

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. ____ DE 2017

“Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana”

**El congreso de Colombia,
Decreta**

CAPITULO I.

CONSIDERACIONES GENERALES

ARTICULO 1. OBJETO. El objeto de la presente ley es modernizar el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana y promover nuevos mecanismos que faciliten el diálogo entre el gobierno y la ciudadanía.

ARTICULO 2. ALCANCE. La presente ley modifica en lo pertinente los procedimientos establecidos en la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015, leyes estatutarias que regulan los mecanismos de participación democrática, con el fin de mejorar los procedimientos de deliberación pública que permitan la toma informada de decisiones y fortalecer el ejercicio de los derechos políticos.

CAPITULO II.

FECHA Y PROCESO DE REVOCATORIA DE MANDATO.

ARTICULO 3. FECHA UNICA PARA LA VOTACIÓN DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO. Todos los procesos de revocatoria de mandato concurrirán en una sola fecha para el ejercicio de dicho mecanismo de participación. La autoridad electoral establecerá dicha fecha entre el mes 18 y 23 del período de gobierno para el cual fueron elegidos los respectivos alcaldes.

ARTICULO 4. GARANTÍAS PARA REALIZACIÓN DE CAMPAÑA. Durante los dos meses anteriores a la realización de la votación regirán las prohibiciones

establecidas en la Ley 996 de 2004 en materia de contratación y nombramientos. En desarrollo de lo estipulado en el artículo 127 de la Constitución, se permitirá al Alcalde o gobernador y su gabinete participar en reuniones de naturaleza política con el fin de explicar los avances de su plan de desarrollo o dar respuestas a las inconformidades expresadas por la población, en ningún caso se permitirá el uso o destinación de recursos públicos para actividades proselitistas.

CAPITULO III.

LICENCIAMIENTO SOCIAL PARA PROYECTOS DE ALTO IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL.

ARTICULO 5. LICENCIAMIENTO SOCIAL PARA PROYECTOS DE ALTO IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL. Con el fin de garantizar los procesos de concertación con las comunidades y autoridades territoriales se desarrollarán mecanismos de dialogo entre las autoridades nacionales, las empresas involucradas y las mencionadas comunidades y autoridades territoriales con el fin de establecer acuerdos sobre el manejo de los impactos económicos, sociales y ambientales de las iniciativas a desarrollar.

Se consideran proyectos de alto impacto aquellos que por sus efectos de naturaleza ambiental, demográfica, económica o social impliquen modificaciones sustanciales en la vida de los habitantes de dicho territorio. Los alcaldes tendrán la iniciativa para iniciar los procesos de licenciamiento social cuando consideren que un proyecto a desarrollar en su territorio cumple con dichas características. Cuando el proyecto abarque varios municipios la responsabilidad de adelantar el licenciamiento social recae en el gobernador respectivo. Si el área de impacto del proyecto abarca varios departamentos los gobernadores implicados concurrirán en la gestión de la licencia social.

ARTICULO 6. PROCESO DE LICENCIAMIENTO SOCIAL. Cuando el Alcalde, alcaldes, gobernador o gobernadores, determinen que en su territorio se desarrollará un proceso de alto impacto ambiental y social hará saber dicha

determinación a todas las entidades involucradas, en particular las instituciones públicas y privadas involucradas en dicho proyecto y seguirá los siguientes pasos:

- a. Audiencia Pública de apertura del proceso de licenciamiento social. El Alcalde o gobernador convocará una audiencia pública con el fin de dar a conocer las razones que lo llevan a considerar el proyecto de alto impacto social. En dicha audiencia la administración municipal convocará a todas las partes interesadas, tanto promotoras del proyecto como de las comunidades afectadas para que expresen sus opiniones y hagan conocer la información existente sobre el proyecto. Se consideran partes interesadas aquellas autoridades nacionales o regionales que estén involucradas en el trámite del proyecto, las entidades privadas interesadas en llevar a cabo la iniciativa y las comunidades y organizaciones de sociedad civil con residencia en el municipio que quieran participar.
- b. Talleres de análisis. Luego de la audiencia pública se conformarán unos equipos de trabajo con las instituciones implicadas, tanto del gobierno nacional como representantes de las empresas, y delegados de la administración local y las comunidades con el fin de construir consensos sobre los distintos aspectos definidos en la audiencia pública de apertura. Los talleres se desarrollarán con la participación de expertos invitados por las partes interesadas y con base en las presentaciones que dichas partes interesadas elaboren.
- c. Los talleres de análisis realizarán su labor durante un período máximo de tres meses al cabo de los cuales deben presentar sus recomendaciones. Cuando las recomendaciones obedezcan a un consenso de las partes interesadas se procederá al proceso de formalización de la licencia social en la corporación respectiva. Cuando no exista consenso entre las partes cada una elaborará sus consideraciones y recomendaciones en forma específica y los hará llegar a la autoridad ejecutiva del respectivo nivel territorial.

Parágrafo. Las instituciones del gobierno nacional que quieran concurrir al proceso de licenciamiento social podrán hacerlo con la simple manifestación de su interés de participar.

ARTICULO 7. PARTICIPACION DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL PROCESO DE LICENCIAMIENTO SOCIAL. La Procuraduría General de la Nación acompañará los procesos de licenciamiento social con el fin de garantizar el derecho de todas las partes interesadas a participar en forma libre para exponer sus opiniones, propuestas preocupaciones.

Como parte de su labor expedirá una certificación de realización adecuada tanto de la audiencia como de los talleres, la cual será necesaria para pasar a la fase de formalización de la licencia social.

ARTICULO 8. FORMALIZACIÓN DE LA LICENCIA SOCIAL. Con base en las recomendaciones de los talleres, el Alcalde Municipal presentará al Concejo Municipal el texto de la propuesta de licenciamiento social preparado por la administración municipal con base en las recomendaciones e insumos derivados del proceso y de los talleres de análisis. Cuando se haya producido un consenso el texto reflejará el consenso alcanzado. Cuando no se logre un consenso la administración municipal evaluará las propuestas y presentará el texto que considere más conveniente en función del mejor manejo de los impactos y de las necesidades de la población. Dicho texto se tramitará mediante Acuerdo Municipal.

En el caso de proyectos de impacto departamental será el gobernador quien prepare el texto de ordenanza que plasme las recomendaciones del dialogo social.

Parágrafo. El Alcalde Municipal o Distrital y el Gobernador según corresponda, podrán someter a refrendación mediante consulta popular la propuesta de licenciamiento social.

ARTICULO 9. PROCESOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS. En el texto del Acuerdo municipal u Ordenanza Departamental se establecerán los mecanismos de rendición de cuentas que permitan hacer seguimiento a los compromisos allí establecidos, los cuales, como mínimo, consistirán en una audiencia pública cada año con el fin de presentar los avances y atender las preocupaciones que existan sobre los mismos.

El Concejo municipal, o la Asamblea Departamental, tendrá un lapso de dos meses para expedir el respectivo acuerdo u ordenanza y podrá convocar cabildos abiertos en caso de que la propuesta que haya llegado a su consideración no haya sido fruto del consenso entre las partes interesadas. En caso de que en este período de tiempo el Concejo Municipal no adopte el Acuerdo respectivo, el Alcalde municipal o el respectivo gobernador quedará facultado para expedir el Acto Administrativo que contenga el contenido de la licencia social.

ARTICULO 10. LICENCIAMIENTO SOCIAL Y LICENCIAS AMBIENTALES. El proceso de licenciamiento social no reemplaza ni sustituye los mecanismos establecidos para el proceso de licenciamiento ambiental. Los procesos obtención de licenciamiento ambiental no se verán interrumpidos ni suspendidos por el proceso de licenciamiento social. En todo caso los contenidos de la licencia ambiental serán incorporados en la discusión del proceso de licenciamiento social.

ARTÍCULO 11. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

ROY BARRERAS

Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo primero de la Constitución Política, establece que Colombia es una República democrática, y es a su vez este principio democrático uno de los corolarios definitorios del Estado social de Derecho, cuando se determina desde el punto de vista cualitativo. Así las cosas para la materialización eficaz de este principio la misma Carta Política, ha establecido una serie de derechos y mecanismos que pueden utilizar los ciudadanos para la toma de las decisiones más importantes que los afectan.

En desarrollo de estos derechos, el constituyente del 91, consagró en los artículos 40 y del 103 al 106, los principales derechos políticos y los mecanismos de democracia directa, que le imprimen a la democracia colombiana el carácter de democracia ya no representativa sino ahora participativa.

Dentro de estos mecanismos se debe destacar para efectos de esta iniciativa el derecho a “Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley” y las consultas populares.

Las consultas populares, ha sido uno de los mecanismos de participación democrática más utilizados en Colombia, en el año 2001 el entonces Alcalde de Bogotá Enrique Peñalosa le consultó a los ciudadanos si estaban de acuerdo con que el primer jueves de febrero la ciudad estuviera libre de vehículos, en las urnas ganó el sí y desde ese momento cada año en Bogotá hay un día sin carro por decisión popular.

Desde el año 2013, diferentes municipios en los que se realizan actividades de economía extractiva han realizado consultas populares para prohibir actividades mineras y de explotación petrolera, sin embargo, no en todos los casos ha sido vinculante la decisión ciudadana, por diferentes razones, que van desde unos derechos adquiridos por la compañía a través de unos compromisos del Estado

colombiano – caso Piedras Tolima-, hasta una indebida elaboración de la pregunta objeto de la consulta – caso Cajamarca Tolima.

Es por esto, que esta iniciativa propone que los proyectos de alto impacto no solo ambiental sino también social, sean consultados a la comunidad mediante un proceso de licenciamiento, en el que participen todas las partes involucradas en el proyecto, se hagan las propuestas pertinentes, y se tome una decisión concertada, en pro de garantizar el interés y bienestar generales.

La decisión que surja de ese proceso de licenciamiento social se formaliza mediante acuerdo municipal o distrital o a través de una ordenanza departamental y esta decisión a su vez puede ser objeto de refrendación popular, de tal suerte que la participación de la ciudadanía pueda tener el efecto esperado antes de la puesta en marcha de los proyectos de alto impacto y no durante su ejecución.

Al respecto Benjamin Barber, establece la existencia de mecanismos en una “democracia fuerte” y determina al respecto *“en este espacio la ciudadanía es una relación dinámica entre extraños que se transforman en vecinos cuyo sentido de lo común se deriva de una conciencia expansiva. En la democracia fuerte no se expresa –como en el sistema representativo- la aguda distinción que separa al gobierno de la ciudadanía, por lo tanto los vínculos cívicos no son ni verticales, ni adyacentes, sino circulares y dialécticos. Los individuos se involucran en el gobierno a través de la participación en las instituciones comunes de autogobierno y se comprometen entre unos y otros en virtud de su responsabilidad compartida en política”*.

En este sentido el licenciamiento social y el uso de uno de los mecanismos de participación democrática más utilizados por los ciudadanos, permitirán garantizar la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, bajo esquemas deliberativos con las autoridades del orden departamental o municipal y las compañías o empresas interesadas en los proyectos a adelantarse.

Este proyecto de ley estatutaria propone también dos importantes reformas al mecanismo de revocatoria del mandato y consiste en establecer la competencia de la Autoridad Electoral, para definir una fecha exacta para la realización de todas las revocatorias del mandato que soliciten los ciudadanos con los requisitos establecidos en la Ley 1757 de 2015, de tal suerte que la Registraduría Nacional del Estado Civil prepare por una sola vez, para todo el País, toda la logística necesaria para que los ciudadanos acudan a las urnas en cada departamento, municipio o distrito, que así lo haya solicitado.

Antes de la entrada en vigencia de la Ley 1757 de 2015, entre el año 1996 y 2014 se llevaron a cabo ciento catorce procesos de revocatoria del mandato, en las urnas ninguna de estas revocatorias obtuvo el umbral aprobatorio requerido.

En lo corrido de este año se han convocado 107 revocatorias del mandato, de las cuales siete han sido votadas en las urnas, ninguna ha alcanzado el umbral de participación requerido y cuatro están con fecha para votación.

Todos estos procesos de revocatoria, realizados en diferentes fechas, le cuestan al país \$98.353.000.0000 y el único resultado obtenido ha sido una baja participación ciudadana.

Desde el año 2004, la Corte Constitucional ha mantenido una línea jurisprudencial uniforme en relación del mecanismo de la revocatoria del mandato y al respecto ha dicho lo siguiente:

Sentencia C-011-04 “Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En otras palabras, en el nuevo esquema filosófico de la Carta el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre dos elecciones -como en la democracia representativa-, sino

que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido -propio de la democracia participativa-. El ciudadano no se desentiende de su elección.”

Es por esto que a pesar de lo nada operativo que ha sido este mecanismo, se deben buscar herramientas legales que permitan que el mismo se torne eficaz.

Finalmente, es importante recordar que el punto 2.2.6 del Acuerdo Final del Teatro Colón establece:

“La promoción de buenas prácticas de planeación participativa es clave para la profundización de la democracia en Colombia, en especial en el marco de la implementación del presente acuerdo en las regiones que requerirá de la movilización y participación activa y eficaz de la ciudadanía. Con el objetivo de fortalecer la participación en la elaboración, discusión, seguimiento de la ejecución y evaluación de los procesos de planeación y presupuestación, y promover su incidencia en las decisiones administrativas (...).”

Es así como este proyecto de ley consagra los primeros mecanismos que se deben implementar para lograr este propósito a través de los procesos de licenciamiento social y el dinamismo de dos de los mecanismos de participación democrática.

Cordialmente,

ROY BARRERAS

Senador