

## **CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES**

Nacido en Purificación (Tolima). Doctor en Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, 1980. Posgrado Universidad de Los Andes, Doctor en Derecho de la Universidad de Navarra (España). Sobresaliente "*Cum Laude*" en su tesis doctoral "Protección de la competencia, orden público, orden constitucional". Especialista en Derecho Público Comparado del Instituto Universitario de Turín (Italia) y en Derechos Humanos de la ESAP. En Caracas (Venezuela) Premio en el Centro Latinoamericano del Desarrollo de la Administración Pública, con la "Participación ciudadana".

Aspectos Jurídicos. Desarrollos legales en Colombia y en el Derecho Comparado", 1987.

Se ha desempeñado como Miembro del Consejo Nacional Electoral, Contralor de Santa Fe de Bogotá y Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Docente Universitario. Autor de libros y ensayos, algunos de ellos: "Participación ciudadana y administración pública",

"Participación de los ciudadanos en las tareas de la administración pública", "Participación ciudadana y democratización del Estado, "Controles administrativos y valoración de costos ambientales", "Derecho electoral colombiano" y "Teoría del acto administrativo".

# **PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COMUNITARIA**

2ª Edición



**Ediciones Jurídicas  
GUSTAVO IBAÑEZ**

**2000**

## CONTENIDO

	PÁG.
INTRODUCCIÓN .....	15

### PRIMERA PARTE

#### ASPECTOS GENERALES DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

##### CAPÍTULO I

CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO .....	23
-------------------------------	----

##### CAPÍTULO II

PRESUPUESTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	35
1. La actitud de los gobernantes. ....	39
2. Actitud de participación de los administrados. ....	39
3. Publicidad .....	39
4. Control .....	40
5. Delegación .....	40

##### CAPÍTULO III

EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA ...	43
---	----

##### CAPÍTULO IV

PARTICIPACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN .....	49
---	----

## SEGUNDA PARTE

## LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

## CAPÍTULO I

NOCIÓN DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	55
--	----

## CAPÍTULO II

NATURALEZA JURÍDICA DE LA PARTICIPACIÓN .....	61
---	----

## CAPÍTULO III

PARTICIPACIÓN ADMINISTRATIVA .....	69
1. Procedimental .....	70
2. Consultiva .....	70
3. Negociación .....	70
4. Orgánica .....	70
5. Directa .....	70
6. Participación individual .....	71
7. La participación colectiva .....	72
8. Formas de participación funcional .....	72
9. La participación procedimental .....	72
10. Participación consultiva .....	76
11. Grados de participación orgánica y consultiva .....	77

## CAPÍTULO IV

PARTICIPACIÓN Y CONTROL EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA .....	81
1. Procedimiento para la expedición de decisiones de carácter general .....	81
1.1. Convocar a audiencias públicas .....	82
1.2. Funciones administrativas a cargo de los particulares .....	83
1.3. Comentarios adicionales .....	88

PÁG.

## CAPÍTULO V

PARTICIPACIÓN POLÍTICA .....	91
1. Participación en la legitimación del orden jurídico .....	91
2. Participación en la formación de la voluntad política .....	93
2.1. Libertad de opinión .....	93
2.2. Libertad de asociación e información .....	94
2.3. Partidos políticos .....	97
2.4. Cabildo abierto .....	103
3. Participación y control en el ejercicio de la función administrativa ...	105
3.1. Procedimiento para la expedición de decisiones de carácter general .....	105
3.2. Veedurías ciudadanas .....	111
3.3. Encuentros ciudadanos .....	122
4. Participación en la formación de la voluntad estatal .....	125
4.1. Derecho de petición .....	126
4.2. Elecciones .....	135
4.3. Revocatoria .....	136
4.4. Decisiones .....	139
4.5. Iniciativa popular .....	150

## CAPÍTULO VI

EL DERECHO AL SUFRAGIO .....	155
A. El voto, como expresión de la voluntad popular .....	155
B. Desarrollo histórico del sufragio .....	155
C. Sujeto activo y pasivo del derecho del sufragio .....	157
D. Clasificación del sufragio .....	162
E. Voto programático .....	163

## TERCERA PARTE

DESARROLLOS LEGALES  
DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

PRESENTACIÓN .....	169
1. Desarrollos institucionales .....	171

	PÁG.
2. Participación sectorial .....	175
3. Participación y comunicación .....	178
LA PARTICIPACIÓN COMO DERECHO Y LOS INTERESES SOCIALES	
SUPRAINDIVIDUALES .....	183
1. Interés social o supraindividual .....	184
2. Interés difuso e interés colectivo .....	184
3. Organizaciones corporativas .....	186
4. Organizaciones comunitarias no corporativas .....	186
5. Organizaciones de interés colectivos .....	187
6. Consejos mixtos de planificación .....	187
I. Planeación del desarrollo (Ley 152 de 1994) .....	190
1. Principios generales .....	190
2. Planes de desarrollo .....	190
3. Autoridades e instancias de planeación .....	192
4. Elaboración y aprobación del plan de desarrollo .....	196
5. Ejecución del plan .....	198
6. Planes territoriales de desarrollo .....	201
II. Descentralización de recursos inversión social .....	211
1. Generalidades .....	211
2. Competencia de los municipios en inversión social .....	212
3. Competencia de la nación en materias sociales .....	215
4. El situado fiscal .....	216
5. Procedimiento presupuestal y control de la nación .....	220
6. Participación para sectores sociales .....	222
7. Reglas de asignación de las participaciones de los sectores sociales .....	224
8. Distribución de la participación .....	225
9. Red de solidaridad social (Ley 368 de 1997) .....	227
III. Control social .....	232
1. Organismos de control de la nación .....	232
2. Control en el plan de desarrollo (Ley 60 de 1993) .....	233
3. Estatuto anticorrupción (ley 190 de 1995) .....	236
4. Modernización de la acción comunal .....	239
5. Justicia comunitaria .....	241

	PÁG.
IV. Servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994) .....	246
1. Generalidades .....	246
1.1. Ambito de aplicación de la ley .....	246
1.2. Intervención del Estado en servicios públicos .....	246
1.3. Función social de la propiedad en las entidades prestadoras .....	247
1.4. Control de gestión y resultados .....	247
1.5. Sistemas de información .....	247
2. Control social de los servicios públicos .....	248
2.1. Comités de desarrollo y control social .....	248
2.2. Vocales de control .....	249
2.3. Funciones del Comité de Desarrollo y Control Social .....	249
2.4. Funciones del vocal de control .....	250
2.5. Autoridades y participación de los usuarios .....	251
3. Comisiones de regulación .....	251
3.1. Delegación de funciones presidenciales en las comisiones .....	251
3.2. Organización y naturaleza .....	252
4. Superintendencia de Servicios Públicos .....	252
4.1. Funciones presidenciales de la Superintendencia .....	252
4.2. Funciones en relación con la participación de los usuarios .....	252
4.3. Función sancionatoria de los personeros municipales .....	253
4.4. Principios y reglas de organización administrativa .....	253
5. Régimen tarifario de las empresas de servicios .....	253
5.1. Criterios para definir el régimen tarifario .....	253
5.2. Derecho de petición y de recurso .....	254
6. Estratificación socioeconómica .....	254
6.1. Naturaleza de la estratificación .....	254
6.2. Régimen de estratificación .....	255
V. Sistema Nacional Ambiental (Ley 99 de 1993) .....	257
1. Principios generales .....	257
1.1. Formulación de la política ambiental .....	257
1.2. Fundamentos de la política ambiental .....	257
1.3. Conformación del sistema .....	258
1.4. Instancias del sistema .....	259
1.5. Apoyo científico y técnico .....	259
2. Corporaciones autónomas regionales .....	260
2.1. Naturaleza jurídica .....	260
2.2. Dirección y administración .....	260
2.3. Funciones del Consejo Directivo .....	261
2.4. Funciones de las corporaciones autónomas regionales .....	262

	PÁG.
3. Modos y procedimientos de participación ciudadana .....	265
4. Ordenamiento ambiental del territorio .....	270
4.1. Corporaciones que conservan su denominación, sede y jurisdicción .....	270
4.2. Corporaciones que modifican su jurisdicción o su denominación ...	270
4.3. Corporaciones creadas por la Ley 99 .....	271
4.4. Regiones con régimen especial .....	272
VI. Servicio público educativo (Ley 115 de 1994) .....	274
1. Principios generales .....	274
1.1. Objeto de la Ley .....	274
1.2. Servicio educativo .....	274
1.3. Comunidad educativa .....	275
2. Estructura del servicio educativo .....	275
2.1. Definición de educación formal .....	275
2.2. Definición de educación no formal .....	276
2.3. Definición de educación informal .....	276
3. Atención educativa a poblaciones .....	276
3.1. Educación para adultos .....	276
3.2. Educación para grupos étnicos .....	277
3.3. Fomento de la educación campesina .....	277
4. Organización para la prestación del servicio educativo .....	278
4.1. Plan Nacional de Desarrollo Educativo .....	278
4.2. Proyecto Educativo Institucional (PEI) .....	278
4.3. Sistema nacional de acreditación .....	279
4.4. Autonomía escolar .....	279
4.5. Sistema nacional de información .....	279
4.6. Sistema nacional de evaluación .....	280
5. Gobierno escolar y organización institucional .....	280
5.1. Consejo directivo .....	281
5.2. Consejo académico .....	284
5.3. El rector .....	284
5.4. Personero de los estudiantes .....	284
5.5. Consejo de estudiantes .....	285
5.6. Consejo de padres de familia .....	285
6. Sistema de matrículas y pensiones en establecimientos privados ...	286
7. Ley general de la cultura (Ley 397 de 1997) .....	288
7.1. Principios y definiciones .....	288
7.2. Patrimonio cultural de la nación .....	288
7.3. Ministerio de cultura .....	289
7.4. Sistema nacional de cultura .....	290

	PÁG.
VII. Sistema General de Seguridad Social (Ley 100 de 1993) .....	293
1. Sistema general de seguridad social integral .....	293
1.1. Conformación del sistema .....	293
1.2. Servicio público de seguridad social .....	293
1.3. Objetivos del sistema .....	294
1.4. Salud y participación social .....	294
2. Sistema general de seguridad social en salud .....	294
2.1. Características básicas del SGSSS .....	294
2.2. Intervención del Estado .....	296
2.3. Atención básica, Plan obligatorio de salud y cobertura familiar .....	298
2.4. Afiliación al sistema de seguridad social .....	298
3. Dirección y organización del sistema .....	299
3.1. Integrantes del sistema .....	299
3.2. Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud .....	300
3.3. Ministerio de Salud .....	301
3.4. Direcciones territoriales de salud .....	301
3.5. Entidades Promotoras de Salud (EPS) .....	302
3.6. Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) .....	302
3.7. Empresas Sociales del Estado .....	302
3.8. Fondo de Solidaridad y Garantía .....	303
3.9. Superintendencia Nacional de Salud .....	303
4. Formas de participación y control social .....	303
4.1. Comités de Participación Comunitaria (Copacos) .....	304
4.2. Asociaciones y alianzas de usuarios .....	306
4.3. Comités de Ética Hospitalaria .....	307
4.4. Veeduría en salud .....	308
4.5. Perspectivas .....	309
VIII. Desarrollo social rural (Ley 160 de 1994) .....	312
1. Principios generales .....	312
2. Sistema nacional de reforma agraria .....	313
2.1. Subsistema de adquisición y adjudicación de tierras .....	313
2.2. Subsistema de organización y capacitación campesina e indígena ..	314
2.3. Subsistema de servicios sociales básicos, infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social .....	314
2.4. Subsistema de investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos .....	314
2.5. Subsistema de mercadeo, acopio, empaque, procesamiento y fomento agroindustrial .....	314
2.6. Subsistema de financiación .....	315

	PÁG.
3. Dirección del sistema .....	315
3.1. Ministerio de agricultura .....	315
3.2. Consejo Nacional de la Reforma Agraria .....	315
3.3. Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA .....	316
4. Elementos del sistema .....	316
4.1. Sujetos de la Reforma Agraria .....	316
4.2. Unidades agrícolas familiares .....	317
4.3. Colonización y reservas campesinas .....	318
4.4. Resguardos indígenas .....	319
5. Concertación de la Reforma Agraria .....	320
5.1. Concertación en los departamentos .....	320
5.2. Consejo Municipal de Desarrollo Rural .....	321
IX. Extinción del dominio .....	323
1. Concepto y causales .....	323
1.1 Legitimación para actuar .....	324
1.2. Fondo para a rehabilitación y la inversión social .....	324
X. Participación y comunicación .....	326
1. Presentación .....	326
2. Libertad de expresión .....	327
3. Derecho a la información .....	329
4. Derecho a comunicar .....	331
5. La información como función pública .....	333
6. Políticas nacionales de comunicación .....	335

## ANEXO

LEY 134 DE 1994 .....	341
LEY 563 DE 2000 .....	373
BIBLIOGRAFÍA .....	361
ÍNDICE ALFABÉTICO .....	389