

# Hacia una democracia participativa

*Jorge Gustavo Munévar Mora*<sup>72</sup>

Artículo recibido: 2011/05/15  
Artículo aprobado: 2011/06/20

## Introducción

Uno de los temas de mayor consenso en la Carta Constitucional de 1991, está el de la participación (art. 1º C.P.) establece que un fin esencial del Estado es el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación...” (art. 2 C.P.). Dentro de estos fundamentos es claro que el nuevo ordenamiento jurídico se basa en la soberanía popular y en la democracia participativa; la pretensión es que el pueblo pueda ser el responsable de su propio destino; quien establezca su camino; el derrotero de sus propios intereses; los de la comunidad y los de la sociedad en general.

La participación, tiene una doble connotación: es un derecho del ser humano y a la vez se constituye como un deber. “En este nuevo estilo de democracia, el ciudadano está llamado a tener parte activa en el gobierno de su país mediante y diversos y múltiples medios de elección, consulta, control, vigilancia e impulso”<sup>2</sup>.

La democracia está ligada a la participación; es el nivel de participación ciudadana lo que garantiza y legitima una verdadera democracia; la Constitución estipula que la soberanía reside única y exclusivamente en el pueblo y que de él emana el poder público. El Estado tiene como finalidad, entre otras, propiciar que la ciudadanía sea consciente

<sup>1</sup> Abogado, investigador, profesor universitario, magister en educación superior, asesor de la Asamblea Nacional Constituyente, miembro de la Comisión Especial Legislativa.

<sup>2</sup> Córdoba Triviño, Jaime. “Carta del Defensor”. En: Revista Su Defensor N° 8, Bogotá, Marzo de 1994.



de su poder y su responsabilidad promoviendo y facilitando la participación. No obstante, durante estos últimos veinte años, los líderes políticos y el pueblo en general no han asumido esta responsabilidad.

Los colombianos deben entender que la indiferencia y el individualismo frente a los problemas, han llevado a la sociedad a niveles altamente deplorables. Por otro lado, el Estado Colombiano no ha logrado cumplir con los fundamentos constitucionales que pretenden construir una nación mejor. La tradición política y estructural de Colombia ha sido la de la representatividad como la forma de hacer democracia. La Constitución del 91, plantea la participación popular como la forma más efectiva de hacer una democracia real.

Se requiere un cambio en la cultura política, pero este proceso no es fácil; dado que la visión del país sigue siendo, no sin razón, la de un país violento. La corrupción y la impunidad están a la orden del día; la política sigue estando influenciada por los dineros del narcotráfico; la lucha guerrillera y la injerencia de los grupos armados irregulares como los paramilitares y las llamadas bandas criminales o “bacrim” dificultan en amplios sectores de la población el ejercicio democrático; además la tradicional discriminación, exclusión y desigualdad desarticulan la sociedad colombiana.

Esto ha generado secuelas en la actitud con que la sociedad enfrenta la participación política. Como lo expresó en su momento el Defensor del Pueblo Jaime Córdoba Triviño: “Algunos se abstiene de participar porque, largos años de frustraciones y desencantos los han vuelto políticamente escépticos. Otros no participan por culpa de la ignorancia. Hay quienes rechazan la participación por pereza o por egoísmo y no faltan los que



se marginan de ella por desconfianza o por miedo”<sup>3</sup>

No obstante hay que reconocer un avance en la cultura de la participación política; la búsqueda de la paz y el reconocimiento de la diversidad y la pluralidad nacional ha comenzado a cambiar, pese a las tendencias absolutistas y caudillistas que han permeado a la sociedad en la última década.<sup>4</sup>

Al Estado le corresponde educar, formar, promover y estimular al pueblo, para que asuma la tarea de participar y comprometerse en la transformación nacional. La clase política no parece estar interesada en esta labor, se siente más cómoda en continuar con la representatividad sin más control que el de sus propios intereses y deseos. Se requiere que los entes estatales difundan la participación en todos los niveles sociales. Además, se requiere un nuevo liderazgo que represente de manera efectiva a grupos sociales claramente definidos, con intereses y necesidades específicas, consolidando la participación y el reconocimiento de la soberanía popular.

La Constitución de 1991, en el título IV, capítulo I: de las formas de participación democrática, le otorga a los colombianos una estructura normativa, que les permite pasar

3 Carta del Defensor, *Ibidem*

4 Muñoz Lozada, María Teres. *Democracia y Participación Ciudadana: El nuevo orden Constitucional y Legal. Viva la Ciudadanía*. Universidad Pedagógica Nacional, página 7.



de una democracia representativa a una participativa.

## LEGISLACION REGLAMENTARIA

La nueva constitución les otorga a los colombianos una estructura normativa que les permite ejercer la democracia de manera directa. Sin embargo, la ley estatutaria 134 de 1994<sup>5</sup>, que reglamenta estos principios estableció requisitos que en lugar de promover la participación política, la desestimula agregando procedimientos, controles y limitaciones que entran el ejercicio democrático de los ciudadanos. La ley reglamenta los diferentes mecanismos establecidos en el artículo 103, título IV, capítulo 1 “de las formas de participación democrática”.

### La Iniciativa Legislativa

Esta ley en su artículo 2, reglamenta la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, este mecanismo rompe con la tradición de que sólo en el Congreso pueden tener origen las leyes, con la iniciativa legislativa se le da derecho político a un grupo de ciudadanos a presentar proyectos de ley ante el Congreso, Ordenanzas ante las Asambleas Departamentales, Acuerdos ante los Consejos Municipales y Distritales y de Resoluciones ante las Juntas Administrativas Locales. Los requisitos que deben cumplir las organizaciones sociales, de constituir promotores y voceros, el proceso de recolección de firmas, tienen exigencias y formalidades que son supervisadas por la Registraduría del Estado Civil y este

proceso se da sólo como el primer paso para la inscripción de la iniciativa legislativa, con los demás requisitos se dejan pocas posibilidades para la aplicación efectiva de este mecanismo, pues los costos para su ejecución se tornan muy altos; hasta el día de hoy la aplicación de este mecanismo ha sido casi nula, como lo explica la Corporación Centro de Estudios Constitucionales – PLURAL- “salvo la ley antisequestro de iniciativa popular, los procesos adelantados no han logrado llegar al momento de la votación, en algunos casos como el de la iniciativa popular para la expedición del estatuto de trabajo, el Congreso no se ha ocupado de este tipo de iniciativas. El apoyo del Estado para la organización, promoción y capacitación de las organizaciones sociales que dispuso el artículo 103 de la Constitución ha sido nulo”<sup>6</sup>.

### El Referendo

El otro mecanismo que haría más eficiente la voluntad popular es el referendo, que es la convocatoria que se le hace al pueblo, para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no, una norma ya vigente (Artículo 170 de C.P.); por tanto, hay referendos derogatorios y referendos aprobatorios, además pueden ser de orden nacional, regional, departamental, distrital, municipal y local. Para la convocatoria del referendo se requiere de mínimo el 10% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral.

Existe el referendo de orden constitucional definido el artículo 378 de la Carta, por medio del cual se somete a referendo un proyecto de reforma constitucional de iniciativa

5 Ley 134 de 1994, “Por medio de la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana” Ministerio de Gobierno – Empresa Colombiana de Petróleos, Bogotá, 1994

6 Corporación Centro de Estudios Constitucionales – PLURAL-, Boletín 15 años, La Constitución es el Camino, Julio 2006.



gubernamental o de un grupo de ciudadanos que no puede ser menor al 5% del censo electoral. El acto legislativo, ley, ordenanza, acuerdo o resolución local aprobada por el referendo será sancionado por el presidente, gobernador o alcalde, según la competencia del referendo.

En síntesis la reglamentación de los referendos presenta muchas dificultades para su aplicación, la sola recolección de firmas requiere una logística que significa altos costos para su realización, la ley reglamentaria de este mecanismo permite que se pueda vulnerar o despreciar la voluntad popular y aún el Presidente de la República, puede suspender el referendo cuando la Nación se encuentre en estado de excepción.

En los últimos años, este mecanismo ha sido importante en la reforma de la constitución, se ha intentado en siete ocasiones y solamente en dos ocasiones, de origen gubernamental, se ha logrado llegar al proceso de votación; el entonces presidente Uribe pretendió una reforma política vía referendo, pero fracasó; no obstante, algunos de sus simpatizantes intentaron la reelección inmediata para un tercer periodo, pero la Corte Constitucional, declaró inconstitucional el proceso de este referendo, de no haber sido así, se hubiera logrado el objetivo, rompiendo el orden constitucional y el equilibrio de poderes; esto demuestra que con un mecanismo de participación, el pueblo puede ser manipulado por un líder populista o caudillista.

### La Consulta Popular

Con este mecanismo se pretende consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional, departamental, distrital, municipal y local propuesto por el ejecutivo; en este sistema se propone un tema a consideración



del pueblo para que se pronuncie y esa decisión adoptada se torna obligatoria; no se podrá hacer consulta sobre temas que impliquen modificación a la Constitución política, sin embargo si trata de consultar sobre la conveniencia o no de una asamblea constituyente, el Congreso de la República deberá aprobar una ley al respecto con la mayoría de los miembros de una y otra cámara.

La Constitución establece los casos en que las decisiones deben ser tomadas con el aval del pueblo a través de la consulta; cuando se pretende crear un nuevo departamento (Art. 297 C.P.), en la conformación de áreas metropolitanas y la vinculación de municipios a éstas (Art. 319 de C.P.) y para el ingreso de un municipio a una provincia (Art. 321 de C.P.).

La consulta se ha aplicado con relativa eficacia; hasta el 2006, se habían intentado 22 consultas populares a nivel municipal: la primera, de las cuales se efectuó en el municipio de Aguachica, Cesar, para convertirlo en un municipio modelo de paz; Santa Marta, Villanueva y San Juan del Cesar hicieron el mismo intento pero no alcanzaron la votación necesaria; en Fonseca, se logró el objetivo. Se efectuaron consultas para crear municipios o pertenecer a uno nuevo, también para conformar áreas metropolitanas y en otros



casos de carácter administrativo y de infraestructura<sup>7</sup>.

### Revocatoria del Mandato

Este es uno de los mecanismos de participación directa más importante, es el instrumento que permite la real democracia participativa; con este derecho, la ciudadanía podrá dar por terminada la gestión de un alcalde o de un gobernador.

La reglamentación de la Ley, establece inicialmente los mismos requisitos que para presentar una iniciativa legislativa y normativa, se requiere un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, sólo se podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o de un alcalde; por este mecanismo no se podrá revocar el mandato de un Presidente de la República; además exige, como requisito, que sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente.

Este mecanismo sólo procede, cuando haya transcurrido no menos de un año contado a partir de la posesión del respectivo mandatario. La revocatoria del mandato sería aprobada cuando así lo decida el 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre y cuando este número no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario.

Este importante instrumento que se complementa con la instauración del voto programático, establece una nueva relación entre

los electores y los elegidos y fundamenta la soberanía popular y la democracia participativa, haciendo indispensable que todo candidato presente un programa de gobierno que permita ejercer un control por parte de la ciudadanía, es sobre el programa del candidato, sobre sus propuestas de gestión o de gobierno, que se puede juzgar la actividad del elegido y posibilitar la acción revocatoria por parte de los electores; lo anterior en desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política.

La ley reglamentaria establece que sólo después de un año de gestión se puede intentar la revocatoria, restringiendo la soberanía popular, otra limitación es que sólo pueden ejercer este mecanismo quienes hayan participado en la elección del respectivo mandatario, dejando por fuera a aquellos que se abstuvieron de votar y desconociendo el derecho de oposición de quienes no encontraron en un candidato y en particular en el elegido el representante de sus intereses. Si bien es cierto, existe la alternativa de votar en blanco, se debería permitir a los ciudadanos de la respectiva circunscripción ejercer este mecanismo dado el alto porcentaje requerido para la aprobación de la revocatoria.

Para la solicitud de la revocatoria, se exigen las razones que la motivan, que pueden ser la insatisfacción general de la ciudadanía o el incumplimiento del programa de gobierno; además, el informe de solicitud de revocatoria debe ser aprobado por el registrador del estado civil respectivo, desconociendo la soberanía popular y dificultando aún más el trámite del mecanismo. Otra dificultad en el mencionado proceso está dada por el hecho de que si el resultado de la votación no permite la revocatoria, el pueblo no podrá volver a intentarlo en lo que resta del periodo del mandatario, otorgando una especie de



7 Corporación Centro de Estudios Constitucionales – PLURAL-, Boletín 15 años, La Constitución es el Camino, Julio 2006.

blindaje que no le permite a los ciudadanos pronunciarse sobre hechos que ocurrieran posterior a la fallida revocatoria, violando la soberanía popular y por lo tanto, dejando al mecanismo como ineficaz.

Se han intentado alrededor de 30 revocatorias del mandato de alcaldes entre el 26 de Mayo de 1996 y el 18 de Diciembre de 2005, y ninguna de estas ha resultado exitosa por no haberse logrado los requisitos necesarios y en particular el umbral necesario de participación exigida por la ley. Esto demuestra que la reglamentación legal estableció tantas dificultades para la revocatoria que se ha hecho casi imposible lograr que este mecanismo sea efectivo para el control ciudadano de los mandatarios, rompiendo el principio de la democracia participativa.

### **El Plebiscito**

Con este mecanismo el Presidente de la República, podrá convocar al pueblo para que se pronuncie sobre las políticas del ejecutivo, que no requieran aprobación del Congreso; se exceptúan: lo relacionado con los estados de excepción, la duración del periodo constitucional del presidente y la modificación de la Constitución por medio de este mecanismo.

La ley puso límites, para evitar que el plebiscito pueda propiciar abusos de poder del presidente y cierra la puerta para legitimar actitudes dictatoriales y romper el estado de derecho por esta vía. Se busca que el pueblo pueda apoyar o rechazar una decisión del presidente involucrando a la ciudadanía en temas de importancia nacional.

Este mecanismo no ha sido utilizado por los gobernantes, tal vez, porque tiene el mecanismo vía congreso para lograr sus decisiones y porque la ley exige que el plebiscito sería aprobado con la mayoría del censo

electoral, votación que con excepciones ha sido muy difícil de conseguir en Colombia.

### **El Cabildo Abierto**

El cabildo abierto es un instrumento que obliga a los consejos municipales o distritales y a las juntas administrativas locales, a desarrollar por lo menos en dos sesiones ordinarias, en cada periodo este mecanismo, en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten ser estudiados y sean competencia de la corporación respectiva.

La petición deberá ser presentada por un número no inferior al 5 por mil del censo electoral, de la respectiva circunscripción electoral, con 15 días de anticipación a la fecha de iniciación del periodo de sesiones. Podrá tratarse cualquier tema de interés de la comunidad pero se excluyen los proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo.

La corporación correspondiente hará difusión del evento, para ello se ordenará la publicación de las convocatorias en un medio de comunicación idóneo. Podrán asistir al cabildo todas las personas que tengan interés en el asunto, pero sólo podrán tener voz en la corporación el vocero de quienes solicitaron el cabildo abierto y quienes se inscriban a más tardar con 3 días de anticipación a la realización del evento y deberá presentar un resumen escrito de su intervención.

Con toda esta reglamentación y con estas exigencias, la aplicación del cabildo abierto pierde su eficacia, restándole poder a su iniciativa, además, en cada sesión se podrán tratar todos los temas inscritos por los interesados, dejando poco espacio para la profundización de temas importantes; la







obligación de presentar un escrito por parte de los interesados limita la participación de algunos ciudadanos iletrados en las convocatorias y restringe el debate de los temas a lo que ha sido presentado por escrito. Además, la obligatoriedad de los debates de los cabildos abiertos queda limitada a una respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas por parte de la respectiva corporación, dejando este mecanismo como un mero buzón de quejas y sugerencias.

Cuando se trate de asuntos relacionados con inversiones públicas, la respuesta de la corporación deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes; la soberanía popular se elimina con estos planteamientos.

Cuando se requiere, por parte de los promotores del cabildo o por los voceros, citar a funcionarios municipales o distritales para que respondan sobre los hechos relacionados con el cabildo, es la corporación la que aprueba o no, la asistencia de dichos funcionarios.

Las organizaciones civiles podrán participar de la convocatoria pero no se reglamentó dicha participación, ni se le dio fuerza de acción. En conclusión, las solicitudes y requisitos hechos por los ciudadanos a través de este mecanismo no tienen una fuerza obliga-

toria, sino que se pueden diluir fácilmente en el procedimiento y los requisitos exigidos en su ejecución dejando de lado, nuevamente, la soberanía popular y colocando la participación ciudadana como un asunto de trámite.

## OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN

La Constitución de 1991, amplía el concepto de la democracia participativa, no sólo a la actividad proselitista y partidista, sino a casi todos los campos importantes de la actividad nacional; por lo tanto, la participación debe ser entendida de manera amplia, no sólo en la conformación, ejercicio y control del poder político sino en la aplicación de los derechos y garantías que la constitución le otorga al ciudadano y a las organizaciones civiles para que de manera directa puedan hacer efectiva la democracia participativa.

### Defensa de los derechos humanos

La constitución estableció mecanismos de protección y aplicación de los derechos como la Acción de Tutela, que permite a las personas accionar ante los jueces en defensa de sus derechos fundamentales; éste es tal vez el instrumento de mayor impacto de transformación de la cultura ciudadana en relación con la justicia colombiana, pues acercó a la justicia al pueblo, permitiéndole una acción de protección efectiva (Art. 86 C.P.). Otro importante mecanismo permite a toda persona acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo a través de la acción de cumplimiento (Art. 87 C.P.).

Para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, el ambiente, la libre compe-



tencia económica y otros de similar naturaleza definidos en la constitución, se aplicarán las acciones populares (art. 88 C.P.).

Además de lo consagrado en los anteriores artículos, la Constitución estableció que la ley deberá reglamentarlos demás recursos, las acciones y procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas (art. 89 C.P.).

### **La aplicación de la justicia**

En este campo, se presenta una nueva modalidad que permite que los particulares puedan ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad (Art. 116 C.P.).

La creación de las jurisdicciones especiales también es una ampliación a la participación ciudadana, como lo reglamentado para la jurisdicción indígena (Art. 246 C.P.). La creación de la justicia comunitaria a través de los jueces de paz, que se encargan de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios según el Art. 247 de la C.P., puede ser ejercida por cualquier ciudadano de reconocido prestigio en la comunidad.

### **La administración pública**

En la administración pública también hay espacios para la participación ciudadana y en particular para la vigilancia de la gestión del estado y los resultados en los distintos niveles de la administración pública, según el Art. 270 de la C.P., quedando sujeto a la legislación reglamentaria sobre el tema.

### **La participación de la mujer**

La constitución abre un espacio a la participación de género, cuando en su Artículo 40 numeral 7 de la C.P., ordena la participación efectiva de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública.

### **La participación juvenil**

El Estado y la sociedad, deben garantizar la participación activa de los jóvenes en las organizaciones públicas y privadas que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud (Art. 45 C.P.).

### **En los servicios públicos**

La Constitución estableció, que los servicios de salud se organizarán de forma descentralizada, con niveles de atención y con la participación de la comunidad (Art. 49 C.P.); además el estado promoverá la vivienda digna y facilitará las formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda (Art. 51 C.P.). A sí mismo, se establece que la comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación (Art. 68 C.P.).

Como complemento a la finalidad del Estado en los servicios públicos, la constitución establece que la ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten servicios públicos (Art. 369 C.P.).

### **En la creación normativa**

Además de los mecanismos de iniciativa legislativa y normativa ya enunciados, las organizaciones de consumidores y usuarios





podrán participar en el estudio de las disposiciones que regulan el control de la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad (Art.78 C.P).

### **En los entes territoriales**

En este campo la Constitución plantea nuevas formas de participación democrática, donde el ciudadano puede ejercer este derecho cuando en cada una de las comunas o corregimientos se puedan establecer juntas administradores locales de elección popular, para la elaboración de planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas, lo mismo que, la de vigilar y controlar la prestación de servicios, formular propuestas de inversión, entre otras (Art.318 C.P); la Constitución determina la participación de las comunidades indígenas en la conformación y el gobierno de sus respectivos territorios (Art. 329-330 C.P). En general se asegura, por norma constitucional, la participación ciudadana en los asuntos públicos locales.

### **En la implementación de los planes de inversión nacional**

La Constitución estipula que a la ley le corresponde determinar los procedimientos de

elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, y determinará los procedimientos para hacer efectiva la participación ciudadana en la discusión de planes de desarrollo (Art. 342 C.P).

### **En el sistema económico**

Se hace obligatoria la participación ciudadana en la actividad económica, además se establecen los estímulos para que los trabajadores puedan participar en la gestión de sus empresas (Art.57 C.P). Se obliga al estado, en el evento de privatizar sus empresas, a tomar medidas para democratizar la propiedad, ofreciendo a sus trabajadores, a las organizaciones sociales y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a ellas (Art. 60 C.P); este derecho se hace extensivo a los trabajadores agrarios, con el objeto de promover el acceso a la propiedad de la tierra (Art. 64 C.P).

### **En cuanto al medio ambiente**

Para la protección y el cuidado del medio ambiente, la constitución estableció garantías para que por medio de una reglamentación legal, la comunidad pueda participar en las decisiones que puedan afectarlo (Art. 79 C.P)

---

✖

