quienes deben dar esa *respuesta razonada*, puesto que se consagra que sea el *servidor público* –definido en términos generales– el que habiendo estado citado y con la obligación de dar respuesta, o que de alguna manera haya estado presente e intervenido en el cabildo, así lo haga.

Se pretende con la modificación exigir al máximo que los directos responsables de la gestión pública den cuenta de una buena administración, de una dirección de lo público encaminada a *cumplir los fines del Estado* a través de la satisfacción de las necesidades sociales. Los dolientes de la administración deben aparecer, deben estar presentes en todo momento, pues el mandato constitucional es muy claro: están para *servir a la comunidad*; y el *Cabildo Abierto* se constituye en el mecanismo más idóneo, expedito, armónico y claro en virtud del cual se puede lograr dicho objetivo.

2. 9. Otra posible solución: una CONSULTA POPULAR

Art. ____. **Consulta Popular.** Después de realizado el Cabildo Abierto y de exponerse las respuestas razonadas, por petición de los voceros del cabildo abierto, del alcalde o gobernador, o por alguno de los miembros de la corporación pública, **se someterá el tema discutido a una Consulta Popular**, la cual se regirá en lo pertinente por lo estatuido en la ley. La proposición de realizar la consulta popular deberá ser **aprobada por la mayoría de los miembros** que integran la corporación.

Además de lo establecido por el inciso final del Art. 28 de la Ley 1757 de 2015, en cuanto a las respuestas que encierren un “compromiso decisorio” por parte del funcionario, y la obligatoriedad de cumplir con lo prometido, podría sumarse otra forma de permitir que la problemática planteada por los ciudadanos en el *Cabildo Abierto* no se quede con el rótulo de ser una herramienta de participación ciudadana

que alcanza tan sólo el carácter de deliberativo. Nos referimos a la posibilidad de gestar la realización de una **CONSULTA POPULAR**.

Jon Elster acoge metodológicamente la posibilidad deliberar y luego decidir sobre un asunto, según sea el caso, al decir: “En este sentido, desde el punto de vista lógico la discusión es previa a todos los métodos de toma de decisiones.”²⁶⁶

Desde luego que la *Consulta Popular* se daría frente a la ausencia de una respuesta razonada y resolutive de la problemática esgrimida por la ciudadanía, en aras de buscar que ese ciudadano no salga del ejercicio democrático con las manos vacías.

Formulemos un caso práctico, así: El Concejo Municipal, por iniciativa del Alcalde, está analizando la posibilidad de destinar un lote ubicado en la periferia del casco urbano para destinarlo como “relleno sanitario”, en el cual se llevaría a cabo la disposición final de los residuos sólidos, no solamente del municipio, sino de siete municipios más del área de influencia. Como quiera que este tipo de obras tienen por sí solas unas consecuencias medioambientales que afectan la convivencia pacífica y tranquila de los ciudadanos (sobre todo de los vecinos que habitan cerca a dichos rellenos sanitarios), debido a los malos olores que emanan de allí -entre otras dificultades-, la misma ciudadanía se organiza para instar la realización de un *Cabildo Abierto* de carácter municipal, en donde frente al mandatario local, miembros de la corporación pública, funcionarios de la administración y sociedad en general, exponen la problemática y solicitan no ubicar el relleno sanitario en el lugar previsto para tal fin.²⁶⁷

²⁶⁶ ELSTER, JON. *La democracia deliberativa*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2001, pág. 23.

²⁶⁷ El caso planteado no es tan hipotético, pues tiene ocurrencia en el Área Metropolitana de Bucaramanga, en donde el lugar de disposición final de residuos sólidos denominado “El Carrasco”, desde hace ya más de 15 años se está advirtiendo su cierre por la inexorable saturación de basuras. Los administradores municipales no han realizado acciones concretas y prácticas que resuelvan el problema. Frente al tema han intervenido varios organismos estatales (Procuraduría, Defensoría del Pueblo, Ministerio del Medio Ambiente, Corporación de la Meseta de Bucaramanga, Área Metropolitana de Bucaramanga, etc.).

En el hipotético ejemplo se enfrentan, de una parte, la decisión de la administración municipal para disponer de un lugar en donde operarías en nuevo relleno sanitario y, de otra, la manifestación de inconveniencia por parte de la ciudadanía (sobre todo de los vecinos colindantes del lugar previsto para establecer el relleno), que se opone frente a la decisión. Si se debate en el *Cabildo Abierto* el tema, si se presentan las razones de una parte y de la otra, si después de deliberar no hay acuerdo posible que permita una decisión concertada que beneficie a la comunidad, y si los funcionarios no se comprometen en sus respuestas con una solución que satisfaga las inquietudes ciudadanas, entonces ¿qué queda después del ejercicio? ¿Cuál sería la sensación de los ciudadanos que se esforzaron por conseguir el apoyo social (5x1000 de firmas), de hacer “campana” para lograr la participación masiva del pueblo en el *cabildo*, si su voz y argumentos fueron oídos pero no escuchados? Creemos que la frustración sería doble: una frente a sus necesidades insatisfechas, y otra frente a la desilusión por tener un mecanismo de participación ciudadana que no permite su expresión democrática como pueblo y, con ello, de su derecho constitucional de participar con eficacia y eficiencia en las decisiones que les afectan.

La situación fáctica planteada nos lleva a considerar que una solución práctica e integradora con respecto a los demás mecanismos de participación, sería la de realizar una *Consulta Popular* para que el esfuerzo ciudadano pueda estar en algo recompensado. Miremos que la solución al problema no estaría solamente en manos de la administración (o de algunos funcionarios solamente), sino que irradiaría a toda la comunidad para que ella en forma libre y espontánea se pronuncie y decida lo más conveniente.

Aunque en principio podría ser dispendiosa la fórmula de sumarle al *Cabildo Abierto* otro de los mecanismos de participación ciudadana para alcanzar un mayor grado de efectividad -esto es para alcanzar el resultado deseado-, la *Consulta Popular* se considera como la herramienta más idónea para que el sentir y el consenso de los

ciudadanos que participaron en el *Cabildo Abierto* se vea reflejado en acciones concretas que puedan solucionar la problemática acusada²⁶⁸.

Las bondades de la *Consulta Popular* son claras y directas, tal y como en su momento se destacaron en esta investigación, ya que contiene unos elementos muy marcados y manifiestos de efectividad a la hora de decidir un asunto de interés y trascendencia social. A diferencia de lo que establece la reglamentación de la *Consulta Popular* en las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, en cuanto a que dicha consulta sería invocada por el mandatario (Presidente de la República, Gobernador, Alcalde Distrital o Municipal), previo el visto bueno del cuerpo colegiado respectivo, en este caso la propuesta podría surgir de los voceros del *cabildo*, los miembros de la corporación pública, y los propios mandatarios del departamento, distrito o municipio. Se constituiría una adicional competencia para concitar la realización de la *Consulta Popular*, en donde la decisión no estaría tan sólo en una persona, sino que obedecería al resultado del consenso producto de las deliberaciones que alcanzaron en cierto grado a incidir en los participantes del *cabildo*.

De otro lado, la *Consulta Popular* es amigable en cuanto a la exigencia para su validez, por cuanto para que el acto de participación tenga plenos efectos legales se exige que concurren a las urnas el día de la votación “no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral”²⁶⁹. Si tomamos como ejemplo la población del municipio de Floridablanca, en donde el potencial electoral está cerca de los 167.462 ciudadanos, con la participación de 55.820 personas se estaría cumpliendo con la exigencia legal para que el acto tenga validez. Y para que se apruebe la propuesta consultada, ésta debe alcanzar “la mitad más uno de los sufragios

²⁶⁸ Claro ejemplo de los efectos de la Consulta Popular lo vemos en aquellos municipios de Colombia en donde la explotación minera se ha sometido a la voluntad del pueblo, y éste ha preferido la preservación del ecosistema por encima de la riqueza económica que puede llegar a producir la explotación de minerales, sobre todo del oro. Son cerca de 44 municipios que hasta el momento (julio de 2017) han solicitado la utilización del mecanismo (Fuente: Ministerio de Minas y Energía). Para complementar ver Sentencia SU-133 de 2017.

²⁶⁹ Art. 50 de la Ley 34 de 1994, y Art. 41 de la Ley 1757 de 2015.

válidos”. Y como consecuencia de esos resultados, lo que en virtud de tal votación se diera tendría el carácter vinculante, sería de *obligatorio cumplimiento*.

Es más, si se quisiera efectivizar aún más los resultados del *Cabildo Abierto* con el apoyo de la *Consulta Popular*, como quiera que existen problemas sociales que tan sólo interesan a una parte de la comunidad, podría aplicarse la *Consulta Popular* únicamente en la *comuna* o *corregimiento* respectivo. Ello obligaría a tener un censo electoral muy local (de la respectiva comuna o corregimiento) para aplicar en consecuencia los porcentajes de validez y aprobatorios de la consulta.

3. Texto del proyecto de reforma

Como consecuencia de lo anterior, a continuación se presenta la propuesta del texto que fungiría como *proyecto* de la mencionada reforma. El texto se elabora teniendo en cuenta los parámetros institucionales que para el caso del trámite de un proyecto de ley se tienen en la legislación colombiana, y aquellos que el mismo Congreso de la República en su dinámica legislativa desarrolla, en especial, los realizados en el proceso aprobatorio de las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015.

=====

PROYECTO DE REFORMA DE LA LEY 1757 DE 2015 SOBRE EL CABILDO ABIERTO

- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de reforma normativa al *Cabildo Abierto* se funda en la necesidad de lograr que el mecanismo por sí solo tenga el impacto social, político, administrativo e institucional merecido, al proclamarse como uno de los mecanismos más democráticos

y participativos que contempla la legislación colombiana, en especial el mandato estipulado en los Arts. 1, 2, 40 y 103 de la Constitución Política de Colombia.

Bien lo dijo la Corte Constitucional cuando en la Sentencia C-180 de 1994 revisó el proyecto de Ley 134 de 1994, así:

*Del fortalecimiento del cabildo abierto con su espacio propio, depende la expansión de la modalidad de participación directa en forma de asambleas generales a otros ámbitos del Estado. El cabildo abierto, como nos enseña la historia, cuando adquiere **dinámica**, se convierte en escenario del tratamiento popular a los problemas nacionales, regionales o locales, según el caso.*

*En este punto la Corte pone de presente que la connotación eminentemente deliberante del cabildo que figura en la definición, en modo alguno significa que el legislador haya circunscrito sus efectos. Por el contrario, puede en todo tiempo conferirle **capacidad decisoria**. Queda, pues, abierta la puerta para que en el futuro, el Congreso por la vía estatutaria le reconozca **fuerza vinculante** a las deliberaciones populares en cabildo, **en forma congruente con la potestad soberana** del pueblo quien, como titular originario la ejerce por esta vía de manera directa (artículo 3o. CP). (Negritas fuera de texto).*

De igual manera, y de acuerdo con lo ordenado en el Art. 4 de la Ley 1757 de 2015, en donde se establece que “El cabildo abierto se regula por las normas especiales contenidas en la presente ley y no le serán aplicables las normas generales descritas para los otros mecanismos de participación”, es perfectamente claro advertir que el legislador le confiere un tratamiento especial por su carácter fundamentalmente deliberativo, discursivo y propositivo.

La propuesta tiene como base los resultados de una investigación que auscultó el origen del *Cabildo Abierto* como institución democrática, su implantación en América Latina -especialmente en Colombia-, el desarrollo que ha tenido en sus aspectos más relevantes, su incorporación dentro de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Constitución Política de Colombia, la reglamentación legal, la óptica jurisprudencial, los elementos característicos de su estructura y la aplicación fáctica en la vida institucional y social.

Se pretende con la propuesta redescubrir la institución del *Cabildo Abierto* en su esencia inicial, fortaleciendo su ejecución desde la facultad que tiene el pueblo para ejercer la soberanía, de poder incidir directamente en las decisiones que más le afectan e interesan y que se relacionan con su vida en comunidad. Por ello, es pertinente evocar lo que la profesora Valentina Pazé expuso acerca de la participación de los “oprimidos o subalternos”, así:

*Pero no menos inadecuada se revela la vida de la inclusión democrática, si es cierto que los subalternos tienden a no ejercer los derechos de los que son titulares y “dejan a los hijos de papá todos los cargos de responsabilidad en los partidos y todos los escaños en el Parlamento”, cuando no se refugian en la abstención o se dejan atrapar en circuitos de intercambio clientela.*²⁷⁰

Y la misma autora, citando el diálogo entre Michel Foucault y Gilles Deleuze acerca del conocimiento que tiene la comunidad sobre los problemas que les aqueja y sobre la vida del Estado, expuso:

*“Ahora bien, lo que los intelectuales han descubierto después de la avalancha reciente, es que las masas no tienen necesidad de ellos para saber; saben claramente, perfectamente, mucho mejor que ellos; y lo afirman extremadamente bien. Pero existe un sistema de poder que obstaculiza, que prohíbe, que invalida ese discurso y ese saber. Poder que no está solamente en las instancias superiores de la censura, sino que se hunde más profundamente, más sutilmente en toda la malla de la sociedad”.*²⁷¹

De acuerdo con la investigación desarrollada, las falencias del mecanismo se evidencian de manera sucinta en cuanto a: la oportunidad de realización del Cabildo Abierto, la presentación de la solicitud, los temas objeto de debate, el orden en que se deben tratar, la difusión de la realización del cabildo, el desarrollo del debate y la participación propiamente dicha, la comparecencia de los servidores públicos a la sesión y la exigencia de responder a las inquietudes de los ciudadanos.

²⁷⁰ PAZÉ, VALENTINA. *En nombre del pueblo. El problema democrático*, Colección Cátedra de Cultura Jurídica, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A, Madrid 2013, p. 61.

²⁷¹ *Ibíd.*, pag. 61.

El ejercicio práctico del Cabildo Abierto ha demostrado que en principio resulta interesante para el ciudadano su utilización, pero que por los hechos concomitantes y posteriores a su realización al final la decepción no demora en llegar. Además, la muy precaria difusión que de él se hace lleva a que el ciudadano no se entere de su convocatoria y de la realización del mismo, imposibilitando de entrada que la voz del pueblo sea, por lo menos, escuchada. De otra parte, el marcado ausentismo de los servidores públicos en el cabildo dice mucho de la indiferencia que les asiste frente a la problemática social, situación que se agrava cuando de responder a las necesidades e inquietudes de los ciudadanos lo hacen en forma explicativa, justificadora, más que propositiva y resolutive de dichas necesidades sociales.

Por lo anterior, y para que el *Cabildo Abierto* tenga en la práctica el impacto deseado por el Constituyente, se presenta la siguiente propuesta modificatoria de la Ley 1757 de 2015, principalmente los artículos del 22 al 29, así:

“Art. ____. Oportunidad de realización. En cada período de sesiones ordinarias de las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Distritales, o de las Juntas Administradoras Locales, debe celebrarse por lo menos un Cabildo Abierto en el que se considerarán para estudio, discusión y posible solución los asuntos que sean de interés de los solicitantes, y que pertenezcan a la competencia de la administración departamental, distrital o municipal.”

“Art. ____. Solicitud de realización. Por iniciativa de un número de ciudadanos no inferior al cinco por mil del censo electoral del respectivo departamento, municipio, distrito, localidad o comuna, o por iniciativa no inferior al veinte por ciento de los miembros de la corporación pública respectiva, se realizarán cabildos abiertos en donde se considerarán para estudio, discusión y posible solución los asuntos que sean de interés de los solicitantes, y que pertenezcan a la competencia de la administración departamental, distrital o municipal.”

“Art.____. Materias objeto de Cabildo Abierto. Podrán ser materias del Cabildo Abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. A través del Cabildo Abierto no se podrán presentar iniciativas de ordenanza, acuerdo o resolución local, salvo que la urgencia manifiesta para expedirlos así lo amerite. Dicha urgencia será aprobada por la corporación pública respectiva.”

“Art.____. Prelación. En los cabildos abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaría. En cada cabildo abierto no podrán ser objeto o materia de tratamiento más de dos (2) temas de interés para la comunidad. Esta cualificación se tendrá en cuenta para la convocatoria del Cabildo Abierto desde la misma solicitud elevada por los ciudadanos ante la corporación pública o por los corporados, según sea el caso. Si en la iniciativa para convocar el Cabildo Abierto se pretenden más de dos temas, le corresponde a la corporación pública notificar a los voceros o promotores de la iniciativa sobre la limitación temática para que la ajusten a lo establecido en este apartado.” En todo caso el Cabildo Abierto deberá celebrarse a más tardar un mes después de la radicación de la petición.

Parágrafo. Si la petición fue radicada cuando la respectiva corporación no se encontraba en sesiones ordinarias, el cabildo deberá realizarse en el siguiente periodo de sesiones ordinarias.

Art.____. Difusión del Cabildo. Las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Distritales, o las Juntas Administradoras Locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, hora, el lugar y los temas que serán objeto del Cabildo Abierto. Para ello, ordenarán la publicación de tres (3) convocatorias en un medio de comunicación idóneo y de amplia cobertura social, con una diferencia no menor de siete (7) días entre una y otra. De igual manera, y de ser posible, utilizarán para la difusión las Tecnologías de la Información y la Comunicación – TIC de carácter institucional o las convencionales según sea el caso.

Art.____. Citación a servidores públicos. Es obligación del Alcalde o Gobernador, según sea el caso, asistir al Cabildo Abierto. También están obligados a asistir los funcionarios departamentales, municipales, distritales o locales por solicitud

ciudadana derivada de la convocatoria al cabildo abierto conforme a esta ley, quienes serán citados con cinco (5) días de anticipación, para que concurran al cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo. La desatención a la citación sin justa causa, será causal de mala conducta. La justa causa deberá ser aprobada por las dos terceras partes (2/3) de los miembros de la corporación pública respectiva.

Art. ____. **Obligatoriedad de dar respuesta.** Una semana después de realizado el Cabildo Abierto se hará una sesión convocada por el Presidente de la corporación pública respectiva, a la cual serán invitados todos los que participaron en el cabildo, y en donde los servidores públicos citados, o aquellos que hayan participado de alguna manera en el cabildo, expondrán las respuestas razonadas a los planteamientos y solicitudes presentadas por los ciudadanos.

Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

Si las respuestas dadas por los funcionarios incluyen compromisos decisorios, estos serán obligatorios y las autoridades deberán proceder a su ejecución, previo cumplimiento de las normas constitucionales y legales.

Art. ____. **Consulta Popular.** Después de realizado el Cabildo Abierto y de exponerse las respuestas razonadas, por petición de los voceros del cabildo abierto, del alcalde o gobernador, o por alguno de los miembros de la corporación pública, se someterá el tema discutido a una Consulta Popular, la cual se regirá en lo pertinente por lo estatuido en la ley. La proposición de realizar la consulta popular deberá ser aprobada por la mayoría de los miembros que integran la corporación.

=====

De esta manera se da por concluida la propuesta de modificación normativa del *Cabildo Abierto*, confiando en que lo previsto en ella satisfaga las inquietudes que sobre el tema se han descubierto en esta investigación.

4. Fortalecimiento del derecho a la participación ciudadana desde la Ley 1757 de 2015 - reflexiones complementarias

Para abonar a la perspectiva analítica de esta investigación, consideramos pertinente referirnos a algunos aspectos que contiene la Ley 1757 de 2015, los cuales están estrechamente ligados con las garantías que el Estado establece para el ejercicio efectivo del *derecho a participar*, y que fortalece el alcance de los distintos mecanismos de participación ciudadana. Se sembrarán algunas inquietudes que bien pueden ser base para que el interés por este tema se incube en la mente estudiosa de otro investigador. Las reflexiones son las siguientes:

- Vale la pena resaltar que en tanto la Ley 134 de 1994 se profirió para reglamentar los mecanismos de participación ciudadana contemplados en el Art. 103 de la Constitución Política Colombiana, la intención de la Ley 1757 de 2015 consiste en reglamentar el “derecho a la participación democrática”. Esto es: que en tanto la primera dice de la conceptualización, estructura, aplicación y desarrollo de los mecanismos, la segunda es más amplia y hasta epistémica de lo que significa el derecho a participar en el Estado colombiano. En ésta se dice, no solamente de la participación “ciudadana”, sino que se refiere a la participación “democrática” del ciudadano, con lo que se entendería que no circunscribe la acción del pueblo a una mera mecánica participativa a través de unos mecanismos preestablecidos, sino que la mirada es más integradora y fundante en el esquema de un estado democrático.

- La Ley 1757 de 2015 establece unos propósitos que no contempla la Ley 134 de 1994, al referirse a que ese derecho a la participación democrática debe *protegerse*, *promoverse* y *garantizarse*, de tal manera que lo entiende como un privilegio que la Constitución Política le confiere al pueblo y que debe por todos los medios cuidarlo, cultivarlo y difundirlo en toda la comunidad, sin lo cual quedaría frustrada la premisa constitucional de ser un Estado Social de Derecho, participativo y pluralista.

- Se establece como objetivo de la Ley 1757 de 2015, que la participación del ciudadano no se agota solamente en la actividad política del Estado, sino que se prevé dicha interacción en la vida “administrativa, económica, social y cultural”. Se observa entonces que la participación ciudadana traspasa las fronteras de lo estrictamente funcional del ejercicio del poder por parte del gobernante en la ejecutoria del ordenamiento jurídico, para inmiscuirse a través del ejercicio del derecho de participación democrática (participación ciudadana en concreto respecto a los distintos mecanismos), en las esferas de la actividad integral de toda sociedad. Permitir que el ciudadano pueda ejercer un relativo poder en la construcción de las *políticas públicas* que van a afectar su vida en sociedad, es un buen paso hacia la consolidación de una justicia social verdadera.

- La Ley 1757 de 2015 tiene como uno de sus objetivos el “controlar el poder político”. Nada más lógico en la fundamentación teórica de un Estado Social de Derecho y participativo que darle nombre y apellido a la misma democracia, permitiendo que el ciudadano no viva en comunidad de manera pasiva, indiferente y hasta ignorada, sino que su voz, sus intereses y necesidades sean escuchadas y tenidas en cuenta por parte de sus gobernantes, de sus representantes, de tal manera que si no se atienden a ese mandato popular, sea el mismo pueblo quien al ejercer la fiscalización debida de las actividades de dichos representantes, los juicios de valor lleguen a partir de la rendición de cuentas y ejecutorias administrativas de los mandatarios. Controlar el *poder político* podría ser mucho más trascendental que ejercer el derecho a participar, tal y como se establece en la Ley 134 de 1994. Por ello, esto es un importante avance institucional. Esperaremos que el pueblo lo sepa aprovechar de la mejor manera y sin permitir que se lo vuelvan a arrebatarse.

- Otra bondad de la Ley 1757 de 2015, consiste en determinar que en los Planes de Desarrollo y en los Planes de Gestión de toda institución pública se deben contemplar las medidas generales y específicas encaminadas a la *promoción* del derecho a participar de todas las personas en aquellos asuntos que son de su interés y que les

afectan y, desde luego, que sean de su competencia. Tal determinación obliga a que la administración tenga mucho más en cuenta el derecho a la participación ciudadana; que a través de la inclusión en los planes de desarrollo y de gestión de dicha participación, de contera se tengan que efectuar las apropiaciones presupuestales para tal fin y la consonancia con los planes y presupuestos del orden nacional. Se destaca la creación del denominado “Fondo de Participación Ciudadana”, a través del cual se canalizarán los recursos para invertir en el ejercicio del derecho a la participación ciudadana. Estos fondos pueden ser de carácter nacional o territorial.

Aunado a lo anterior, en la misma ley se consagra un estímulo a “los municipios” que promuevan la participación ciudadana, consistente en la obtención de un “puntaje adicional” en la evaluación de desempeño que se haga, cuyos parámetros se establecerán por el Departamento Nacional de Planeación. Con esto se pretende incentivar a las administraciones locales para que se motiven a desarrollar plenamente el derecho a la participación ciudadana.

- Un asunto que también se destaca en la Ley 1757 de 2015, es lo relacionado con la posibilidad de que los mecanismos de participación ciudadana (se refiere a la iniciativa popular legislativa y normativa, al referendo, a la revocatoria del mandato y a la consulta popular, dejando de un lado el *Cabildo Abierto*) puedan ser incoados, iniciados o promovidos tan sólo por “una persona”, y no por un grupo de personas como se estatuyó en la Ley 134 de 1994, pues allí se requería que el promotor del mecanismo tuviese el respaldo ciudadano de por lo menos el 5x1000 del censo electoral vigente. En la nueva ley no; para instarlo se requiere tan sólo de la intervención de una persona natural.

En el mismo sentido, se establece en la Ley 1757 de 2015 que este promotor o vocero, según sea el caso, debe responder por las actividades administrativas y financieras de la campaña correspondiente a una consulta popular o revocatoria del mandato de origen ciudadano, así como cuando se tramite una iniciativa popular legislativa o

normativa. Al determinarse un responsable para todos los efectos legales de tales actividades, se está garantizando que las personas que intenten llevar a cabo estos mecanismos lo hagan con un gran sentido de compromiso social e institucional, que le impida la posible intención de desgastar, no solamente el aparato estatal que tiene obligaciones para con el derecho a la participación ciudadana, sino los recursos que se destinan para tal fin. Es un llamado a la cordura en el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano con el propósito de centrarlos en sus intenciones de ejercer esos derechos, pero con una claridad meridiana en reconocer los deberes ciudadanos.

- La Ley 1757 de 2015 instrumentaliza y ordena ciertas actividades o etapas que se deben surtir cuando se acciona un mecanismo de participación ciudadana. La inscripción del mecanismo, la recolección de apoyos, los formularios a utilizar, los porcentajes mínimos de dichos apoyos para que tenga validez la solicitud, los plazos para la recolección de apoyos, la fijación de los topes en las campañas para recolectar apoyos, la verificación de los apoyos, la certificación de los respaldos por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la posibilidad de desistir de la realización del mecanismo, los asuntos o materias que pueden ser objeto de someterlos a referendo, consulta popular o iniciativa popular legislativa o normativa, el control de legalidad del mecanismo, los conceptos previos necesarios para la viabilidad del mecanismo, el tema de las campañas en favor o en contra del mecanismo, la votación requerida para la validez del acto y de la decisión que por él se tome, y la forma en que se deba adoptar dicha decisión, entre otros, son tratados por la Ley 1757 de 2015 para facilitar su realización.

- Un tema que a primera vista se pudiera considerar un tanto ajeno a la espina dorsal de la Ley 1757 de 2015, pero que desde una mirada holística es pertinente, consiste en lo contemplado en el Título IV de la ley, denominado “DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS”. Este aspecto que hoy ya hace parte de la cotidianidad en la gestión pública, pero que aún falta por consolidar, ha tenido una evolución algo acelerada en los últimos siete años en Colombia. Se puede decir que desde la formulación de la

“Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos” fijada en el Documentos CONPES N° 3654 del 14 de julio de 2010, y la expedición de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), se ha generado una dinámica del sector público encaminada a contarle a los ciudadanos lo que se ha planeado y realizado por parte de la administración -de cómo se ha hecho y con qué recursos-, con el fin de que la misma ciudadanía pueda ejercer un control político más efectivo.

De hecho, y para unificar las orientaciones que sobre rendición de cuentas se han dado y plantear unos lineamientos metodológicos muy prácticos y contenidos mínimos de esa rendición de cuentas, se tiene hoy un documento denominado “Manual Único de Rendición de Cuentas”. En dicho manual participaron para su elaboración tres entidades importantes en el manejo de la cosa pública: la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública, y el Departamento Nacional de Planeación. La Ley 1757 de 2015 establece que se debe producir un manual único de rendición de cuentas para responder a los lineamientos de la reciente legislación.

Es por ello que en la Ley 1757 de 2015 se define la rendición de cuentas, los principios orientadores (continuidad, permanencia, apertura y transparencia), así como algunos elementos que se tendrían en cuenta para realizar el ejercicio (información, lenguaje comprensible al ciudadano, diálogo e incentivos). De la misma forma se contempla la obligatoriedad de la rendición de cuentas y sobre qué ha de hacerse: “... para informar y explicar la gestión realizada, los resultados de sus planes de acción y el avance en la garantía de derechos... La rendición de cuentas incluye acciones para informar oportunamente, en lenguaje comprensible a los ciudadanos, y para establecer comunicación y diálogo participativo entre las entidades de la rama ejecutiva, la ciudadanía y sus organizaciones”.

Con lo anterior se avanza en la consolidación de un ejercicio del derecho a la participación ciudadana de manera integral.

- Otro aspecto que vale la pena destacar en la Ley 1757 de 2015 es el relacionado con el “Control Social a lo Público”, toda vez que surge como un elemento concluyente de ejercitar el derecho a la participación ciudadana. Tal y como lo define el Art. 60 de la ley, dicho control recae sobre las “gestión pública y sus resultados”, así como sobre las “políticas públicas”, la correcta prestación de los servicios públicos y la debida utilización de los bienes y recursos públicos (Art. 61 de la Ley 1757 de 2015 – objeto del control social), con lo cual se nota el deseo de armonizar la rendición de cuentas, las acciones de la administración, la fiscalización de dichas acciones y el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana. En suma se obliga a que la administración cuente lo que hace, el por qué y el para qué lo hace y con qué recursos lo hace, a fin de que el pueblo enterado reaccione utilizando cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana y sin obviar otros instrumentos jurídico-legales que posee para hacer valer sus derechos tanto individuales como colectivos (ejemplo: la acción popular o la de tutela).

Esta prerrogativa se plantea como un *derecho-deber* del ciudadano, observándose allí una corresponsabilidad entre la administración y el pueblo, toda vez que al ser un derecho está correlativamente imponiendo un deber a la administración y, al aparecer como un deber, le está conminando al ciudadano para que ejerza ese control sin más limitaciones que las establecidas por la misma ley. Consideramos que ese *deber* está acompañado de un importante grado de compromiso y también de responsabilidad social.

La misma ley es generosa al desarrollar aspectos puntuales del control social, tales como: los principios, su alcance, objetivos, modalidades y los asuntos que pueden ser objeto de control, todo ello para dar claridad sobre ese medio de saber qué y cómo lo están haciendo las autoridades públicas. Confiamos en que con este nuevo elemento práctico de fiscalización por parte de los ciudadanos, los gobernantes asuman con

mayor seriedad su papel de administradores de la *cosa pública*, de lo que pertenece a todos y por lo cual ellos están ostentando el poder.

- La Ley 1757 de 2015 también se refiere a las “veedurías ciudadanas”, de lo cual se destaca la adición que hace a la Ley 580 de 2003 (en virtud de la cual se reglamentó las veedurías ciudadanas), con un artículo donde se plantea el procedimiento para atender y dar respuesta a las denuncias que se presente por parte de los ciudadanos y que estén relacionadas con el ejercicio del control fiscal, en donde están llamadas a intervenir los distintos “organismos de control fiscal” (referencia de las contralorías en todos los órdenes territoriales).

- Algo que amerita ser destacado de la Ley 1757 de 2015, consiste en que se ella se refiere a otras formas de participación ciudadana que el legislador quiso *enunciar*. Sí, se dice “enunciar”, por cuanto en la misa ley no se tiene un desarrollo práctico. En el Art. 74 de la Ley 1757 de 2015 se estatuye que, además de las diferentes maneras de participar por parte de los ciudadanos en la vida política y social del Estado, se contemplan formas que denomina “sesión abierta...sesiones de comunidades educativas”. Lo de “sesión abierta” podría entenderse en dos sentidos: i) que los cuerpos colegiados cuando desarrollen sus sesiones ordinarias o extraordinarias permitan que los ciudadanos participen en ellas al estilo del *Cabildo Abierto*, ii) o que la autoridad pública (llámese presidente, gobernador o alcalde) cuando realice el acto de rendición de cuentas permita que los ciudadanos participen de viva voz en ese acto público.

Ahora bien, sorprende lo de las “sesiones de comunidades educativas”, habida cuenta de ser un elemento algo particular en el contexto de la nueva ley. Podría entenderse que el legislador pretende dinamizar un poco más la participación de la academia en los asuntos que son del resorte social desde la acción administrativa del Estado. Si es así, bienvenida la intención de acercar por vía de ley a las instituciones educativas.

Pero es preciso decir que si no se le proporcionan los medios para ello, una vez más estaría fallida la intención.

Aquí también llama la atención en forma positiva el hecho de que la ley brinde la posibilidad para que los estudiantes en el nivel de secundaria, universitaria, formación técnica o tecnológica, puedan realizar las *prácticas, pasantías o trabajo social con las organizaciones de la sociedad civil que realicen control social*, así como los que tengan el objetivo de convertirse en *auxiliares de la justicia* (parágrafo del Art. 60 de la Ley 1757 de 2015).

- Para darle un mayor carácter institucional y práctico a la reglamentación del derecho a la participación ciudadana, en la Ley 1757 de 2015 se establece la creación del “Consejo Nacional de Participación Ciudadana”, con la misión de ser órgano *asesor* del Gobierno Nacional para definir, promocionar, diseñar y hacer evaluación y seguimiento a la política pública de participación ciudadana, además de poner en cabeza del Ministerio del Interior la “coordinación” de dichas políticas con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación a nivel nacional, así como por la Secretaría que se llegare a crear a nivel departamental o municipal. En la misma ley se establece la composición del consejo (tanto a nivel nacional como a nivel departamental, distrital y municipal), sus funciones, las *Comisiones Regionales de Moralización* como promotoras de la participación ciudadana, entre otros aspectos.

- Un tema enunciado por la Ley 1757 de 2015, y que es tomado de las experiencias significativas en otros países, consiste en lo que la doctrina ha denominado los “presupuestos participativos” o “democracia Participativa”²⁷², dentro del ejercicio de la función pública como una de las formas para asegurar la participación ciudadana en los asuntos públicos que le son de su interés. La ley lo señala como ese mecanismo en

²⁷² Ver dos textos del autor Boaventura de Sousa Santos titulados: “*Democracia y Participación. El ejemplo de Porto Alegre*”, y “*Presupuestación Participativa. Hacia una Democracia Redistributiva*”, Ediciones Abya-Yala, julio 2004.

virtud del cual se asignan “equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparentemente” los recursos públicos, con lo que pretende fortalecer las relación Estado y Sociedad Civil. En consecuencia, insta a los gobiernos regionales y locales para implementar las estrategias conducentes a lograr la participación del pueblo en la construcción de sus respectivos presupuestos, además de su fiscalización en la gestión de dichos recursos. Lo que ha de mirarse con cuidado es que en el marco de la reglamentación para hacer práctica la figura, se construya ese modelo fáctico que permita una real participación del ciudadano que valide la intención del legislador y los intereses del pueblo.

- Atinada es la Ley 1757 de 2015 cuando blinda la efectividad de sus propósitos, al indicar los *recursos económicos* con los cuales se debe materializar el derecho a la participación ciudadana en todo su contexto, puesto que en los Arts. 94 a 97 se evidencia, entre otros asuntos, la financiación y el gasto en la participación ciudadana, los organismos a quienes les compete tenerlo en cuenta, la creación del “Fondo para la Participación Ciudadana” (a nivel nacional y local), los recursos de dicho fondo, y las inversiones asociadas a la participación ciudadana. Esta forma de compeler al Estado para que desde el punto de vista financiero invierta en el ejercicio del derecho a la participación ciudadana, resulta de un incalculable valor e interés para quienes consideramos que es a través de los medios civiles, democráticos, legales y participativos que se construye tejido social óptimo, válido para tener una sociedad en paz, con equidad y justicia social.

- Para sumar un elemento subjetivo y hasta sugestivo, la Ley 1757 de 2015 consagra el tema de los “incentivos” dentro del marco del ejercicio del derecho a la participación ciudadana, y a los que el legislador les denomina: “Incentivos simbólicos a la participación ciudadana” (Art. 101 de la Ley 1757 de 2015). Llama la atención la palabra “simbólicos”, pues de plano se está indicando que tales incentivos no tendrían, en principio, ninguna repercusión económica, ninguna representatividad en los recursos públicos. Es así como la ley crea el “Premio nacional a la Participación Ciudadana”, que será otorgado anualmente a la “experiencia más relevante de

participación en el país” por parte del Ministerio del Interior. Igualmente se permite difundir semestralmente en el espacio televisivo del Ministerio del Interior alguna experiencia exitosa, y se entregará anualmente el “Premio Nacional al Fomento Estatal de la Participación Ciudadana”, premio al que podrá acceder el *gobernador o alcalde* que sea destacado por desarrollar experiencias exitosas en materia de participación ciudadana y de presupuestos participativos. No se queda corta la ley al reconocer también el esfuerzo que al respecto realicen los particulares a nivel gremial, toda vez que creó a la par el denominado “Premio Nacional al Fomento Empresarial de la Participación Ciudadana”, en el contexto de la llamada Responsabilidad Social Empresarial”.

Y como para hacer mayor eco de las iniciativas participativas, de igual manera la Ley 1757 de 2015 creó la “...*semana nacional de la participación ciudadana*...”, a la que también le destinó una época (en el mes de febrero de cada año), y en donde con una mixtura institucional se pretenden realizar actos y actividades “educativas, artísticas, culturales, actos cívicos sociales, políticos y jornadas de rendición de cuentas”. Veremos si al mezclar una cosa con otras no se desvían los objetivos de la ley, pues no imaginamos una rendición de cuentas en pleno carnaval. Claro está que si esta unión es efectiva, se podría institucionalizar con todas las otras actividades esenciales del Estado.

No sobra referirnos de nuevo al impacto que tendría el hecho de que la administración municipal decida promover la participación ciudadana y los presupuestos participativos, pues se enuncia en la ley que estos municipios obtendrían “un puntaje adicional en el análisis de desempeño integral...”, que según los parámetros que elabora el Departamento Nacional de Planeación, sirven para medir los indicadores de gestión pública y el grado de cumplimiento de los proyectos y metas previstos en los planes de desarrollo de dichas corporaciones territoriales, al igual que la eficiencia en el uso de los recursos públicos destinados a la prestación de los servicios.

- En la ley se hace mención de los “derechos y responsabilidades” que tienen los ciudadanos en el ejercicio del derecho a la participación ciudadana (Art. 102 de la Ley 1757 de 2015), en donde se resume la facultad que tiene el pueblo de intervenir en la planeación, realización y seguimiento de la gestión pública, así como de su control; el derecho a ser informado clara, veraz y oportunamente sobre todo lo relacionado con el derecho a la participación ciudadana; el deber de estar informado sobre los hechos y mecanismos de participación para no hacer fallido el ejercicio del derecho; el respeto que debe profesar frente a las decisiones tomadas por las autoridades con relación al ejercicio del derecho de participación ciudadana, y rendir cuentas al Estado y a la sociedad en los casos que la ley lo determine.

En el mismo sentido se mencionan en la Ley 1757 de 2015 “los deberes de las autoridades públicas alrededor de las instancias de participación ciudadana”, destacándose la protección a los promotores de las iniciativas, cumplir los compromisos adquiridos por parte de las instancias administrativas, blindar los procesos que impidan la intervención de actores armados al margen de la ley, y la conformación de instancias de discusión que estén libres de criterios políticos, entre otras.

- Un tema que la ley denomina “Alianzas para la prosperidad”, se refiere a los diálogos que deben existir entre la comunidad y los actores estatales cuando se trata de ejecutar proyectos de gran impacto social y ambiental generados por la explotación minera y energética (Art. 105 de la Ley 1757 de 2015). Aclara la ley que estos diálogos, que se enfocarían a concertar y a hacer seguimiento al manejo de los impactos, en nada reemplazan la “consulta previa” que ha de surtirse por mandato de la Ley 99 de 1993, respecto al pronunciamiento de los grupos étnicos del territorio nacional en donde se adelanten este tipo de proyectos y otros de similares características. Claro está que la misma ley deja sin herramientas y posibles efectos esa alianza, pues en la parte final del párrafo correspondiente al artículo en mención, estatuye que “En todo caso, las Alianzas para la Prosperidad no constituyen un prerrequisito o una obligación

vinculante para las empresas”. Entonces, pasa como con la reglamentación legal del *Cabildo Abierto* y el surgimiento de una pregunta: ¿para qué del mecanismo si no se tienen las herramientas que efectivicen lo que en él se discuta, se diga o se acuerde? Queda la duda.

Para finalizar este breve enunciado ilustrativo de otros asuntos que Ley 1757 de 2015 proporciona y abona a los mecanismos de participación ciudadana, se hace mención de lo que se considera debió estar plasmado al comienzo de la reglamentación: nos referimos a lo que la ley titula como “Atributos del derecho a la participación” (Art. 109 de la Ley 1757 de 2015). La *disponibilidad*, el *acceso*, la *calidad* y la *permanencia*, como principios rectores apuntan en resumen a todo lo que la normativa desarrolla. En este apartado no vale la pena reiterar lo que con generosidad se ha dicho anteriormente.

Sin embargo, y a título de colofón, la Ley 1757 de 2015 en el Art. 110 le recuerda al Estado que debe garantizar varios de los derechos fundamentales del ciudadano, tales como su libre expresión, locomoción, asociación, la autodeterminación y sus derechos políticos. Es de esperar que todas las instituciones del Estado que deben velar por la realización de los derechos políticos, ciudadanos, individuales y colectivos del pueblo cumplan, no solamente con el mandato de la Constitución Política en este sentido, sino con lo reglamentado por las leyes y demás normas vigentes. Si el pueblo continúa como ente anónimo de lo que le es de su interés, con seguridad que el sendero de la debilidad institucional y social se seguirá transitando, y estaremos muy lejos de ser una comunidad sólida y con el rostro de ser sostenible para el bienestar de sus asociados.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES

Concluir es una expresión que podría suprimirse del lenguaje humano, puesto que la historia nos ha indicado que las cosas de este mundo son inacabadas, que todas están en constante cambio, transformación y ajuste a las condiciones sociales del momento. Sin embargo, y por razones de rigor investigativo, nos permitimos plasmar las ideas finales de este estudio de la siguiente manera:

La *democracia* siempre ha sido y será el modelo adoptado por aquellas sociedades en donde se predica que la voluntad de pueblo es soberana; en donde cada ciudadano cuenta y tiene un peso específico igualitario en asuntos socio-políticos; en donde las instituciones políticas se abren a la participación ciudadana y con ello a la inclusión del pensamiento colectivo que generen las políticas públicas necesarias para cumplir con los denominados *finés del Estado*. De entenderse así la democracia –y desde luego en algunos casos con más acento que en otros- no queda la menor duda de que los denominados *mecanismos de participación ciudadana* tienen una relevancia social muy importante, siempre y cuando esa participación sea idónea, vasta, estructurada legalmente y realizable en la práctica, con las debidas condiciones institucionales para que el pueblo no tenga que hacer mayores esfuerzos en aras de autogobernarse.

De las distintas maneras que a la luz de la Constitución Política tiene el pueblo colombiano de participar en los asuntos que son de su interés -voto, plebiscito, referendo, consulta popular, revocatoria del mandato, iniciativa popular legislativa y *Cabildo Abierto*-, es tan sólo en una de ellas en donde se le permite a la comunidad expresarse en forma directa y de viva voz los planteamientos argumentados que logren llamar la atención de quienes son sus representantes sociales, con la finalidad de alcanzar un consenso lo suficientemente sólido que llegue a afectar e incidir en las decisiones que les interesa y que les regirá su destino social: estamos hablando del *Cabildo Abierto*.

Al tratar el *Cabildo Abierto* desde la visión constitucional y legal, así como desde la perspectiva jurisprudencial y práctica, se hizo necesario evocar su historia colonial para entender con mayor precisión el fenómeno que fue objeto de esta investigación. Y de ese itinerario histórico se pudo rescatar que la figura tomó mayor significado institucional en la América Colonial, y particularmente en nuestras tierras del virreinato español. A tal punto llegó la importancia del *Cabildo Abierto*, que a través de él una vecindad podía trasladar de lugar la villa, así como nombrar a algunos mandatarios locales. A partir de las reformas constitucionales realizadas en Colombia, el *Cabildo Abierto* se vio relegado a su invisibilidad en el ordenamiento jurídico, lo cual cesó en el año de 1991 cuando fue promulgada la actual Constitución Política de Colombia. Como si se tratase de un rescate a ultranza, de hacer consecuente el preámbulo de la Constitución Política con el apartado del artículo primero en cuanto a la naciente expresión de estar en el marco de un “Estado Social de Derecho, participativo y pluralista”, el constituyente de entonces observó que era absolutamente necesario incluir dentro de los mecanismos de participación ciudadana el *Cabildo Abierto*, con el fin de ampliar el espectro que reflejara el sentir de una verdadera democracia.

Las distintas formas que el constituyente de 1991 estableció como mecanismos de participación ciudadana (Art. 103 CP), a la par con el desarrollo legislativo que se trenzó en la Ley 134 de 1994 y en la Ley 1757 de 2015, demuestran el interés porque el pueblo sea más incidente en las decisiones que se toman para regular la vida socio-política de Colombia. Permitir que el pueblo se exprese y ejerza un control político-administrativo en el Estado a través de medidas como la de proponer normas jurídicas, decidir sobre asuntos de trascendencia nacional, regional o local, y hasta poder revocar el mandato a quien legítimamente se eligió, es una concesión loable y digna de resaltar de quienes visualizaron un país con mayor inclusión social y menor desigualdad, por lo menos en el ejercicio de los derechos políticos.

Como se observó en esta investigación al realizar la auscultación normativa y jurisprudencial, aunado con la fáctica cuando se indagó a la comunidad (sondeo de opinión) sobre el *Cabildo Abierto*, la figura demuestra cierta debilidad en su estructura legal, toda vez que tal y como está reglamentada no permite que el consenso del pueblo trascienda a la toma de decisiones que salve la problemática planteada por los ciudadanos. Por ello se evidenció en el análisis de los distintos *cabildos* realizados en los municipios que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga (Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón - desde el año 2009 y hasta el 2014), que el mecanismo tiene un alcance limitado en cuanto a los resultados de su realización, los cuales parten de la misma deficiencia en la difusión del *cabildo*, pasando por una cierta indiferencia por parte de los representantes del pueblo ante la corporación pública administrativa, y hasta la palpable indolencia por quienes deben tomar las decisiones que mitiguen o extingan la problemática planteada y sus posibles causas.

Por lo anterior, hablar de solidez del *Cabildo Abierto* desde la perspectiva de la norma que lo reglamenta es un tanto arriesgado, por cuanto no es solamente desde la apreciación elevada por la misma Corte Constitucional cuando estudió la ley (referencia a las sentencias C-180 de 1994 y C-150 de 2015), en procura de manifestarse sobre su constitucionalidad que le dio el carácter de ser, para algunos, tan sólo un “derecho de petición colectivo”, sino por lo que del estudio documental realizado directamente sobre las evidencias de los *cabildos abiertos* se pudo confirmar que de cara a las inquietudes surgidas en la comunidad, la reacción de quienes están en la obligación de responder con acierto a dichas reclamaciones problemáticas no muestran la voluntad política y administrativa necesaria y suficiente para dar respuesta efectiva a tales reclamaciones. Así, se comprobó con la investigación que el mecanismo en su realidad operativa no alcanza los anhelos epistémicos del constitucionalista, generadores de un ambiente diáfano en materia de participación ciudadana, toda vez que tan solo permite al pueblo expresar su inquietud y sin mayores consecuencias. Es por tanto que la efectividad del mecanismo, tal y como está reglado por la ley, continúa en un limbo del cual se pretende sacar a partir de la formulación

de la propuesta de modificación al articulado que regula la figura en la Ley 1757 de 2015.

La deliberación, como herramienta discursiva para llegar a consensos en el seno de la comunidad, se erige como piedra angular en el *Cabildo Abierto* y le imprime ese sello de garantía para que la intervención de los ciudadanos por ante sus representantes y el mismo pueblo, tenga los resultados de por lo menos ser escuchados en relación con los problemas sociales que les aqueja. Con ello, la *democracia deliberativa* funde sus raíces en el centro de la comunidad y se hace viable para cualquier persona.

De contera, la *democracia representativa* no deja su sitio privilegiado en las sociedades de corte incluyente, habida cuenta de ser necesaria en la vasta estructura del Estado en cuanto a la densidad poblacional. Sin embargo, esta democracia representativa al estar ejercitándose el *Cabildo Abierto*, sufre una leve modificación y hasta sumisión por cuanto es la misma comunidad, los mismos que otorgaron el poder a otros, los que de cara a estos representantes exponen su parecer, su punto de vista frente a la situación problemática que ha de tener una solución. A través del mecanismo la misma sociedad les está recordando que su poder delegado se encuentra vigilado, está monitoreado, fiscalizado y que en esa oportunidad especial que brinda el *Cabildo Abierto*, han de aprovecharla para exigirles mayor compromiso y determinación cuando se les devela la situación problemática y las posibles soluciones.

En consecuencia, es claro que en el contexto de una *democracia participativa*, la *democracia deliberativa* es absolutamente válida y necesaria en el ejercicio dinámico del *Cabildo Abierto*. Al fortalecer la deliberación en los términos teóricos formulados por los expertos en el tema (referencia a Habermas y Elster, entre otros), y hacerlos efectivos en la realidad del cabildo, de seguro que los ciudadanos pondrán mayor interés en el mecanismo y en los asuntos que les afectan. Con ello, tanto la pedagogía constitucional como la de la participación ciudadana servirían para ampliar y nutrir lo

que conocemos como *cultura ciudadana*, faro sociológico de lo que significa un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista.

Al analizar los resultados del sondeo de opinión ciudadana, se pudo constatar que un amplio porcentaje de la comunidad conoce precariamente los mecanismos de participación ciudadana que contempla la Constitución Política de Colombia y que reglamenta la ley. Es claro que la pedagogía ciudadana en estos asuntos no tiene el peso institucional requerido y ordenado por el constituyente. En especial el *Cabildo Abierto* es en alto grado desconocido por la comunidad.

La revelación fáctica de las falencias que tienen las normas reglamentarias del *Cabildo Abierto* se comprobó a partir de la compilación y análisis de los cabildos abiertos realizados en el Área Metropolitana de Bucaramanga, así como de la apreciación que sobre el mecanismo tiene la comunidad, con lo que se pudieron constatar los aspectos centrales formulados tanto en el planteamiento del problema como en los objetivos de la investigación y los aspectos hipotéticos.

Al verificar en la realidad el estado institucional del *Cabildo Abierto* -cuando se analizó como estudio de caso y como método de una evaluación cualitativa, el fenómeno del Sistema Integrado de Transporte Masivo en el Área Metropolitana de Bucaramanga (municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón)-, se ratificó con evidencias reales lo que en los planeamientos hipotéticos de esta investigación se expuso, además de las respuestas a las preguntas de investigación formuladas. Se demostraron varias situaciones como: a) la falta de publicidad en la realización del cabildo; b) el interés por parte de algún sector de la comunidad para tratar temas de sensibilidad social, pero también la indiferencia de un amplio sector poblacional; c) el desinterés de los representantes del pueblo (concejales) por participar en la realización del *Cabildo Abierto*, toda vez que el ausentismo a la sesión del cabildo es marcado; d) cierta indiferencia de la administración pública municipal frente al cabildo, ya que cuando son citados en ocasiones delegan esta asistencia a

otros servidores públicos de menor jerarquía e incidencia administrativa o, cuando asisten, la mayoría de las veces responden a los requerimientos ciudadanos con explicaciones o justificaciones de su actuar y sin mayores compromisos reales; e) la problemática acerca del Sistema Integrado de Transporte Masivo - Sitm se sigue palpando en la comunidad, al punto de llegarse a vías de hecho (marchas, interrupción del servicio, ataques a estaciones del servicio, entre otros), que son el resultado de un sistema inoperante y poco amigable con la comunidad en la prestación de un servicio público de transporte que sea eficiente; f) el descrédito del Sitm en el Área Metropolitana de Bucaramanga ha incrementado considerablemente el transporte irregular o informal, con el que muy por el contrario de aliviar el servicio de transporte de personas en el área urbana, ha generado un caos de movilidad y el incremento de la accidentalidad, sin contar el grado de inseguridad de la misma comunidad.

Frente a la experiencia vivida con la investigación se elevaron como propuesta algunos cambios de las normas que reglamentan el *Cabildo Abierto* (Ley 134 de 1994, Título IX, Arts. 81 a 89 y Ley 1757 de 2015, Título III, Arts. 22 al 30), con el ánimo de hacer del mecanismo un instrumento más efectivo, más incidente en las cosas que para la comunidad representan un marcado interés. Vale la pena destacar que las modificaciones introducidas por la nueva Ley 1757 de 2015, aunque a primera vista pudieran darle más fuerza vinculante al mecanismo, en el fondo lo que se observa una vez más es el condicionamiento que tiene el pueblo a los favores de los gobernantes, puesto que si en la sesión del cabildo el funcionario público no adquiere “compromisos” de carácter administrativos, no existe la posibilidad jurídica de hacer efectiva una posible solución a la problemática.

Las sugerencias modificatorias de las normas reglamentarias tienen que ver básicamente con:

- ✓ La solicitud de la realización del *Cabildo Abierto* no debe solamente estar en cabeza de los ciudadanos, sino que la misma puede ser tramitada por iniciativa

de los miembros de la corporación pública respectiva, cuando así lo determine por lo menos el 20% de sus miembros. Con esto se está ampliando la posibilidad del ejercicio democrático del mecanismo, sobre todo por cuanto dichos miembros de la corporación pública son los representantes directos del pueblo y a la vez quienes conocen, o deben conocer, sus necesidades.

- ✓ La modulación de prohibir que el *Cabildo Abierto* se utilice como herramienta para sugerir la expedición de ordenanzas, acuerdos o cualquiera otro tipo de acto administrativo. En la propuesta se modifica la prohibición por considerarse limitante de un legítimo derecho constitucional del pueblo -ejercer el poder soberano en forma directa-, puesto que no basta solamente con que el pueblo sea escuchado en el foro del cabildo, sino que esa pública expresión del parecer social esté respaldada por la posibilidad de exigir a sus representantes actuar según los mandatos constitucionales y legales, tal y como lo expresa la Carta Política colombiana en su Art. 123: “Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad..”. Así, con las resultas de un *Cabildo Abierto* sería posible instar la declaratoria de *urgencia manifiesta* ante la misma corporación pública, para que la autoridad respectiva produzca la actuación administración según funciones y competencias y a nivel departamental, municipal o local (ordenanza, acuerdo municipal o distrital o resolución).

- ✓ Debido a la multiplicidad de temas que de ordinario se tratan en los *cabildos abiertos* -con lo cual se produce una atomización de los intereses que tiene la comunidad-, y sin permitir que los asuntos sean propuestos, discutidos y analizados de manera profunda, concreta y argumentada, se hace necesario limitar los temas objeto del *cabildo* a tan sólo dos (2) por cada *Cabildo Abierto*, de tal manera que si a la comunidad le llama la atención tratar otros temas adicionales, se haga pero con la citación a otro *cabildo* en donde de igual manera aparezcan como únicos. Esta propuesta pretende imprimirle al mecanismo mayor seriedad en el tratamiento que se haga de los temas sensibles a la

comunidad, y de contera para que las autoridades administrativas asuman con mayor atención la problemática por resolver.

- ✓ En el estudio del sondeo de opinión ciudadana se encontró que existe una falencia en la difusión del *Cabildo Abierto*, con lo cual se podría estar logrando desde el inicio una escasa participación del pueblo. Se pretende solucionar dicha falencia con la propuesta de aumentar el número de citaciones (convocatorias), y la pertinencia del medio de comunicación a través del cual se haga la citación, además de utilizar las mediaciones tecnológicas institucionales que se provean para tal efecto.

- ✓ La respuesta que debe darse dentro de *la semana siguiente* a la realización del *Cabildo Abierto* no puede seguir en el mero formalismo que hasta ahora se evidencia en los cabildos realizados en el Área Metropolitana de Bucaramanga, puesto que se infiere de su estudio que las autoridades locales se circunscriben a señalar el problema, a tratar de explicar sus causas -y en muy contadas ocasiones a señalar los posibles responsables-, pero no en cambio a proponer soluciones reales que logren mitigar, aliviar o resolver el problema. Esta aseveración se pudo confirmar con el estudio del caso del Sistema Integrado de Transporte Masivo Metrolínea, tal y como se puede verificar en las actas de los cabildos donde se trató el tema y de los mismos comunicados que emanaron de las autoridades y particulares responsables de la situación a nivel metropolitano. Además, en la propuesta modificatoria de la respuesta institucional de la corporación pública se establece que la convocatoria a este acto público posterior lo haga el Presidente de la corporación, con lo que se estaría subsanando esta ausencia observada en la Ley 1757 de 2015.

- ✓ Como aporte relevante a la modificación normativa, se propone que cuando la comunidad participante en el cabildo lo solicite en forma directa, o lo haga cualquiera de los miembros de la corporación pública y con votación

mayoritaria, se someta a una *Consulta Popular* el tema tratado para lograr del pueblo una decisión que esté acorde con las inquietudes ciudadanas y la conveniencia social. Esta propuesta ayudaría a que el *Cabildo Abierto* no sea considerado como se ha expresado por la misma Corte Constitucional: un “derecho de petición colectivo”, o como una simple queja ciudadana que no va más allá de un eco social, sino que el mecanismo tenga las herramientas suficientes para hacerse efectivo.

La razón por la cual se propone que sea una *Consulta Popular* la fórmula complementaria para lograr mayor efectividad del *Cabildo Abierto*, estriba en que se considera un mecanismo directo y preciso en cuanto a la toma de decisiones por parte del pueblo y de sumisión por parte de los administradores públicos quienes deben acatar el parecer popular resultante de la consulta. Preguntar en forma directa al conglomerado social para que decida sobre sus asuntos, es demostración de una democracia incluyente y con grandes aspiraciones de ser idónea. El hecho de permitir que el *Cabildo Abierto* pueda tener una continuidad resolutive con efectividad, seguramente haría del mecanismo el más importante de los siete enunciados por el Art. 103 de la Constitución Política de Colombia, y con ello generaría paulatinamente en la comunidad la conciencia de participar con mayor entusiasmo y decisión en su convocatoria y desarrollo. Tan sólo cuando al ciudadano se le demuestra que su quehacer social no está circunscrito a pagar impuestos y recibir por ello la prestación de unos servicios públicos, sino que su presencia en las instituciones socio-políticas son piedra angular de una mejor sociedad, entonces se vuelve a ese estado comunitario en donde somos tan importantes en lo individual como en lo colectivo; en donde son tan válidos mis derechos individuales como aquellos que comparto con mis semejantes, y en donde eso que se denomina *interés público o social* con el tiempo llegue a convertirse en el bien de todos, en el *bien común* que, como ya se ha manifestado, es de carácter superior cuando se vive en armonía y en pos de la consecución de los fines esenciales del Estado.

Con la expedición de la Ley 1757 del 6 de julio de 2015, en virtud de la cual el legislador hizo alusión al “derecho a la participación democrática”, puede afirmarse que se avanzó en tratar de hacer más efectivo el mecanismo del *Cabildo Abierto*, por ejemplo, estableciendo que los “compromisos” adquiridos por los funcionarios en el *cabildo* serían objeto de cumplimiento administrativo. Sin embargo esta forma de solucionar el problema o la necesidad planteada por la ciudadanía quedaría inane, insustancial si el funcionario no llegare a comprometerse, volviendo de nuevo a darle la prerrogativa a la autoridad pública y arrebatándosela al pueblo. Esperaremos si en el futuro práctico de la nueva ley puede más la conciencia de los administradores públicos, que su interés por mantener el leseferismo estatal. La nueva ley tiene sus bondades para fortalecer el derecho a participación ciudadana. Confiemos en que con el tiempo los ciudadanos vean en la nueva legislación y en las buenas prácticas administrativas frente al tema, la claridad de sus derechos políticos para ser más incluyentes en la *res pública*.

A título de colofón general, el *Cabildo Abierto* es uno de los mecanismos de participación ciudadana que podría erigirse como el más importante de los reconocidos en la Constitución Política Colombiana, si se le dota de algunos elementos que lo hagan más efectivo y creíble para la comunidad; que despierte en los ciudadanos ese fervor que otrora se hiciera célebre en nuestra tierra colombiana; que haga de la *voz del pueblo* una realidad institucional inobjetable en aras de conseguir los beneficios colectivos que tanto reclama la sociedad, y que demuestra una vez más que la *soberanía* reside en el pueblo y que éste tiene todas las facultades para darla, modelarla o quitarla cuando las circunstancias así lo exijan.

“La libertad política implica la libertad de expresar la opinión política que uno tenga, oralmente o por escrito, y un respeto tolerante hacia cualquier otra opinión individual.”

Mahatma Gandhi (1869-1948)

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINAS

ARISTÓTELES. *La Política*, 1281.

BADILLO, ÁNGEL y MARENGHI, PATRICIA. *De la democracia mediática a la democracia electrónica*, Cuadernos de información y comunicación, vol. 6, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001.

BOBBIO, NORBERTO. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1997.

----- . *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1999.

----- . *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1997.

BÖCKENFÖRDE, ERSNT W. *El Estado de derecho y la democracia*, Edit. Trotta, Madrid, 2000.

BUENAHORA FEBRES-CORDERO, JAIME. *La democracia en Colombia. Un proyecto en construcción*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1997.

- COGOLLOS AMAYA, SILVIA Y RAMÍREZ LEÓN, JAIME. *Perspectiva Histórica del Cabildo Abierto*, publicado en la Revista Memoria y Sociedad, publicación de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C.
- CORREAS, ÓSCAR. *Introducción a la sociología jurídica*, Ediciones Coyoacán S.A., México, 1999.
- CORTINA, ADELA. *Democracia participativa y sociedad civil: una ética empresarial*, Siglo del Hombre: Fundación Social, Bogotá, 1998.
- DADER, JOSÉ LUIS. *La ciberdemocracia posible: Reflexión prospectiva a partir de la experiencia en España*, memorias del Seminario internacional sobre “Innovación Tecnológica y Comunicación Política, Perugia, 1999.
- DE AQUINO, SANTO TOMÁS. *Suma Teológica, I, Iae, Cuestión 90, De la Esencia de la Ley*, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid: Católica, 1954.
- DE LA ESPRIELLA, RAMIRO. *Cabildos y política nacional*, Revista del Centro de Estudios Colombianos, N° 60, Enero-Marzo, Bogotá, 1994.
- DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA. *Democracia y Participación - El ejemplo de Porto Alegre*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2004.
- DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA. *Presupuestación Participativa - Hacia una Democracia Redistributiva*, ediciones Ruralter, Quito, 1996-97.
- DÍAZ DEL CASTILLO ZARAMA, EMILIANO. *Cabildos de la ciudad de San Juan de Pasto 1561-1569*, Academia Colombiana de Historia, Bogotá, 2000.
- DUARTE M., ARMANDO y JARAMILLO M., MARTHA C., *Cultura política, participación ciudadana y consolidación democrática en México*, Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, vol. XVI, N° 46, Universidad de Guadalajara, México, 2009.

- DURKHEIM, ÉMILE – DEWEY, JOHN. *La democracia inquieta*, Anthropos Centro de Estudios Constitucionales, Barcelona, 1991.
- ELSTER, JON. *La democracia deliberativa*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2001.
- FERRAJOLI, LUIGI. *Principia iuris – Teoría del derecho y la democracia*, Editorial Trotta, Madrid, 2011.
- GRANJA, DULCE MARÍA. *El principio de publicidad en la teoría kantiana de la acción*, ITAM, Estudios 89, vol. VII, verano 2009.
- GIRALDO, JAIME Y OTROS, *Metodología y técnica de la investigación sociojurídica*, Librería de lo Profesional, Bogotá, 2 edición, 2002.
- GÓMEZ SUÁREZ JORGE LUIS. Documento: *Análisis de los Cabildos Abiertos realizados en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga (Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón) durante los años 2009 y 2012 - Sistema de Transporte Masivo –Metrolínea*, 2012.
- GÓMEZ SUÁREZ, JORGE LUIS. Documento: *La opinión ciudadana sobre el Cabildo Abierto en el Área Metropolitana de Bucaramanga*.
- GLADDEN, EDGAR NORMAN. *Una historia de la administración pública – De los primeros tiempos hasta el siglo XI*, Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989.
- GUTIÉRREZ, CHAUHTEMOC A. *Introducción a las ciencias sociales*, Limusa, México, 2004.
- HABERMAS, JÜRGEN. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1975.
- *Teoría de la Acción Comunicativa*, 1987, Taurus, Madrid.

HADDAD LINERO, YEBRAIL ANDRÉS. *Aproximación crítica a la teoría de la democracia deliberativa y su aplicabilidad práctica*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004.

----- . *La democracia deliberativa: perspectiva crítica*, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá, 2006.

HAURIOU, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona 1980.

HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Las ideas políticas en la historia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2008

----- . *Debilidad institucional del municipio y crisis del modelo de gobierno municipal*, Revista Zero, Universidad Externado de Colombia, num. 19, 2007.

HERNÁNDEZ F., JUAN A. y LOZANO D., JOSÉ A. *Sociología general y jurídica*, Colección Textos Jurídicos Universitarios –OXFORD, México, 2011.

HONGJU KOH, HAROLD (comp.). *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Edit. Gedisa, Barcelona, 2004.

KANT, IMMANUEL. *La paz perpetua*, trad. cast. de F. Rivera Pastor, editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1982.

LIÉVANO AGUIRRE, INDALECIO. *Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia*, ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1997.

LINARES A., M. OCTAVIO. *Democracia representativa, sistema marxista, democracia del futuro*, Perú: H.G. Rozas, Cuzco, 1964.

MALEM SEÑA, JOSÉ FRANCISCO. *Concepto y justificación de la desobediencia Civil*, ed. Ariel, Barcelona, 1988.

MAQUIAVELO, NICOLÁS. *El Príncipe*, traducción de Edmundo González Blanco, Editorial Panamericana, Bogotá, 1999.

- MARTÍ M., JOSÉ L. *Democracia y deliberación. Una reconstrucción del modelo de Jon Elster*, Revista de Estudios Políticos Nueva Época, num. 113, Madrid, 2001.
- MARTÍNEZ, GABRIEL A. *Contexto, evolución histórica y reconocimiento de los derechos políticos*, Revista Justicia Electoral y Democracia, volumen I, Tribunal Contencioso Electoral, Quito, 2014.
- MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*, ed. Óxodo, México, 2007.
- NIETO ARTETA, LUIS EDUARDO. *Economía y Cultura en la Historia de Colombia*, Editorial Oveja Negra, Ed. 1974.
- NINO, CARLOS SANTIAGO. *La constitución de la democracia deliberativa*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2003.
- ORTIZ O., ALEXANDER. *Modelos pedagógicos y teorías del aprendizaje*, ediciones de la U, Bogotá, 2013.
- ORTIZ VILLACÍS, MARCELO. *El cooperativismo un mito de la democracia representativa*, Universidad Central, Quito, 1970.
- PAZÉ, Valentina. *En nombre del pueblo. El problema democrático*, Colección Cátedra de Cultura Jurídica, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A, Madrid, 2013.
- PERALES ARRETXE, IOSU. *Poder local y democracia participativa en América Latina*, Fica, Bogotá, 2004.
- RAWLS, JOHN. *La idea de una razón pública*, Columbia University Press, Nueva York, 1993.
- REQUEJO, PALOMA. *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Edit. Ariel, Barcelona, 2000.

- REQUEJO COLL, FERRÁN. *Teoría crítica y Estado social*, Anthropos, Barcelona, 1991.
- RIVERA ARAYA, ROY. *El contexto de la evolución de proyectos sociales en el marco de una democracia deliberativa*, Revista de Ciencias Sociales, Costa Rica, 2002.
- RODRÍGUEZ PEÑARANDA, MARÍA LUISA. *Minorías, acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.
- RODRÍGUEZ, PABLO. *Cabildo y vida urbana en Medellín colonial 1675-1730*, Universidad de Antioquia, Medellín, 1992.
- ROUSSEAU, J.J. *Del contrato social*, Alianza Editorial, Madrid 2000.
- . *El contrato social*, libro III, cap. XV, Panamericana, Bogotá, 1996.
- SÁNCHEZ TORRES, CARLOS ARIEL. *Participación ciudadana y comunitaria*, Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2000.
- SARTORI, GIOVANNI. *¿Qué es la democracia?*, Altamir Ediciones, Bogotá, 1994.
- SEBASTIÁN, LUÍS DE. *Semilla democrática: Experiencias de la democracia participativa en América Latina*, Cideal, Madrid, 2002.
- SORIANO, RAMÓN. *Sociología del derecho*, Editorial Ariel S.A., Barcelona 1997.
- TICKNER, ARLENE B. – OSCAR MEJÍA QUINTANA. *Congreso y democracia de los países de América Latina*, Ediciones Unidas, Bogotá, 1997.
- TÖNNIES, Ferdinand. *Comunidad y sociedad*, trad. José Rovira Armengol, Losada, Buenos Aires, 1947.

VILLAR BORDA, LUÍS. *Ética, derecho y democracia*, Edit. Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1994.

JURISPRUDENCIA

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencias:

- C-150 de 8 de abril de 2015.
- C-011 del 21 de enero de 1994.
- C-180 de 14 de abril de 1994
- C-141 de 26 de febrero de 2010
- C-397 de 25 de mayo de 2010
- C-379 de 2016.
- T-426 del 24 de junio de 1992,
- T-123 del 24 de febrero de 2009,
- T-457 de 1994. T-294 de 1997. T-116 de 1997.
- T-1337 de 2001.
- SU - 133 del 28 de febrero de 2017.

NORMATIVA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991. Edit. Temis, Bogotá, 2005.

LEYES

134 de 1994, 136 de 1994, 741 de 2002, 1327 de 2009, 1354 de 2009, 1757 de 2015.

OTROS

BOLETÍN N° 979 del 18 de febrero de 2013, emanado de Metrolínea S.A.

CONPES N° 3552 del 1 de diciembre de 2008, seguimiento y modificación del proyecto.

“METROLÍNEA S.A., PLAN DE DESARROLLO 2013-2015”.

PLAN DE MANEJO AMBIENTAL CORREDOR PRETRONCAL: AVENIDA LOS CAYENES – BAHONDO, convenio Metrolínea – UIS.

REVISTA NUESTRA HUELLA, Registraduría Nacional del Estado Civil, número 71, del 1 de enero de 2013.

SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA, Invitación Pública N° M-IPU-009-2011.

SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO METROLÍNEA S.A. - PLAN DE DESARROLLO 2013-2015.

VANGUARDIA LIBERAL del 11 de noviembre de 2012.

WEBGRAFIA

CONCLUSIONES DEL CABILDO ABIERTO SOBRE LOS PROBLEMAS QUE SE VIVEN EN LA CIUDADELA REAL DE MINAS.... Tomado de la página del Concejo de Bucaramanga: www.concejodebucaramanga.gov.co.

<http://www.bucaramanga.gov.co/Prensa/post/2013/05/08/>.

<https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf>.

<http://www-cpsv.upc.es/tesines/resummaus.pdf>, 2002-2003.

<http://www.letraslibres.com/mexico-espana/tecnologia-y-democracia>.

“LA BITÁCORA”, Sociedad Colombiana de Arquitectos, Boletín N° 92, abril de 2010.
<http://www.scasantander.org/bitacoras/>.

LA INFORMACIÓN ACERCA DEL SITM – Metrolínea tuvo como fuentes primarias los contenidos de las páginas www.metrolinea.gov.co, www.vanguardia.com, y www.elfrente.com.

PERIÓDICO VANGUARDIA LIBERAL, edición virtual del jueves 22 de marzo de 2012. www.vanguardia.com.

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. www.registraduría.gov.co

RESPUESTAS CABILDO ABIERTO MOVILIDAD VIAL Y PEATONAL, emitida y suscrita por el presidente de la corporación pública y publicada en la página oficial del Concejo de Bucaramanga. Disponible en: www.concejodebucaramanga.gov.co.

VANGUARDIA LIBERAL. <http://www.vanguardia.com/santander/Bucaramanga>.
Publicación del 11 de noviembre de 2012.

------. “Metrolínea revoca licitaciones por solicitud de MinTransporte”, publicado el 25 de noviembre de 2012. <http://www.vanguardia.com/actualidad/politica>.

www.camara.gov.co.

www.cdmv.gov.co

www.procuraduría.gov.co

www.transmilenio.gov.co

=====