

## Capítulo 1.

# **Acuerdo de Paz y Gobierno abierto**

---

*Por Nelson Molina Ramírez*

Colombia vivió durante más de cincuenta años un conflicto armado que terminó con la firma del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final) entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en La Habana, el 24 de agosto de 2016. Dar fin a la violencia y dirigir todos los esfuerzos nacionales fueron dos propósitos en los que varios Gobiernos enfocaron su atención, con el fin de lograr una paz estable y duradera.

Los objetivos del Acuerdo de Paz colombiano fueron: dejar atrás la violencia, combatir el narcotráfico, promover el desarrollo rural, ampliar la democracia, fortalecer la pre-

sencia del Estado en los territorios, dinamizar una mayor participación de las comunidades y garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. La ratificación del Acuerdo Final dejó en firme el proceso y definió desde los compromisos precisos, hasta los mecanismos de implementación, así mismo, previó las agendas consideradas necesarias para consolidar la paz.

## El Acuerdo de Paz

Un Acuerdo de Paz es el reconocimiento que hacen las partes en conflicto sobre la imposibilidad de que alguna pueda vencer a la otra. La esterilidad de un conflicto, del que hay un alto grado de certeza de no lograr los objetivos políticos mediante la lucha armada, hace que las partes acuerden poner fin a las hostilidades, promover la reconciliación nacional, democratizar la vida política, entre otras.

El conflicto armado colombiano, que produjo tantas víctimas humanas y pérdidas económicas por más de medio siglo, terminó con el Acuerdo Final entre el Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón como jefe del Estado y los negociadores de las FARC-EP.

Los diálogos de La Habana condujeron a un primer acuerdo firmado. El 26 de septiembre, en Cartagena de Indias, Colombia, el Gobierno colombiano decidió someter a refrendación del pueblo con un sí o un no este primer acuerdo. El resultado mayoritario del no, en el plebiscito del 2 de octubre de 2016, trajo como consecuencia una renegocia-

ción entre los promotores del no, el Gobierno colombiano y las FARC-EP. Finalmente, se firma un acuerdo en Bogotá, el 24 de noviembre de 2016 y se ratifica por el Congreso colombiano seis días después.

Los objetivos del Acuerdo relacionados con la violencia, el narcotráfico, los derechos de las víctimas, el desarrollo rural, la democracia, la presencia del Estado en los territorios y la participación de las comunidades en los asuntos que los afectan se ratificaron con los siguientes compromisos en el Acuerdo Final.

### **Punto final a la guerra**

Las FARC-EP renuncian a las armas, al secuestro, la extorsión y el narcotráfico; se trasladan temporalmente a zonas de ubicación y posteriormente, reciben por un tiempo limitado un apoyo económico para su manutención. Como partido político, tienen representación en el Congreso con cinco senadores y cinco representantes a la Cámara durante los períodos electorales 2018 y 2022. Su partido, Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) tiene seguridad y protección del Estado.

### **Verdad, justicia, reparación y no repetición para las víctimas**

Las partes reconocen la existencia de millones de víctimas y el derecho que estas tienen a la verdad, la reparación y la no repetición de la violencia como condiciones de una vida en paz. La reparación incluye reconocimiento de responsabilidades, reparaciones colectivas, procesos colectivos de retorno, resti-

tución de tierras y rehabilitación psicosocial, reconstrucción de infraestructura, desminación de campos, ayuda en la búsqueda de desaparecidos y aporte a la verdad. De igual manera, incluye la constitución de una Comisión de la Verdad, de una Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto (UBPD) y una Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) que investigará, juzgará y sancionará a los responsables de los crímenes cometidos durante el conflicto.

### **Lucha contra el narcotráfico**

Se estima la necesidad de resolver el problema de desarrollo rural de los cultivos ilícitos, sus economías ilegales asociadas y el consumo de drogas ilícitas, puesto que deben considerarse como un problema de salud pública y de derechos humanos. Además, aclarar la relación entre el conflicto armado y el cultivo, producción y comercialización, así como el lavado de activos producto del negocio, la lucha del Estado contra el crimen organizado, en especial el narcotráfico y la definición de nueva política criminal contra el lavado de activos y el tráfico de insumos.

### **Desarrollo rural y oportunidades para el campo**

Se considera la transformación de las condiciones de las zonas rurales y cierre de las brechas campo-ciudad, mediante la creación de un Fondo de Tierras para distribuir tierras a campesinos y comunidades afectadas por el conflicto. Igualmente, el establecimiento de planes nacionales rurales para la construc-

ción de vías, servicios públicos, adecuación de tierras, estímulo a la economía familiar y a la productividad rural y la creación de programas de desarrollo con enfoque territorial, así como la seguridad alimentaria y lucha contra la desnutrición.

### **Democracia y participación política**

Se habla de la resolución de las diferencias de manera pacífica y promoción de una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización, también sobre la democracia fortalecida mediante una mayor participación política que implica la defensa de las opiniones fundamentadas con argumentos y no defendidas con armas. Además, se menciona la seguridad para participar en los movimientos sociales, políticos y los defensores de derechos humanos, así como la facilidad para la creación de nuevos partidos y movimientos políticos mediante circunscripciones transitorias especiales de paz. Por último, cabe destacar la promoción de la transparencia y el control ciudadano con comunidades que tengan garantías para participar e incidir en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la planeación territorial y regional.

### **Implementación, verificación y refrendación**

El Gobierno es el responsable de la implementación y creará una comisión para verificar el cumplimiento de los acuerdos y la resolución de las diferencias. La ejecución de los seis puntos del Acuerdo tiene diferencias en el tiempo de su implementación, ya que algunos como la Reforma Rural Integral (RRI) y la lucha contra las drogas ilícitas y el Sistema Integral

de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) son en general todas a largo plazo, mientras otros temas propios del fin del conflicto como el cese al fuego y de hostilidades y la dejación de las armas es de corto plazo.

Lo relacionado con la democracia y participación política es de corto y mediano plazo. Los derechos y garantías para la oposición y la participación política son a corto plazo y los mecanismos de participación ciudadana y las medidas para promover mayor participación en política por parte de todos los sectores son a mediano plazo. En este punto se enfoca esta investigación y, concretamente, en este capítulo para conceptualizar los compromisos de Gobierno abierto.

## **El Buen Gobierno**

El punto de la democracia y participación política establecido en el Acuerdo Final exige estar fundamentado en información amplia y veraz que facilite el debate ilustrado y la participación consciente. La apertura democrática implica nuevos y más partidos políticos, movimientos sociales y nuevas fuerzas en la contienda política con todas las garantías para la competencia electoral y la participación ciudadana, así como menos violencia y proscripción del uso de las armas que riñen con el debate argumentado y civilizado. El desafío en este campo es hacer cada vez más real la noción de Buen Gobierno.

El Buen Gobierno es el imperativo jurídico, social y ético de los Gobiernos comprometidos con la democracia

y con sus retos tradicionales hoy cada vez más crecientes, tales como la pobreza extrema, migraciones que presionan las fronteras y los límites estatales y la necesidad comunitaria de servicios más complejos y cercanos al ciudadano, esto quiere decir más democracia, más participación y más transparencia. Las necesidades de los ciudadanos van a la par con la evidente incapacidad estatal para dar respuesta efectiva a los clamores populares.

El Banco Mundial (BM) (2018) promueve la existencia y fortalecimiento de instituciones competentes, eficientes, abiertas, inclusivas y responsables de un crecimiento sostenible que contribuya a poner fin a la pobreza extrema y a impulsar la prosperidad compartida. El Buen Gobierno enmarca su gestión en el Estado de derecho y el imperio de la ley, lo cual implica una gerencia pública profesional, una sociedad participativa, una gestión pública transparente y un Gobierno que rinde cuentas.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018) no define de manera expresa qué es el Buen Gobierno, pero sí lo considera un instrumento efectivo para la prosperidad democrática y el fortalecimiento institucional, lo cual exige el:

mejoramiento de la justicia, la lucha contra la corrupción, la observancia de los derechos humanos, la preservación del medio ambiente y la protección a la ciudadanía. Incluyendo el sector público, el sector privado por medio de la participación ciudadana y el sector empresarial con las manifestaciones de capital social e iniciativas de responsabilidad (DNP, 2018, párr. 1).

Según el DNP (2018), los objetivos del Buen Gobierno son: a) implantar prácticas de transparencia mediante rendición de cuentas a través de un trabajo colectivo interinstitucional estatal que ejecuta esquemas de medición y seguimiento con resultados cuantificables para poder gobernar en una urna de cristal, con requisitos centrales como una buena gestión y pulcritud en el manejo de los recursos públicos; b) promover la participación privada en la financiación de los proyectos desde el fomento de la participación ciudadana en el proceso de control de la ejecución de las políticas públicas; c) perseguir y penalizar el uso indebido de los recursos públicos desde la consolidación, coordinación y fortalecimiento de la acción preventiva y punitiva del Estado contra los corruptos; d) fortalecer la participación ciudadana con una correcta interacción entre estos y el Estado, por medio del fortalecimiento de la democracia, el diseño y seguimiento de políticas públicas, la vigilancia y el control de la gestión de las autoridades, y e) empoderar a los ciudadanos en las decisiones y las responsabilidades del desarrollo.

Los principios orientadores del Buen Gobierno son: transparencia y rendición de cuentas, gestión pública efectiva, participación y servicio al ciudadano, vocación por el servicio público y estrategias de lucha contra la corrupción. La práctica del Buen Gobierno tiene como finalidad “mejores organizaciones, eficiencia de los recursos públicos y procesos de gestión, atracción y promoción de talento humano con excelencia para el servicio público y mayor transparencia” (DNP, 2018, párr. 5).

La idea general de Buen Gobierno (*good governance*) está asociada con las ideas generales siguientes: a) garantía de crecimiento económico; b) democracia participativa y pluripartidista; c) economía de mercado y equidad socioeconómica; d) maximización de beneficios sociales; e) respeto a los derechos humanos; f) reducción del gasto militar; g) rendición de cuentas; h) transparencia; i) Estado de derecho; j) participación ciudadana y organización de la sociedad civil, y k) gobernabilidad para el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país en todos los niveles, con el fin de que el Estado promueva la cohesión social, la integración y el bienestar de su población. Esas ideas generales pueden ser recogidas en definiciones de Buen Gobierno como la siguiente:

forma de ejercicio del poder en un país caracterizada por rasgos como la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el estado de derecho, que revela la determinación del gobierno de utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social (Alberdi, 2018, párr. 1).

Como se aprecia, el concepto abarca múltiples facetas o frentes de trabajo del poder político. Este se entiende como la relación entre el gobernante y los gobernados. En función de los mejores intereses colectivos, el ejercicio del poder se califica como Buen Gobierno y este es:

a) el que proporciona y garantiza servicios públicos con eficiencia y calidad; b) el que promueve la transparencia y una opinión pública libre y responsable; c) el que garantiza salud, educación de calidad, seguridad y bienestar a los ciudadanos; y d) el que crea las condiciones favorables para un crecimiento económico estable y generador del bien común (De la Garza, 2017, párr. 2).

Dos aspectos deben ser considerados como condiciones *sine qua non* para la existencia de un sistema democrático. Se entiende la democracia no como un sistema de gobierno, sino como el método que busca la solución pacífica de los conflictos de intereses y valores siempre presentes en la sociedad para la toma de decisiones propias del Buen Gobierno. Esos dos aspectos son la Gobernanza (*governance*), que implica la Gobernabilidad y el Gobierno abierto.

### La Gobernanza Pública

El Buen Gobierno, en general, exige un proceso de decisiones enfocadas en la sociedad civil, en la economía y en el Estado mismo. Ese proceso de decisiones se conoce como Gobernanza, y se define como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Real Academia Española [RAE], 2018, p.1109).

La Gobernanza entendida de esta manera remite a la interacción del Estado, la sociedad civil y al mercado en el que se desenvuelve la empresa privada. Estas son esfe-

ras de desempeño en las que se hace necesaria la legalidad, como expresión del Estado de derecho; la existencia de servidores públicos responsables de sus acciones, omisiones y extralimitaciones; la participación ciudadana y la búsqueda del consenso social; la transparencia o claridad en todos los actos y, finalmente, la equidad y la efectividad o impacto en las acciones de un Gobierno. La Gobernanza es la creación de condiciones que hacen posible la puesta en marcha de políticas públicas en entornos conflictivos como el colombiano, en donde los acuerdos de paz terminaron la guerra con las FARC-EP, que fue considerado el más importante grupo subversivo.

Las democracias se gestionan con Gobernanza, igualmente, un aspecto intrínseco de esta es la Gobernabilidad, porque no existe democracia real sin esta que “no es solo el ejercicio del poder, sino además todas las condiciones necesarias para desempeñar esta función con eficacia, legitimidad y respaldo social” (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], citado por Semana, 1996, p.24). La Gobernabilidad, en términos sencillos, es un atributo del Gobierno que demuestra su capacidad para tomar decisiones y su poder para ejecutarlas, es decir:

la capacidad de las instituciones públicas para hacer frente a los desafíos que confrontan, sean estos retos u oportunidades y se asume como la capacidad de un gobierno de mantener el control de todos los «hilos del poder» económico, político y social (Manrique, 2005, p.51).

El término Gobernabilidad ha sido definido con palabras distintas, pero con ideas similares de fondo que subyacen en un sistema democrático, en el que es clara la capacidad de hacerse obedecer por quien tiene capacidad de mandar. Agencias internacionales como el BM y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) consideran que la Gobernabilidad es:

- 1) el proceso y las reglas mediante las cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; 2) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente, y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones, y 3) el respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos (Kauffman, Kraay y Lobaton, 2000, citado por Manrique, 2005, p.51).

La Gobernabilidad política puede describir diferentes situaciones y amplios ámbitos de la vida institucional, al punto que, de manera sencilla, puede ser entendida como “la capacidad de guía de un gobernante frente a las tareas de Estado” (Ortiz, 2003, p. 6). Con una mayor amplitud, puede entenderse como el conjunto de condiciones políticas, sociales y económicas que permiten a un Gobierno, como rama ejecutiva, cumplir el mandato para el que fue elegido, hacer efectivo su programa de gobierno, tomar decisiones, controlar políticamente las presiones y dar respuesta a las demandas de los agentes del sistema.

El término también ha sido definido como “los procesos y arreglos institucionales establecidos, así como a las medidas adoptadas en procura de un resultado político deseado [que] deben ajustarse a un objetivo específico [y] tomar en cuenta la naturaleza de los problemas a tratar y las formas más convenientes y factibles de resolverlos en las circunstancias en que se presentan” (Kaul y Blondin, 2015, p.75). La Gobernabilidad es, entonces, la capacidad gubernamental para hacer efectivo el proyecto político y administrar eficientemente el aparato estatal. En resumen, la Gobernanza es un conjunto de condiciones propias de un Buen Gobierno y la Gobernabilidad es un atributo o capacidad de un Gobierno en particular para maniobrar en función del cumplimiento de sus políticas.

### **El Gobierno abierto**

El Buen Gobierno, como se ha dicho, exige el arte de la Gobernanza, la capacidad o habilidad de la Gobernabilidad y unos mecanismos o estrategias propios de un Gobierno abierto, el cual se define como el:

conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la Gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (CLAD, 2016, p.5).

El bienestar general está en la base de la democracia que, como método político de Gobierno, debe evidenciar la participación popular libre, directa o indirectamente, en la toma de decisiones y que tenga al menos las condiciones siguientes: Soberanía popular, Libertades públicas y Derechos individuales, Pluralidad de partidos políticos, Separación de funciones, Control al poder político y Principio de legalidad. Siempre hay que recordar que democracia y libertad nunca pueden ser excluyentes, debe existir la libertad política, libertad religiosa y libertad económica para que la democracia no sea solo:

una construcción simbólica en que la soberanía abstracta es atributo del pueblo en su conjunto, en que el poder funciona supuestamente en su nombre y en su provecho, pero en que también, se le escapa la práctica efectiva y concreta de la autoridad que recae en los gobernantes que ha elegido (Hermet, 1995, pp. 20-21).

El Gobierno abierto produce muchos beneficios a la sociedad y a los Gobiernos mismos. El CLAD (2016) hace una enumeración de estos beneficios: a) se eleva la calidad institucional por el incremento de la legitimidad de la acción pública, es decir, los ciudadanos hacen parte del proceso, comprenden los retos de la gestión pública, se empoderan y pueden contribuir a la toma de decisiones por consenso, en ese sentido, se hace más clara y confiable la relación gobernantes-gobernados; b) existe mayor confianza entre el

Estado y la ciudadanía, debido a que se produce colaboración y trabajo conjunto por la disposición de los Gobiernos a escuchar y responder a las necesidades ciudadanas; c) se evidencian mejores resultados a menor costo porque el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de la ciudadanía eleva los niveles de cumplimiento y evaluación de resultados, esto sucede por la fiscalización y seguimiento ciudadano a las políticas públicas; d) se impulsan las políticas más específicas para mejorar la atención a las necesidades ciudadanas, de igual manera, se eliminan pérdidas y despilfarro de recursos gracias a decisiones y gasto público inteligente; e) se evidencia equidad en el acceso a la formulación de políticas públicas, puesto que se mejora la participación de las personas en la toma de decisiones, se fortalece la cohesión y estabilidad social, la igualdad de oportunidades y el compromiso cívico, y f) existe innovación y nuevas actividades económicas, dado que el compromiso mutuo entre el Gobierno y la ciudadanía impulsa la innovación y la creación de valor en todos los sectores productivos.

### **Participación ciudadana**

Las sociedades modernas buscan un modelo de organización política en la que exista una democracia más real y menos formal. Por ello, buscan que la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa, lo que implica más participación. La Constitución de 1991 contempla los dere-

chos y deberes de los ciudadanos, en especial la participación ciudadana como un factor elemental para construir un verdadero Estado social y democrático de derecho:

la participación es un medio esencial para promover el desarrollo y asegurar la plena realización de los derechos humanos. Pero es también un fin en sí, ya que existe en el hombre una profunda aspiración social a participar en la edificación de las bases sobre las que reposa su propia existencia y de contribuir, en cierta medida, a construir el porvenir del mundo (Misión de Observación Electoral [MOE] 2012, p.6).

La participación ciudadana es “el proceso de construcción social de políticas públicas que, conforme al interés general, canaliza, da respuesta o amplía derechos fundamentales, reforzando la posición activa de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos” (CLAD, 2016, p.7). Por su parte, la Ley 1757 de 2015 concibe la participación democrática como el derecho de todas las personas a intervenir en las decisiones que los afectan, apoyar las diferentes formas de organización de la sociedad y a controlar las actividades confiadas a los gobernantes, para garantizar la satisfacción de las necesidades de la población. Concebida de esa manera la participación ciudadana se define como un proceso continuo que como derecho obliga al Estado a garantizarlo.

Los fundamentos jurídicos de la participación ciudadana están ampliamente establecidos en la Constitución

Política de Colombia de 1991 y en las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 que se refieren a la promoción y protección a la participación democrática.

La Constitución contempla normas sobre participación en aproximadamente 40 artículos. Entre los más importantes se destacan: preámbulo, artículo 1, artículo 2, artículo 3 y el artículo 40. El preámbulo consta de un marco democrático y participativo y busca “asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo” (Const., 1991). El artículo 1 se refiere a una república democrática y participativa, ya que “Colombia es un Estado social de derecho [...] democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana” (Const., 1991, art. 1). De acuerdo con lo anterior, el Estado social de derecho es:

la forma de organización política que tiene como uno de sus objetivos combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección. Exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere que las autoridades actúen efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la

seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad (Manrique, 2005, p. 71).

El artículo 2 habla de la participación como un fin esencial del Estado, entre los cuales está “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (Const., 1991, art. 2). El artículo 3 se refiere a la soberanía popular, la cual “reside exclusivamente en el pueblo [que] la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes” (Const., 1991, art. 3). Y el artículo 40 habla del derecho fundamental a la participación:

todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. 7. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública (Const., 1991, art. 40).

Como se evidencia en los siguientes artículos, la Constitución es ampliamente participativa (ver Tabla 1.1):

**Tabla 1.1.** La concepción participativa en la Constitución Política de Colombia de 1991

Artículo	Contenido
41	Enseñanza de la Constitución y aprendizaje de los principios y valores de la participación
45	Participación de los jóvenes
49	Participación comunitaria
57	Participación de los trabajadores en la gestión de la empresa
67	Educación y democracia
78	Participación de organizaciones de consumidores
79	Participación de la comunidad, decisiones en materia ambiental
95 N. 5	Deber ciudadano de participar
103	Mecanismos de participación
104	Consulta popular nacional
105	Consulta popular local
106	Participación local
107 al 112	Partidos políticos, movimientos sociales y estatuto de la oposición

<b>Artículo</b>	<b>Contenido</b>
152-d	Regulación de mecanismos de participación mediante ley estatutaria
155	Iniciativa popular
170	Referendo
241	Acción de inconstitucionalidad como forma de participación;
258	Derecho al sufragio
259	Voto programático
260	Derecho a elegir
270	Participación en la vigilancia de la gestión pública, veedurías ciudadanas;
297	Consulta popular, formación de nuevos departamentos
307	Referendo, regiones
311	Participación comunitaria en los municipios
318	Juntas Administradoras Locales (JAL)
319	Consulta popular, Áreas metropolitanas
321	Consulta popular y provincias
330	Participación y comunidades indígenas
342	Participación, discusión planes de desarrollo
369	Participación, gestión y fiscalización servicios públicos
375	Iniciativa popular, acto legislativo

Artículo	Contenido
376	Consulta Popular y convocatoria Asamblea Constituyente
377	Referendo Constitucional derogatorio
378	Referendo Constitucional aprobatorio

**Fuente:** Elaboración propia con información de la Constitución Política de Colombia 1991.

La participación ciudadana es un derecho y un deber que ejercido a conciencia contribuye de manera decisiva en el diseño, implementación, seguimiento y control de las políticas públicas.

La idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes (Parsons, 2009, p.37).

Hay que recordar que no todo lo que hace un Gobierno se refiere a las políticas públicas, como lo dice Franco (2018) también hay políticas de Estado que son obligaciones constitucionales o legales que trascienden los Gobiernos, así mismo, hay políticas de gobierno que corresponden a acciones cotidianas y permanentes, propias de la administración en el día a día. De igual modo, hay políticas públicas que:

son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones (Franco, 2018, p.84).

Por lo tanto, las características propias de las políticas públicas son acciones gubernamentales para afrontar problemas específicos socialmente relevantes de forma efectiva, en su diseño participan Gobierno y ciudadanía y las decisiones se toman por consenso, por esa razón, es tan importante la participación ciudadana. Esta está regulada por la Ley 1757 de 2015 y tiene como objetivo desarrollar las normas constitucionales relacionadas con los mecanismos de participación, que garantizan el derecho fundamental que tiene todo ciudadano a contribuir en la vida política, económica, social y cultural del país.

### **Mecanismos de participación ciudadana**

Los mecanismos de participación establecidos en el artículo 103 de la Constitución fueron inicialmente desarrollados por la Ley 134 de 1994 y posteriormente modificados y complementados por la Ley 1757 de 2015. Hay que señalar que “el voto lo define erróneamente la Carta como un mecanismo de participación cuando, en realidad, es el medio para hacer efectivos tales mecanismos: elegir y ser elegido, participar en

referendos, plebiscitos, consultas, etc.” (Lleras de la Fuente, 1994, p.5).

Los mecanismos de participación ciudadana son: a) la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas se refiere al derecho de un grupo de ciudadanos a presentar proyectos de acto legislativo y de leyes, ordenanzas, acuerdos y resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, para su debate, modificación, aprobación o negación de la corporación pública correspondiente; b) el referendo es la convocatoria para que el pueblo apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica (referendo aprobatorio) o decida si derogar una norma vigente (referendo derogatorio); c) la consulta popular es el sometimiento por parte del presidente de la República, un gobernador o alcalde, según el caso, a la voluntad popular para que se pronuncie formalmente sobre una pregunta general o sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local; d) la revocatoria del mandato es la decisión mediante la cual los ciudadanos dan por terminado el mandato conferido a un gobernador o alcalde; e) el plebiscito es el pronunciamiento mediante el cual el pueblo, por convocatoria del presidente de la República, apoya o rechaza una determinada decisión del ejecutivo, y f) el cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las Juntas Administradoras Locales (JAL), en la que los habitantes pueden participar directamente, para discutir asuntos de interés público.

## Rendición de cuentas

La responsabilidad de los Gobiernos, en todos los niveles, debe ir de la mano de una política de rendición de cuentas. La Administración pública, en general y los servidores públicos, en particular, tienen la obligación de dar a conocer los resultados de su gestión a la ciudadanía, a otras entidades públicas y organismos de control.

La responsabilidad pública implica la capacidad para responder por las acciones, las omisiones y las extralimitaciones en el ejercicio de las funciones, lo que incluye informar oportunamente, explicar ampliamente y ser evaluado sin restricciones por la gestión de los recursos públicos. Rendir cuentas es un imperativo ético y legal de los servidores públicos.

El CLAD (2016) considera que es necesario el fortalecimiento de tres sistemas de rendición de cuentas: primero, el horizontal propio de las relaciones de control y vigilancia de las entidades gubernamentales entre sí; segundo, el vertical que implica la exigencia de la sociedad a sus representantes y tercero, el diagonal que corresponde a la participación activa de los ciudadanos en el control social de las instituciones públicas, para incidencia en las decisiones y suministro de bienes y servicios públicos.

Rendir cuentas hace parte de la esencia de la democracia y, en términos generales, según el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) (2010) es obligación de una entidad informar y explicar sus acciones a un interesa-

do, puesto que este tiene derecho a exigirlo, en razón de una relación de poder y con la posibilidad de una sanción por un incumplimiento o un premio por un desempeño excepcional.

La rendición de cuentas es una expresión de control social que comprende acciones de petición de información e interacción de las entidades públicas con la ciudadanía, en relación con normas, procedimientos, métodos, estructuras, prácticas y resultados. Se rinde cuentas para informar, explicar y hacer difusión de los resultados de la gestión a la ciudadanía, en procura de una gestión pública transparente, eficaz y eficiente.

Se rinden cuentas para informar y explicar de manera sencilla la gestión realizada, los resultados y avances en la garantía de derechos por los que la entidad trabaja, con el fin de evidenciar las acciones que realiza un Gobierno en cumplimiento de su misión y establecer diálogos participativos con los grupos de interés, para fomentar en la Administración pública la transparencia y la participación ciudadana.

La rendición de cuentas incentiva el ejercicio del derecho a conocer, preguntar y recibir explicaciones sobre lo público y facilita la participación ciudadana, el control social, la transparencia y la lucha contra la corrupción. Un elemento fundamental, no único, es la información que debe ser completa, disponible, oportuna, actualizada y comprensible para el ciudadano. Además, es necesario llevar a la práctica el concepto de datos abiertos que implica que los datos o la información creada por el Gobierno le pertenece a la socie-

dad, por lo tanto, debe ser pública en una plataforma web, sin protección legal, de fácil acceso y comprensión, para ser utilizada sin restricciones.

Los datos abiertos son:

aquellos datos primarios o sin procesar, que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas o privadas que cumplen con funciones públicas y que son puestos a disposición de cualquier ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos (Ley 1712, 2014, art. 6).

Por último, una definición de rendición de cuentas que puede considerarse concluyente es la siguiente:

la rendición de cuentas es el conjunto de estructuras (conjunto de normas jurídicas y de instituciones responsables de informar, explicar y enfrentar premios o sanciones por sus actos), prácticas (acciones concretas adelantadas por las instituciones, los servidores públicos, la sociedad civil y la ciudadanía en general) y resultados (productos y consecuencias generados a partir de las prácticas) mediante los cuales, las organizaciones estatales y los servidores públicos informan, explican y enfrentan premios o sanciones por sus actos a otras instituciones públicas, organismos internacionales y a los ciudadanos y la sociedad civil, quienes tienen el derecho de

recibir información y explicaciones y la capacidad de imponer sanciones o premios, al menos simbólicos (Schedler, 2004, Grant y Keohane, 2005, citado por Conpes, 2010, p.13).

## Transparencia

La transparencia es la claridad radical de los actos de gobierno que permite a todos los ciudadanos ejercer su derecho a conocer cómo se obtiene los recursos públicos, cómo se administran y cómo se gastan, incluidos los procesos y procedimientos. La transparencia implica la existencia de tecnología apropiada para facilitar el acceso a esta información de forma sencilla y clara. Es clara porque la transparencia significa ausencia de baches o zonas oscuras que impiden hacer trazabilidad o historia en la manera como se realiza la gestión pública. No hay que olvidar que lo público es público. La transparencia es un principio según el cual:

toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos (Ley 1712, 2011, art. 3).

La Ley 1712 de 2014 de transparencia e información pública regula el derecho de acceso, procedimientos y ga-

rantía del derecho fundamental a la información pública de todas las personas. La transparencia como principio permite establecer, como sus notas distintivas, la existencia de un marco normativo jurídico, político, ético y organizativo de la Administración pública que rige las acciones de todos los servidores públicos en Colombia, con fundamento en el principio constitucional de publicidad que sustenta la función administrativa.

Todos los ciudadanos pueden obtener información pública, no reservada por disposición legal, al consultar las páginas web que los entes públicos deben difundir en los sistemas de información pública del Estado. Se ejerce el derecho fundamental de acceso a la información pública, por medio de una solicitud o una petición, la cual debe ser respondida prontamente.

Los once principios legales del derecho a la información pública son: primero, el principio de máxima publicidad para titular universal indica que es pública toda la información en poder, control o custodia de un ente público o que cumpla funciones públicas (los obligados), solo será reservada o limitada aquella que determine la Constitución y/o la ley; segundo, el principio de transparencia se refiere a que toda la información se presume pública y se debe proporcionar y facilitar su acceso en los términos más amplios posibles, mediante los procedimientos legales establecidos; tercero, el principio de buena fe se entiende como el derecho de acceso a la información pública que se hará de

manera honesta, leal y desprovista de dolo o culpa; cuarto, el principio de facilitación indica que se debe posibilitar el derecho de acceso a la información pública, sin exigencias o requisitos que lo impida u obstruya; quinto, el principio a la no discriminación se refiere a que la información se debe entregar a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin distinciones de ninguna clase y sin exigencias de causa o motivación para la solicitud; sexto, el principio de gratuidad indica que el acceso a la información pública es gratuito y solo se cobrará el costo de reproducción cuando sea necesario; séptimo, el principio de celeridad se refiere a que deberá agilizarse el trámite y la gestión administrativa y el cumplimiento del acceso o entrega de la información solicitada; octavo, el principio de eficacia se define como el logro de resultados mínimos de la responsabilidad estatal, en relación con la efectividad de los derechos de las personas; noveno, el principio de calidad indica que la información pública producida, gestionada y difundida debe ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y disponible, según los procedimientos de gestión documental; décimo, el principio de divulgación proactiva se refiere a que los obligados no solamente deben dar respuesta a las peticiones, sino también promover y generar la cultura de transparencia que implica publicar y divulgar los documentos de forma rutinaria y prospectiva, actualizada, accesible y comprensible y undécimo, el principio de responsabilidad en el uso indica que toda persona que obtenga una información pública deberá usarla de manera responsable.

## Gobierno en línea (GEL)

Un Gobierno abierto fundamentado en la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia debe aprovechar las TIC para prestar más y mejores servicios a sus ciudadanos. El objetivo legal de hacer un Estado más eficiente, más transparente y participativo generó la puesta en marcha de la estrategia del GEL.

El GEL es concebido por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic) (2008) como el conjunto de instrumentos técnicos, normativos y de política pública que promueven un Estado más eficiente, transparente y participativo que preste mejores servicios a toda la sociedad, mediante el aprovechamiento de la tecnología, para impulsar la competitividad y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Así mismo, el GEL:

pretende lograr un salto en la inclusión social y en la competitividad del país a través de la apropiación y el uso adecuado de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Esta estrategia pretende contribuir a mejorar la eficiencia y transparencia del Estado Colombiano a través de la construcción gradual de un gobierno electrónico, además de promover la actuación del Gobierno como usuario modelo y motor de la utilización de las TIC (Mintic, 2018, párr. 1).

La Ley 1341 de 2009 estableció como política de Estado la investigación, el fomento, la promoción y el desarrollo de las TIC, también las definió como “el conjunto de recursos,

herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e imágenes” (Ley 1341, 2009, art. 6). Así mismo, reconoció el derecho de acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones básicas, para el ejercicio pleno de los siguientes derechos: la libertad de expresión y de difundir su pensamiento y opinión; informar y recibir información veraz e imparcial; la educación y el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

El Estado adicionalmente tiene el mandato legal de desarrollar programas para que la población de los estratos menos favorecidos y la población rural tengan acceso y uso a las plataformas de comunicación, en especial de internet y contenidos informáticos y de educación integral.

El Mintic en Plan vive digital para la gente 2014-2018 planteó dos objetivos: convertir a Colombia en un líder mundial en el desarrollo de aplicaciones sociales dirigidas a los más pobres, con el fin de reducir la pobreza y generar empleo como exportador de aplicaciones para quienes viven bajo la línea de pobreza en todo el mundo y tener el Gobierno más eficiente y transparente gracias a las TIC. Estos objetivos buscan mejorar la eficiencia de las entidades públicas y la relación entre el Gobierno y los ciudadanos, por medio de cuatro componentes: primero, las TIC para el Gobierno abierto que busca construir un Estado más transparente y

colaborativo, donde los ciudadanos participan activamente en la toma de decisiones de acuerdo a las TIC; segundo, las TIC para servicios que busca crear trámites y servicios en línea para responder a las necesidades más apremiantes de los ciudadanos; tercero, las TIC para la gestión que busca darle un uso estratégico a la tecnología para hacer más eficaz la gestión administrativa y la búsqueda de un Estado que responda con celeridad a las necesidades de la ciudadanía y cuarto, la seguridad y privacidad de la información que busca guardar los datos de los ciudadanos como un tesoro y garantizar la seguridad de la información.

Los fines de la estrategia de GEL en la sociedad de la información y el conocimiento están contenidos en la Ley 1341 de 2009 y se pueden resumir así: a) proteger los derechos de los usuarios; b) promover el acceso a las TIC como servicio universal; c) promover el desarrollo de contenidos y aplicaciones, la prestación de servicios que usen las TIC y la masificación del GEL; d) promover mayores capacidades en conexión, transporte y condiciones de seguridad del servicio para prevenir fraudes en la red; e) promover y garantizar la libre y leal competencia y evitar el abuso de la posición dominante y las prácticas restrictivas de esta; f) desplegar y usar eficientemente la infraestructura y la igualdad de oportunidades en el acceso, expansión y cobertura para zonas de difícil acceso, en especial para beneficiar a poblaciones vulnerables; g) garantizar el uso adecuado del espectro radioeléctrico; h) promover la ampliación de la cobertura del servicio; i) garan-

tizar la interconexión y la interoperabilidad de las redes de telecomunicaciones; j) promover la seguridad informática y de redes; k) incentivar y promover el desarrollo de la industria de tecnologías de la información y las comunicaciones, y l) construir, operar y mantener las infraestructuras de las TIC con protección al medio ambiente y a la salud pública.

## Conclusiones

El Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP tiene como objetivos dejar la violencia combatir el narcotráfico, promover el desarrollo rural, ampliar la democracia, fortalecer la presencia del Estado en los territorios y dinamizar una mayor participación de las comunidades y garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

La democracia y la participación política buscan que las diferencias se resuelvan pacíficamente y se promueva una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia, no estigmatización, mayor participación social y política, seguridad para participar, promoción de la transparencia y el control ciudadano con comunidades que tengan garantías para participar e incidir en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la planeación territorial y regional.

La democracia participativa puede ser posible con la ejecución del Buen Gobierno, dado que exige la puesta en práctica del arte de la Gobernanza, que implica Gobernabilidad y de un Gobierno abierto, en el que se promueva y se lleve a la práctica la participación ciudadana y se ejerzan los

mecanismos constitucionales y legales de participación, la rendición de cuentas, la transparencia y el GEL como exigencia de la sociedad de la información y el conocimiento.

El Buen Gobierno se orienta por la transparencia, la rendición de cuentas, una gestión pública efectiva, participación y servicio al ciudadano, vocación por el servicio público y estrategias efectivas de lucha contra la corrupción. La práctica del Buen Gobierno tiene como finalidad “mejores organizaciones, eficiencia de los recursos públicos y procesos de gestión, atracción y promoción de talento humano con excelencia para el servicio público y mayor transparencia”.

El Buen Gobierno exige Gobernanza (*governance*), que implica Gobernabilidad y un Gobierno abierto. La Gobernanza es un conjunto de condiciones propias de un Buen Gobierno y la Gobernabilidad es un atributo o capacidad de un Gobierno en particular para maniobrar en función del cumplimiento de sus políticas, así mismo, es capacidad gubernamental hacer efectivo el proyecto político y administrar eficientemente el aparato estatal.

La Gobernanza y la Gobernabilidad sumadas al Gobierno abierto implican participación, rendición de cuentas, transparencia y GEL, y dan como resultado un Buen Gobierno, este fortalece la democracia, genera confianza y crea las condiciones para que los ciudadanos tengan un proyecto de vida y vivan bien material y espiritualmente, es decir, vivan con dignidad.

## Referencias

- Alberdi, J. (2018). Buen gobierno. Diccionario de Acción humanitaria y cooperación al desarrollo. Recuperado de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/24>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Bogotá: CLAD. Recuperado de [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1470417708\\_350c543c-c190276e5a10618fd50a3245.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1470417708_350c543c-c190276e5a10618fd50a3245.pdf)
- Congreso de Colombia. (6 de julio de 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. [Ley 1757 de 2015]. DO: 49565. Recuperado de [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=65335](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=65335)
- Congreso de Colombia. (6 de marzo de 2014). Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. [Ley 1712 de 2014]. DO: 49084. Recuperado de <http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/ley-1712.pdf>
- Congreso de Colombia. (30 de julio de 2009). Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la agencia nacional de espectro y se dictan otras. [Ley

1341 de 2009]. Recuperado de [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3707\\_documento.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3707_documento.pdf)

Congreso de Colombia. (31 de mayo de 1994). Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. [Ley 134 de 1994]. DO: 41.373. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/base-doc/ley\\_0134\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/base-doc/ley_0134_1994.html)

Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes] (2010). Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83124>

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Constitucion-Politica-Colombia-1991.pdf>

De la Garza-Estrada, G. (2014). ¿Qué es un buen gobierno?. Excelsior. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/opinion/german-de-la-garza-estrada/2014/12/16/997919>

Departamento Nacional de Planeación. Colombia. [DNP] (2018). Buen Gobierno. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/dnp/gestion/buen-gobierno/paginas/buen-gobierno.aspx>

Franco-Corzo, J. (2018). Diseño de políticas públicas. México: Iexe.

- Gobernabilidad (1996, abril 1). *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/gobernabilidad/28283-3>
- Hermet, G. (1995). *Cultura y democracia*. Bogotá: Antropos.
- Kaul, I. y Blondin, D. (2015). Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas. En Ocampo, J. A. (Ed.), *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lleras de la Fuente, C. (1994). La participación democrática en la Constitución de 1991. *Economía Colombiana Contraloría General de la República*, 6(2), 3.
- Manrique-Reyes, A. (2005). *Democracia local y derechos humanos*. Bogotá, Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Personería de Bogotá D.C.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones [Mintic] (2018). *Gobierno en Línea*. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-5306.html>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones [Mintic] (13 de abril de 2008). Título del decreto [Decreto 1151 de 2008]. Recuperado de [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3643\\_documento.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3643_documento.pdf)
- Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones [Mintic] (2014). *Plan Vive Digital Colombia*



2014-2018. Recuperado de [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-5193\\_recurso\\_2.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-5193_recurso_2.pdf)

Ortiz-Leyva, G. (20 de julio 2003). Gobernabilidad mediática en Colombia. UN Periódico. N°. 48, p. 6, c. 1-2. Recuperado de [https://unperiodico.unal.edu.co/fileadmin/user\\_upload/UNPeriodico050.pdf](https://unperiodico.unal.edu.co/fileadmin/user_upload/UNPeriodico050.pdf)

Parsons, W. (2009). Políticas públicas. México: Flacso

Real Academia Española [RAE] (2018). Gobernanza. Diccionario de la lengua española. Recuperado de <https://dle.rae.es/?id=JHRSmFV>