

El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá¹



Silvia Cogollos Amaya²
Pontificia Universidad Javeriana (Colombia)
cogollos@javeriana.edu.co

Jaime Ramírez León³
Pontificia Universidad Javeriana (Colombia)
jramirez@javeriana.edu.co

Recibido: 18 de enero de 2007

Aprobado: 11 de abril de 2007

¹ Este artículo es resultado de la investigación llevada a cabo por los autores y titulada: Alcances y limitaciones del Cabildo Abierto como mecanismo de participación ciudadana: El caso de Bogotá.

² Profesora. Investigadora del Grupo de Política Social y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales Historiadora, Especialista en Política Social, Magistra en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana.

³ Profesor. Investigador del Grupo de Política Social y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales. Antropólogo, Especialista en Política Social, Magister en Estudios Políticos.

El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá

Resumen

El artículo presenta el estudio adelantado para la ciudad de Bogotá, D.C. sobre el ejercicio de la participación ciudadana a través de uno de los mecanismos de participación instaurado por la Constitución Colombiana de 1991. Se parte de una conceptualización teórica del cabildo abierto en cuanto a su acepción democrática para luego analizar su marco jurídico. Se hace un análisis detallado de la participación política ciudadana a través del estudio de las sesiones de Cabildo Abierto realizadas en Bogotá entre 1994 y el 2004 por las distintas agrupaciones a cargo de su realización, con el fin de hacer evidente la complejidad del ejercicio participativo.

Palabras clave: Participación civil, democracia, Constitución, control político.

The devious road of civis participation. A look at the “Cabildo Abierto” in Bogotá

Abstract

The article presents the study developed for the city of Bogota, D.C. on the exercise of civic participation through one of the mechanisms of participation established by the Colombian Constitution of 1991. It starts with a theoretical conceptualization of the “cabildo abierto” and its democratic meaning, and continues analyzing its judicial framework. Further on, it conducts a detailed analysis of the civic political participation through the study of sessions of the “cabildo abierto” carried out in Bogota between 1994 and 2004 by the different groups in charge of its execution, in order to show evidence of the complexity of this participatory exercise.

Key words: Civic participation, democracy, Constitution, political control.

O caminho tortuoso da participação cidadã. uma olhada ao Cabido Aberto em Bogotá

Resumo

Este artigo apresenta o estudo adiantado para a cidade de Bogotá, D.C. sobre o exercício da participação cidadã através dum dos mecanismos de participação instaurado pela Constituição colombiana de 1991. Parte-se de uma teoria conceptualista do cabido aberto enquanto a sua aceção democrática para depois analisar seu marco jurídico. Se faz um análise detalhado da participação política cidadã a través do estudo das sessões do Cabido Aberto realizadas em Bogotá entre 1994 e o 2004 pelos distintos agrupamentos a cargo da sua realização, com o fim de fazer evidente a complexidade do exercício participativo.

Palavras chave: participação civil, democracia, Constituição, controle político.

Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.⁴

Con la Constitución Nacional de 1991, Colombia dio un paso importante para la ampliación y consolidación de la democracia al establecer nuevos espacios para la participación ciudadana a través de diferentes mecanismos: el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato y el cabildo abierto, todos íntimamente ligados con el ejercicio de la democracia participativa.⁵ Con el tiempo, estos mecanismos deberían constituirse en puentes para hacer tránsito desde ejercicios propios de la democracia representativa hacia otros más participativos, facilitando la convergencia entre el Estado y la sociedad civil y convirtiéndose en piedra angular de los propios cambios institucional y social.

Sin embargo, estos procesos de democratización y re-institucionalización vía participación ciudadana, no han estado exentos de obstáculos de los más variados tipos, como la falta de voluntad política, de expedición oportuna de normativas o de provisión de recursos financieros, los cuales han aplazado el empoderamiento de los derechos políticos participativos así como los resultados que de dicha actividad política pudieran derivarse. El ejemplo más ilustrativo de este fenómeno es la limitación a la participación que el mismo Congreso de la República hizo a través de la Ley Estatutaria de la Participación (134 de 1994), donde se establecieron exigentes requisitos para garantizar su legalidad. La Ley Estatutaria se expidió en 1994, pero otro año más tuvo que pasar para que se asimilaran las normas y se comenzaran a ver intentos de aplicación y uso de algunos mecanismos participativos. La participación ha tenido un extenso camino de aprendizaje ciudadano, sin duda tortuoso, cuyo recorrido ha estado sembrado de trabas e inconvenientes.

⁴ Congreso de Colombia. *Constitución Política de Colombia*. 1991, Art.103.

⁵ Congreso de Colombia. *Constitución Política de Colombia*. 1991, Título IV, Capítulo 1, Artículo 103.

El presente artículo ofrece una mirada en detalle y a profundidad sobre la participación política ciudadana en el devenir cotidiano y concreto de la vida ciudadana. El seguimiento hecho al mecanismo de participación «Cabildo Abierto», a lo largo del periodo comprendido entre su entrada en vigencia en 1994 y el año de 2004, a través del examen de todas las sesiones organizadas en la Capital, tanto en las localidades como por el propio Concejo de la Ciudad, permiten comprender la complejidad de la organización e institucionalización del mecanismo, su empoderamiento por parte de la ciudadanía, su valoración frente a los resultados esperados y, finalmente, su efectividad respecto al cambio real en la calidad de vida de las comunidades.

Los fundamentos democráticos del cabildo abierto

El cabildo abierto es un mecanismo de participación que va más allá de los límites de la democracia representativa⁶ (Sartori, 1994:76). Tiene su propia instrumentalización que hace posible la participación para el logro de objetivos específicos a través del acercamiento de la ciudadanía al poder que ostenta el núcleo central de la toma de decisiones en el Estado. La participación que hace posible el cabildo abierto consiste en otorgar a los propios miembros de una comunidad el derecho a tomar parte directamente en las decisiones que afectan su presente y su futuro como miembros de una colectividad. En este sentido, el cabildo abierto más allá de su función de control político, es un mecanismo de mediación entre la ciudadanía y el Estado para asuntos de trascendencia local por su carácter limitado, dentro de la lógica participativa.

Este mecanismo participativo está ligado al concepto moderno de democracia aunque es tan antiguo como el propio concepto clásico si se considera etimológicamente su significado de «gobierno del pueblo». Si bien el cabildo abierto se instauró en algunos reinos ibéricos en el medioevo, el gobierno estaba lejano al pueblo. Era más bien una concesión que las municipalidades hacían al pueblo en busca de un «mejor gobierno» (Cogollos y Ramírez, 2004). Había cabildo pero no había democracia. Hoy el cabildo abierto resurge en Colombia formalmente como espacio legítimo para que las personas puedan ejercer a título personal pero en nombre de la comunidad, el cumplimiento de los derechos fundamentales frente al Estado, complementando o ampliando las formas de participación políticas propias de la democracia representativa.

⁶ Para Giovanni Sartori, la democracia participativa consiste en el acto con que cuenta un individuo para incluirse voluntariamente por cuenta propia y no por mandato de otros, de forma directa y personal en actos decisivos.

Conviene revisar aquí a profundidad los conceptos más relevantes relacionados con la democracia, la participación política y el propio cabildo abierto, los cuales se constituyen en el marco teórico de la propia participación política.

Considerando el contenido etimológico de la palabra, democracia significa literalmente poder (*kratos*) del pueblo (*demos*). De esta conjunción de raíces es de donde proviene el sentido clásico de democracia entendida como el gobierno del pueblo. Pese a esta claridad, el concepto siempre ha sido problemático y relativo a cada época según algunos autores. Así lo postula Alain Touraine:

La representación de la democracia ha cambiado desde el siglo XVIII. Primero habíamos definido la democracia por la soberanía del pueblo y la destrucción de un antiguo régimen fundado en la herencia, el derecho divino y los privilegios. La democracia se confundió entonces con la idea de nación, especialmente en Estados Unidos y en Francia. Pero el temor de una dictadura nacional revolucionaria semejante al terror en Francia, y sobre todo el creciente predominio de los problemas económicos sobre los objetivos políticos reemplazaron en el siglo XIX la idea de soberanía popular por el concepto de un poder que estuviera el servicio de los intereses de la clase más numerosa. De manera más general la democracia se hizo representativa y sus principales teorizadores hicieron de la democracia un criterio central de la libertad del hombre moderno. Durante mucho tiempo y en el tema central del progreso, la política democrática asoció el concepto de modernidad e incluso de racionalización. Ese equilibrio entre lo universal y lo particular, entre la razón y el pueblo, luego se rompe y nuestra imagen de la democracia se hace más efectiva. Hablamos de los derechos del hombre, las defensas de las minorías, los límites que hay que poner al poder del Estado y al de los centros de poder económico. De esta manera el concepto de democracia, identificado primero con el de sociedad, se fue acercando progresivamente al de sujeto, del cual tiende a ser una expresión política (1999:319).

Por el contrario, Norberto Bobbio cree ver en la democracia una constante histórica participativa donde los ciudadanos ejercen sus derechos en la toma de decisiones colectivas. Más bien, lo que este autor ve relativo a cada época es la forma de ejercer dicho derecho:

La democracia como forma de gobierno es antigua. El pensamiento griego legó una tipología de las formas de gobierno, de las cuales una es la democracia, definida esta como el gobierno de muchos, de

la mayoría o de los pobres (de los pléthos, la masa). A lo largo de los siglos y de todas las discusiones que han versado sobre la diferencia de la democracia de los antiguos y de los modernos, el termino en general descriptivo no ha cambiado; no ha cambiando el titular del poder político, que siempre es el pueblo, el cual se entiende como el conjunto de los ciudadanos a lo que les toca en última instancia el derecho de tomar las decisiones colectivas, lo que ha cambiando a lo largo de los años y hasta nuestros días ha sido la manera, amplia o restringida, de ejercer este derecho (2000:33).

Bobbio cree que la democracia tiene dos significados preponderantes: el conjunto de reglas cuya observancia es necesaria con el objeto de que el poder político sea distribuido efectivamente entre la mayor parte de los ciudadanos; y el ideal de igualdad, en el que un gobierno democrático debería inspirarse. Con base en esta distinción, se suele diferenciar la democracia formal de la democracia sustancial. (2002:39).

El autor norteamericano Robert Dahl (1999), por su lado, también ha teorizado sobre el significado moderno de democracia. Este autor entiende la democracia «como un conjunto de procedimientos y condiciones que permiten a la población elegir y remover libremente a sus gobernantes» (1999:14). Coincide con Bobbio en lo esencial pero afirma que el hecho democrático en sí no garantiza buenos gobiernos, que lo que la democracia garantiza es la escogencia del gobierno que desean las mayorías, así estas puedan hacerlo de manera equivocada (1999:16). En este caso, dice, con democracia siempre existirá la posibilidad de cambiarlo en las próximas elecciones o mediante algún mecanismo de participación político alternativo como la revocatoria del mandato. Sin democracia no habría posibilidades de dicho cambio ya que el gobierno sería impuesto (1999:16).

Dahl considera que un país siempre podría ser considerado democrático cuando el gobierno sea realmente ejercido por los funcionarios electos; asimismo, cuando las elecciones sean frecuentes, libres y limpias; cuando exista libertad de expresión; cuando haya acceso a fuentes alternativas de información; cuando haya libertad de asociación y cuando existan garantías del sufragio universal, sin exclusiones ciudadanas (1999:16).

Otros autores también han trabajado el concepto de democracia pero ligándolo a procesos históricos y separándolo relativamente de su contenido procedimental. Es el caso del egipcio Samir Amín (2002:3), quien no ve posible desligar democracia de modernidad y tampoco desligar a ésta del capitalismo. Así entiende Amín el concepto de democracia:

La modernidad en cuestión es sinónimo de capitalismo, y la democracia que él produjo es limitada como el resto, como lo es el mismo capitalismo. En sus formas históricas burguesas—que son las únicas conocidas y practicadas hasta ahora—se constituye sólo como un «estadio». Ni la modernidad ni la democracia han alcanzado el extremo de su desarrollo potencial. Es por eso que prefiero el término «democratización», que enfatiza el aspecto dinámico de un proceso todavía no terminado, al término «democracia», que refuerza la ilusión de que podemos dar con una fórmula definitiva para él (2002:17).

La participación política dentro del ejercicio de la democracia ha adquirido diversos alcances y limitaciones que es necesario considerar. Así, surgen categorías que corresponden a formas de participación insertas en la democracia directa, semi-directa, representativa y participativa.

Para muchos autores, no obstante sus características específicas, en todas las formas de actividad política democrática hay elementos participativos aún cuando estas correspondan a los tipos de democracia representativa en cuyo caso la participación se da a través de los partidos políticos, de los medios de comunicación masivos, de la opinión pública, de manifestaciones, etc. Por su parte, las formas de democracia semidirectas se conciben como instrumentos complementarios de la democracia representativa. Estos mecanismos surgen para evitar que el Presidente o el Congreso adquieran la condición de monopolistas de la representación y se conviertan en protagonistas únicos de la formación de la voluntad del Estado. El referéndum, el plebiscito, la iniciativa legislativa popular y la revocatoria del mandato son una buena muestra de democracia semidirecta (Martínez, 1995).

En otro contexto, muchos países se enfrentan a una crisis de gobernabilidad suscitada por la competencia de múltiples asociaciones de intereses o grupos de presión que formulan demandas imposibles de satisfacer en conjunto por sus características mutuamente excluyentes, que a su vez son resultado de procesos contradictorios. Esta crisis de gobernabilidad va acompañada de procesos de democratización restrictivos. Al respecto Marcos Kaplan opina:

La conflictividad, la inestabilidad, la ingobernabilidad, y la anarquización política resultan de las insuficiencias y retrocesos del desarrollo, la creciente desigualdad en el reparto de sus magros resultados, la lucha exasperada por los recursos escasos; los conflictos y antagonismos de todo tipo; las restricciones y erosiones de la

democracia; las subversiones, la violencia y el terrorismo desde el Estado y en su contra. Se contribuye así a la desautorización de los gobiernos, la legitimación del sistema político y del Estado, la precariedad y evanescencia del consenso a su respecto; -compartida por individuos y grupos ubicados a lo largo y lo ancho de todo es espectro político-ideológico- por el estilo autoritario de organización y acción políticas. Régimen político, Estado y gobiernos, políticas públicas, presuponen y reflejan los obstáculos al desarrollo, los conflictos y las crisis, y a su vez contribuyen a producirlos o reforzarlos (2002:365).

Kaplan afirma que la movilización, las turbulencias sociales y las demandas de participación democrática encuentran respuestas restrictivas y represivas. Así se mantiene el sometimiento de la población a una estructura piramidal de dominación, en la cual los grupos mayoritarios son subordinados a los centros de poder del Estado y hacia núcleos concentrados de poder privado. En este contexto el prototipo vigente del súbdito prevalece sobre el prototipo inexistente o débil del ciudadano, lo desplaza o lo imposibilita (2002:366).

Se evidencia que el discurso democrático del valor de la libertad ha llegado a un punto muerto al constatar el pueblo que el modelo equitativo de sociedad está más lejos que nunca. La pérdida de la credibilidad de los ciudadanos frente al hecho democrático al menos en lo que a su efectividad se refiere, obliga a pensar en salidas a la crisis crónica de gobernabilidad que sean verdaderas alternativas a los consecuentes autoritarismos nacionales.

Como solución al problema crónico, aún queda la posibilidad de ampliar los límites de la participación democrática con una participación que cualitativamente sea más efectiva que aquella que corresponde al mero ejercicio electoral de la democracia representativa. El cabildo abierto se constituye en una salida democrática a la crisis estructural en un mundo de libertades donde la democracia representativa termina siendo insuficiente para atender las aspiraciones de los pueblos con sus problemas reales.

Sus fundamentos jurídicos en Colombia

La Constitución de 1991 dio fundamento jurídico a la participación ciudadana mediante pronunciamiento de la Corte Constitucional en sentencia del 14 de abril de 1994. Esta sentencia argumenta que el principio de participación democrática más que un sistema de toma de decisiones, es un modelo

de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa, dice la Corte, lleva insita la aplicación de los principios democráticos que conforman la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.⁷

La Corte Constitucional entiende de la siguiente manera la democracia participativa:

No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revocuen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.⁸

Bajo este entendido, los mecanismos de participación con que cuenta el pueblo de Colombia pueden clasificarse en cuatro categorías: mecanismos relacionados con la información, mecanismos para la toma de decisiones, mecanismos para ejercer control y la correspondiente a las acciones judiciales.

El cabildo abierto hace parte de los mecanismos democráticos concebidos para ejercer el control político frente a las instituciones estatales y las actuaciones de sus funcionarios. Por tanto, cuando los representantes de los organismos o corporaciones estatales asisten a las citaciones a cabildo abierto se está llevando

⁷ Sentencia No. C-180/94, Corte Constitucional, Abril 14 de 1994, Magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara.

⁸ Sentencia No. C-180/94, Corte Constitucional, Abril 14 de 1994, Magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara

a cabo un proceso de rendición de cuentas en algún grado correlacionadas con las problemáticas manifiestas por la ciudadanía. Es claro el entronque dado entre la teoría de la democracia participativa y el marco jurídico de la participación ciudadana en el cabildo abierto.

El camino tortuoso del cabildo abierto en Bogotá

El camino recorrido por el cabildo abierto a los largo de los 10 años que han transcurrido desde que fue reglamentado por la Ley Estaturia 134 de 1995, 4 años después de que fuera hecho manifiesto por la Constitución, ha sido suficientemente ilustrativo de las dificultades de la participación. Han sido 10 años de participación ciudadana en la historia reciente del país, la cual deja una experiencia política de importancia capital. Basta examinar lo que ha sido el mecanismo participativo en Bogotá, D.C. a lo largo de este periodo. Para esta verificación empírica se examinaron los cabildos abiertos realizados en la ciudad de Bogotá, D.C., entre los años 1995 y 2005.

La totalidad de las actas de los cabildos celebrados se analizaron para detectar los obstáculos a la participación con relación a las 3 fases reglamentarias y procedimentales que establece la ley, las cuales deben cumplirse para convertir una convocatoria de ciudadanos alrededor de temas puntuales en un conjunto de decisiones positivas de parte de la administración pública. El camino tortuoso de la participación ciudadana está condicionado tanto por aspectos legales y reglamentarios como por asuntos de orden práctico que acontecen en el propio desarrollo del cabildo. Las dificultades no terminan aun cuando el cabildo haya arrojado resultados positivos. La implementación de las decisiones también tiene sus propias problemáticas. A continuación se examina la cadena de obstáculos con que se encuentran los ciudadanos al hacer uso del derecho constitucional de la participación política en el ámbito local de una comunidad que acoge el cabildo abierto como el medio mas expedito para llevar a cabo reivindicaciones ante los organismos del Estado. Este recorrido se hace examinando las diversas fases que deben surtirse tanto para organizar un cabildo abierto como para convertir decisiones en asuntos de obligatorio cumplimiento por parte del Estado.

La preparación del cabildo abierto

La primera fase o de preparación consiste en el estudio previo que hacen los promotores, sean estos concejales, ediles, ciudadanos del común o sus representantes, respecto del mecanismo de participación ciudadana más idóneo con el fin presionar a la administración municipal, distrital o local, para el cumplimiento de sus deberes en la solución de problemáticas sentidas. En este sentido, el cabildo abierto casi siempre se escoge como el mecanismo adecuado por la relevancia local que este tiene. El paso siguiente consiste en la identificación de problemas comunes y la identificación de los más relevantes dado su carácter de urgencia o viabilidad. Un tercer paso tiene que ver con la planeación del cabildo que esté ajustada a la ley. Es principal requisito es la consecución de firmas que se elevan a 5 por mil del censo electoral, siendo necesarias para que el cabildo sea aceptado por la corporación respectiva y se proceda a su convocatoria.

La fase preparatoria comienza en el propio concepto de participación que la comunidad ha interiorizado como un derecho político que le asiste desde la Constitución de 1991. Sobre participación dice así la Constitución:

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.⁹

La Constitución explica más adelante los términos mediante los cuales el pueblo puede ejercer su soberanía. El Título I, referido a la participación democrática y de los partidos políticos, en su Capítulo I, sobre las formas de participación democrática, dice así:

Artículo 103: Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales,

⁹ Congreso de Colombia. *Constitución Política de Colombia* 1991.

sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Pero el Título X de la Carta es aún más taxativo para comprender mejor el valor de la participación y su ámbito de operación en la unidad administrativa que más interesará a los futuros cabildantes, es decir el municipio. Esto en razón de que es la administración pública municipal será actor importante en los debates.

Artículo 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados...

Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

El artículo 311 deja claramente señalada la responsabilidad del municipio por una parte para promover la participación comunitaria y por otra para desarrollar toda la actividad que proporciona el buen vivir de las comunidades.

Pero la Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación, expedida el 31 de mayo de 1994, será la que finalmente se encargue de otorgar a las comunidades la claridad suficiente para ejercer el derecho a la participación ciudadana a través del cabildo abierto.

En el aparte pertinente del Título I, sobre Objeto y definiciones, dice:

Artículo 1. Objeto de la ley. La presente Ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

Esta ley estableció las normas fundamentales por las que se rige la participación democrática de las organizaciones civiles. La regulación de estos mecanismos no impide el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta Ley.

Específicamente sobre el cabildo abierto expresa:

Artículo 9. Cabildo abierto. El cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Así queda claro para la comunidad que el cabildo abierto es el mecanismo idóneo para que los ciudadanos se encuentren con los concejales o ediles y con la administración pública para ser oídos y elevar sus peticiones.

La siguiente es la reglamentación que emana de la ley estatutaria 134 y es la que deberán consultar y tener en cuenta para cumplir la primera fase de preparación de un cabildo abierto. El Título IX reglamenta:

Artículo 81. Oportunidad. En cada período de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva.

Como puede apreciarse, el cabildo abierto es una instancia participativa de carácter obligatorio para los concejos municipales o distritales y para las juntas administradoras locales, las cuales están en la obligación de organizar al menos dos cabildos por cada sesión ordinaria. Esto implica que las corporaciones podrían acogerse al carácter de obligatoriedad solamente hasta cumplir con la ley; más allá de ella, solo por voluntad política de los concejales o ediles. De ahí que siempre haya existido a lo largo de los 10 años de cabildos en Bogotá una permanente lucha para que se cumpla la ley, pero, especialmente las JAL, antes que en este lapso no tuvieron tan siquiera la periodicidad que la ley indica; y más allá de su estricto y limitado cumplimiento, el Concejo de Bogotá que no obstante cumplió con la cuota obligada por la ley.

Seguido del artículo 81 de la Ley Estatutaria que fija la periodicidad para la organización de los cabildos, se expidió la Ley 136 de 1994, por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Esta ley en su artículo 131 dice que las juntas administradoras locales, «además de las que les asigna el artículo 318 de la Constitución Política, ejercerán las siguientes funciones: Celebrar al menos dos cabildos abiertos por período de sesiones».¹⁰

¹⁰ Congreso de La República. Ley 136 de 1994.

Respecto a este artículo y al artículo 81 de la Ley 134, cabe anotar que si bien se ordena a las juntas administradoras locales y a los concejos municipales la celebración de por lo menos dos cabildos abiertos por cada periodo de sesiones ordinarias de las corporaciones, no se encuentra en las leyes vigentes ninguna mención a posibles sanciones a aquellas que no cumplan con este mandato, y quizás esto explique las razones por las cuales no se celebran cabildos con la frecuencia que solicita la ciudadanía.

El siguiente artículo de la Ley 134 establece un requisito que a lo largo de los cabildos estudiados ha sido un permanente desafío para la organización de estos. Explicativo, al mismo tiempo, del interés relativo que la comunidad tiene por el mecanismo frente a otros como los concejos comunales¹¹ donde pueden expresarse más libremente frente al gobernante o sus representantes.

Artículo 82. Petición de cabildo abierto. Un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso, podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en cabildo abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del período de sesiones... Las organizaciones civiles podrán participar en todo el proceso de convocatoria y celebración de los cabildos abiertos.

Las actas de los cabildos llevados a cabo en Bogotá o sus localidades contienen reiterativamente comentarios de los participantes sobre la dificultad que tuvieron para conseguir el número legal de firmas y luego el fracaso al que se vieron abocados debido a que los funcionarios citados no asistieron.

Sobre las materias a tratar en los cabildos abiertos, los artículos 83 y 84 de la Ley Estatutaria dan suficientes pistas a los ciudadanos:

Artículo 83. Materias objeto de cabildo abierto. Podrá ser materia del cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. Sin embargo, no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo.

Artículo 84. Prelación. En los cabildos abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaría.

¹¹ Estos Consejos son un mecanismo para coordinar la interacción entre las administraciones municipales, departamentales y el Gobierno Nacional. Son un espacio para que los integrantes del Gobierno, planteen soluciones efectivas a los problemas de la comunidad sin el ánimo de hacer promesas. En: <http://www.presidencia.gov.co/sne/2004/julio/17/15172004.htm>

Si bien, los temas a tratar parecen amplios, la ley prevé excepciones para evitar competencias entre las decisiones tomadas en el cabildo abierto y aquellas que son estrictamente del ámbito de las corporaciones durante sus sesiones y periodos legales. Se limita así la posibilidad que cabildantes terminen cogobernando.

Otros de los puntos álgidos de la organización previa del cabildo abierto se relacionan con la motivación a la comunidad y su difusión una vez que la corporación correspondiente (Concejo municipal, distrital o Junta Administradora Local-JAL) lo ha aprobado. No obstante que se cumple la ley, los participantes de la comunidad en los cabildos siempre ve como debilidad de este mecanismo la poca divulgación que de él hacen los organismos competentes.

Artículo 85. Difusión del cabildo. Los concejos municipales o distritales, o las juntas administradoras locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto del cabildo abierto. Para ello, ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación idóneo.

La asistencia a los cabildos también hace parte del denominado camino tortuoso de la participación.

Artículo 86. Asistencia y vocería. A los cabildos abiertos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto.

El Artículo al dejar abierta la posibilidad de asistencia a un número ilimitado de interesados convierte al sitio físico de reunión en un eslabón más de las dificultades. La necesidad de espacios amplios y cómodos está ligada directamente con el éxito o fracaso de la sesión y muchas quejas de los ciudadanos estriba en que las corporaciones no colaboran suficientemente en proporcionar tales espacios. Precisamente, dicen, «para impedir que la comunidad se exprese en toda su intensidad».

Este mismo artículo en su segunda parte, reglamenta claramente la forma en que pueden participar los voceros de la comunidad y los requisitos que deberán cumplir. La organización del cabildo requiere previamente claridad no solo sobre los temas a tratar sino también sobre quiénes serán los oradores en la sesión. El desconocimiento de este artículo fue por muchos años, al decir de la comunidad, atentatorio de las libertades de participación porque en los cabildos no se permitía la participación de todos los interesados. Tuvieron que pasar varios años para que los ciudadanos comprendieran que deberían cumplir con la ley para hacer parte activa de un cabildo como voceros u oradores.

Además del vocero de quienes solicitaron el cabildo abierto, tendrán voz quienes se inscriban a más tardar tres (3) días antes de la realización del cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su futura intervención.

Otra de las actividades más importantes en la organización previa de un cabildo abierto se relaciona con la citación a funcionarios públicos en cuyo dominio de gestión esté contemplado el problema o los problemas que se tratarán. El desconocimiento de la ciudadanía sobre aspectos administrativos de los funcionarios públicos, su dominio y autoridad sobre temas particulares y los alcances reales que su acción administrativa tiene dentro del marco legal vigente, hacen que muchos esfuerzos de la comunidad fracasen. El aprendizaje ha sido lento en esta materia para lograr que no sea fallida la citación al recibir por respuesta el consabido «no me corresponde» o «no tengo poder legal para hacerlo».

Otro problema tiene que ver con el tiempo requerido para la citación y preparación del funcionario para dar respuestas.

Artículo 88. Citación a personas. Por solicitud de los promotores del cabildo o por iniciativa de los voceros, previa proposición aprobada por la corporación, podrá citarse a funcionarios municipales o distritales, con cinco (5) días de anticipación, para que concurren al cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo. La desatención a la citación sin justa causa, será causal de mala conducta.

En ocasiones, los funcionarios han tenido que excusarse porque no han contado con el tiempo suficiente para responder al cabildo. Este problema se convierte en otro eslabón de lo tortuoso que es llegar a obtener éxito a través de un cabildo abierto.

Un obstáculo más tiene que ver con las sesiones cuando por razones estratégicas son organizadas por fuera de la sede corporativa.

Artículo 89. Sesiones fuera de la sede. Cuando se trate de asuntos que afecten específicamente a una localidad, corregimiento o comuna, el cabildo abierto podrá sesionar en cualquier sitio de éste, con la presencia del respectivo concejo municipal o distrital, o la junta administradora local, según el caso.

Cuando los problemas a debatir son de la incumbencia particular de la comunidad de una localidad específica, los cabildos se llevan a cabo *in situ*. Cuando son de incumbencia más general se llevan a cabo en la propia sede del Consejo municipal (distrital en este caso). No obstante, la comunidad siempre estará deseosa de que estos cabildos de interés general se hagan por fuera de la sede central no solo por razones de comodidad sino para involucrar, según ellos, a los concejales y funcionarios públicos en la propia realidad de la comunidad que reclama. Existe una percepción por parte de los ciudadanos de que debatiendo en la misma localidad hay mayores garantías de éxito.

El debate en cabildo abierto

El camino tortuoso de la participación ciudadana visto a través del cabildo abierto llega a su segunda fase, una vez superada aquella de planeación y organización con sujeción al marco legal vigente, la que sin duda es la más extenuante. Se entra en el campo de la implementación y el desarrollo donde surgirán nuevos problemas manifiestos por las comunidades participantes. La experiencia de diez años de cabildos abiertos en Bogotá, ofrecen la ilustración suficiente para analizar las principales vicisitudes de su desarrollo.

Los participantes de un cabildo abierto pueden pertenecer a uno de tres grupos principales, a saber: Un grupo compuesto por la ciudadanía y las organizaciones civiles que serán las encargadas de llevar la vocería en nombre de la comunidad. Prepararán las intervenciones por escrito y las harán llegar a la Secretaría de la corporación con la anticipación debida.

Otro grupo conformado por los miembros del Concejo (o de la JAL) juegan varios roles en la implementación del cabildo. Aprueban previo estudio del cumplimiento de los requisitos, la solicitud de cabildo abierto que hace la comunidad. Esta aprobación consiste en una forma de aval que legitima los resultados del cabildo en caso de que ellos se hubieran dado. Los propios concejales participan en los cabildos e intervienen de forma aclaratoria o para apoyar las ponencias de los ciudadanos. Inclusive, presiden el cabildo desempeñando el rol de presidentes de los mismos. Ellos también lo clausuran y posteriormente convocan a una asamblea pública para conocer los resultados cuando hubiere lugar a ello. Los concejales regularmente juegan un papel primordial en el éxito de los cabildos porque al ser elegidos por las mismas comunidades tienen obligaciones frente a ellas. Las comunidades se encargan

de recordárselas a lo largo de las sesiones. Por la misma razón, las comunidades exigen a los concejales solidaridad y cumplimiento porque asumen que son sus representantes directos. A lo largo de todos los cabildos se nota frecuentemente que los ciudadanos reclaman a los concejales por su incumplimiento o falta de compromiso y los conminan a que cambien de actitud so pena de perder su apoyo en las siguientes elecciones.

Un tercer grupo de participantes está integrado por los funcionarios de la administración que son citados para que ofrezcan las explicaciones del caso respecto a las problemáticas planteadas y además para comprometerlos hasta donde sea posible en la solución de las mismas. Uno de los problemas que dejan ver lo tortuoso de la participación ciudadana en los cabildos se relaciona con el incumplimiento personal que los funcionarios hacen a las citaciones o que lo resuelven enviado a sus delegados. Las comunidades perciben esta conducta como un desaire y una clara demostración de que no quieren trabajar en pos del mejoramiento de la vida de los habitantes. En muchos cabildos se puede observar las protestas tanto de los ciudadanos como de los propios concejales cuando dichos funcionarios de alto rango no asisten. El caso más notorio es la inasistencia del Alcalde Mayor a los cabildos abiertos. Pese a que la Ley en principio lo obliga a asistir, este incumple reiterativamente el mandato. Hasta el día de hoy, el Alcalde Mayor no ha asistido a uno solo de los cabildos abiertos desarrollados en Bogotá.

A la realización del cabildo abierto, además de los participantes de los tres grupos ya nombrados, podrá asistir también la ciudadanía interesada aunque esta no tendrá voz. Los concejales o ediles cuando son promotores intervienen por lo general al comienzo puesto que son los encargados de presentar su propuesta. A continuación los funcionarios citados intervienen de acuerdo al orden del día aprobado para responder a las inquietudes de los cabildantes.

Resultados

La tercera fase de la participación en cabildo abierto también contiene sus propios eslabones tortuosos. Esta contempla los éxitos o fracasos que desde la perspectiva de la comunidad se hubieran obtenido. Esta fase se extiende desde las respuestas dadas en el propio cabildo hasta aquellas presentadas en la audiencia pública ocho días después en la sede de la corporación. La no obtención de respuestas inmediatas o en la audiencia pública, si es que

esta llega a realizarse tal como indica la ley, es considerada por la comunidad como un fracaso del cabildo abierto. Existen otros problemas que responden a la gestión de los funcionarios públicos comprometidos, vista esta a lo largo de tres momentos a saber: Implementación, verificación y seguimiento. Estos momentos se convierten en problemáticos por la escasez de información que la comunidad recibe ex-post, razón por la cual aquella no puede ejercer su función constitucional de vigilancia. Los fracasos en estos momentos llevan a que tengan que organizarse nuevos cabildos para reimpulsar las acciones paralizadas por la falta de seguimiento.

Al respecto, la ley estatutaria dice:

Artículo 87. Obligatoriedad de la respuesta. Terminado el cabildo, dentro de la semana siguiente, en audiencia pública a la cual serán invitados los voceros, el presidente de la respectiva corporación dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas. Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

Los cabildos realizados en Bogotá, muestran la aplicación relativa de la anterior reglamentación. Algunos cabildos han arrojaron resultados positivos en la misma sesión, dándose por terminada ésta con compromisos claros y puntuales asumidos por los funcionarios públicos. En otras ocasiones, se hubo que convocarse a sesiones ordinarias del Concejo y dentro de ellas como parte del orden del día llevar a cabo una audiencia pública para presentar los resultados del cabildo y comprometer en ella a los funcionarios públicos.

La fase de resultados del cabildo abierto, aun cumpliendo estrictamente los requisitos de ley, no garantiza el éxito del mismo por cuanto surgen tropiezos que terminan convirtiéndose en otro eslabón tortuoso de la participación. Por ejemplo, los funcionarios públicos en ocasiones no pueden comprometerse administrativamente con los resultados porque pueden incurrir en falta grave dentro de su gestión administrativa. Tampoco pueden hacerlo por razones financieras cuando no se encuentran reservadas las partidas correctas dentro del presupuesto del año en curso. En ocasiones, la propia condición de los ciudadanos quejosos, como por ejemplo cuando ocupan ilegalmente predios públicos de reserva ambiental se convierte en un grave impedimento porque un acto de ilegalidad previo no puede ser seguido de un acto legal de otorgamiento de los títulos de propiedad que exigen.

Finalmente, el impacto del cabildo abierto sobre el propio desarrollo de la comunidad en términos de cambios sustanciales respecto a su bienestar, es el aspecto menos documentado debido a que los organismos oficiales no proveen instrumentos ni mecanismos para adelantar su seguimiento por varios años. No obstante, un tipo de impacto fácilmente observable es la difusión de los resultados positivos que se convierten en estímulos para organizar otros cabildos en la misma y en otras comunidades. Puede decirse, que el impacto principal se observa en la expansión del ejercicio de la democracia participativa.

Conclusiones

La Constitución de 1991 generó condiciones participativas nuevas para la ciudadanía dentro de las posibilidades del Estado Social de Derecho. Uno de los mecanismos instaurados por la Nueva Constitución es el cabildo abierto, instrumento participativo para el control político y el acercamiento de las comunidades a los niveles de toma de decisiones del Estado. En este sentido, el cabildo abierto es un mecanismo que opera a partir de la importancia que las comunidades otorgan este tipo de participación ciudadana ya que les permite en cierta forma ser oída su voz respecto a sus problemáticas más apremiantes.

La década recorrida de la participación política a través de este mecanismo permite apreciar un mayor empoderamiento de las comunidades respecto de sus derechos ciudadanos y sus logros concretos. Esta afirmación es resultado de contrastarse el primer cabildo realizado en 1995 y el último en el 2005, en términos de su organización, objetivos y resultados. Sin embargo el mecanismo podría ser más eficaz si la sociedad civil lo considerara en mayor grado como vehículo de expresión y cambio. Indudablemente, se hace necesaria una mayor divulgación de los mecanismos de participación ciudadana desde las entidades del Estado y las Corporaciones públicas de carácter distrital y local. No es suficiente la elaboración de cartillas alusivas a los mecanismos de participación, que efectivamente tienen las alcaldías locales, si éstas no se socializan entre las comunidades. Es verdad que existe escepticismo por parte de sectores ciudadanos sobre la efectividad del cabildo abierto respecto a los resultados que de él se pueden obtener. De hecho, en algunas ocasiones se necesita más de un cabildo y el paso de varios años para concretar un resultado. Sin embargo, a pesar de la aparente poca incidencia del mecanismo por el volumen de los resultados obtenidos frente a los esperados, se hace imperativo que éste continúe siendo utilizado como medio de participación ciudadana.

Todas las problemáticas planteadas en los cabildos bien sea de carácter particular o general están articuladas a políticas públicas de índole social que evidencian la insuficiencia y en algunos casos la ineficiencia de las actuales para solucionar las necesidades apremiantes de sectores de la población. El cabildo abierto habilita acciones propositivas sobre el replanteamiento de políticas y en algunos casos propuestas concretas para la creación de nuevas políticas sociales, exponiendo ante los propios funcionarios diversas problemáticas que de otra forma no podrían llegar a conocer.

Se detecta a lo largo de los cabildos realizados que las respuestas de los entes estatales frente a las problemáticas sentidas son de carácter limitado. Lo anterior se comprende en gran medida por la propia letra de la ley que amenaza con sanciones legales a funcionarios que se extralimiten en sus funciones, impidiendo su compromiso decidido con la ciudadanía. Sería recomendable en este sentido, revisar tales restricciones con el fin de ganar credibilidad entre las comunidades.

Por otro lado, cuando se trata de casos puntuales y se cuenta con la asistencia de los funcionarios principales y no de los delegados, la respuesta estatal es frecuentemente positiva siempre y cuando las problemáticas planteadas estén dentro de lo posible legalmente hablando. Sin embargo, es claro que se hace necesario un mayor compromiso por parte de las entidades públicas distritales para asumir las decisiones tomadas en cabildo abierto.

La actividad de los organismos de control del Estado como la Personería, la Contraloría y la Veeduría distritales, tienen poca incidencia sobre el cabildo abierto. Estos entes carecen de la autoridad suficiente frente al desarrollo o aplicación del mismo y cuando hacen presencia en ellos a través de sus delegados se limitan a hacer proposiciones de seguimiento sobre los acuerdos realizados. Falta un mayor compromiso por parte de los miembros de las Corporaciones públicas (Concejo Distrital y JAL) para motivar el uso del mecanismo participativo.

Finalmente, existe escepticismo tanto en la ciudadanía como en el interior de las propias corporaciones frente a la efectividad del mecanismo. Según ellos, el cabildo abierto opera como escenario propicio para que se haga en ellos proselitismo político. Para que los mecanismos de participación ciudadana sean efectivos y cada vez más usados como medios idóneos para manifestar

su voz la ciudadanía ante el Estado, deberán mantenerse separados de la actividad proselitista. El cabildo abierto por convocar grandes cantidades de ciudadanos puede convertirse en objetivo de agentes políticos así como de campo de negociaciones electorales. En este sentido, es urgente un mayor compromiso de todos los participantes para mantener a salvaguarda uno de los instrumentos más democráticos que la Constitución provee, pese a su larga cadena de obstáculos y vicisitudes en pos de la participación.

Fuentes Consejo de Bogotá y Juntas Administradoras Locales

Concejo de Bogotá, Acta No. 027, Mayo 18 de 1995
 Concejo de Bogotá, Acta No. 039, Agosto 27 de 1995
 Concejo de Bogotá, Acta No. 062, Diciembre 3 de 1995
 Concejo de Bogotá, Acta No. 079, Febrero 18 de 1996
 Concejo de Bogotá, Acta No. 119, Noviembre 16 de 1996
 Concejo de Bogotá, Acta No. 148, Mayo 25 de 1997
 Concejo de Bogotá, Acta No. 031, Junio 5 de 1998
 Concejo de Bogotá, Acta No. 032, Junio 6 de 1998
 Concejo de Bogotá, Acta No. 048, Noviembre 28 de 1998
 Concejo de Bogotá, Acta No. 015, Febrero 10 de 1999
 Concejo de Bogotá, Actas No. 019 de Mayo 19 de 2000
 Concejo de Bogotá, Actas No. 022 de Mayo 27 de 2000
 Concejo de Bogotá, Actas No. 031 de Mayo 27 de 2003
 Concejo de Bogotá, Actas No. 034 de Junio 6 de 2003
 Concejo de Bogotá, Acta No. 055, Septiembre 30 de 2003
 Concejo de Bogotá, Acta No. 026, Mayo 28 de 2004
 Concejo de Bogotá, Acta No. 028, Junio 6 de 2004
 Concejo de Bogotá, Acta No. 034, Agosto 28 de 2004
 Concejo de Bogotá, Acta No. 041, Septiembre 4 de 2004
 Junta Administradora Local Usme, S/N, Octubre 4 de 1998
 Junta Administradora Local Los Mártires, Acta No. 025, Septiembre 28 de 2002
 Junta Administradora Local Teusaquillo, Acta No. 001, Diciembre 20 de 2002
 Junta Administradora Local San Cristóbal, Acta No. 095, Mayo 13 de 2003
 Junta Administradora Local San Cristóbal, Acta No. 136, Julio 5 de 2003
 Junta Administradora Local Engativá, Acta No. 41, Julio 5 de 2003
 Junta Administradora Local Kennedy, S/N, Febrero 20 de 2004
 Junta Administradora Local Kennedy, S/N, Febrero 25 de 2004
 Junta Administradora Barrios Unidos, Acta No.3, Julio 3 de 2004

Junta Administradora Barrios Unidos, Actas Nos.48 a 64, Septiembre 1 a 28 de 2004
Junta Administradora Usme, Acta No.056, Septiembre 7 de 2004
Junta Administradora Suba, Acta No.4, Octubre 18 de 2004
Junta Administradora Antonio Nariño, S/N, Marzo 19 y Abril 6 de 2005
Junta Administradora Kennedy, S/N, Junio 12 de 2005

Bibliografía

- Amin, Samir. 2002. *¿Globalización o apartheid a escala global?* Santiago: CESC,
- Amin, Samir. *Imperialismo y globalización: los aspectos inseparables de un mismo movimiento*.
<http://www.rebelion.org/izquierda/amin300601.htm>,
- Bobbio, Norberto. 1987. *Estado, gobierno y sociedad. Contribución a una teoría general de la política*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Bobbio, Norberto. 1992. *El futuro de la democracia*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica
- Bobbio, Norberto. 2000. *Liberalismo y Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica
- Cogollos, Silvia y Ramírez, Jaime. «La Perspectiva Histórica del cabildo abierto. Una forma de participación ciudadana» *Memoria & Sociedad*. Vol. 8, No. 16, Enero-Junio 2004.
- Congreso de Colombia. Ley 134, del 31 de mayo de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana. Bogotá: Diario Oficial.
- Constitución Política de Colombia. Y sus anexos 1991. Santafé de Bogotá : Imprenta Nacional de Colombia, marzo de 1992.
- Dalh, Robert. «El Problema de la capacidad cívica». *Política Colombiana*, Vol. IV, No. 2, Bogotá, 1994.
- Dalh, Robert, 1999. *La Democracia. Una Guía para los Ciudadanos*. Madrid: Taurus,
- Kaplan, Marcos. 2002. *Estado y Globalización*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Martínez, Manuel. 1995. Derecho constitucional español. Valencia: CEU.
- Sartori, Giovanni. 1994. *¿Qué es la democracia?* México: Nueva Alianza.
- Touraine, Alain. 1999. *Crítica de la Modernidad*. México: Fondo de Cultura Económica.