



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123-9066

AÑO IX - N° 339

Bogotá, D. C., martes 22 de agosto de 2000

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 43 DE 2000 CAMARA

*por la cual se regula y fomenta la participación de las organizaciones civiles y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

OBJETO DE LA LEY

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto promover, facilitar, fortalecer y estimular la participación de las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares y establecer un marco jurídico para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como sus derechos y deberes. En especial desarrolla la participación en las instancias de información, consulta, concertación, decisión, trámite y ejecución de la gestión pública, con el propósito de contribuir al bienestar general de la población y colaborar en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

Artículo 2°. *Ambito de aplicación.* La participación en las diversas instancias de la gestión pública regulada en la presente ley podrá y deberá ejercerse ante toda autoridad que cumpla funciones públicas en los diferentes órdenes y niveles y ante personas y entidades privadas que cumplan funciones públicas o desarrollen actividades de interés general.

TITULO II

PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACION CIVIL

Artículo 3. *Principio de democratización.* Los derechos, deberes, instrumentos, estímulos y procedimientos regulados en esta ley pretenden democratizar las instituciones públicas, las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, el acceso de las personas y sus organizaciones civiles a la actividad del Estado, así como promover procesos democráticos en el interior de las organizaciones civiles.

Artículo 4°. *Principio de autonomía.* El derecho de las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares a participar en la gestión pública, así como el deber del Estado de promoverlo, estimularlo y garantizarlo, se ejercerán sin perjuicio de la autonomía que tanto al Estado como a las organizaciones y a los particulares corresponde, según el objeto que les es propio.

Artículo 5°. *Principio de transparencia.* A fin de garantizar el ejercicio de los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos consagrados en esta ley, la gestión del Estado y de las organizaciones civiles se deberá asegurar el libre acceso de todas las personas a la información y documentación relativa a las

actividades de interés colectivo, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las normas vigentes sobre la materia.

Artículo 6°. *Principio de igualdad.* El acceso de las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares a los espacios de participación en la gestión pública, así como la utilización por ellos de los instrumentos, procedimientos y estímulos previstos en esta ley y las demás normas vigentes, se hará siempre en condiciones de igualdad y de respeto a la diversidad.

Artículo 7°. *Principio de responsabilidad.* La participación de las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares en la gestión pública se fundamenta en su colaboración con las autoridades públicas en el cumplimiento de los fines del Estado. Por tanto, el ejercicio de los derechos y deberes de cada uno de ellos, implica la obligación de responder política y judicialmente frente a sus miembros, la sociedad civil y el Estado.

Artículo 8°. *Principio de eficiencia.* Las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares a que se refiere la presente ley deberán contribuir a la utilización adecuada, oportuna y suficiente de los recursos administrativos, técnicos y financieros en todos los ámbitos de la gestión pública.

Artículo 9°. *Principio de eficacia.* Los derechos, deberes, instrumentos, procedimientos y estímulos establecidos en esta ley deberán contribuir al logro oportuno de los fines sociales del Estado y a verificar que la actuación de las distintas instituciones públicas guarde relación con los objetivos y metas asignados en la Constitución y la ley.

Artículo 10. *Principio de coordinación.* Las organizaciones civiles, las comunidades organizadas, los particulares y el estado deberán concertar medios, esfuerzos y métodos para el cumplimiento del objeto de la presente ley

Artículo 11. *Principio de diversidad.* El Estado, las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares que desarrollen su acción al interior o en relación con los pueblos indígenas y minorías étnicas, deberán propender por el fortalecimiento y respeto de su diversidad étnica, territorial y cultural y de las autoridades tradicionales, como también por el desarrollo de sus planes integrales de vida, con el fin de construir un marco de convivencia y entendimiento intercultural.

Artículo 12. *Principio de prevención.* La participación en las instancias de la gestión pública tiene un carácter preventivo y propositivo. Contribuye a evitar la desviación del cumplimiento de los fines esenciales del Estado y asegura la eficacia social de los recursos públicos.

Artículo 13. *Principio de complementariedad.* La participación en el control, la vigilancia y fiscalización de la gestión pública que se reconoce a las organizaciones civiles, a las comunidades organizadas y a los particulares a

través de la Ley 563 de febrero 2 de 2000, no sustituye las responsabilidades de los órganos de control del Estado, ni de las instancias de control interno de las diferentes entidades. Su función es complementaria y está encaminada a lograr conjuntamente un control más eficaz de los recursos públicos.

Artículo 14. *Principio del estímulo.* En su calidad de derecho y deber constitucional, la participación de las organizaciones civiles, de las comunidades organizadas y de los particulares en la gestión pública tiene como reconocimiento la satisfacción de contribuir al disfrute individual y colectivo de los bienes y servicios públicos; no obstante, el Estado estimulará la constitución de mecanismos democráticos de participación en las diversas instancias de gestión pública mediante la concesión de ventajas, subvenciones e incentivos regulados en la presente ley, sin perjuicio de lo preceptuado en la Ley 472 de agosto 5 de 1998.

Artículo 15. *Principio de la simplicidad de procedimientos y promoción de la participación.* Las entidades gubernamentales garantizarán la simplicidad en todos los procedimientos que se determinen para ordenar y reglamentar el ejercicio de la participación en la gestión pública de las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares, y las relaciones entre el Estado y los particulares.

### TITULO III DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES

#### CAPITULO I Definición y clasificación

Artículo 16. *Definición.* Para efectos de esta ley, se entiende por organizaciones civiles las agrupaciones de personas de naturaleza privada, sin ánimo de lucro, independientes del Estado, y que no tengan el carácter de partido o movimiento político.

Artículo 17. *Clasificación.* Para efectos de la aplicación de la presente ley, las organizaciones civiles se clasifican según los siguientes criterios:

1. *Según su objeto:*

a) *Organizaciones comunitarias:* Son agrupaciones conformadas por habitantes de un mismo vecindario, barrios, vereda, caserío, municipio, localidad, comuna, corregimiento o territorio, con el fin de ejercer derechos, adelantar allí la autogestión, procurar o demandar la satisfacción de reivindicaciones fundamentales, defender y promover intereses comunes. Son organizaciones de esta naturaleza, entre otras, las juntas de acción comunal, las asociaciones de vecinos, de madres comunitarias, de pobladores rurales y urbanos;

b) *Organizaciones sectoriales.* Son las agrupaciones constituidas con el objetivo de defender, satisfacer y promover derechos e intereses sociales, económicos, profesionales o de grupo. Son organizaciones de este tipo, entre otras, los sindicatos, los gremios, las asociaciones de profesionales, y las formas asociativas y solidarias de propiedad, como las precooperativas, las cooperativas y las mutuales;

c) *Organizaciones no gubernamentales, ONG.* Son organizaciones cuyo objeto es la promoción del desarrollo integral de la sociedad, el cumplimiento de una función social, la defensa de los derechos humanos y la protección de intereses colectivos tales como el medio ambiente, la cultura, la educación, la vivienda; el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos; la moral administrativa, o relativos a grupos sociales específicos determinados por género y la edad;

d) *Organizaciones étnicas.* Son organizaciones cuyo objetivo es la defensa de intereses de pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, que se diferencian de sus autoridades propias o tradicionales.

2. *Según su ámbito territorial, las organizaciones pueden ser, entre otras:*

- a) Del orden barrial y veredal;
- b) Del orden zonal en el distrito capital, de comuna y de corregimiento;
- c) Del orden distrital o municipal;
- d) Del orden departamental;
- e) Del orden nacional;

3. *Según los grados de asociación:*

Las organizaciones civiles podrán ser de primer, segundo, tercer o cuarto grado:

a) Primer grado: Corresponde a la organización civil individualmente considerada;

b) Segundo grado: Corresponde a la reunión de organizaciones, es decir, las asociaciones de organizaciones civiles;

c) Tercer grado: Corresponde a la reunión de asociaciones, es decir, las federaciones;

d) Cuarto grado: Corresponde a la reunión de federaciones, es decir las confederaciones;

4. *Según la materia objeto de participación.* Las organizaciones podrán clasificarse por las materias específicas en las cuales manifiesten interés en particular, de conformidad con su objeto.

Artículo 18. *Comunidades organizadas.* Las comunidades que se aglutinen de manera espontánea para ejercer la participación en una materia en la cual expresan interés de manera transitoria, son sujetos de los derechos consagrados en esta ley.

Parágrafo. Con el fin de ejercer la participación en los términos establecidos en los artículos de esta ley, las comunidades organizadas se constituirán mediante documento privado reconocido ante notario. Este documento, al igual que sus modificaciones y el acta de elección de sus voceros, serán puestos en conocimiento de la autoridad competente.

#### CAPITULO II

##### Del reconocimiento y registro de las organizaciones civiles

Artículo 19. *Personería jurídica.* Las organizaciones civiles que no tengan un régimen especial para el efecto, se constituirán como persona jurídica mediante escritura pública o documento privado reconocido.

Artículo 20. *Contenido del acto de constitución.* La escritura pública o el documento privado reconocido para la constitución de organizaciones civiles, deberá expresar, cuando menos, lo siguiente:

1. El nombre de la organización y la fecha de constitución.
2. El nombre, identificación, domicilio y dirección de residencia de las personas que conforman la organización.
3. El ámbito territorial de la organización
4. El objeto de la organización.
5. Los derechos y deberes de los asociados y los mecanismos para su protección y cumplimiento.
6. Los principios y la forma de administración con indicación de los órganos de dirección, administración y control interno, así como las atribuciones y facultades de cada uno de ellos.
7. Los procedimientos y mecanismos que se utilizan para garantizar la participación de los asociados en las decisiones de la organización.
8. Los mecanismos que garanticen la elección democrática de los asociados en los órganos de dirección, administración y control.
9. El patrimonio, la forma de hacer los aportes y los mecanismos de control.
10. La periodicidad de las reuniones ordinarias y los casos en los cuales habrá de convocarse a reuniones extraordinarias.
11. Los tipos y causales de sanción y la instancia responsable de imponerla.
12. La duración precisa de la organización y las causales de disolución.
13. La forma de hacer la liquidación una vez disuelta la organización.
14. Nombre, identificación y dirección de residencia de los directivos, administradores y representante legal.

Artículo 21. *Registro público de organizaciones civiles.* Con el fin de ordenar la participación en la contratación pública, así como la elección de representantes ante los organismos directivos o consultivos de las entidades de los distintos niveles de la administración pública, el gobierno nacional establecerá un sistema de registro de las organizaciones civiles en las cámaras de comercio y en las demás entidades públicas o privadas que estime pertinente para garantizar la cobertura del mismo en todo el territorio nacional.

Artículo 22. *Inscripción de estatutos, reformas, nombramientos de administradores, libros, disolución y liquidación.* Los estatutos y sus reformas, los nombramientos de administradores, los libros, la disolución y la liquidación de las organizaciones civiles, se inscribirán en el registro de que trata el artículo anterior, de conformidad con la reglamentación que para este efecto expida el gobierno nacional. Para la inscripción de nombramientos de administradores y revisores fiscales, se requerirá la aceptación previa de las personas designadas.

Artículo 23. *Prueba de la existencia y representación legal.* La existencia y representación legal de las organizaciones civiles se probará con certificación expedida por la entidad competente, las cuales llevarán el registro de las mismas con sujeción al régimen señalado por el Gobierno Nacional.

Artículo 24. *Prohibición de requisitos adicionales.* Ninguna autoridad podrá exigir requisitos adicionales a los señalados en la presente ley para la creación o inscripción de organizaciones civiles o para la constitución y funcionamiento de las comunidades organizadas. La violación de esta norma constituye falta grave, sancionable en los términos de la ley disciplinaria.

Artículo 25. *Excepciones.* Las personas jurídicas respecto de las cuales la ley regule en forma específica su creación y funcionamiento, se regirán por sus normas.

## CAPITULO III

**De los derechos y deberes**

Artículo 26. *Libertad de afiliación y retiro.* Toda persona es libre de afiliarse o no a una organización civil, y de pertenecer a ella o retirarse.

Artículo 27. *Derechos de las organizaciones civiles.* En el marco de la Constitución, de las leyes vigentes, de la presente ley y dentro de sus objetivos específicos, las organizaciones civiles podrán ejercer los siguientes derechos:

1. Constituirse como promotores y utilizar los mecanismos de participación dispuestos en la Constitución y la ley.

2. Inscribirse en el registro público de organizaciones civiles.

3. Acceder a los medios de comunicación social del Estado, de conformidad con la reglamentación que para el efecto dicte el Gobierno Nacional o la autoridad competente.

4. Ejercer el derecho de petición, las acciones de tutela, populares, de cumplimiento y todas las demás acciones públicas establecidas por la Constitución y la ley.

5. Ejercer los mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de información, consulta, decisión, gestión, ejecución, control, vigilancia y evaluación de la función pública.

6. Celebrar contratos con el Estado y prestar servicios públicos.

7. Acceder a las ventajas, subvenciones e incentivos consagrados en la presente ley para estimular la participación en la función pública; a la capacitación y a la oferta de desarrollo institucional del Estado.

8. Articularse de acuerdo con su objeto, ámbito territorial, grado de asociación o materia específica de participación.

9. Los demás que les reconozcan la Constitución y la ley.

Artículo 28. *Deberes de las organizaciones civiles.* De acuerdo con lo que establezcan sus estatutos y la ley, son deberes de las organizaciones civiles:

1. Establecer mecanismos democráticos internos, especialmente en procedimientos de elección de sus representantes, la toma de decisiones y la resolución de conflictos.

2. Llevar la contabilidad en los términos que establece la ley y los reglamentos.

3. Dejar a disposición de sus miembros sus estados financieros en forma anual.

4. Presentar anualmente informes de su gestión a los miembros de su organización.

5. Promover procesos de formación que cualifiquen la participación de sus asociados.

6. Constituir mecanismos de control interno de la gestión de la organización.

7. Asegurar sin discriminación alguna el acceso de sus asociados a la información y procedimientos sobre la oferta pública y privada de bienes y servicios que se hagan a la organización.

8. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración pública.

9. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la consecución y conservación de un ambiente sano.

10. Respetar el derecho de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su religión y a emplear su idioma.

11. Reconocer y garantizar a todos los individuos, comunidades organizadas y organizaciones civiles los derechos consagrados en la Constitución y la ley, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

12. Garantizar el derecho a la participación en la dirección de los asuntos internos.

13. Los demás que señalan la Constitución y la ley.

Artículo 29. *Derechos de los miembros de las organizaciones civiles.* Los miembros de las organizaciones civiles tendrán los siguientes derechos:

1. A elegir y ser elegidos en los cargos de representación y dirección de la organización civil a que pertenecen.

2. A informar y ser informados sobre la gestión de la organización civil a que pertenezcan.

3. A vigilar la gestión de su organización.

4. A participar en la toma de decisiones de su organización.

5. A ejercer el derecho de petición ante su organización.

6. A ejercer los demás derechos que la Constitución, la ley, los estatutos y actos de constitución de su comunidad organizada u organización civil señalen.

Parágrafo. Procederá la acción de tutela contra las organizaciones civiles cuando quiera que las mismas o sus dignatarios desconozcan los derechos fundamentales de sus miembros.

Artículo 30. *Derechos de la población frente a las organizaciones civiles.* Los particulares, comunidades organizadas y organizaciones civiles cuyo domicilio sea aquel en el cual se desarrolle la actividad de una organización civil, tendrán derecho a ser informados sobre los proyectos, las decisiones y los procedimientos que ella efectúe; a ejercer el derecho de petición ante la respectiva organización civil y adelantar la veeduría correspondiente.

Artículo 31. *Derecho de petición.* Cualquier persona domiciliada en el lugar donde una organización civil desarrolle su actividad, podrá presentar peticiones respetuosas ante las organizaciones civiles, en los casos que se vean o puedan verse afectados sus derechos fundamentales y por motivos de interés general o particular. Las organizaciones civiles deberán dar respuesta al peticionario de información o documentación en un término máximo de quince (15) días. La omisión o negligencia de las organizaciones en dar respuesta a las solicitudes, dará derecho al peticionario para invocar la protección de su derecho fundamental a través de la acción de tutela.

## TITULO IV

## DE LA PARTICIPACION ORGANICA

Artículo 32. *De la democratización de la participación orgánica.* Cuando el Presidente de la República, los Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Gobernadores, Alcaldes, Directores y Gerentes de entidades descentralizadas deban designar representantes de las organizaciones civiles en los comités, juntas, comisiones, consejos directivos o consultivos de entidades, o consejos de planeación y de representación en los distintos niveles de la administración pública, designarán al que resulte elegido democráticamente por las organizaciones civiles, conforme los procedimientos establecidos en esta ley y en las normas especiales que regulen la materia.

Artículo 33. *Procedimiento de elección.* La entidad pública correspondiente convocará a través de un medio de amplia circulación en el respectivo nivel territorial, a las organizaciones civiles que según su objeto y ámbito territorial estén llamadas a participar en la elección, para que en el término de quince (15) días contados a partir de la convocatoria, se efectúe una asamblea general donde mediante mecanismos democráticos fijados por ellas, se elija su representante. Cada organización civil del respectivo territorio tendrá derecho a hacerse representar en la asamblea general por tres (3) delegados con derecho a voz y voto. De la asamblea general convocada para este efecto, se elaborará acta.

Si en la asamblea general aludida en el inciso anterior, las organizaciones civiles presentes no llegaren a ponerse de acuerdo, o ninguno de los candidatos obtuviere al menos la mitad más uno de los votos, la autoridad respectiva convocará en el acto a una segunda asamblea, a realizarse a los tres (3) días calendario siguientes. Si en esta oportunidad tampoco se logra elegir el representante en los términos de este artículo, la autoridad podrá designarlo libremente, emitiendo para el efecto resolución motivada.

Parágrafo. Sólo podrán participar en la elección de representantes descrita en el inciso primero del presente artículo, aquellas organizaciones civiles que se hayan inscrito en el registro público de que trata el artículo 21 de la presente ley con un (1) año de antelación a la fecha de convocatoria de la respectiva entidad.

Artículo 34. *Revocatoria de la representación.* Las organizaciones civiles podrán revocar la representación a su elegido. Para tal efecto, la autoridad correspondiente, ante solicitud de por lo menos el cuarenta por ciento (40%) de las organizaciones civiles inscritas en la respectiva circunscripción territorial podrá solicitar, ante la autoridad correspondiente, la convocatoria de una asamblea general para considerar la petición de revocatoria.

En la asamblea general para revocatoria de la representación, podrán participar con derecho a voz y voto las organizaciones civiles que según su objeto y ámbito territorial estén llamadas a participar en la elección. Se considerará revocada la representación, si dicha iniciativa es aprobada por la mayoría absoluta de las organizaciones que participen en la respectiva asamblea, siempre que el número de sufragios válidos a favor de la revocatoria sea mayor al número de votos mediante el cual se eligió el respectivo representante.

En caso de prosperar la revocatoria, se procederá inmediatamente a la elección del nuevo representante en los términos del artículo 33 de esta ley.

## TITULO V

## LA PARTICIPACION EN LA INFORMACION

Artículo 35. *De la información.* Se asume la información como el conjunto de hechos, datos, procedimientos, nociones, mensajes y expresiones a través de las cuales las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los

particulares se enteran, conocen, interpretan y analizan una situación ligada a la gestión pública adquiriendo por ello, elementos y soportes que en sano juicio, les permiten hacer, ser y tomar parte, es decir, participar, en la gestión pública nacional y territorial.

Artículo 36. *De la información y acceso a documentación.* Las entidades y personas sometidas a la vigilancia, control, evaluación y fiscalización de las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares, están obligadas a suministrar adecuada y oportunamente la información, la documentación y todos los medios necesarios que se les requiera para garantizar la cabal participación en los términos de la presente ley, sin perjuicio de lo preceptuado por la Ley 57 de 1985 y el Código Contencioso Administrativo.

Artículo 37. *Del derecho a la libertad de expresión.* Todas las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares definidos en la presente ley, tienen derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir, expresar y difundir informaciones, documentos, medios, pensamientos, opiniones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa, electrónica o artística, o por cualquier otro procedimiento de su libre elección.

Artículo 38. *Del derecho a la información.* Se garantiza a las organizaciones civiles, a las comunidades organizadas y a los particulares, la libertad de informar y recibir información sobre los asuntos públicos o los privados en función pública.

Artículo 39. *De los informes.* Las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares de que trata la presente ley, deberán informar de manera adecuada, oportuna, veraz e imparcial a la opinión pública en general, pobladores y demás entidades y personas del territorio donde desarrollan la participación en la función pública, por medios idóneos, de los resultados de su gestión. Tales informes darán cuenta tanto del seguimiento y control periódicamente, como de la evaluación y fiscalización final que se haga de la función pública.

## TITULO VI

### DE LA PARTICIPACION EN LA CONSULTA Y DECISIONES

#### CAPITULO I

##### Decisiones objeto de participación

Artículo 40. *Participación en la consulta de decisiones.* Los particulares, comunidades organizadas y organizaciones civiles tendrán derecho a expresar previa y formalmente su opinión, sin carácter vinculante, sobre la oportunidad y el contenido de los proyectos de actos administrativos de carácter general que afecten derechos o intereses colectivos, a adoptarse por la administración pública en cualquiera de sus órdenes, o por los particulares en ejercicio de funciones administrativas, en los casos y por procedimientos establecidos en la presente ley.

Parágrafo. Cuando a juicio de la autoridad, el acto administrativo general regule derechos e intereses colectivos, ordenará publicar su intención de tomar la decisión, por una sola vez, en el medio que oficialmente se destine para estos efectos o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente la autoridad que va a expedir el acto.

Artículo 41. *Derechos e intereses colectivos.* Son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, la Ley 472 de 1998 y demás leyes reguladoras de la materia. Entre otros, son derechos e intereses colectivos aquellos tales como el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente y la libertad económica.

Artículo 42. *Afectación directa de derechos e intereses colectivos.* Se entienden afectados de manera directa un derecho y un interés colectivo por un acto de carácter general, cuando de la decisión misma se pueda derivar para las organizaciones civiles, la comunidad organizada y/o los particulares, beneficios o perjuicios concretos, sean estos tangibles o intangibles, futuros o inmediatos.

#### CAPITULO II

##### Procedimiento de consulta pública

Artículo 43. *Proyectos objeto de consulta pública.* Podrá someterse a consulta pública previa de carácter no vinculante, todo proyecto de acto administrativo de carácter general que afecte directamente derechos e intereses colectivos, a adoptarse por la administración en cualquiera de sus órdenes, o por los particulares en ejercicio de funciones administrativas. En todo caso, esta consulta será obligatoria para los siguientes eventos:

1. Los que establezcan requisitos, formalidades o procedimientos que regulen las relaciones de los particulares con la administración.

2. Los que reglamenten el tráfico automotor urbano, rural e interurbano y sus respectivas tarifas.

3. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que tengan por objeto el ejercicio y protección de derechos individuales o colectivos reconocidos por la Constitución, previamente a su radicación en el Congreso de la República.

4. Los que reglamenten el ambiente y la preservación y defensas del patrimonio ecológico y cultural.

5. Los que reglamenten el ordenamiento territorial y los planes de desarrollo;

6. Los que reglamenten la prestación de los servicios públicos y los derechos y obligaciones de los consumidores y de los usuarios.

7. Los que en sus respectivos ámbitos de competencia, ordenen someter a consulta pública previa el Presidente de la República, los Ministros, los Gobernadores o los Alcaldes y sus respectivos Consejos de gobierno.

8. Los demás que señale la ley.

Parágrafo. A solicitud de al menos la mayoría absoluta de las organizaciones civiles y comunidades organizadas debidamente constituidas o inscritas según el artículo 21 de esta ley, en su orden, y que operen en el respectivo ámbito territorial, deberá someterse al procedimiento de consulta pública previa toda decisión que reúna las condiciones establecidas en el inciso primero de este artículo.

Artículo 44. *Excepciones.* No podrán ser sometidas al procedimiento de consulta pública previa las siguientes decisiones:

1. Aquellas que por su carácter evidentemente urgente o técnico, deban adoptarse de una manera inmediata y exclusiva por parte de la administración.

2. Aquellas mediante las cuales se formulen o ejecuten directamente la política monetaria, cambiaria, crediticia o fiscal.

3. Aquellas que tengan relación directa con el manejo de la defensa nacional, la seguridad interna, el orden público y la fuerza pública.

4. Aquellas relacionadas directamente con el manejo de las relaciones internacionales.

5. Aquellas que regulen relaciones internas entre autoridades administrativas.

6. Aquellas que por razones de conveniencia pública sean excluidas de dichos procedimientos por parte del Consejo de Ministros o de los Consejos de Gobierno de las entidades territoriales.

7. Aquellas que por mandato de la Constitución o de la ley estén sometidas a reserva.

Parágrafo: El acto que declare la exclusión del procedimiento de consulta en el caso de los numerales 1 y 6 deberá estar suficientemente motivado en cuanto al carácter urgente, técnico o de conveniencia pública que se aduce. Contra este acto administrativo podrán interponerse los recursos de reposición y apelación, en el efecto devolutivo, en los términos del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 45. *Organizaciones llamadas a intervenir en el procedimiento de consulta pública previa.* Deberá convocarse a participar en el procedimiento de consulta pública previa, de modo preferente, a las organizaciones civiles y comunidades organizadas constituidas o que se encuentren debidamente inscritas en el registro consagrado en la presente ley y a quienes, según su objeto, ámbito territorial, materia de participación y grado, concierne la materia del asunto.

La convocatoria se hará mediante el boletín oficial que para estos efectos se establezca en cada uno de los órdenes territoriales o en su defecto, en un medio de amplia circulación nacional, departamental o local. En todo caso, podrán participar las demás organizaciones civiles interesadas, las comunidades organizadas y los particulares que así lo deseen.

Artículo 46. *De la consulta pública previa.* La autoridad responsable de adoptar el acto administrativo objeto de la consulta, incluirá el asunto en el archivo público de proyectos de que trata la presente ley y difundirá en la convocatoria de que trata el artículo anterior, por lo menos la siguiente información:

1. Nombre de la entidad que va a adoptar la decisión y su ubicación geográfica.

2. Materia y objeto del proyecto.

3. Identificación de la dependencia administrativa o persona, así como de su número telefónico, a quien las organizaciones civiles podrán solicitar el texto íntegro del proyecto, así como la información que consideren necesaria, y a la cual podrán hacer llegar sus observaciones, sugerencias o propuestas alternativas.

4. La fecha límite para el recibo de dichas observaciones, sugerencias o propuestas.

Artículo 47. *Oportunidad.* Las organizaciones civiles, comunidades organizadas y particulares, contarán con un término mínimo de diez (10) días hábiles contados a partir de la publicación de la convocatoria, para formular por escrito las observaciones, sugerencias o propuestas alternativas que consideren pertinentes frente al proyecto.

De acuerdo con las características del proyecto y a petición de por lo menos dos (2) organizaciones civiles, comunidades organizadas o particulares, podrán prorrogarse los términos que prevea la administración, hasta por un término igual.

Parágrafo: De las observaciones, sugerencias o propuestas alternativas formuladas por las organizaciones civiles, comunidades organizadas y particulares, y de las correspondientes respuestas escritas de la autoridad, se dejará copia en el archivo de proyectos contemplado en esta ley.

Artículo 48. *De la adopción de las decisiones.* Las decisiones serán adoptadas después de haber evaluado las observaciones, sugerencias o propuestas alternativas formuladas, sin que la entidad se encuentre obligada a acoger todas, algunas o alguna de ellas, en un término máximo de tres (3) meses siguientes al vencimiento del plazo fijado para la formulación de observaciones.

En caso de abstenerse definitivamente de su adopción, deberá informar los motivos, por escrito o en audiencia pública, a las mismas organizaciones civiles, comunidades organizadas y particulares que hubieren participado previamente.

Una vez adoptada la decisión, la autoridad respectiva deberá informar por escrito a través del edicto o cuando lo considere necesario en la audiencia pública, los motivos que justifican su decisión y las razones por las cuales desestima o admite las iniciativas de las organizaciones civiles, comunidades organizadas y/o particulares.

Artículo 49. *De la audiencia pública.* La autoridad responsable de adoptar la decisión podrá convocar por escrito a audiencia pública a las organizaciones civiles, comunidades organizadas y particulares que hubieren presentado observaciones, sugerencias o propuestas, a fin de exponer los fundamentos del contenido definitivo de la decisión a adoptarse, así como las razones por las cuales acoge total o parcialmente, o desestima las observaciones, sugerencias o propuestas alternativas presentadas. Del desarrollo de esta audiencia se dejará constancia en el registro de que trata esta ley.

En todo caso, en la audiencia pública podrán participar las demás organizaciones civiles y comunidades organizadas interesadas en la decisión y los particulares que así lo deseen.

Parágrafo. Cuando dos (2) o más organizaciones civiles, comunidades organizadas y/o particulares soliciten por escrito la realización de audiencia pública, la autoridad responsable de adoptar la decisión, deberá convocarla.

Artículo 50. *Motivación de la decisión.* En la parte motiva la autoridad respectiva señalará los objetivos públicos que la decisión persigue; informará del cumplimiento del proceso de consulta y de la audiencia pública si se hubiere realizado.

Artículo 51. *Archivo público de proyectos.* Las autoridades y los particulares que ejerzan funciones administrativas deberán adoptar las medidas necesarias para establecer un sistema de archivo público, de fácil consulta, para los efectos señalados en el presente capítulo.

Parágrafo. Para tal efecto, contarán con un plazo de tres (3) meses a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 52. *Procedimiento único.* Cuando respecto de un mismo asunto deban consultarse varios aspectos por una o más autoridades, las consultas públicas deberán tramitarse por un único procedimiento. En tales eventos, las autoridades responsables deberán concertar previamente, la metodología, los aspectos operativos y la financiación.

### CAPITULO III

#### Consecuencias jurídicas del incumplimiento del procedimiento de consulta

Artículo 53. *Nulidades.* Los actos administrativos adoptados en contravención de las normas establecidas en este título, serán nulos cuando:

1. La autoridad encargada de adoptar la decisión correspondiente se abstenga de someterla al procedimiento de consulta, estando obligada a hacerlo.

2. No se convoque a las organizaciones civiles, comunidades organizadas y/o particulares llamadas a intervenir, ni se elabore y divulgue debidamente el aviso público de convocatoria de que trata el artículo 45, o no se convoque debidamente a la audiencia pública en los casos en que ella deba realizarse, salvo que se demuestre que en el procedimiento participó un número significativo de organizaciones civiles inscritas interesadas en dicho tema.

3. Cuando la autoridad respectiva omita dar respuesta a las observaciones, sugerencias o propuestas alternativas o, habiéndola dado, no lo hace en forma

seria y fundada en las consideraciones sustanciales señaladas por los particulares.

4. Cuando la decisión definitiva no haya sido motivada.

Parágrafo. Para estos efectos procederá la acción de nulidad prevista en el Código Contencioso Administrativo.

### TITULO VII

#### DE LA PARTICIPACION EN LA GESTION Y EJECUCION

Artículo 54. *De la gestión.* Se asume como gestión el conjunto de acciones, procedimientos, estrategias y actividades encaminadas a diagnosticar, facilitar, concertar, convenir, decidir y evaluar planes, programas o proyectos.

Artículo 55. *De la ejecución.* Se entiende por ejecución la organización y utilización de recursos de diversa índole, con el fin de administrar una situación particular, dar solución a problemas, satisfacer necesidades o atender solicitud pública o privada.

Artículo 56. *De la participación en la gestión y ejecución de la función pública.* Todas las organizaciones civiles, comunidades organizadas y particulares definidos en la presente ley gozarán, sin ninguna distinción, ni restricciones indebidas del derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; así mismo, del derecho y la oportunidad de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país y del respectivo ente territorial.

Artículo 57. *De la participación en la planeación nacional y territorial.* Las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares podrán participar en la elaboración, formulación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial y de desarrollo, tanto del nivel nacional como de los respectivos entes territoriales.

La representación de las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares en las instancias de ordenamiento territorial y de planeación del desarrollo creadas por la Constitución y la ley, no será en ningún momento inferior a la tercera parte del total de los integrantes de los respectivos organismos.

Artículo 58. *De la participación en la contratación estatal.* Sin perjuicio de las normas consagradas en el régimen de contratación administrativa, el gobierno podrá celebrar contratos con las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares con el fin de impulsar programas, proyectos y actividades de interés público, acordes con los planes nacionales y territoriales de ordenamiento territorial y de desarrollo.

Las organizaciones civiles y las comunidades organizadas que aspiren a participar en procesos de contratación deberán encontrarse inscritas en el registro público de que trata la presente ley, con una antelación no menor de un año (1) a la fecha en que la entidad realiza la respectiva convocatoria.

Artículo 59. *De la participación en la prestación de servicios públicos.* Las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares podrán prestar servicios públicos mediante contrato o concesión o licencia del Estado, con sujeción al régimen legal de cada servicio. En las correspondientes leyes se regulará sobre la materia, con sujeción a los principios consagrados en esta ley.

Artículo 60. *De la participación en organismos asesores y consultores de la administración pública.* Las organizaciones civiles y las comunidades organizadas y los particulares podrán participar en organismos asesores y consultores de la administración pública. Cuando se prevea tal participación, los representantes que sean elegidos conforme con los principios y procedimientos establecidos en esta ley, deberán satisfacer los criterios establecidos en las disposiciones que regulen la organización y funcionamiento de las respectivas entidades públicas. Las personas designadas deberán ejercer su mandato de acuerdo con los intereses y objetivos de la respectiva organización y presentar periódicamente informes conforme se consagra en la presente ley.

La organización civil y las comunidades organizadas que aspiren a participar en procesos de elección de representantes ante organismos asesores y consultores de la administración pública, deberán encontrarse inscritos en el registro público de que trata el artículo 21 de la presente ley, con una antelación no menor de un (1) año a la fecha en que la entidad realiza la respectiva convocatoria.

Artículo 61. *De la participación en organismos decisorios de la administración pública.* Las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares podrán participar en organismos decisorios de la administración pública.

Cuando se prevea tal participación, los representantes que sean elegidos conforme con los principios y procedimientos establecidos en la presente ley,

deberán satisfacer los criterios establecidos en las disposiciones que regulen la organización y funcionamiento de las respectivas entidades públicas. Esta representación en ningún caso será inferior a la tercera parte del total de miembros que integren el organismo. Las personas elegidas deberán ejercer su mandato de acuerdo con los intereses y objetivos de la respectiva organización y deberán presentar periódicamente informes a la misma.

Las organizaciones civiles y las comunidades organizadas que aspiren a participar en procesos de elección de representantes ante organismos decisorios de la administración pública, deberán encontrarse inscritas en el registro público de que trata el artículo 21 de la presente ley, con una antelación no menor de un (1) año a la fecha en que la entidad realiza la respectiva convocatoria.

Artículo 62. *Derecho de preferencia.* En caso de presentarse igualdad de condiciones con otras entidades para la adjudicación de los contratos, la prestación de los servicios públicos, la asesoría y consultoría o la participación en organismos decisorios de la administración pública consagrados en la presente ley, el gobierno preferirá la organización civil o la comunidad organizada.

Artículo 63. *Designación de los representantes.* Para todos los efectos contemplados en el presente título, los voceros y representantes de las organizaciones civiles y de las comunidades organizadas serán designados siguiendo los procedimientos establecidos en la presente ley y en las disposiciones particulares vigentes para la respectiva organización civil o comunidad organizada.

### TITULO VIII

#### DE LA PARTICIPACION EN EL CONTROL, SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

Artículo 64. *Control civil.* El control civil de la gestión pública es un derecho y un deber que corresponde tanto a los ciudadanos individualmente considerados, como a las organizaciones civiles, a las comunidades organizadas y a los particulares.

Parágrafo. Para efectos de la presente ley, el control civil se entiende como una instancia de participación de las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares, para intervenir en la vigilancia, control, evaluación y fiscalización de la función pública, en todos los niveles territoriales, en el marco de la Constitución Política y de la Ley 563 de 2000.

Artículo 65. *Instrumentos de control civil.* Sin perjuicio de las demás normas vigentes sobre control, vigilancia, evaluación y fiscalización de la función pública, las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares podrán:

1. Ejercer el derecho de petición, interponer las acciones de tutela, de cumplimiento, populares, de inconstitucionalidad, de nulidad, y las demás establecidas en la Constitución y la ley.
2. Constituir Comités de Veeduría Ciudadana y Civil para efectuarle vigilancia, control, seguimiento, evaluación y fiscalización a la gestión pública territorial.
3. Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la Constitución y la ley.
4. Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y, en general, en el ejercicio de funciones administrativas, públicas o en la prestación de servicios públicos.
5. Utilizar los demás derechos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para el efecto.

### TITULO IX

#### ESTIMULOS A LA PARTICIPACION DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES

### CAPITULO I

#### Definición de estímulo

Artículo 66. *Estímulo.* En su calidad de derecho y deber ciudadano, el ejercicio de la participación en la función pública prevista en la presente ley, tiene como reconocimiento esencial la satisfacción de garantizar el disfrute individual y colectivo de los bienes, actos, servicios, escenarios y funciones públicas respecto de las cuales se adelanta la aludida participación por parte de las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares. Además, genera para quien la realiza compensación económica, ventajas, subvenciones e incentivos que se consagran en la presente ley.

Artículo 67. *A quién y cuándo se otorga estímulo.* Las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares a que hace referencia la presente ley y todas las que le anteceden que se encuentren vigentes, serán acreedores a los estímulos a que hace referencia el artículo anterior, por el ejercicio de la participación definida en la Constitución y la ley.

El Gobierno Nacional reglamentará a partir de la vigencia de la presente ley, los procedimientos para determinar a quién, cuánto y cuándo se le otorga el estímulo en mención.

### CAPITULO II

#### Recursos para los estímulos

Artículo 68. *Recursos para los estímulos.* Inclúyase en el Fondo para la Promoción de la Participación adscrito al Ministerio del Interior, creado mediante la Ley 134 de 1994, un rubro especial que se denominará "Promoción de la Participación de las Organizaciones Civiles", el cual tendrá por objeto financiar planes, programas y proyectos que garanticen la efectiva participación de las organizaciones civiles, la comunidad organizada y los particulares en la función pública nacional y territorial, en los términos consagrados por la presente ley.

Para el efecto, con los recursos del rubro denominado "Promoción de la Participación de las Organizaciones Civiles" se adelantarán campañas de información, promoción y divulgación de los contenidos y procedimientos consagrados en la presente ley; programarán eventos de capacitación y formación en materia de participación civil y ciudadana, democracia, pedagogía constitucional y desarrollos legislativos afines; llevarán a cabo la sistematización social y electrónica de las experiencias que en materia de participación de las organizaciones civiles se presenten en el territorio del país y sus entes territoriales; evaluarán y medirán los impactos sociales, culturales y ambientales que en materia de participación de las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares, se presenten en el país y en sus entes territoriales.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional realizará anualmente y dentro del plan nacional de desarrollo, las operaciones presupuestales requeridas para estimular la participación de las organizaciones civiles, la comunidad organizada y los particulares. Así mismo, respetando la autonomía fiscal de los entes territoriales, podrá efectuarles recomendaciones alusivas a la asignación presupuestal territorial requerida para el efecto.

Parágrafo 2. Con el propósito de garantizar los recursos necesarios para la realización de los procesos de participación de las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares en la función pública nacional y de los entes territoriales, se incluirán las apropiaciones presupuestales correspondientes en la ley anual de presupuesto, de acuerdo con las disponibilidades fiscales existentes en la nación. Se recomendará proceder de igual forma a las Entidades Territoriales.

### TITULO X

#### DE LA PROMOCION DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES

Artículo 69. *Deber de promoción.* La administración pública en sus diversos órdenes divulgará los derechos y mecanismos de participación consagrados en la Constitución y las leyes, contribuirá al surgimiento y consolidación de organizaciones civiles, al desarrollo institucional de las mismas, a la formación y capacitación de sus miembros, a su articulación con otras organizaciones, y en general, al fortalecimiento de su capacidad para utilizar eficazmente los instrumentos de participación establecidos en la Constitución y la ley.

Artículo 70. *Inclusión en los planes de desarrollo y de inversión.* Las entidades públicas en todos sus órdenes y niveles incluirán en lo de su competencia, en sus respectivos planes de desarrollo, presupuestos y planes operativos anuales de inversión, programas y proyectos tendientes a promover la participación en los términos del artículo anterior; a capacitar a los servidores públicos y a las organizaciones civiles, comunidades organizadas y personas en general; a estimular la participación y a dar cumplimiento a las obligaciones que en este campo le señalan la Constitución y las leyes.

Artículo 71. *Colaboración.* Las autoridades y los particulares en ejercicio de funciones administrativas o a cargo de la prestación de un servicio público, brindarán a las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares, las herramientas necesarias para que éstas puedan ejercer eficazmente su derecho a participar e integrarán en su estructura administrativa los procedimientos que garanticen su efectividad.

Artículo 72. *Fondos Territoriales de Participación de las Organizaciones Civiles.* Dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, las entidades territoriales crearán, con cargo a sus respectivos presupuestos, y dentro de los parámetros que para el efecto fije el Consejo Nacional de Política Económica

y Social, Conpes, fondos cuenta con el objeto de estimular e incentivar la participación de las organizaciones civiles, de las comunidades organizadas y de los particulares en la función pública; además para promover la constitución, capacitación, formación, fortalecimiento y desarrollo institucional de las organizaciones civiles consagradas en la presente ley, en su respectivo ámbito territorial.

Artículo 73. *Autorización de delegación de funciones públicas.* Las autoridades podrán delegar el ejercicio de las funciones públicas en las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares, cuando la Constitución y las leyes los autoricen y éstas demuestren que reúnen las condiciones de idoneidad y capacidad requeridas en cada caso concreto.

#### TITULO XI SANCIONES

Artículo 74. *Sanciones a los servidores públicos.* Los servidores públicos que omitan cumplir las funciones y responsabilidades señaladas en esta ley serán sancionados de conformidad con régimen disciplinario vigente.

Artículo 75. *Sanciones a las organizaciones civiles y comunidades organizadas.* Las organizaciones civiles y las comunidades organizadas que omitan cumplir los deberes señalados en esa ley, podrán ver suspendida o cancelada su personería jurídica por decisión judicial o a petición de los particulares afectados o de las autoridades y según los procedimientos establecidos para el efecto en la legislación vigente.

#### TITULO XII DISPOSICIONES FINALES

Artículo 76. Esta ley se aplica, en lo que no sea contrario y sin perjuicio de la normatividad de carácter especial vigente sobre participación a nivel individual o colectivo, así como de las regulaciones específicas relativas a la actividad propia de sindicatos, cooperativas, gremios, asociaciones profesionales, asociaciones y ligas de consumidores, organizaciones étnicas, organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles.

Artículo 77. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

*Rubén Darío Quintero Villada,*

Representante a la Cámara, departamento de Antioquia.

(Hay otra firma ilegible).

Santa Fe de Bogotá, D. C., julio 20 de 2000.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

La participación es uno de los principales ejes de la Constitución de 1991. Además de municipalista y unitaria, puede afirmarse que es eminentemente participativa. Este hecho ha sido consagrado indistinta, diversa y abiertamente en buena parte del ordenamiento legislativo promulgado a partir de la Constitución Política y se soporta clara y suficientemente en sus artículos 1°, 2°, 23, 38, 39, 45, 78, 84, 88, 95, 103, 152, 270 y, entre otros, en el 355.

Sin embargo, al efectuar un somero balance del desarrollo participativo del país, del impacto generado por el principio y desarrollo legal vigente sobre la materia, el panorama es sombrío, es oscuro y desalentador. Aún no logramos ciudadanos, ni pobladores, ni organizaciones partícipes en el amplio sentido de la palabra, incidir en la construcción de la nación que anhelamos, que soñamos, que deseamos. Si bien es cierto, desde los diversos teóricos que tratan el tema, la participación no es aún cabalmente entendida, ni definida, ni conceptualizada adecuadamente, ello es apenas uno de los obstáculos que se presentan al momento de aplicarla, de ponerla en práctica. A la indefinición y poca conceptualización existente al respecto, se agrega la ausencia de incentivos, de estímulos para promoverla y aplicarla.

Por ello, el presente proyecto de ley sobre “La participación de las organizaciones civiles en la función pública” pretende precisar conceptualmente a qué denominaremos participación; en qué consiste la participación ciudadana y la comunitaria y cuál es el debate actual al respecto. Busca, a partir del reconocimiento de los múltiples escenarios participativos existentes, estructurar un sistema de participación civil, a diferencia de la participación ciudadana, soportado en un conjunto de estímulos e incentivos que permitan su promoción, aplicación, control y evaluación real. El proyecto de ley surge de la necesidad de ampliar los espacios de participación consagrados en la Constitución Política de 1991, en particular los del inciso 2° del artículo 103.

#### Antecedentes

A manera de antecedentes y soportes normativos del proyecto de ley en mención, podemos señalar los siguientes: su base la constituye indudablemente el documento Conpes, aprobado en mayo de 1995, sobre “Promoción de la

participación de la sociedad civil: del derecho a participar a la participación efectiva”, el cual se asume como el marco político para la ley.

Le sigue el proyecto de ley estatutaria de participación de las organizaciones civiles, julio de 1995, presentado por el entonces Vicepresidente de la República, Humberto de la Calle Lombana. Este documento es el modelo que se utilizó incorporándole lo atinente a incentivos o estímulos y adecuándole cronológicamente al desarrollo legislativo posterior a su presentación ante el Congreso de la República. El Proyecto de ley estatutaria número 89 de 1996, por la cual se desarrolla el artículo 103 de la C. N. en lo referente a las Asociaciones Comunales, presentado por los honorables Representantes a la Cámara Janeth Suárez Caballero y José Aristides Andrade y expuesto por el honorable Senador de la República, Mauricio Jaramillo Martínez; tiene la desventaja que sólo abarca a la organización de Acción Comunal; se presentó en la Cámara de Representantes en diciembre de 1996, se aprobó allí en abril de 1997 y pasó al Senado, en donde se archivó por expiración del tránsito legislativo correspondiente. El Proyecto de ley estatutaria número 148 de 1996, por medio del cual se pretendía institucionalizar el control social a través de formas y sistemas de participación ciudadana que permitieran el control y la vigilancia a la gestión pública, mediante veedurías y juntas de vigilancia, presentado por el honorable Representante a la Cámara Roberto Tinoco Vergara, del departamento de Bolívar, tiene la carencia de consagrar en el artículo 9°, que el control social es gratis; plantea apoyo gubernamental y estímulos, sin explicitar cuáles, en qué, ni a quién.

El Proyecto de ley estatutaria número 249 de 1996, el cual pretendió regular la participación de las organizaciones civiles en la gestión pública, fue presentado por el entonces Ministro del Interior, Horacio Serpa Uribe, ante el honorable Senado de la República. Retoma, amplía y modifica el presentado en julio de 1995, por el Vicepresidente Humberto de la Calle Lombana. No consagra tampoco incentivos, es más, considera que participación debe hacerse en forma gratuita. Solo establece la promoción, la formación y la capacitación a través de la creación de un Fondo para el efecto. Se constituye por su fundamentación, forma, estructura y red que consagra, en un modelo para orientar el presente proyecto de ley, el cual contempla lo del incentivo o estímulo.

A lo anterior, se le agregan la Ley 472 de agosto 5 de 1998, por medio de la cual se desarrolla el artículo 88 de la C. N. y se reglamenta lo relacionado con las acciones populares y de grupo; es la oportunidad que la sociedad civil colombiana organizada estaba esperando, debido a que en el artículo 39 y subsiguientes consagró en debida forma el incentivo y estímulo para la promoción y gestión de la acción popular y de grupo, en montos de salarios mínimos legales mensuales vigentes y en términos de porcentajes de utilidad en caso de prosperar la acción, creando para el efecto el fondo respectivo con recursos propios. Y la Ley 563 de febrero 2 de 2000, por medio de la cual se reglamentaron las veedurías ciudadanas.

Se retoma también el texto original del Proyecto de ley número 016, 1999, Cámara y recoge los aspectos más relevantes del informe de ponencia que alcanzó a presentar la comisión integrada por los honorables Representantes a la Cámara Antonio Navarro Wolff, Germán Navas Talero y Hernán Andrade, en noviembre de 1999.

#### Conceptualización básica

El soporte conceptual básico remite a la concepción de participación, de participación ciudadana y de participación civil, recrea la falta de participación como el problema central a atender en Colombia y comenta finalmente, el articulado del texto del proyecto de ley sobre Participación de las Organizaciones Civiles en la función pública, en los siguientes términos:

#### La participación

Para que el ciudadano y las organizaciones de la sociedad civil participen existen diferentes formas de expresión de la Democracia, como la Democracia Directa, Representativa y Participativa. Podemos decir que la participación perfecta sólo es posible en una democracia directa, en la que todo el mundo se reúne, discute y decide los asuntos públicos. El desarrollo político debe convertir a la persona en su propio sujeto además, activo de frente a los procesos sociales y políticos en un camino de doble vía que contribuye a lograr el desarrollo de la persona que participa y el cambio de la estructura social y política en la que participa.

De acuerdo con la Corte Constitucional, la Constitución Política de 1991 “... *faculta la participación de todos en las decisiones que los afecten en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Partiendo del*

anterior fundamento se adopta la democracia participativa como complementaria del concepto de democracia representativa, en búsqueda de una democracia integral..."<sup>1</sup>

La Constitución colombiana define la participación como un derecho, al prever en su artículo 40 que "... todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político...", pudiendo, según el numeral 2, "... tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática...". Este derecho tiene su correlativo debe ser, según se ordena en el artículo 95-5, en el que se señala como deber de la persona y el ciudadano "... participar en la vida política, cívica y comunitaria del país...".

Debemos entender que la democracia directa no es posible hoy, al igual que no existe el ciudadano total. Razón tenía Platón cuando se cuestionaba en las formas de Gobierno: si todos pueden participar cómo se garantiza un ejercicio en la toma de decisiones. Alain Touraine dice: No es posible hablar de democracia si no existe una ciudadanía actuando permanente. Lo que muestra que el sujeto de la democracia es el ciudadano participante. A pesar de la necesidad en la participación de un ciudadano actuante, hay una gran preocupación por la poca participación: "... ahora bien, es creciente el temor de que la civilidad y el interés de los ciudadanos por lo público puede estar declinando seriamente en las democracias liberales..."<sup>2</sup> y desde principios de este siglo, G. Mosca y Michels escribían que "... la mayoría de la gente tiene interés muy limitado por los problemas generales y su apatía constituye el mayor aliado para los grupos organizados que luchan por el poder..."<sup>3</sup>.

La participación en las tendencias políticas, pasa según Kymlicka y Norman, por posturas distintas bajo las cuales destacan:

a) Desde la izquierda y la democracia participativa que defiende la toma colectiva de decisiones como la solución a todos los problemas de la ciudadanía; es posible entonces, que la izquierda deposite excesiva confianza en la capacidad de los sistemas de participación democráticas para resolver los problemas ligados a la noción de ciudadanía;

b) Los republicanos cívicos que le dan énfasis a la actividad política como un valor intrínseco;

c) La teoría de la virtud liberal, se centra en la justificación de los derechos y de las instituciones necesarias para asegurarlas, sin atender a las responsabilidades de los ciudadanos, sin embargo la virtud cívica para algunos liberales destaca la capacidad de cuestionar a la autoridad y la voluntad de involucrarse en la discusión pública. Según Stephen Macedo<sup>4</sup>, la virtud de involucrarse en la discusión pública incluye la disposición a escuchar seriamente una gama de puntos de vista que, dada la diversidad de las sociedades liberales, va a incluir ideas que inevitablemente sonarán extrañas y aun odiosas a quien las oiga. La virtud del discurso político también incluye la voluntad de presentar las propias ideas de manera inteligible y sincera, como base de una política de persuasión y no de manipulación o de coerción (Galston, 1991). Macedo llama a esta disposición la virtud de la razonabilidad pública: "... Los ciudadanos liberales deben dar razones que sustenten sus reclamos políticos, en lugar de limitarse a manifestar preferencias o proferir amenazas. Estas razones deben además ser públicas en el sentido de que deben ser capaces de convencer a personas de diferentes creencias y nacionalidades..."

Según las teorías sobre la sociedad civil, que identifican el reciente desarrollo del pensamiento comunitarista de los años 80, subrayan como condiciones de la democracia la civilidad y el autocontrol. "... En las organizaciones voluntarias de la sociedad civil: Iglesias, familias, sindicatos, asociaciones étnicas, cooperativas, grupos de protección del medio ambiente, asociaciones de vecinos, grupos de apoyo a las mujeres, organizaciones de beneficencias, es donde aprendemos las virtudes del compromiso mutuo..."<sup>5</sup>. En consecuencia, una de las primeras obligaciones de la ciudadanía es participar en la sociedad civil. Como afirma Walzer, "... Súmate a la organización que prefieras ... no es un eslogan para reanimar a los militantes políticos, sino lo que la sociedad civil requiere..."

En esta concepción cabe destacar algunas de las conclusiones del trabajo de investigación "Cultura política y ciudadanía en Medellín: 1990-1997" realizado en el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia y destacado por la investigadora Gloria Elena Naranjo: "... Las organizaciones comunitarias han demostrado, en la historia reciente, una importante capacidad para la formulación y gestión de estrategias de desarrollo local. Los procesos de participación mediante los planes de desarrollo zonal, con sus propuestas de reconstrucción social participativa, interpelan a la gestión urbana municipal. Con ellos se ha ampliado y sistematizado el conocimiento sobre los barrios y la ciudad, combinando los saberes y formas de interpretar la realidad por parte de los pobladores con entidades académicas, estatales y no gubernamentales. El nuevo enfoque de la planeación participativa y alternativa: por ejemplo, envolverá a los diversos grupos de población: mujeres, jóvenes, niños, tercera

edad; las diversas problemáticas: socioeconómicas, culturales, ambientales, de cultura política y teniendo en especial consideración a las escalas territoriales: barrio, comuna, zona y ciudad. De esta manera los "Territorios organizados" se convierten en mediadores políticos-culturales-territoriales que producen prácticas democratizadoras, experiencias y vivencias de lo público en la ciudad..."<sup>6</sup>

En la participación ciudadana y de las organizaciones civiles, Colombia debe ampliar y formalizar los mecanismos, al mismo tiempo que debe democratizar la participación política. Como lo afirma Camilo González Posso, Director de Redepaz: "... Nosotros sentimos que actualmente no hay mecanismos para un ejercicio de la democracia participativa con el fin de que se expresen las diferentes organizaciones de la sociedad civil. Allí hay mucho por hacer..."<sup>7</sup>. Para la Comisión Colombiana de Juristas, la participación es mucho más útil y enriquecedora en los niveles locales que en el ámbito Nacional<sup>8</sup>; según el Consejo Nacional de Planeación cuantitativamente, hay 170 organizaciones sociales por municipio en Colombia, siendo un promedio de 6.597 por cada uno de las cuatro grandes ciudades, debiéndose "... elevar el capital social del país, con énfasis en los municipios más pobres..."<sup>9</sup>

También debemos ampliar el concepto de esta instancia política, que no es solo las decisiones de gobierno, sino también muchos actos de poder como todas las instancias donde se toman decisiones que afectan a un conglomerado social, es una instancia política y sus decisiones son políticas. Siguiendo a Tocqueville debemos motivar al ciudadano a esa participación: "...El medio más poderoso y quizá el único que nos queda, de interesar a los hombres en la suerte de su patria es él hacerlos participar en su gobierno..."<sup>10</sup>. A pesar de no ser posible hoy tener a ese ciudadano total, "...en una realidad tan compleja ya articulada como el Estado moderno resulta impracticable y utópica una forma de democracia parecida a la de la polis griega, se impone como tarea prioritaria la búsqueda de mecanismos apropiados para hacer posible una participación siempre mayor y en términos equitativos de los ciudadanos en el juego político y en la designación de los representantes..."<sup>11</sup>

Debemos formar ese ciudadano, facilitando los mecanismos (capacitación, promoción, estímulos) para que participando en la vida política y social se aprenda a ser ciudadano. Sin exigir, en el otro extremo, el ciudadano ilustrado para ejercer la democracia que plantean Sieyès, Mill y Rousseau: "...Sí existiese un pueblo de dioses, se gobernaría de manera democrática, pero un gobierno tan perfecto no le conviene a los hombres..."<sup>12</sup>. En la formación ciudadana, de ese ciudadano actuante, en la democracia participativa, en la sociedad civil, en el sistema educativo formalmente no formal y en los medios de comunicación. Recalcando con la investigadora Gloria E. Naranjo G., que el ciudadano se forma ejerciendo el derecho y no exclusivamente vía capacitación, para que así con Alain Touraine los individuos se sientan ciudadanos construyendo la democracia.

El reto que enfrenta hoy el Estado no es solamente el de su modernización y democratización, sino el de contar con una sociedad civil igualmente democrática y moderna. Una sociedad civil actuante, consciente de sus responsabilidades, capaz de ejercer sus derechos y asumir sus deberes en un marco de amplia libertad, tolerancia y solidaridad.

### La participación ciudadana

La Participación Ciudadana es una perspectiva de manifestación de la sociedad que amplía el espacio de expresión ciudadana. Conceptualmente es también uno de los soportes de la democracia y a la vez, la opción del "ciudadano" para hacer y ser parte de la sociedad, de sus instancias de decisión y gestión pública. Es también uno de los soportes de la democracia y a la vez, la opción del ciudadano para hacer y ser parte de la sociedad, de sus instancias

1 Corte Constitucional. T. 418 de 1993 Mag. Por Alejandro Martínez C.

2 Will Kymlicka, y Norman Wayne. "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". El debate contemporáneo sobre la ciudadanía. La política No. 3, Barcelona, Paidós, 1997.

3 Angelo Papachini. "la tradición demócrata". Filosofía y derechos humanos., Cali, editorial del Valle, 1997

4 Op. Cit. "El retorno del ciudadano"

5 Op. Cit..

6 Gloria Elena Naranjo Giraldo.. "Formación de Ciudad y conformación de ciudadanía". Revista Estudios políticos No. 12 U. De Antioquia.

7 Periódico El Mundo número 7105, Sección La Metro, Medellín (A), Enero 31 de 1999. P. 5

8 Mauricio García Villegas. Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas, Santa Fe de Bogotá, 1997, p. 62

9 Consejo Nacional de Planeación. Una sociedad diversa interpela al Plan cambio para construir la paz", Santa Fe de Bogotá, enero 10 de 1999

10 Papachini. "La tradición Demócrata". Cali, Editorial Universidad del Valle, 1997

11 IBIDEM

12 J.J. Rousseau. "El contrato social, III, 4, Barcelona, Altaya, 1993, p 66

de decisión y gestión pública. "... La participación ciudadana se define como la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular..."<sup>13</sup> En Colombia con las innovaciones de la Constitución de 1991, sólo se avanzó en una reglamentación de algunos mecanismos de participación política (artículos 103, 104, 105 y 106 C. N., y Ley 134).

Hoy hay la necesidad de materializar el verdadero sentido de la democracia, estableciendo idóneos canales de participación civil y ciudadana, ante una legitimidad del poder cada vez más precaria, sumada a la crisis del Estado y a la crisis de los partidos a causa de la pérdida de capacidad de canalización de los distintos intereses de la sociedad. La democracia participativa busca una salida a la crisis de legitimidad, la cual se manifiesta en la falta de credibilidad y de confianza de gran parte de la población (ciudadanos y organización civil) en la participación, en la administración y en los gobernantes. El propio Estado reconoce la importancia de la participación, cuando desde el Departamento Nacional de Planeación, se dice que "... la participación de la comunidad produce mejores resultados en la mayor parte de las acciones colectivas y potencia la eficacia de las instituciones estatales..."<sup>14</sup>

Por ello se hace necesario buscar unos mecanismos legales de participación, que desarrollen realmente los principios de la Constitución Política de 1991, como lo dijo La Corte Constitucional en 1994, a través de la sentencia C089: "... El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente, luego traducido en las disposiciones de la Carta Política que ahora rige el destino de Colombia y de las que se infiere el mandato de afianzar y extender la democracia tanto en el escenario electoral como en los demás procesos públicos y sociales en los que se adopten decisiones y concentren poderes que interesen a la comunidad por la influencia que puedan tener en la vida social y personal...". ¿Si tenemos el ciudadano y las organizaciones civiles preparado para asumir esa participación o la escasa participación de los mecanismos legales de la Ley 134, son por la falta de ese ciudadano?

El Ciudadano hoy es una combinación de estatus y actividad. El ciudadano no es solamente el que formalmente definimos: tiene un estatus legal, mayor de 18 años, con derechos políticos. No, a la vez son las prácticas concretas, luchas, las formas de participación, es un proceso en construcción. Como lo dice Papacchini: "... El ciudadano social, no basta con ser ciudadano titular, ni las garantías legales es necesario la lucha permanente...". En su escrito "El retorno del ciudadano", Will Kymlicka y Wayne Norman, establecen dos conceptos de ciudadano: Como condición legal, es decir, la plena pertenencia a una comunidad política particular y la ciudadanía como actividad deseable, según la cual la extensión y calidad de mi propia ciudadanía depende de mi participación en aquella comunidad.

Benjamin Constant en su obra "la Libertad de los antiguos en relación con la de los modernos", expresa que en "... la antigüedad el ideal comunitario prevalecía solo en los intereses y derechos individuales. Más aún, el individuo sólo podía lograr su realización en el conjunto de la sociedad; esta vinculación con el cuerpo social indicaba la configuración y el alcance de su derechos individuales. Nosotros no podemos gozar de la libertad de los antiguos, que estaba constituida por la participación activa y constante en el poder colectivo. Nuestra libertad en cambio debe estar constituida por el gozo pacífico de la independencia privada..."<sup>15</sup>

Esta preocupación se expresa en el Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo presentado el pasado 5 de febrero ante el Congreso de la República por el Gobierno Nacional. En el capítulo denominado "Hacia un Estado Participativo", dice que "...en la práctica se debe proyectar un modelo de ciudadano cívico que sea activo, consciente, politizado, responsable en sus ámbitos territoriales de lo público, universalista y bien informado. Este modelo de ciudadano ha de ser el resultado principalmente del crecimiento educativo y de la movilización cognoscitiva a través de espacios de expresión que permitan su participación..."<sup>16</sup>

Hay varias percepciones políticas del ciudadano: Ciudadano republicano, liberal y comunitario.

El Ciudadano Republicano, se asume ligado a la vida cívica; tiene como principios la exaltación del ciudadano, del ciudadano virtuoso; el individuo tiene que participar en la hechura de las políticas públicas. Según Rousseau, debe ser públicamente como lo es privadamente; en el mismo sentido de la coherencia, la sentencia de Sócrates: "...Conócete a ti mismo y compórtate en consecuencia...". Para Félix Ovejero L. el ciudadano republicano no es egoísta y participa en las deliberaciones con todos y acepta la Ley que los cobija a todos, aproximando al ciudadano republicano al ciudadano total, en su enfoque radical. En su documento "Tres ciudadanos y el Bienestar", dice que el ciudadano republicano al igual que el comunitario le otorga importancia a la responsabilidad, a las obligaciones: "... El ciudadano republicano ejerce parte

del reto de vivir en la actividad pública y esa tarea que es por lo dicho, el mejor modo de asegurarse la elección de sus destinos, procura realizarla con destreza..."<sup>17</sup>

"... La reivindicación de la virtud cívica como fundamento regenerador de la vida pública, la concepción de la soberanía popular como expresión de una voluntad general o el principio del mandato imperativo responden a un vocabulario republicano cuyas raíces son susceptibles de rastrear en la democracia ateniense y de la Italia renacentista..."<sup>18</sup>

El Ciudadano Liberal, según Felix Ovejero, es egoísta, consumidor, paga impuestos, vota por la ley y política que más le convenga. El ciudadano liberal es individualista. En su obra al hablar del ciudadano liberal dice que "...la maximización de la libertad exige la minimización del Estado...", ese ciudadano se comporta como consumidor de bienes públicos, frente al cual se encuentra el político oferente, el profesional de la política y los dos constituyen el mercado político: el votante expresa sus demandas y el político compete por satisfacerlas. El ciudadano liberal tiene una baja vocación participativa y altas exigencias a la hora de demandar servicios y reclamar protección. Los beneficios son personales, no requiere virtudes públicas.

El ciudadano comunitario se identifica con un grupo antes que con la totalidad social. Es un ciudadano social, orgánico, pertenece a un grupo, su compromiso es con la comunidad, más que virtudes son valores compartidos; no se concibe la libertad individual. Para él, nada hay fuera del interés colectivo. Tiene deberes, más no derechos.

El ciudadano en Colombia es un comunitarista mezclado con una solidaridad muy limitada a nuestro entorno local. Para María Teresa Uribe, en nuestro país no nos hemos construido como individuos hemos sido muy comunitaristas, siendo el partido conservador el más comunitarista. En el documento "Ordenes complejos y ciudadanías mestizas: Una mirada al caso colombiano", María Teresa Uribe, le da a la Constitución de 1991, el perfil neocomunitario y multicultural: "... Las nuevas ciudadanías socio- culturales, institucionalizadas por la Carta de 1991, han acentuado la hipótesis comunitaria; han mantenido a los sujetos colectivos y a sus derechos como componentes elementales del orden político; han revitalizado la participación social y el reconocimiento de la diferencias ...".

Así las cosas, en conclusión el ciudadano no es solo un estatus, una condición básica, normativa y jurídica, es a la vez una actividad. Por ello es claro, que con las voces de Jordi Borja: No solo "... Es ciudadano quien conquista la ciudad..."<sup>19</sup>

### La participación civil

¿Que es la sociedad civil? Para Jesús Conill<sup>20</sup> "... En su origen, la sociedad civil y la sociedad política surgen juntas, casi se identifican; sociedad civil y sociedad política vienen a ser lo mismo...". Y más adelante precisa: "...Pero existe un segundo sentido, restringido de sociedad civil que es el que se ha ido imponiendo en los últimos tiempos ... el de las instituciones sociales fuera del control del Estado. Sin embargo, este segundo sentido solo es posible en países donde el Estado es fuerte..." En Colombia por ejemplo, tendríamos un inconveniente grave para lograr este segundo sentido, debido a la debilidad del Estado. Entonces aquí tendríamos que empezar por la construcción de un Estado delimitado, un buen Estado en sus propios términos, a la vez que la configuración global del nuevo sentido de la sociedad civil<sup>21</sup> y al final el autor concreta ese segundo sentido de la sociedad civil<sup>21</sup>, que la concibe como "... un conjunto de instituciones sociales, mercados, asociaciones libres, esferas públicas, opinión pública y que excluye las esferas estatales..."<sup>22</sup>, manteniendo la independencia entre la sociedad civil y el Estado, pero también la interdependencia de ambos. Cuando definimos la sociedad civil en los términos anteriores, estamos descartando la sociedad civil como la esfera del gobierno. Pero esta concepción de Conill, "... no se entiende como el espacio de lo privado, sino de lo público, no de lo público coercitivo sino de lo público ético..."

<sup>13</sup> Esperanza González. Manual sobre participación y organización para la gestión local". Santa Fe de Bogotá, ediciones Foro Nacional por Colombia, 1996. P. 19

<sup>14</sup> Departamento Nacional de Planeación - años. "La paz: el desafío para el desarrollo". Santa Fe de Bogotá, TM Editores, septiembre de 1998

<sup>15</sup> Benjamin Constant., " De la liberté dé anciens comparée a celles des modernes", en collection complete des ouvrages, vol. Vi, PARTE 7; Paris, Bechet, 1820

<sup>16</sup> Plan Nacional de Desarrollo. "Cambio para construir la paz", Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. Presentado oficialmente como proyecto de Ley al Congreso el 5 de febrero de 1999. P.167

<sup>17</sup> Félix Ovejero Lucas.. Tres ciudadanos y el bienestar". La Política No. 3, Barceno, Paidós, octubre de 1997

<sup>18</sup> Francisco Colom González. "Multiculturalismo o el lenguaje político de las identidades". En Estudios Políticos No. 11, Medellín, julio- diciembre de 1997. P.17

<sup>19</sup> Gloria Elena Naranjo Giraldo. "Formación de ciudad y con formación de ciudadanía; Revista Estudios Políticos No. 12, Universidad de Antioquia, Medellín 1998. P. 54

<sup>20</sup> Adela Cortina, Jesús Conill. "Democracia Participativa y Sociedad Civil", Santa Fe de Bogotá, Fundación Social, Siglo del Hombre- Editores, 1998, p.85

<sup>21</sup> *Ibid* p. 89

<sup>22</sup> *Ibid* P. 86

Para Walzer<sup>23</sup>, "... La sociedad civil es el espacio de asociación humana sin coerción y la trama de relaciones entre los particulares que llenan este espacio. En ella se produce y se reproduce el espíritu cívico; es el reino de la fragmentación y la lucha, pero también de la solidaridad concretas y auténticas, en el cual nos convertimos en hombres y mujeres sociales. La sociedad civil implica, por tanto, formas de organización social estables y permanentes..."

En nuestra historia, según la Fundación Social, "... Durante el período colonial, la creación de gran número de Instituciones benéficas y privadas estuvo ligada a un convenio entre la Corona y la iglesia. La delegación parcial de la autoridad real en las jerarquías eclesiásticas condujo al predominio de instituciones religiosas en materia de asistencia social. El peso de la religión católica y de los principios de la caridad tendrá gran importancia en el origen de buena parte de estas instituciones e incluso de otras organizaciones surgidas en la Colonia..."<sup>24</sup>. En Colombia la sociedad civil adquiere "... presencia real y política con la Constitución de 1991. Como tercería cambia las comprensiones de nuestra sociedad: ya no somos sólo un país dividido entre liberales y conservadores, ricos y pobres, blancos y negros, protestantes y católicos ... somos todo eso y muchas otras cosas en multiplicidad de espacios y tiempos. Se legitima por tanto la diversidad..."<sup>25</sup>

Hoy es necesaria la corresponsabilidad del Estado y la sociedad civil en la construcción de lo público. "... No es el Estado el único actor al cual le compete el bienestar social y el desarrollo de una cultura ciudadana, estos deben ser intereses compartidos en la sociedad civil, y dentro de ella muy especialmente con el sector privado..." (María Eugenia Querubín, 1996, Subgerente de Programas Sociales de la Fundación Social). Por ello es necesario y es responsabilidad de la sociedad civil abrir el espacio y el tiempo para la participación, de tal manera que los ciudadanos puedan solidificar su autonomía: Su capacidad de ser libres.

Lester Salamon, en el replanteamiento del concepto de sociedad civil pregona que "...La Nueva reconceptualización de la sociedad civil propone que ésta no debe ser concebida como un sector específico sino como una relación entre sectores, relación en la cual dichos sectores se respetan entre sí, valor su derecho de existencia y cooperan y se asisten mutuamente..."<sup>26</sup>

La sociedad civil viene ganando espacios, los Estados están aprobando leyes mas liberales y se están poniendo en práctica sistemas tributarios que benefician a las organizaciones del sector solidario. También están acudiendo cada vez más a los Organismos No Gubernamentales (ONG) para solicitarles servicios. Esta tendencia histórica muestra claramente que el mundo se dirige hacia un patrón de sociedad civil más exacto. En nuestro país, esa sociedad civil hace parte fundamental de una manera desorganizada, del proceso de paz, en especial con uno de los sectores en conflicto que lo tiene como interlocutor por encima del propio Estado, tal vez recordando a Adam Smith: "... Es la sociedad civil la precondition de la paz social..."

Pero la participación por las condiciones actuales es bien difícil ejercerla, especialmente por la sociedad civil, en opinión de Francisco Gutiérrez, el desarraigo de las actividades social y de la actividad política, crea una situación de desconfianza recíproca entre los actores sociales y dice: "... el miedo producido por la violencia, inherente a la inestabilidad de las alianzas, determina, tanto en la población civil como en los líderes políticos mismos, una estrategia que consiste en reducir la presencia y participación en lo público, en beneficio de la individualidad y los compromisos privados controlables..."<sup>27</sup>, más adelante agrega que "...sólo una base social muy estrecha puede involucrarse en un participacionismo tan costoso, tan peligroso y que arroje tan pocos resultados. En consecuencia la oferta creciente de herramientas participativas (que incluyen un Ministerio del Interior encargado de la descentralización y la participación; plebiscito, revocatoria del mandato, cabildo abierto, consulta popular, veedurías ciudadanas) encuentra muy pocos adeptos..."<sup>28</sup>

El concepto de organizaciones civiles o de organizaciones de la sociedad civil (OSC), tiene "... la virtud de ser un concepto inclusivo y de integrar un amplio conjunto de organizaciones pensadas en general de forma fragmentada. Su diversidad es muestra de la pluralidad de intereses, de la multiplicidad de poblaciones con que trabajan, de las diferentes perspectivas y áreas en que se desenvuelven. El carácter privado, no gubernamental y la inexistencia de finalidad lucrativa o no distribución de excedentes entre socios o miembros de la organización, definen estas organizaciones. Las OSC son un espacio privilegiado para la integración social, el fortalecimiento de identidades y del sentido de pertenencia, la reconstrucción de lazos de cohesión social, el desarrollo de mecanismos para el manejo pacífico de los conflictos..."<sup>29</sup>

La Ley 134, en su título XI denominado "de la participación de las organizaciones civiles", se limita a establecer en el artículo 99 que la participación en la gestión administrativa se ejerce por los particulares y por las organizaciones civiles en los términos de la Constitución y de la Ley Ordinaria. De otra parte el artículo 100 enuncia el derecho que tienen las organizaciones

civiles para constituir veedurías ciudadanas -el artículo 101 del Proyecto de Ley confería al Presidente de la República una serie de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de Ley en desarrollo de las materias a las cuales se hace referencia en los artículos 99 y 100-. La Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos 101, 102 y 103), diciendo: "...No puede la Corte aceptar la diferenciación caprichosa entre los mecanismos de participación política y los llamados a operar en esferas diferentes a la electoral, pero igualmente decisiva en la definición de los asuntos colectivos como son los que corresponden a los ordenes social, económico, cultural y administrativo..."

El Plan Nacional de Desarrollo "Cambio para construir la paz"<sup>30</sup>, le da en el capítulo "Hacia un Estado participativo", a la participación un carácter restringido de control social y de divulgación y se propone: "... fortalecer la participación civil en tres frentes: Disponibilidad de información, flexibilidad de los mecanismos de participación política y seguimiento a las instancias y mecanismos participativos. Así mismo para avanzar en el desarrollo de los tres frentes mencionados, el gobierno definirá unas reglas de juego caracterizados por organizaciones civiles fuertes que actúen como instancias de control social; redefinición de las funciones de los diferentes actores y niveles territoriales, que a su vez permita clarificar las responsabilidades de cada uno frente a la sociedad civil e interacción de las esferas de lo público y de lo privado..."<sup>31</sup>

El Consejo Nacional de Planeación al interpelar el aludido Plan, destacó el énfasis que el gobierno actual le da a la sociedad civil, concentrándola casi al proceso de descentralización,<sup>32</sup> cuando señala como una de las estrategias de gobierno, "...promover una activa participación de la sociedad civil en la gestión pública, de manera que se logre una mayor efectividad en las políticas públicas locales y mayor responsabilidad de parte de los gobernantes..."<sup>33</sup>. Este mismo Consejo en sus observaciones al plan, reitera la necesidad de financiar las organizaciones sociales, como en el presente Proyecto de Ley se plantea y el propio gobierno lo reconoce al elaborar el Plan Nacional de Desarrollo: "... El Consejo Nacional de Planeación considera que profundizar la democracia exige el apoyo a la financiación para el funcionamiento de las organizaciones sociales y el acceso a los medios económicos y de comunicación que les permita difundir sus ideas y ejercer una participación ciudadana más vigorosa y eficaz. La acción política no se puede restringir a los partidos, sino que comprende acciones más amplias de la sociedad previstas en la Constitución de 1991, que aún, no han sido desarrolladas..."<sup>34</sup>

### La ausencia de participación, un problema de primer orden

La exploración efectuada mediante el presente trabajo de la participación ciudadana y civil en Colombia hoy, nos conduce a manera de conclusión al problema de primer orden que enfrentamos: La ausencia de participación; éste, a la vez, lo constituyen diversos problemas cruciales que deben ser atendidos de manera integral. En primera instancia, aparece la falta de coherencia, de rigor y de fundamento en las concepciones que rodean el tema de la participación; son aún lamentablemente equívocos para teóricos, legisladores, estudiosos, gobernantes, voceros de los medios masivos de comunicación social y población en general, términos de uso común como ciudadano y ciudadanía; participación ciudadana, participación política, participación civil y participación comunitaria; sociedad civil, comunidad, organizaciones ciudadanas, organizaciones civiles y organizaciones comunitarias; veedurías ciudadanas y veedurías civiles, entre otros. En segundo lugar, definir si se actualiza la normatividad que desarrolla los principios Constitucionales existente en materia de participación, se dictan otras disposiciones o si se trabaja en ambos sentidos: actualizar lo existente y dictar nueva normatividad que le complementa.

<sup>23</sup> Michael Walzer. "La idea de sociedad civil". En revista Ciencia Política, Santa Fe de Bogotá: II Trimestre, 1994, p 47 -68

<sup>24</sup> María Eugenia Alvarez de Orjuela, Diana Constanza Castillo Múrrley y Rodrigo Villar Gaviria. "Organización y participación de la sociedad civil". En municipios y regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil. Fundación Social. Santa Fe de Bogotá, Ediciones Antropos, mayo de 1998. P 120-121

<sup>25</sup> María Eugenia Querubín. "El sector privado, la sociedad civil y el Estado"- Hacia un Proyecto Solidario de Sociedad - Fundación Social, Santa Fe de Bogotá, 1996, p. 108

<sup>26</sup> Salamon Lester, Director Instituto de Estudios Políticos Johns Hopkins University, en Empresa Privada y responsabilidad social, Editores Olga Lucía Toro y Germán Rey, Santa Fe de Bogotá, mayo de 1996, p. 117

<sup>27</sup> Francisco Gutiérrez. "Dilemas y paradojas de la transición participativa", en Análisis Político, No. 29, septiembre - diciembre de 1996, Bogotá, Lepri, Universidad Nacional.

<sup>28</sup> Ibid

<sup>29</sup> Organización y Participación de la sociedad civil. OP Cit. P. 124

<sup>30</sup> Plan Nacional de Desarrollo - Bases Op. Cit.

<sup>31</sup> Plan Nacional de Desarrollo, "Cambio para construir la paz", Bases -Op. cit. P. 130

<sup>32</sup> El Documento Cambio para construir la paz plantea la descentralización como el corazón del Plan

<sup>33</sup> Consejo Nacional de Planeación. Una sociedad diversa interpela al Plan. Op cit P. 40

<sup>34</sup> Ibid P.44

Apoyados en el recorrido conceptual y práctico efectuado para darle marco o referencia al trabajo realizado, se puede aseverar que "ciudadano" es una categoría a la vez legal y actitudinal. Es legal en cuanto a que hace referencia a una porción de la población general de un territorio dado, que se caracteriza y particulariza por criterios de edad, identidad, uso y goce de los deberes y derechos que le otorgan la Constitución y la ley, con expresa consagración en la normatividad vigente. Es actitudinal en cuanto a que esa categoría de "ciudadano" se ejerce o no se ejerce, conforme los intereses y motivaciones de quien la posee, para intervenir en los asuntos, la función y en el ejercicio público. "Ciudadano", en consecuencia, es quien teniendo la categoría legal, la ejerce en demanda de sus derechos y cumplimiento de sus deberes. Por oposición, existe en la población en general de un determinado territorio, otra porción de pobladores que no poseen la categoría de "ciudadano" y que para efectos del presente trabajo se denominará "civil".

Lo "civil" está ligado a lo poblacional, pero se caracteriza esencialmente por no tener la categoría de "ciudadano" y fundamentalmente no por lo actitudinal, sino por lo legal. La "ciudadanía" así entendida, se constituye en el conjunto de "ciudadanos", organizados o no, que en un determinado territorio cumplen con sus deberes y demandan sus derechos.

La "sociedad civil" será el conjunto de "ciudadanos" y de "civiles" que ejercen, organizados o no, su "ciudadanía". La "sociedad civil" entonces, no se asemeja a la población en general; requiere conciencia, legalidad y actitud para hacer y ser parte del cumplimiento de sus deberes y la exigencia de sus derechos constitucional y legalmente establecidos; es a la vez, junto con la "sociedad política", constitutiva del Estado.

La participación ciudadana hace entonces referencia a la posibilidad legal y actitudinal que tienen sólo los "ciudadanos" de ejercer derechos y deberes ciudadanos. La participación ciudadana excluye a los "no ciudadanos", es decir, a los "civiles". Una particularidad y posibilidad que tienen los "ciudadanos" de ejercer el derecho y deber de participar en los asuntos y funciones públicas, la constituye la "participación política", por ejemplo, en la elección de gobernantes, en la postulación a cargos de elección popular, en la utilización del derecho universal del voto consagrado para las democracias. La participación ciudadana puede ejercerse de manera individual, como "ciudadano" y/o a través de organizaciones ciudadanas, como los partidos y movimientos políticos.

La participación civil hace referencia a la posibilidad actitudinal y legal que tienen además de los "ciudadanos", los "no ciudadanos" o "civiles" de ejercer derechos y deberes civiles. Esta opción involucra, entre otras, la "participación comunitaria", ejercida por aquellos "ciudadanos" y/o "civiles" reunidos en organizaciones comunitarias, cívicas o de base, diferentes a las organizaciones no gubernamentales, gremiales, religiosas, sindicales o fundacionales. La participación civil puede ejercerse de manera individual, como "civil" y/o a través de organizaciones civiles, tales como la Acción Comunal, las Madres Comunitarias, las Asociaciones de Padres de Familia, que involucran a "ciudadanos" y a "civiles".

La "sociedad civil" o gobernada puede decirse, es parte constitutiva del Estado junto a la "sociedad política" o gobernante; no es todo el conjunto de la población dado que tiene particularidades, características y tipologías; está integrada por ciudadanos y no ciudadanos o civiles; por organizaciones ciudadanas y civiles; ejerce diversos tipos de participación: ciudadana y política a través sólo de ciudadanos y de organizaciones sólo de ciudadanos; civil y comunitaria, a través de ciudadanos y de civiles o no ciudadanos, de organizaciones civiles y, entre otras, de organizaciones comunitarias. La participación social alude a la participación ciudadana y/o civil de la sociedad civil.

*"... Ya no se habla de participación política solamente, sino también de participación social, la antinomia entre interés público e interés privado desaparece y surgen necesariamente intereses sociales de diversas características, los cuales han sido denominados como intereses difusos y colectivos en una relación de género a especie. El denominado interés difuso es el de todos y el de cada uno, o mejor dicho es el interés que cada individuo posee por el hecho de pertenecer a la pluralidad de sujetos a que se refiere la norma en cuestión y su contenido es el reconocimiento de una pluralidad de situaciones subjetivas relativas a sujetos individuales..."*<sup>35</sup>

Si gobernar de acuerdo a políticas públicas significa "...incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad..." y si la política pública "...supone gobernantes elegidos democráticamente; elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancia con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos..."<sup>36</sup> se requiere entonces tener un hombre capacitado y con mecanismos reales para ejercer de verdad esa participación ciudadana y civil. Es que para tomar una decisión o presentar una política, se requiere de estrategia y de método como lo dice Giandoménico Majone (1978):

*"... Toda decisión de implicaciones colectivas enfrenta el problema de la comunicación, de la publicidad ciudadana. Las decisiones colectivas por lo menos en las democracias requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas, persuasivas..."*<sup>37</sup>

#### **Propósito central del proyecto de ley**

El análisis realizado en el presente trabajo de los mecanismos de participación ciudadana apoyados, entre otros, en los datos de la Registraduría Nacional del estado Civil, permiten escuetamente concluir que no sólo son restrictivos, sino impracticables. En consecuencia, bien vale la pena procurar el trámite de una ley de reforma a la Ley 134 de 1994, buscando no sólo ampliar las posibilidades de intervención del ciudadano y de sus organizaciones en la función pública, sino y a la vez, haciendo ágil y práctica la aplicación de sus mecanismos. Lo anterior resuelve en parte la ausencia de participación, señalada como el problema de primer orden que se debe atender, dado que si bien es cierto que un proyecto de ley en este sentido puede tener tránsito exitoso en el Congreso de la República, sigue restrictivo a la esfera sólo de lo ciudadano y de sus organizaciones, dejando por fuera la posibilidad de participación en la función pública de lo civil y sus organizaciones. De todas maneras habrá que hacerlo. Por ello quizá la alternativa que permita resolver el problema de la ausencia de participación en Colombia, sea además de la reforma de la Ley 134 de 1994, en el sentido comentado, iniciar el trámite de una nueva ley de la República que reglamente el inciso segundo del artículo 103 de la Constitución Política y posibilite la participación real de los "no ciudadanos", de los "civiles" y de sus organizaciones, civiles y entre otras comunitarias, en la gestión pública nacional y territorial.

Tal propósito es el que aquí presentamos planteado en términos del fortalecimiento de la sociedad civil, ciudadana y civil; de la estructuración de sus diversas organizaciones, ciudadanas y civiles; de la búsqueda de la paz, a través de la inserción real y posible de todos y todas, en las esferas e instancias de decisión pública nacional y territorial. Un proyecto de ley que reglamenta la participación de lo "civil", considerando entre otros asuntos, los principios, definiciones, categorías, niveles e instancia de participación; las veedurías civiles y sobre todo, los estímulos e incentivos para lograr que ciudadanos y no ciudadanos se involucren en la toma de decisiones y en la construcción del país, del departamento, del distrito y del municipio que soñamos.

Como resultado de lo anterior, se define el objeto del presente proyecto de ley sobre "La Participación de las Organizaciones Civiles en la gestión pública" en términos de promover, facilitar, fortalecer y estimular la organización democrática y representativa de las organizaciones democrática y representativa de las organizaciones civiles, y establecer un marco jurídico para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como sus derechos y deberes. En especial desarrolla la participación de las organizaciones civiles y los particulares en las instancias de información, consulta, decisión, gestión, ejecución, control, vigilancia y evaluación de la gestión pública, con el propósito de contribuir al bienestar general de la población y colaborar en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho vigente en Colombia.

#### **El texto del proyecto de ley**

El texto del proyecto de ley se encuentra distribuido en doce (12) títulos, los cuales versan secuencialmente, sobre el objeto; los principios de la participación en la gestión pública; la definición, clasificación, registro, derechos y deberes de las organizaciones civiles; la participación orgánica; la participación en la información, en la consulta y toma de decisiones, en la gestión y ejecución, en la vigilancia, evaluación y fiscalización de la función pública; los estímulos a la participación; la promoción de las organizaciones civiles, las sanciones y disposiciones finales.

En el título I se establece el objeto y ámbito de aplicación de la ley. En el título II se consagran los principios que rigen la participación de las organizaciones civiles en la función pública, a saber: democratización, autonomía, transparencia, igualdad, responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, diversidad, prevención, complementariedad, estímulo y de la simplicidad. El del estímulo es de gran importancia en la concepción del proyecto de ley, dado que consagra la posibilidad de conceder ventajas, subvenciones e incentivos a los particulares, comunidades organizadas y organizaciones civiles que, en su calidad de derecho y deber, participen de la gestión pública.

El título III trata de las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares. Se define las organizaciones civiles como las agrupaciones

<sup>35</sup> Miguel Sánchez Morón La participación del ciudadano en la administración pública, centro de estudios Constitucionales, Madrid, 1980. P. 112

<sup>36</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, "El estudio de las políticas públicas, ob citada, p. 33

<sup>37</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, "La hechura de las políticas, obra citada, p.27

de personas de naturaleza privada, sin ánimo de lucro, independientes del gobierno y que no sean de carácter político, ni religioso. Se clasifican según su objeto, ámbito territorial, grados de asociación y materia objeto de participación. Se determinan los derechos y deberes de las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares en términos de la Constitución Política y de la ley.

Los títulos IV al VIII plantean la concepción de participación que subyace en el proyecto de ley: Participar es un acto individual, consciente y voluntario, entre diversos, con diferentes intereses e historia, con un propósito común claro de hacer y ser parte de los asuntos ciudadanos (participación ciudadana), comunitarios (participación comunitaria), políticos (participación política), cívicos y populares (participación cívica y participación popular). Como acto individual, consciente y voluntario, no puede ser ordenado, ni mandado por la norma. Es una decisión, una opción de vida del individuo, de su fuero interno, de su conciencia, de su manera de sentir y vivir. Al unirse los individuos que han tomado la decisión de participar en un asunto de su interés, en un propósito común, aplicable en un determinado territorio, surge el grupo, la aglomeración participativa. Esta al someterse al régimen estatutario, formal y legal, se constituye en una organización reconocida, con estatutos, reglamentación y vida jurídica. Las organizaciones legalmente establecidas se agrupan y forman comunidades de diversos, plurales, partícipes que son a su vez la base de la sociedad participativa.

La participación así entendida, en consecuencia, se convierte en una manera de vivir, en una forma de asumir la existencia, de enfrentarla, de relacionarse con otros. Por ello la condición necesaria y suficiente de hacer y de ser parte. Hacer, en el sentido de estar involucrado, de tomar parte, de estar en la lista. Ser en el sentido de estar comprometido, ser consciente del hecho de hacer parte y consecuentemente tomar parte. No basta con hacer parte. Es necesario ser además parte, para poder de manera consciente, amplia, consecuente, tomar parte activa en el sector de interés: ciudadano, comunitario, político, cívico y/o popular. Se desarrolla normativamente en el título IV. Para que el acto de participar, es decir, el acto de hacer, ser y tomar parte sea efectivo, sea real, es necesario además del beneficio individual y colectivo, garantizar la presencia en varios niveles del acto ciudadano, comunitario, político, cívico y/o popular.

El primer nivel del que se debe partir para participar, es el nivel de la información: oportuna, adecuada, limpia, transparente, clara y proveniente de diversas fuentes también involucradas. Cuando se informa y/o se recibe información (emisor/receptor), en alguna medida se participa. En este nivel las partes intercambian la información ya procesada, asimilada y garantizan que se ha apropiado, se ha aprehendido, se ha incorporado como asunto propio de cada uno. En este nivel también se puede hacer y ser parte, en una mínima medida por cuanto aún no se han transformado las condiciones de la realidad. Es desarrollado en el título V.

Se requiere avanzar al nivel de consulta: las partes interesadas en participar, adecuadamente informadas y en comunicación, plantean sus intereses, se consultan sus opiniones y proponen alternativas de acción. La participación aún no se consolida, es necesario trascender y llegar al nivel de la decisión: las partes involucradas analizan sus propuestas, digieren las consultas realizadas, conforme la comunicación establecida y la información recibida y optan, democrática y pluralmente, por un camino, por un recorrido que les es común y les garantiza el beneficio individual y colectivo. Aparece el articulado respectivo en el título VI, distribuido en sus 3 capítulos.

El nivel de la gestión, mediante el cual los partícipes en el asunto común lideran conjuntamente los procedimientos y trámites necesarios para garantizar que lo decidido democrática y participativamente se materialice. Posteriormente para garantizar la real participación es necesario que se alcance el nivel de la ejecución, a través del cual las partes llevan a cabo lo gestionado. Se desarrollan en el título VII.

El nivel de control y seguimiento, para que en la ejecución no se distorsione lo decidido y gestionado, garantizando la eficiencia del proceso y finalmente, la participación se alcanza cuando se llega al nivel de la evaluación de lo realizado, acto transformador de la realidad ciudadana, comunitaria, política, cívica y/o popular en la cual los individuos, las aglomeraciones, las comunidades y/o la sociedad se ha interesado y comprometido. El Proyecto de Ley además, define el control civil de la gestión pública como un derecho y un deber que corresponde tanto a los ciudadanos individualmente considerados, como a las organizaciones civiles, a las comunidades organizadas y a los particulares. Para el efecto, el control civil o la veeduría civil se asume como una instancia de participación de las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares, para intervenir en la vigilancia, control, evaluación y fiscalización de la función pública, en todos los niveles territoriales. Asuntos contenidos en el título VIII.

Sólo cuando se cumplan a cabalidad estos niveles estaremos hablando de auténtica y real participación, es decir, de hacer, ser y tomar parte en los asuntos de interés ciudadano, comunitario, político, cívico y/o popular.

El debate conceptual e inclusive del lenguaje, se encuentra también en sí, lo ciudadano abarca lo comunitario o si lo comunitario abarca lo ciudadano. En parte puede dirimirse el conflicto cuando aceptamos que ser ciudadano es una categoría legal, otorgada en Colombia a aquellos pobladores mayores de 18 años de edad, que posean cédula de ciudadanía laminada y que no tengan interdicción de sus derechos ciudadanos. El resto de los pobladores Colombianos, legalmente, no son ciudadanos. Son habitantes del territorio nacional en su calidad de no ciudadanos. Es decir, la población de Colombia se puede perfectamente dividir entre quienes son y no son ciudadanos. Los colombianos, según el censo poblacional nacional emitido recientemente por el DANE, somos 38 millones. De ellos, según el último censo electoral, 20 millones son ciudadanos y 18 millones no son ciudadanos. Así las cosas, pecando de reduccionistas, simplemente podríamos argumentar que la participación ciudadana es aquella que le permite a los ciudadanos, única y exclusivamente a los ciudadanos, hacer, ser y tomar parte de los asuntos de su interés. Allí no podrán participar quienes no ostenten tal categoría, claramente definida por la ley. Y, como consecuencia lógica de ello, participación comunitaria es aquella que le permite a cualquier individuo, ciudadano o no, hacer, ser y tomar parte en los asuntos de su interés; no exige cédula de ciudadanía hábil para participar; le es propia a cualquier poblador, aglomeración de pobladores, organización, comunidad y/o sociedad.

Este proceso requiere de estímulo, de incentivo, de beneficio individual para quién ha tomado la decisión de participar y a la vez, de beneficio colectivo para la aglomeración de individuos, la organización de la aglomeración, la comunidad y la sociedad en general. Un individuo y en consecuencia, la aglomeración, la organización, la comunidad y en su conjunto la sociedad, no participan adecuadamente sino encuentran en la actividad en que se quiere se involucren, ciudadana, comunitaria, política, cívica y/o popular, incentivo, estímulo. Por ello el título IX lo consagra, definiéndolo en términos de derecho y deber ciudadano; como el reconocimiento esencial, la satisfacción de garantizar el disfrute individual y colectivo de los bienes, actos, servicios, escenarios y funciones públicas respecto de las cuales se adelanta la aludida participación por parte de las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares. Además, genera para quién la realiza compensación económica, ventajas, subvenciones e incentivos que se consagran en la ley.

Las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares a que hace referencia la ley y todas las que le anteceden que se encuentren vigentes, serán acreedores al estímulo a que se hace referencia, por el ejercicio de la participación definida en la Constitución y la ley. El Gobierno Nacional deberá reglamentar a partir de la vigencia de la ley, los procedimientos para determinar a quién, cuánto y cuándo se le otorga el estímulo en mención.

Para el efecto, se propone crear el rubro denominado "Promoción de la Participación de las Organizaciones Civiles", dentro del Fondo para la Promoción de la Participación creado mediante la Ley 134 de 1994 y adscrito al Ministerio del Interior, con el cual se podrá financiar planes, programas y proyectos que garanticen la efectiva participación de las organizaciones civiles, la comunidad organizada y los particulares en la función pública nacional y territorial.

Con los recursos del rubro "Promoción de la Participación de las Organizaciones Civiles" se adelantarán campañas de información, promoción y divulgación de los contenidos y procedimientos consagrados en la presente ley; se programarán eventos de capacitación y formación en materia de participación civil y ciudadana, democracia, pedagogía constitucional y desarrollos legislativos afines; se llevarán a cabo la sistematización social y electrónica de las experiencias que en materia de participación de las organizaciones civiles se presenten en el territorio del país y sus entes territoriales; se evaluarán y mediarán los impactos sociales, culturales y ambientales que en materia de participación de las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares, se presenten en el país y en sus entes territoriales; se incentivará y estimulará la participación en los términos de la presente ley. El Gobierno Nacional deberá realizar anualmente y dentro del plan nacional de desarrollo, las operaciones presupuestales requeridas para estimular la participación de las organizaciones civiles, la comunidad organizada y los particulares. Así mismo, respetando la autonomía fiscal de los entes territoriales, podrá efectuarles recomendaciones alusivas a la asignación presupuestal territorial requerida para el efecto, dado que la normatividad vigente impide que lo obligue. Asunto que se considera en el título X.

En el título XI se consagran sanciones para los servidores públicos que omitan cumplir las funciones y responsabilidades señaladas en esta ley de conformidad con el régimen disciplinario vigente. Así mismo, consagra que a

las organizaciones civiles que omitan cumplir los deberes señalados en esa ley, se les podrá suspender o cancelar su personería jurídica por decisión judicial o a petición de los participantes afectados o de las autoridades correspondientes y según los procedimientos establecidos para el efecto.

Y por último, el título XII, a manera de disposiciones finales, establece que la ley se aplicará en lo que no sea contrario y sin perjuicio de la normatividad de carácter especial vigente sobre participación a nivel individual o colectivo, así como de las regulaciones específicas relativas a la actividad propia de sindicatos, cooperativas, gremios, asociaciones profesionales, asociaciones y ligas de consumidores, organizaciones étnicas, organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles, en lo que no les sea contrario. Plantea que en las disposiciones legales vigentes que anteceden a la presente ley, deberá entenderse participación ciudadana como participación civil, para todos los casos diferentes a la intervención en asuntos ciudadanos o de mecanismos de

participación ciudadana. Ordena regir a partir de la fecha de su promulgación, derogando todas las disposiciones que le sean contrarias.

En suma, el presente proyecto de ley sobre "La Participación de las Organizaciones Civiles en la función pública", es un aporte más a la construcción del país democrático que anhelamos. Es un aporte más a la ampliación del proceso participativo impulsado en el país desde la vigencia de la actual Constitución Política. Y es, a la vez, un aporte invaluable al fortalecimiento de la sociedad civil Colombiana en aras de consolidar la paz nacional.

De los honorables Congresistas,

*Rubén Darío Quintero Villada.*

Representante a la Cámara, departamento de Antioquia.

*Germán Navas Talero,*

Representante por Bogotá.

Santa Fe de Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2000.

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 21 DE 2000 CAMARA

*mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones.*

Se pone a consideración de los miembros de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes el Proyecto número 99 de 1999 que fue aprobado en el Senado de la República. "Mediante el cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones", con un pliego de modificaciones que se justifica dentro del contexto de esta ponencia.

Es indudable que el fomento al uso racional y eficiente de la energía y la utilización de energías alternativas es un asunto de interés social nacional, por lo que requiere de un marco legal general para que se promueva la competitividad de la economía nacional, la protección de los usuarios de energéticos y que reduzca en lo posible el impacto ambiental en uso de los energéticos. De ahí que me permito hacer el siguiente análisis con el fin de contribuir a un mayor debate de este propósito nacional.

#### La experiencia colombiana

1. *Acciones.* Desde principios de la década de los 80 el país ha venido ejecutando acciones de promoción del uso racional y eficiente de la energía. En la mayoría de las ocasiones, éstas han obedecido a situaciones de orden coyuntural, en especial, por problemas con el suministro del servicio de energía eléctrica, ante la presencia de fenómenos macroclimáticos como El Niño. El énfasis fue puesto en campañas publicitarias de corto plazo y muy poco en acciones de largo aliento que modifiquen los patrones de consumo de los usuarios.

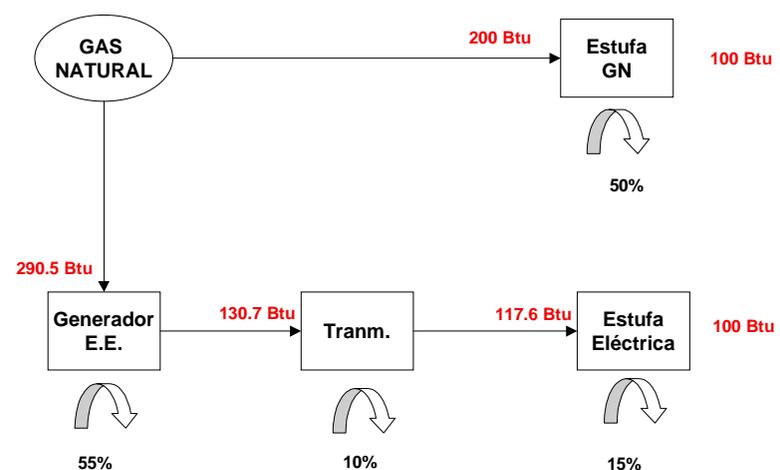
2. *Resultados.* No obstante estos esfuerzos, la eficiencia en el consumo de energía en el país no ha alcanzado unos niveles deseables y las acciones adelantadas no han logrado modificar los patrones de consumo de la población. El consumo de energía por unidad del PIB de la economía colombiana es de 3.05 Kbp/MUS\$, nivel superior al promedio latinoamericano (2.71) y al de países como Argentina (1.90), Chile (2.40), Ecuador (2.60) y Brasil (2.80)<sup>1/</sup>, existiendo por tanto una excelente oportunidad para mejorar este indicador, permitiendo mejorar la competitividad de la economía colombiana, mediante la producción de la misma cantidad de bienes y servicios (PIB) con una menor cantidad de energía gracias al uso racional y eficiente de la energía.

El uso racional y eficiente de la energía adquiere entonces una singular importancia por ser uno de los elementos más relevantes asociados al desarrollo del país, ya que puede significar eficiencia microeconómica, disminución de los costos y la renovación tecnológica de los sectores productivos. Los siguientes son algunos ejemplos que puntualmente muestran las ventajas del URE dentro de la política energética nacional.

Ejemplos. El plan de masificación de gas, proyecto URE de mayor éxito y relevancia, ha permitido ahorros cercanos a los \$97.000 millones de pesos corrientes de 1997, mediante la sustitución de electricidad por gas en el sector residencial. Esto implica que la cifra de ahorro por usuario para 1999 oscila alrededor de los \$8.000 mensuales. El siguiente esquema muestra los beneficios de esta sustitución y la disminución en las pérdidas energéticas en la cadena eléctrica, en procesos de cocción.

Otros de los programas de alto impacto energético, económico y ambiental, hace referencia a la penetración del gas natural en el sector transporte para sustitución de gasolina motor importada, implicando una mejora en la balanza comercial por ahorro en importaciones, reducción en el impacto ambiental y de

costos de combustibles para los usuarios. El siguiente cuadro muestra los beneficios microeconómicos del programa en los casos de sustitución de combustible en un taxi y en bus en Bogotá respectivamente



Combustible	Precio/(Unidad)	Recorrido (1) Mes (Kms)	Consumo mes	Costo mes (\$)	Ahorro (\$ / mes)
Gasolina Corriente	\$2854.59/gal	6250 Kms	240.38 Gal (1)	\$686.186.00	
GNV	\$604.86/m <sup>3</sup>	6250 Kms	493.9 m <sup>3</sup> (2)	\$328.892.60	\$357.293

<sup>1</sup> Datos Secretaría de Transporte. 1999.

<sup>2</sup> Datos Prueba Piloto GNV en Bogotá. UPME. 1998.

Combustible	Precio/Unidad)	Recorrido(1) Mes (Kms)	Consumo mes	Costo mes (\$)	Ahorro (\$/mes)
Gasolina Corriente	\$ 2854.59/gal	4963 Kms	620.375 Gal (2)	\$2'361.202,0	
GNV	\$ 604.86/m <sup>3</sup>	4963 Kms	1938.54 m <sup>3</sup> (2)	\$1.172.550.0	\$1.188.652

<sup>1</sup> Datos Secretaría de Transporte. 1999.

<sup>2</sup> Datos Prueba Piloto GNV en Bogotá. UPME. 1998.

<sup>1</sup>Fuente: Conpes, Estrategias y Acciones para Fomentar el Uso Eficiente y Racional de Energía, de agosto de 1995.

Sin embargo, para lograr que el URE y las fuentes no convencionales de energía formen parte de la base del desarrollo energético de Colombia se deben superar algunas barreras que impiden el logro de los objetivos propuestos.

3. *Barreras.* Las principales barreras que han impedido la consolidación de una política continuista de uso racional y eficiente de energía y limitan el éxito de los proyectos de uso racional y eficiente de la energía son:

- *Mercado.* El nuevo esquema de desarrollo trajo consigo la apertura de los mercados energéticos donde deben generarse los espacios para su libre crecimiento con actores riesgos y necesidades crediticias diferentes. Sin embargo existen barreras vinculadas con asuntos específicos como: ausencia de información sobre tecnologías eficientes, dificultades de acceso para el financiamiento, limitado número de oferentes y las fallas propias del mercado, que no han permitido el aprovechamiento de las oportunidades de mejoramiento que, mediante un mercado de bienes y servicios, brinda el URE.

- *Culturales.* Los agentes no están acostumbrados a buscar la eficiencia energética, por varias razones: (i) distorsiones en los precios de los energéticos, (ii) el peso de la energía en la estructura total de costos es bajo en la mayoría de las actividades y (iii) desconocimiento la importancia de trabajar en la contabilidad energética. Además, sólo se ha llamado a la comunidad a ahorrar energía en las épocas de dificultades de suministro. No es una acción permanente de educación ciudadana ni es tema explícito en la investigación y desarrollo tecnológico nacionales, sino campañas publicitarias esporádicas y coyunturales. En las áreas rurales, la baja conciencia ambiental de la población y la inexistencia de sustitutos energéticos, ha inducido una preferencia por el uso de la leña para cocción.

- *Falta de divulgación.* Los usuarios no conocen las características de los equipos y los procedimientos alternativos disponibles para un uso más eficiente de la energía.

- *Institucionales.* No existe una adecuada coordinación entre las entidades públicas y privadas relacionadas con la problemática del uso racional y eficiente de la energía. Tampoco existe una entidad promotora de los proyectos con capacidad de realizar un seguimiento de los mismos y de impulsar la creación de empresas de gestión energética. Los proyectos que se realizan obedecen más a situaciones coyunturales (convenios de cooperación técnica) que a un proceso permanente autosostenible financieramente.

- *Económicas.* No existe un atractivo económico, ni incentivos del Estado, para que las empresas desarrollen proyectos no convencionales de generación de energía eléctrica ni el desarrollo de un mercado de servicios energéticos. Tampoco se ha diseñado un sistema eficaz de financiación de procesos de reconversión de equipos, que permita a los empresarios cubrir sus costos con los beneficios derivados de la mayor eficiencia energética.

4. *Potencial de URE.* Estimaciones realizadas por UPME indican la existencia de un potencial técnico y económico de URE que expresado en términos de consumo total de energía, alcanza valores cercanos al 22% en combustibles y 14% en energía eléctrica.

#### Justificación

1. *Conferencias mundiales.* El uso racional y eficiente de la energía es un tema central en las discusiones relacionadas con el desarrollo energético y su impacto sobre el medio ambiente. Las Naciones Unidas han promovido varias conferencias mundiales sobre este tema y la mayoría de los países miembros de esta organización han firmado convenios para impulsar medidas de ahorro energético y de preservación ambiental. Entre ellas se destacan las siguientes conferencias: Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985), Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992), Programa 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) y Plan de Acción de la Cumbre de las Américas (1994). Colombia ha suscrito estos convenios y se ha comprometido a realizar acciones con este propósito.

2. *Razones Nacionales.* Existen varias razones para regular el uso racional y eficiente de la energía: son los derechos y principios establecidos en la Constitución Política; la obligación del Estado de asegurar un abastecimiento eficiente de las necesidades energéticas de la población, la necesidad de aumentar la competitividad de la industria colombiana en una economía abierta, los derechos constitucionales de las personas a tener un ambiente sano y a ser informados sobre las características y eficiencia de los equipos de transformación y uso final de energía.

Conscientes de la evolución institucional del país y del desarrollo de la economía de mercado, este proyecto se estructuró de tal manera que no requiera recursos fiscales diferentes a los ya considerados en el presupuesto y sin generar crecimiento en el aparato administrativo del Estado.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

Una vez presentados los anteriores antecedentes y justificaciones nos permitimos presentar un pliego de modificaciones al texto aprobado por el Senado de la República, para lo cual se han hecho eliminaciones y modificaciones con el propósito de obtener un marco legal que sirva posteriormente para realizar una tarea más detallada por parte del gobierno nacional en virtud de su potestad de reglamentación, según las necesidades del mercado.

La nueva estructura del proyecto de ley que se propone a la honorable Comisión Quinta de la Cámara de Representantes está cimentada en cuatro pilares y en el cual se propone un texto de proyecto de ley de 8 artículos:

1. Declarar el uso racional y eficiente de la energía como asunto de interés social, público y de convivencia nacional

2. Determinación de la autoridad competente que se encargue de la promoción y seguimiento de los programas de uso racional y eficiente de energía y de fuentes no convencionales de energía.

3. Mecanismos de financiamiento sin que implique nuevas fuentes de recursos del presupuesto nacional.

4. Promoción de programas de educación ciudadana.

Cabe agregar que este proyecto de ley tiende a promover el uso racional y eficiente de la energía dentro del marco de la libre iniciativa privada consagrada en el artículo 333 de la Constitución Nacional. Precisamente, para cumplir con lo anterior y en razón a que el espíritu de la mayoría de los artículos iniciales quedan incorporados en el nuevo articulado, propongo eliminar los siguientes artículos del texto definitivo aprobado en la Comisión Quinta en primer debate y sometido a la honorable plenaria del Senado de la República para segundo debate: artículos 2°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 20 y 22, e igualmente modificar los siguientes artículos: 1°, 4°, 15, 19 y 21 con el propósito de buscar un marco legal viable y adaptable a las necesidades que vaya imponiendo la realidad de uso racional y eficiente de la energía en nuestro país.

Por las anteriores consideraciones se solicita a los honorables Representantes a la Cámara de la Comisión Quinta, darle debate al Proyecto de ley número 21 de 2000, mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes

*Luis Alfredo Colmenares Chía*, Ponente coordinador; *Edgar Eulises Torres* y *Germán Rojas Girón*, Coponentes.

#### PROYECTO DE LEY 21 DE 2000

*mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones.*

*El Congreso de la República*

#### DECRETA:

Artículo 1°. *Alcances de la ley.* Declárase el uso racional y eficiente de la energía (URE) como un asunto de interés social, público y de conveniencia nacional, fundamental para asegurar: el abastecimiento energético pleno y oportuno, la competitividad de la economía colombiana, la disminución del impacto ambiental generado por la producción y uso de energía, la protección al consumidor y la promoción del uso de energías no convencionales.

Artículo 2°. *Definición.* Para efectos de interpretar y aplicar la presente ley se entiende por:

1. *URE.* Es el aprovechamiento óptimo de la energía en todas y cada una de las cadenas energéticas, desde la selección de la fuente energética, su producción, transformación, transporte, distribución, y consumo incluyendo su reutilización cuando sea posible, buscando en todas y cada una de las actividades de la cadena el desarrollo sostenible.

2. *Uso eficiente de la energía.* Es la utilización de la energía, de tal manera que se obtenga la mayor eficiencia energética, bien sea de una forma original de energía y/o durante cualquier actividad de producción, transformación, transporte, distribución y consumo de las diferentes formas de energía, dentro del marco del desarrollo sostenible y respetando la normativas vigente sobre medio ambiente y los recursos naturales renovables.

3. *Desarrollo sostenible.* Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

4. *Aprovechamiento óptimo.* Consiste en buscar la mayor relación costo-beneficio en todas las actividades que involucren el uso eficiente de la energía, dentro del marco del desarrollo sostenible y respetando la normatividad vigente sobre medio ambiente y los recursos naturales renovables.

5. *Fuente energética.* Todo elemento físico del cual podemos obtener energía, con el objeto de aprovecharla. Se dividen en fuentes energéticas convencionales y no convencionales.

6. *Cadena energética.* Es el conjunto de todos los procesos y actividades tendientes al aprovechamiento de la energía que comienza con la fuente energética misma y se extiende hasta su uso final.

7. *Eficiencia energética.* Es la relación entre la energía aprovechada y la total utilizada en cualquier proceso de la cadena energética, dentro del marco del desarrollo sostenible y respetando la normatividad vigente sobre medio ambiente y los recursos naturales renovables.

8. *Fuentes convencionales de energía.* Para efectos de la presente ley son fuentes convencionales de energía aquellas utilizadas de forma intensiva y ampliamente comercializadas en el país tales como: petróleo y sus derivados, gas natural, carbón e hidroenergía a gran escala.

9. *Fuentes no convencionales de energía.* Para efectos de la presente ley son fuentes no convencionales de energía, aquellas fuentes de energía disponibles

a nivel mundial, pero que en el país no son empleadas o son utilizadas de manera marginal y no se comercializan ampliamente tales como energía solar, eólica, geotérmica, biomasa, pequeñas microcentrales y otras.

10. *Energía solar.* Llámese energía solar, a la energía transportada por las ondas electromagnéticas provenientes del sol.

11. *Energía eólica.* Llámese energía eólica, a la energía que puede obtenerse de las corrientes de viento.

12. *Geotérmica.* Es la energía que puede obtenerse del calor del subsuelo terrestre.

13. *Biomasa.* Es cualquier tipo de materia orgánica que ha tenido su origen inmediato como consecuencia de un proceso biológico y toda materia vegetal originada por el proceso de fotosíntesis, así como de los procesos metabólicos de los organismos heterótrofos.

14. *Pequeños aprovechamientos hidroenergéticos.* Es la energía potencial de un caudal hidráulico en un salto determinado que no supere una potencia equivalente a los 10 MW.

Artículo 3°. *De la autoridad competente.* El Ministerio de Minas y Energía, a través de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) o la entidad que este Ministerio delegue, es la autoridad competente del Estado para la promoción y seguimiento de programas de uso racional y eficiente de energía y de fuentes no convencionales de energía, conforme a las reglas de la libre iniciativa privada, para lo cual le corresponde en especial las siguientes funciones:

a) Coordinar con los demás sectores y las entidades públicas y privadas el desarrollo de políticas de uso eficiente de la energía y fuentes no convencionales de energía, como parte de la política energética nacional;

b) Elaborar periódicamente planes y programas referenciales de uso racional y eficiente de energía y de fuentes no convencionales de energía;

c) Realizar seguimiento y evaluación de los programas de uso racional y eficiente de la energía y de fuentes no convencionales de energía;

d) Propiciar la producción y suministro racional y eficiente de energía, por parte de los distintos agentes, en condiciones ambientalmente sanas;

e) Promover la creación de un mercado de servicios energéticos;

f) Promover el uso racional y eficiente de la energía mediante estímulos económicos, identificando mecanismos financieros y modalidades de financiamiento;

g) Apoyar la creación de una cultura nacional de uso racional y eficiente de la energía y de fuentes no convencionales de energía;

h) Establecer los requisitos de eficiencia energética que deben cumplir los equipos de uso final de energía;

i) Promover junto con las entidades competentes la certificación y etiquetado de eficiencia energética y ambiental, en los equipos que transforman y usan energía;

j) Fomentar y apoyar la investigación científica y tecnológica en uso racional y eficiente de energía y fuentes no convencionales de energía;

k) Diseñar, auspiciar y coordinar programas y proyectos de cooperación internacional, para el desarrollo del uso racional y eficiente de energía y de las fuentes no convencionales de energía;

l) Promover el suministro y uso de fuentes no convencionales de energía;

m) Administrar una base de información sobre el tema y realizar publicaciones y eventos para difundir los programas adelantados y los resultados obtenidos;

n) Las demás funciones que le asignen el Gobierno Nacional.

Artículo 4°. *Mecanismos de financiación.* El Gobierno Nacional creará e implementará dentro del Instituto de Fomento Industrial (IFI) o la institución que haga sus veces, una línea de redescuento blanda de carácter autónomo y sostenible para la financiación de proyectos URE, la cual deberá reglamentarse a más tardar en los siguientes seis (6) meses de expedida la presente ley.

Artículo 5°. *De la educación ciudadana.* El Gobierno Nacional a través de las entidades competentes, incorporará dentro de los programas de la educación básica formal y no formal la temática del uso racional y eficiente de la energía y de las fuentes no convencionales de energía, que será reglamentada en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley.

Artículo 6°. *Promoción del uso de fuentes no convencionales de energía.* El Ministerio de Minas y Energía formulará los lineamientos de las políticas, estrategias e instrumentos para el fomento y la promoción de las fuentes no convencionales de energía, con prelación en las zonas no interconectadas.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Luis Alfredo Colmenares Chía, Ponente coordinador; Edgar Eulises Torres y Germán Rojas Girón, Coponentes.

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 295 DE 2000 CAMARA

*por medio de la cual se crea la contravención relativa a los conductores y/o pasajeros de vehículos automotores y no automotores, con lo cual se adiciona el Decreto 1344 de 1970.*

Santa Fe de Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2000.

Doctor

EDGAR EULISES TORRES MURILLO

Presidente Comisión Quinta honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Distinguido Presidente:

Nos permitimos, presentar ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 295 de 2000 Cámara, por medio de la cual se crea la contravención relativa a los conductores y/o pasajeros de vehículos automotores y no automotores, con lo cual se adiciona el Decreto 1344 de 1970; el cual fue presentado por el honorable Senador Ricardo Español Suárez.

Se trata de un proyecto de ley, que busca proteger el medio ambiente, de acuerdo con los preceptos constitucionales (artículo 49, 79, 80, 82) en primera instancia educando para cumplir con las reglas de convivencia y cultura ciudadana y en segundo lugar sancionando las acciones cotidianas que producen el deterioro del entorno y contaminación visual y ambiental.

La contravención es definida como aquella conducta, que a pesar de constituir un daño a la sociedad, no alcanza el grado, para tipificarse como delito. Algunas tienen el carácter de especiales, cuando el hecho puede constituir infracción penal y la sanción implica pérdida de la libertad, otras son ordinarias, cuando la sanción es multa; en el caso en estudio se trata de una contravención ordinaria.

En nuestro concepto el Proyecto de ley número 295 de 2000, que crea una contravención por arrojar basuras o desperdicios orgánicos o inorgánicos o cualquier tipo de producto, de vehículo automotor o no automotor y adiciona el Decreto 1344 de 1970 (Código Nacional de Tránsito Terrestre), debe quedar inmersa dentro de este código y no como una ley suelta, perdida dentro del cúmulo de leyes de inaplicación en nuestro país, en este sentido proponemos, modificar:

- El título del proyecto, el cual quedaría así: *por medio de la cual se crea una contravención relativa a los conductores y/o pasajeros de vehículos automotores y no automotores y se adicionan los artículos 179 y 257 del Decreto 1344 de 1970, Código Nacional de Tránsito Terrestre.*

- Proponemos modificar el artículo 1°. El cual quedará así: por medio de la cual se modifica el artículo 179 del Decreto 1344 de 1970: Modificado Decreto 1809 artículo 1° modificado 156: Serán sancionados con multa equivalente a diez (10) salarios mínimos, los conductores y/o pasajeros de vehículos automotores o no automotores que incurran en cualquiera de las siguientes infracciones:

25. Arrojar del vehículo, basura, latas, botellas, desperdicios orgánicos o inorgánicos o cualquier tipo de producto.

Proponemos incluir un nuevo artículo, que quedaría así:

Artículo 2°. Por medio del cual se modifica el artículo 257 del Decreto 1344 de 1970.

Artículo 257. Modificado Ley 33 de 1986, artículo 112: Las asambleas departamentales, los concejos distritales y municipales, determinarán las participaciones que correspondan a las direcciones departamentales y distritales de tránsito a los distritos y municipios, por concepto de recaudo de multas, que se causen por infracciones a las que se refiere el presente código.

Parágrafo 1. El recaudo por concepto de multas, se destinará a planes de tránsito y seguridad vial, así como también el desarrollo de campañas educativas, que emprendan las autoridades competentes, con el fin de inducir a los ciudadanos sobre la necesidad de cumplir las normas de tránsito y seguridad vial y preservar el medio ambiente y a anunciar la sanción que acarreará esta indisciplina social.

Artículo 3°. Queda el artículo 2° del proyecto original: la anterior norma rige a partir de la fecha de su promulgación.

Hasta aquí nuestra ponencia y solicitamos a la Comisión Quinta darle primer debate al Proyecto de ley número 295 de 2000.

Ligia Isabel Gutiérrez Araújo,

Coordinadora ponente.

Orlando Beltrán Cuéllar,

Coponente.

**PROYECTO DE LEY NUMERO 295 DE 2000 CAMARA**  
*por medio de la cual se crea una contravención relativa a los conductores y/o pasajeros de vehículos automotores y no automotores y se adicionan los artículos 179 y 257 del Decreto 1344 de 1970, Código Nacional de Tránsito Terrestre.*

Artículo 1°. Por medio del cual se modifica el artículo 179 del Decreto 1344 de 1970 el cual quedará así: Serán sancionados con multa equivalente a diez (10) salarios mínimos, los conductores y/o pasajeros de vehículos automotores o no automotores que incurran en cualquiera de las siguientes infracciones:

25. Arrojar del vehículo, basura, latas, botellas, desperdicios orgánicos o inorgánicos o cualquier tipo de producto.

Artículo 2°. Por medio del cual se modifica el artículo 257 del Decreto 1344 de 1970 el cual quedará así: las asambleas departamentales, los concejos distritales y municipales, determinarán las participaciones que correspondan a las direcciones departamentales y distritales de Tránsito a los distritos y municipios, por concepto de recaudo de multas, que se causen por infracciones a las que se refiere el presente código.

Parágrafo 1°. El recaudo por concepto de multas, se destinará a planes de tránsito y seguridad vial, así como también el desarrollo de campañas educativas, que emprendan las autoridades competentes, con el fin de inducir a los ciudadanos sobre la necesidad de cumplir las normas de tránsito y seguridad vial y preservar el medio ambiente y a anunciar la sanción que acarreará esta indisciplina social.

Artículo 3°. Las anteriores normas rigen a partir de la fecha de su promulgación.

*Ligia Isabel Gutiérrez Araujo,*  
 Coordinadora Ponente.  
*Orlando Beltrán Cuéllar,*  
 Coponente.

**CAMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARIA GENERAL**

El día 17 de agosto de 2000 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 43 de 2000 Cámara, con sus correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Rubén Darío Quintero, Germán Navas Talero.*

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 339-Martes 22 de agosto de 2000	
<b>CAMARA DE REPRESENTANTES</b>	<b>Págs.</b>
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 43 de 2000 Cámara, por la cual se regula y fomenta la participación de las organizaciones civiles y se dictan otras disposiciones. ....	1
<b>PONENCIAS</b>	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley 21 de 2000 Cámara, mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones. ....	13
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 295 de 2000 Cámara, por medio de la cual se crea la contravención relativa a los conductores y/o pasajeros de vehículos automotores y no automotores, con lo cual se adiciona el Decreto 1344 de 1970. ....	15