

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

CARLOS AURELIO HIGGINS ECHEVERRÍA*

RESUMEN

Desde hace más de un siglo Colombia ha tenido una inestabilidad constitucional. Ello se puede palpar –por así decirlo– en las ocho grandes reformas que tuvo la centenaria constitución de 1886 del presidente Núñez. Y no se habla de inestabilidad constitucional, a pesar de los tantos hechos violentos que la estremecieron, incluido un golpe de estado, ni porque se haya visto amenazado el establecimiento, sino porque la constitución sufre de manera constante enmiendas, que cambian su rumbo y le hacen perder la esencia. En este orden de ideas, nació la constitución de 1991, frente a la cual cabe preguntar ¿existe una verdadera democracia participativa en nuestro país, que permita que la gente del común participe en la toma de sus propias decisiones?

Palabras clave

Colombia, Democracia participativa, Desarrollo, Historia, Asamblea Nacional.

ABSTRACT

Colombia has had a constitutional instability for more than a century. This is palpable –so to speak– in the eight major reforms that had the 1886 constitution centennial of president Núñez. And we do not talk about constitutional instability, despite the many violent events that shooked, including a *coup d'état*, nor because they have been threatened the establishment, but because the constitution constantly suffers amendments, which change their direction and they lose the essence. In this vein, the 1991 constitution was born, against which we must ask is there a true participatory democracy in our country, which allow ordinary people participate in making their own decisions?

Keywords

Colombia, Participatory democracy, Development, History, National Assembly.

Recibido: Febrero 19 de 2013

Aceptado: Abril 17 de 2013

* Abogado y docente escritor, Universidad del Atlántico.

A pesar de que la constitución de Colombia ya tiene 20 años de vigencia, los mecanismos, diferentes al voto, como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, y la constitución de nuevos partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, sin lugar a dudas, le proporcionan al conglomerado social colombiano nuevos retos y caminos en su búsqueda constante por encontrar un mejor mañana en la férrea defensa de sus intereses. Todos estos matices, más nuestro pensamiento en torno al tema de la democracia participativa, van a permitir a las personas estudiosas del quehacer político y de la historia plantearse nuevas inquietudes investigativas a partir de los desarrollos conceptuales de la investigación.

La democracia participativa en Colombia merece este y todos los estudios posibles más, cuando somos de la posición que en el país es solo formalidad, antes que realidad social. Por eso, estamos en pañales y lejos de validar logros significativos en este aspecto vital del trasegar de los pueblos modernos. La realidad nos desborda posiblemente por falta de conciencia social de la clase dirigente, o por la simple posición que históricamente tomamos los ciudadanos del común, los académicos y los cuasi líderes de estómago que son los que más daño le hacen a la democracia participativa del deber ser, no a la participativa con intereses mezquinos que es la que pulula en el medio.

Hay que plantar la semilla. El camino es duro, pero no imposible aunque haya más enemigos que adeptos en estos nobles propósitos. No más basta con conversar con cualquier parroquiano para comprobar esta dura realidad. De ahí que los amantes de la democracia en todas sus manifestaciones debamos defender con claridad e inteligencia la libre determinación de los pueblos.

Es de nuestro parecer que Colombia desde hace más de un siglo ha tenido una inestabilidad constitucional. Ello se puede palpar –por así decirlo– en las ocho grandes reformas que tuvo la centenaria constitución de 1886 del presidente Núñez. Y no se habla de inestabilidad constitucional, a pesar de los tantos hechos violentos que la estremecieron, incluido un golpe de estado, ni porque se haya visto amenazado el establecimiento, sino porque la constitución sufre de manera constante enmiendas, que cambian su rumbo y le hacen perder la esencia. En este orden de ideas, nació la constitución de 1991, luego de una época violenta –fines de los años 80– donde los diferentes actores armados como guerrilla, paramilitares y carteles narcoterroristas marcaron la sangrienta senda, que de una u otra forma, desembocó en la realización de una Asamblea Nacional Constituyente, y la posterior redacción de una nueva norma de normas, donde se tuvo en cuenta el pluralismo en todas sus formas, la diversidad étnica, la libertad de cultos, el libre desarrollo de la per-

sonalidad, y donde además se fijaron las pautas para el tránsito de una democracia representativa a una democracia participativa.

Sin embargo, vale la pena preguntarse, si existe una verdadera democracia participativa en nuestro país, y si de algo ha servido para que la gente del común participe en la toma de sus propias decisiones. Pues bien, es aquí donde nos detendremos para analizar el fenómeno y tratar de dar explicaciones al respecto. Por eso, nos preguntamos si ¿existe realmente en Colombia democracia participativa desde su inclusión en la constitución política de 1991?

Contexto histórico y recorrido de la democracia participativa

El periodo de tiempo comprendido entre 1970 y 1990 (dos décadas) estuvo plagado, como otrora años, por el síndrome trágico de la violencia. La multiplicidad de actores armados –guerrilla (EPL, M-19, ELN, FARC y otras), grupos de autodefensas o comúnmente denominados paramilitares, delincuencia organizada, y poderosos carteles de la droga de Medellín y de Cali– marcó un hito negativo en la reciente historia de nuestra República, y de paso, debilitó los cimientos del establecimiento con acciones descarnadas y bárbaras, y mantuvo en estado de zozobra y pánico a la población civil.

De los movimientos guerrilleros, el

M-19 fue el protagonista del robo de la espada de Bolívar en la toma a la Quinta de Bolívar (enero 17 de 1974); del secuestro de José Raquel Mercado (febrero de 1976), presidente de la Confederación de Trabajadores de Colombia, y de su muerte el día 19 de abril del mismo año; del robo de las armas del Cantón Norte en Usaquén (diciembre 31 de 1978); de la toma por 61 días a la Embajada de República Dominicana (febrero 27 de 1980); del secuestro del líder conservador y candidato a la presidencia Álvaro Gómez Hurtado (mayo 29 de 1988); de la sangrienta toma al Palacio de Justicia (noviembre 6 de 1985), donde murieron 98 personas, incluidos, magistrados, consejeros de estado, servidores judiciales, empleados y visitantes del Palacio de Justicia. Los crueles hechos culminaron 27 horas después con la denominada retoma del Palacio, es decir, el 7 de noviembre, dejando una estela de sangre, llanto, luto, fuego y una herida irrestañable.

Por su parte, el *Cartel de Medellín*, un grupo exportador de cocaína, conformado por Pablo Escobar Gaviria, Gonzalo Rodríguez Gacha, Carlos Lehder Rivas y los hermanos Jorge Luis, Juan David y Fabio Ochoa Vásquez, sembró de terror el suelo colombiano en la década de los años 80, buscando a toda costa presionar al gobierno para que aboliera la extradición constitucional de colombianos rumbo a los Estados Unidos. Magnicidios como los del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, del candi-

dato a la presidencia Luis Carlos Galán Sarmiento; del director del diario *El Espectador* Guillermo Cano Isaza; de los candidatos de la UP Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo Ossa, y del candidato de la AD M-19 Carlos Pizarro; atentados como la bomba al avión de Avianca el 27 de noviembre de 1989, que dejó 107 muertos; el de la bomba al DAS en Bogotá el 6 de diciembre de 1989, que arrojó 70 muertos; y homicidios a jueces, magistrados, y miembros de la fuerza pública –un coronel y centenares de policías– son los hechos más relevantes que se le atribuyen a este engendro de la maldad que desestabilizó a toda una nación.

El lema del *Cartel de Medellín o de los Extraditables* –como se autodenominaron– era la preferencia de una tumba en Colombia a un calabozo en los Estados Unidos. De ahí la acometida de toda suerte de actos ominosos, encaminados a abolir constitucionalmente la extradición de nacionales colombianos al país del Norte. Incluso, extraditado Lehder, y abatido Rodríguez Gacha, dos de los más temidos miembros del Cartel, era tan evidente la presión de Escobar, que un movimiento nacional estudiantil, asfixiado por tanta violencia, ideó la Séptima Papeleta, que consistía en preguntarle al pueblo en forma de Plebiscito si estaba de acuerdo con votar para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, y de este modo, reformar la constitución política de Colombia. El resultado, lógicamente,

fue abrumador por el “Sí” en las elecciones presidenciales del 27 de mayo de 1990.

Al tocar, a nuestro juicio, los antecedentes sociopolíticos de la Asamblea Nacional Constituyente, que finalmente dieron como resultado la constitución de 1991, necesariamente debemos hacer un análisis de constitucionalidad de un histórico caso de la reciente vida política de Colombia, la cual ha estado signada por factores perturbadores del orden público, como la violencia que siempre la ha azotado. El decreto 1038 de 1984 declaró turbado el orden público nacional y por consiguiente implantó la medida de estado de sitio en todo el territorio colombiano, consagrada en la constitución nacional, vigente para la época, es decir la de 1986.

La Séptima Papeleta convocaba a una Asamblea Nacional Constituyente, con el apoyo de diversas fuerzas políticas y sociales, evento que se fijó para el 9 de diciembre de 1990, pues esta facilitaría “*la reincorporación de grupos alzados en armas a la vida civil*”, básicamente el del M-19 que esgrimía como elemento fundamental la posible participación en una Asamblea Nacional Constituyente con el ánimo de reincorporarse a la vida civil y, por ende, deponer las armas.

A raíz de lo anterior, la Corte Suprema de Justicia dijo que había una “*clara relación de conexidad entre el decreto que se revisa y los motivos que de-*

terminaron la declaratoria de estado de sitio". Además manifestó que la lucha armada de los grupos guerrilleros y las fuerzas sociales marginadas desarrollan actos por fuera de la ley que conllevan a la anarquía y al caos del país. En síntesis, se hace necesaria una reforma estructural que les permita a los diversos actores del conflicto integrarse a la vida democrática institucional y poder alcanzar la tan anhelada y esquiva paz.

La medida tenía sustento en los constantes hechos de violencia que con frecuencia sacudían al país y lo tenían en delicada situación de inestabilidad. Es por eso que había que *"rediseñar dichas instituciones para ponerlas acordes con los tiempos modernos"*. Asimismo, integrar los diversos grupos sociales a la vida civil y *"conciliar intereses opuestos"* en la búsqueda permanente del consenso, *"el restablecimiento del orden público, a la armonía social, la convivencia ciudadana y sobre todo, la paz"*, con todo lo que esta implica. Cabe señalar que la conservación de la integridad de la constitución incluye la de la preservación de los valores referentes a la organización política, con el fin de evitar una ruptura del orden constitucional, es por eso, que por medios legales se permite la reforma de la carta para que la sociedad se sienta complacida. Es necesario precisar que hay tres elementos que configuran un estado: El territorio o país, el pueblo que lo habita o nación y el orden jurídico que lo organiza. En este orden de

ideas, mencionaremos al pueblo o nación, como el constituyente primario, y del cual emanan los poderes constitutivos o derivados (Art. 2 de la C.N. de 1886), de ahí que sea la voluntad del pueblo la que prime al momento de tomarse una determinación.

En el caso bajo estudio, la Corte declaró inexecutable un sinnúmero de medidas que implican restricciones al ejercicio pleno de la soberanía, menos la que convoca a la realización de una constituyente, porque el pueblo como constituyente primario así lo clama, y en definitiva lo que se persigue con la determinación es que se interpreten *"las necesidades y esperanzas de la Nación que tiene derecho a buscar nuevos caminos que garanticen un mejor proyecto de vida de normal convivencia, paz, libertad y justicia social"*.

Las normas que expida la Asamblea Nacional Constituyente tendrán carácter de permanentes, aunque sean el resultado de la declaratoria del estado de sitio, y de ninguna manera violan lo preceptuado en el inciso 7º del artículo 121 de la carta de 1986. Las normas del decreto no violan ningún precepto constitucional y por lo tanto, gozarán de pleno vigor, especialmente las relativas a la convocación, integración y organización de una Asamblea Nacional Constituyente. En el caso objeto de análisis y estudio, la Corte no puede inhibirse y declarar inexecutable la norma, por no hallarse frente a una demanda de inconstitu-

cionalidad, sino de la revisión oficiosa o forzosa de un decreto expedido en desarrollo del estado de sitio. Por otra parte, el plurimencionado decreto no está reformando la constitución, sino que la reforma va a resultar de las votaciones del 9 de diciembre de 1990 cuando el constituyente primario, es decir, el pueblo se manifieste abiertamente en las urnas y forme la Asamblea Nacional Constituyente, corporación que será la encargada de efectuar la reforma constitucional a la que se refiere la sentencia 59 de mayo 24 de 1990.

Según se desprende del análisis efectuado al documento objeto de estudio, la determinación tomada –por decirlo de alguna forma– obedeció al contexto de la época. Colombia siempre ha sido un país sitiado por la violencia que tiñe su suelo con el rojo de la sangre de muchos inocentes. Ello debido a la inequidad social y a los galopantes problemas en materia de salud, educación, vivienda, agua potable y trabajo. Estos elementos, y la secularización de la guerra entre liberales y conservadores, recrudecieron el conflicto, el que al compás de los años echó cada vez más raigambre y se agudizó. Surgió la guerrilla marxista de las FARC, que desbordó sus ideales y se convirtió en un grupo peligroso que secuestraba, mataba y traficaba con el lucrativo negocio de la droga. En todo este marco, nació el grupo guerrillero M-19, el que después de casi dos décadas de lucha armada, y de protagonizar la toma de la Embaja-

da de República Dominicana, el robo de la espada de Bolívar y de las armas del Cantón Norte en Usaquén, la muerte de su máximo jefe en combate en Cali, el asesinato de José Raquel Mercado, la toma sangrienta del Palacio de Justicia y el secuestro de Álvaro Gómez Hurtado decidió dejar las armas y regresar a la vida civil, pero en un marco más justo y equitativo. De ahí, que como ya se ha dicho antes, condicionara su desmovilización a la realización de una Asamblea Nacional Constituyente que le permitiera reformar la vetusta constitución y oxigenar el rumbo democrático de la nación.

De modo que la declaratoria de exequibilidad del decreto 1926 de 1990 se debió más que todo a razones de índole política, pues el país ansiaba de corazón poner fin al derramamiento de sangre para transitar por senderos de paz, sana convivencia, y sobre todo, libertad. La Corte –saliéndose de sus esferas– tal vez, por eso, *legisló* a favor del clamor popular y desbordó su cauce constitucional hasta parir el engendro que al final parió.

Sin embargo, el engendro no salió del todo malo, pues se cambió la centenaria constitución de 1886 y con ella nacieron a la vida jurídica nuevas instituciones como la Fiscalía General de la Nación y la Corte Constitucional, y se pasó de una democracia representativa a una democracia participativa, la que al menos en su espíritu preservaba el nuevo Estado Social de De-

recho en medio de tantos desafueros que a diario se cometen en un país ensombrecido por los constantes casos de aberrante corrupción. Además el mecanismo de la tutela sirvió de instrumento ágil y sumario para proteger los derechos fundamentales de las personas cuando se amenacen o resulten vulnerados.

El 8 de marzo de 1990, el Movimiento Revolucionario M-19, en cabeza de su comandante Carlos Pizarro León-Gómez, hizo entrega de las armas y se incorporó a la vida civil, luego de un breve proceso de negociación que se había iniciado en diciembre del año anterior. Uno de sus principales requisitos para firmar el armisticio era la creación de una Asamblea Nacional Constituyente para modificar la constitución, la que, a su juicio, no le daba espacio ni representación a las diversas minorías del país, ni permitía la creación y desarrollo de nuevos partidos. Entonces, se convirtió en el grupo político Alianza Democrática M-19.

A la par, el gobierno del presidente Barco negaba la realización de una consulta popular en las elecciones del 11 de marzo de 1990. Ante esto, se generó un Movimiento Estudiantil en todo el país, especialmente de las universidades públicas, para que la población tuviera la oportunidad de incluir una “Séptima Papeleta”, que le ordenara al ejecutivo la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente.

El 9 de diciembre de 1990, con una abstención del 70%, se realizaron las elecciones para la escogencia de miembros con destino a la Asamblea Nacional Constituyente, que finalmente se instaló el 5 de febrero de 1991. El rechazo a la corrupción, el hastío por la violencia secular y el narcoterrorismo fueron los detonantes que desembocaron al final en una nueva constitución política para la República de Colombia. Una suma de voluntades, razas, diferentes criterios y tendencias políticas dieron como resultado una constitución donde se pasa de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho (artículo 1°), es decir, donde se protege a las clases menos favorecidas sin perjuicio de que las autoridades públicas estén sometidas al imperio de la ley. En el mismo artículo 1° se pregona el tránsito de una democracia representativa a una democracia participativa con “*prevalencia del interés general*”.

Pero, ¿qué es una democracia participativa? Algunos especialistas en la materia han esbozado conceptos o aproximaciones en relación a este tema. Igor Ahedo Gurrutxaga y Pedro Ibarra Güell, en su obra *Democracia participativa y desarrollo humano*, se refieren a la necesidad de que los ciudadanos participen más en sus propias organizaciones o en los espacios públicos a la hora de formular sus demandas a las instituciones políticas.

Wikipedia define a la democracia par-

participativa como un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas. En la actualidad se manifiesta usualmente por medio de referendos o plebiscitos que los representantes elaboran como iniciativas de consulta, que luego los ciudadanos presentan a los representantes.

Juan Fernando Londoño en su libro *Control social y democracia* (Fescol, 1997) manifiesta que la democracia participativa... sería un proceso creciente de devolución a los ciudadanos de su capacidad de tomar decisiones por cuenta propia y no por interpuesta persona.

La Sentencia C-336/94 dice que el principio constitucional de la democracia participativa tiene operancia no solo en el campo de lo estrictamente político (electoral), sino también en lo económico, administrativo, cultural, social, educativo, sindical o gremial del país, y en algunos aspectos de la vida privada de las personas; y su objetivo primordial es el de posibilitar y estimular la intervención de los ciudadanos en actividades relacionadas con la gestión pública y en todos aquellos procesos decisorios incidentes en la vida y en la orientación del estado y de la sociedad civil.

Para Alejandro Guzmán Rendón en *Democracia participativa en Colombia: un sueño veinte años después*, la

democracia participativa es el modelo democrático con el cual todos los ciudadanos intentan justificar su lugar en el sistema como sujetos políticos, eliminando de este modo la exclusión del ámbito político a las personas que no ostentan ninguna representación política. Dice que, 20 años después, la esperanza comienza a volverse tenue, porque los ciudadanos continúan excluidos de los procesos políticos persistiendo el gobierno de las élites políticas.

Por su parte, la Sentencia C-585/95 reza que el principio de participación democrática expresa no solo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia. El concepto de democracia participativa no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos, consultas populares, revocación del mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios 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.

El sociólogo barranquillero Orlando Fals Borda, constituyente de 1991, en el ensayo titulado *La democracia participativa como eje constitucional*

dice que la Constitución de 1991 se distingue de las otras de América Latina y del tercer mundo, como pionera en la búsqueda estratégica de un nuevo tipo de sociedad, debido a la ideología de la participación democrática de diferentes fuerzas políticas, sociales y regionales. Y ello se reflejó en el artículo 103, donde se establecen las *“formas de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía”*, lo mismo que el estímulo a la sociedad civil, para el ejercicio de *“participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública”*. De igual modo, se garantizó el derecho a la fundación de nuevos partidos, movimientos políticos y organizaciones sociales. Según Fals Borda, el estado colombiano, teniendo en cuenta la inclusión del concepto de democracia participativa en la constitución de 1991, es hoy en día un ente descentralizado, más cercano al pueblo, donde este debe ejercer vigilancia y control sobre la gestión gubernamental a todo nivel, para castigar, revocar mandatos y estimular la eficiencia y la honestidad.

Pero una cosa es el texto y otra bien diferente su concordancia con la realidad. Es menester preguntarse si algunos aspectos más trascendentales de la vida política e institucional colombiana de los últimos 20 años se le han consultado al conglomerado que lo conforma. La respuesta es no. Entonces, por qué lo de democracia participativa. O tal vez, se denominó así a un simple sofisma que complacía la heterogeneidad de voces, etnias, grupos

políticos y regionales de la Asamblea Nacional Constituyente, cuya creación fue finalmente la constitución de 1991, el día 4 de julio.

La democracia debe partir necesariamente de los ideales de libertad, igualdad y diversidad en todas sus formas, para estar a tono con los retos políticos, económicos y sociales que el mundo globalizado impone. De ahí que sea menester construir, para que haya una verdadera democracia participativa, sujetos dotados de una plena conciencia ciudadana y con enormes deseos de materializarla con su puesta en práctica. Pero los ciudadanos soberanos, capaces de orientar las decisiones del quehacer diario, tienen pocas posibilidades de llevar a cabo sus empresas en una sociedad política absorbente, capitalista y hasta egoísta. Es poco o casi nada –por decirlo así– lo que pueden hacer ante el aparato avasallador del estado.

Solo existe una igualdad retórica ante la ley, pero no en la realidad material, como dijo El Tribuno del Pueblo Jorge Eliécer Gaitán, un humanista de corte socialista, que defendía al hombre por encima de todo, y quien partía de la realidad concreta de las cosas y no de los sueños ni de las quiméricas especulaciones. Manifestaba que la política *“es la más noble de las expresiones de los hombres que viven en sociedad”* y hacía una diferenciación entre el país político y el país nacional. Concebía al país político como el conformado por politiqueros con

fines clientelistas, inmediatos y electoreros, alejados en total forma de los problemas que aquejan a la comunidad. El país político o la oligarquía eran la misma cosa, pues esta “es la administración monopolizada por una minoría en beneficio de sus propios intereses y con la finalidad de su propia conservación de mando”. Al país nacional lo concebía como el representado por una política en grande, encaminada a resolver de fondo los problemas sociales con “hombres de inteligencia, que no marchen, que no se dobleguen” al envilecimiento moral y la degradante corrupción. Este país piensa en “su trabajo, en su salud, en su cultura”. Pues bien, las minorías clasistas –como dijo Gaitán– truncan el desarrollo de las democracias y les impiden el pleno ejercicio de sus derechos, principios, conciencia, libertades y distintos tipos de diversidad.

Por ello esbozaba que “los principios jurídicos, esa complicada y noble ciencia del Derecho, se relegan y olvidan cuando los intereses políticos lo requieren”. Vale más el interés mezquino, el politiquero, el particular, que las normas establecidas como mecanismo de equidad y justicia. “Nadie puede concebir la violencia como camino para engendrar el Derecho” –decía–. El hombre de pretendidos títulos nobiliarios o el usufructuario de cuantiosas riquezas, es decir, el notable continúa usando y abusando del poder. Demostraba que la clase rica utilizaba el poder en detrimento de los ignorados sectores populares, sumi-

dos en la miseria, el atraso y el abandono, producto de la falta de ideales y de iguales oportunidades en la esfera del Derecho. La gente con dinero es la que tiene capacidad de decisión en todos los campos.

Gaitán tenía como primordial obligación “derrotar al país político porque devora nuestros poblados, los hunde, los succiona y desata el sectarismo”. El anhelo de El Tribuno del Pueblo era llegar al poder mediante el instrumento del voto popular, establecido en la constitución nacional y en la ley, para emprender una verdadera reforma de fondo de los más sentidos problemas y necesidades del pueblo colombiano, maltratado y vilipendiado por la irreflexiva corrupción del país político, que solo lo exprimía con el ánimo de satisfacer sus desmedidos apetitos de votos en épocas electorales. Después, el pueblo, la irredenta mayoría, continuaba en el olvido.

Los principios pregonados por la doctrina liberal luego de la Revolución Francesa del siglo XVIII, como libertad, igualdad y fraternidad los defienda con la coraza de la objetividad. Se advierte el valor que les da tanto al liberal como al conservador. Gaitán demostró no ser un agitador de masas como muchos detractores lo señalaron, sino un político humanista, defensor a ultranza de sus firmes ideas. “La oligarquía conjunta llamada liberal o conservadora, que hace su agosto sobre la miseria y la desgracia de un gran pueblo abandonado”. Para Gai-

tán la oligarquía era la pequeña minoría monopolizadora de los medios y del poder, bien fuera liberal o conservadora. No hacía distinción entre los miembros de uno u otro partido, pues ambos le hacían daño al país nacional, ansioso de salud, educación, progreso y desarrollo para sus habitantes. La falta de estos fundamentales servicios tornaba al pueblo misérrimo.

Ni durante la constitución de 1886 que pregonaba la democracia representativa, es decir, aquella en la que el titular del poder político (soberano) no lo ejercía por sí mismo sino por medio de representantes que eran los que desempeñaban las funciones de soberanía, se enfrentaban a los problemas públicos y ejercían los distintos poderes del estado; ni en la actual, es decir, la de 1991, que da cuenta de la democracia participativa, se le ha dado en la realidad la primacía que el hombre merece, como eje central de la sociedad. Solo en el papel.

El espíritu de los constituyentes de 1991 fue muy claro al plasmar desde el mismo artículo 1° de la nueva constitución un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Cabe señalar que el artículo 2 esboza como uno de los fines del estado

facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. Por otra parte, el inciso segundo del citado artículo manifiesta que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares.

El artículo 103 de la constitución política de 1991 establece como mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía los siguientes: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Asimismo es partidaria que la ley los reglamente. Para el caso de las diferentes asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, el estado debe velar por su organización, promoción y capacitación para que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que establezcan. No obstante, el abogado Alejandro Guzmán Rendón se muestra en desacuerdo con el precepto constitucional, ya que los expertos constitucionalistas y concedores de la materia no deberían disfrazar, ni mucho menos maquillar un concepto para denominar algo con

un término que no corresponde con la realidad.

De igual forma el artículo 40 constitucional reza al tenor que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna: formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisivos de la administración pública.

José Manuel Sabucedo, en su obra *Participación política* define el término “*participación*” como cualquier tipo de acción realizada por un individuo o grupo con la finalidad de incidir en otra medida en los asuntos públicos. Y Fabio Velásquez, en *Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia*, es del criterio que la participación ciudadana puede ser entendida como el proceso social en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política.

Gabriel Bustamante Peña, asesor jurídico-político de la Corporación Viva la Ciudadanía, en un ensayo titulado ¿Qué pasó con la democracia participativa en Colombia?, dice que Colombia se convirtió desde la promulgación de la constitución de 1991 en “uno de los países más democráticos del mundo”. Y para ello desarrolló la ley 134 de 1994 (Mecanismos de Participación Ciudadana) que brindaba a los nacionales colombianos importantes herramientas en el terreno jurídico para la intervención en aspectos de carácter público y en la defensa de sus derechos fundamentales.

Dice Bustamante Peña que con los años apareció una serie de legislación especializada para promover la parti-

cipación en diferentes campos como: el juvenil (ley 375 de 1997), el ámbito escolar (ley 115 de 1994), la agenda de paz (ley 434 de 1998), la cultura (ley 397 de 1997), la justicia (ley 294 de 1996), entre otros. De este proceso surgieron organismos novedosos como los consejos de cultura, juventud, los personeros estudiantiles, los manuales de convivencia, consejos de paz, las veedurías ciudadanas, los jueces de paz y los conciliadores en equidad, los comités de vigilancia. Toda una serie de espacios, instituciones y marcos legales dispuestos para facilitar y promover la inclusión ciudadana y la cohesión social en la elaboración, ejecución y control de las políticas públicas.

Pero a pesar de la revolución constitucional y legal, en la realidad se dieron pocos avances para frenar los vicios del clientelismo, el autoritarismo, la exclusión social y la violencia. Al tiempo, los poderosos grupos económicos –Santodomingo, Ardilla Lulle, Sarmiento Angulo, Sindicato Antioqueño, Carvajal, Bolívar y otros no menos importantes– auspiciaban las campañas presidenciales en busca de la apertura económica y de la privatización de la banca, la industria y el comercio, con el ánimo egoísta de seguir reduciendo al estado y adueñarse de él.

Nuestra democracia no se ha fortalecido, dice Bustamante Peña, como era la intención de la Constituyente, por el contrario luce más impotente

ante los nuevos y mayores retos que le imprimió la carta del 91. Es más, fluctúa entre realidades incoherentes: la maravillosa realidad constitucional, la enredada realidad legal y la trágica realidad social.

Para Juan David Guevara Salamanca, en su monografía de grado *La democracia participativa como instrumento de dominación de la esfera pública*. Una mirada crítica a la realidad política colombiana a partir de la Constitución de 1991, la democracia participativa se define como un modelo de ordenamiento social y político basado en un imaginario, cuyos elementos centrales son el pluralismo, la tolerancia, el respeto por la diferencia, el amparo de los derechos y libertades y un alto sentido de responsabilidad colectiva, que implica que los asociados del conglomerado social tengan plena conciencia de participación para el logro de sus objetivos personales y colectivos.

De igual modo, Gabriel Bustamante Peña expresa que en Colombia, al establecerse el Estado Social de Derecho en la constitución de 1991, la participación se convirtió en la herramienta idónea para materializar la justicia, la libertad y la igualdad.

Solo si participamos de manera activa en las decisiones, podremos superar los desafueros del régimen y velar por el respeto de los derechos humanos y la dignidad humana. Por consiguiente, la participación debe ser heterogé-

nea, es decir, que incluya las diferentes fuerzas vivas de la nación a saber: grupos étnicos, culturales, políticos y religiosos, en un marco de tolerancia, respeto, igualdad y fraternidad.

Uno de los fenómenos que ha dado al traste con el auténtico desarrollo de la democracia participativa ha sido la corrupción en todos los niveles. Nadie, desde las más altas esferas: Presidencia de la República, Congreso, Altas Cortes, pasando por Institutos Descentralizados, Gobernaciones, Asambleas y Consejos Distritales, hasta Alcaldías y Consejos Municipales, ha escapado a esta execrable práctica. La corrupción es la más grande de las plagas que acaban con el establecimiento. Es el más ignominioso factor generador de violencia sobre el suelo colombiano. A raíz de los destrozos financieros a las entidades públicas, muchas personas padecen los rigores del hambre, desempleo y la falta de vivienda. Lo mismo que enfermedades, problemas de educación, desigualdad social y tantas otras necesidades básicas insatisfechas. O como dice Ricardo Guardiola Barrios: “*La corrupción es un estorbo para cualquier tipo de sociedad*”. Es en el perenne contubernio político de los partidos tradicionales y de los nuevos, donde ha estribado en gran parte el problema de la corrupción, debido a los errátiles y grises manejos dados a las instituciones públicas. Asimismo, el caracterizado sectarismo secular –liberal o conservador– ha propiciado odios, rencores e inestabilidad entre los miembros de una u otra militan-

cia, lo que acentúa cada vez más el problema.

La corrupción es un añejo fenómeno empotrado en las instituciones públicas y un mal sin remedio. Abel Ávila, sociólogo colombiano, es más severo y extremista en su apreciación y dice sin rodeos que el profesionalismo político se ha convertido en la gran escuela donde se forman los ladrones públicos. Y no es mentira, pues la llegada a los cargos públicos, donde hay manejo de exorbitantes cantidades de dinero, produce el inmediato síndrome de la rapiña. Aquellos que un día asumieron un cargo humildes y con ansias de servicio, una vez saborean las deliciosas mieles del poder y de épocas bonancibles, olvidan todo y derrochan al garete los recursos de entidades sin dolientes. Entonces comienza la danza de la corrupción, acompañada de la arrogancia, el menosprecio por los demás y el envanecimiento desmesurado. O como dijo sabiamente José Ingenieros, el moralista argentino, acerca del apañamiento de los mediocres en torno de los manteles oficiales para alcanzar alguna migaja de la merienda. Es lo que este insigne escritor consideró en llamar el *clima de la mediocridad*, pues nadie quiere ser excluido de la succulenta cena donde se reparten por tajadas, jugosos contratos y el más exquisito ágape dinerario.

El cultivo de la mente es mirado con desdén y mandado al escondrijo más apartado. Solo se tienen en cuenta los pobres conceptos de los lisonjeros

de turno que galopan con sus voces, faltas de total sindéresis, en el hipódromo de la mentira. En los gobiernos mediocres pululan mendigos burocratas y con facilidad se ve desfilar en los cargos a funcionarios torpes y con escasa formación académica. El más exacto retrato del político mediocre lo pintó con palabras José Ingenieros. Los políticos sin vergüenza han existido en toda época y en todos los regímenes. El mejor clima para su reproducción lo hallan fácilmente en los pueblos sin ideales. Allí muchas cualidades se confunden: el ignorante cree saber más que el estudioso; se le llama distinción al amaricamiento; cultura a la timidez y tolerancia a la complicidad. A los políticos mediocres solo les interesan las riquezas materiales que puedan arrebatarle al pueblo. Poca atención prestan al enriquecimiento intelectual, porque creen tener todo lo que la vida puede proporcionarles para alcanzar la felicidad. Siempre viven haciendo daño con su mentalidad huidiza, ignorante y promesera. Usurpan del pueblo la fe y la confianza que este les depositó al asumir posiciones maniqueístas, pues un día están con Dios y otro con el diablo.

De las páginas de la historia, a menudo, leemos que el hombre en lugar de cambiar las instituciones, modernizarlas y ponerlas al servicio de sus semejantes, se dedica a utilizarlas con fines personalistas y familiares. Desde tiempos remotos, en su afán de sobrevivir, ha defendido sus intereses a ultranza. La sed por las cosas terrenas

lo ha puesto en el camino de empresas detestables en contra de sus semejantes y su propia familia. De ahí que la disputa de un territorio, la supremacía por el mercado de las drogas, la rebatía por los tronos en las antiguas monarquías y las ansias de figuración en la vida política actual han propiciado ambientes de pánico, zozobra, terror, desconcierto, caos y desesperanza, en unos y otros casos.

En *El príncipe* de Maquiavelo se describen sanguinarios hechos siempre en pos de llegar al trono. Por eso, hay personas que se valen de actos viles y de una vía malvada y detestable como son los casos de Agatocles, quien se hace amo y señor del trono de Siracusa luego de matar a todos los senadores y ricos ciudadanos reunidos en una asamblea; y de Oliverot, que hizo degollar a su tío Juan Fogliani para quedarse con el cetro de Fermo.

Quien no padece las necesidades ni las experimenta, jamás podrá pronunciarse sobre ellas, ni mucho menos intentará buscarles soluciones. “*Quien posee una inteligencia mediocre* –dijo José Luis González Álvarez– *en vano soñará con las posibilidades de invención propias del genio*”, por la sencilla razón de que su escasa capacidad intelectual no se lo va a permitir. Los políticos mediocres son autoritarios y con frecuencia apelan a la mentira para aferrarse al trono, rodeados de aduladores.

El hombre, que hipoteca su conciencia por el favor inmediato de un cargo,

amarra al tronco del silencio cómplice su dignidad y la buena estimación de sus conciudadanos. *“Todo hombre declina su personalidad al convertirse en funcionario: no lleva visible la cadena al pie, como el esclavo, pero la arrastra amarrada en su destino”*, dijo Ingenieros. No obstante, el hombre, si se lo propone, puede romper los incómodos eslabones que lo mantienen atado para alcanzar la libertad y luchar por la verdadera igualdad entre sus semejantes. Solo así alcanzará la tan esquivada felicidad.

Los anteriores ingredientes han sazonado de manera irregular nuestra democracia y le han dado un mal sabor. Quizás, por ello, el constituyente primario no ha tenido la oportunidad de participar de manera activa en la toma de decisiones de aspectos preponderantes para el bienestar de la nación.

No obstante, Bárbara González, asesora jurídico-política de la Corporación Viva la Ciudadanía, es más optimista en sus apreciaciones en torno a la democracia participativa. Ella asegura en un importante ensayo titulado *Por la vigencia de la democracia participativa que consagra la constitución de 1991* que hubo un cambio sustancial pues se pasó de una democracia representativa a una participativa, lo que implicó que los mecanismos de participación ciudadana se introdujeran en la nueva constitución, para así estimular a los asociados del establecimiento a participar durante los procesos democráticos. Expresa que “la

democracia participativa se basa en la libertad del individuo para decidir sin engaños y coacciones a las consideraciones para pronunciarse; en el debido proceso y la legitimidad de los procedimientos y decisiones que vinculan a toda la sociedad y al estado”.

Un documento de *La planeación en Colombia*, editado por la Universidad Nacional, dice que el eje central de la democracia participativa es la organización ciudadana, es decir, la capacidad que tenga la ciudadanía para juntarse y organizarse de acuerdo con sus intereses o aspiraciones. En ese orden de ideas, la democracia de participación supera la toma de decisión y la delegación por el voto y reemplaza las actuaciones individuales por la acción colectiva en torno a intereses del mismo tipo.

De ahí que, según Bustamante Peña, la democracia participativa deba salirse de las leyes y poblar las calles, las aulas escolares, las universidades, los barrios y comunas, los municipios, departamentos y el país, para permitir la participación de todos en las decisiones sobre asuntos regionales o globales, como la firma de tratados de libre comercio, o la suscripción de tratados internacionales de protección del medioambiente, la lucha mundial antidrogas o el combate al terrorismo. Sin embargo, nada de lo anterior se ha consultado al pueblo.

De otro lado, en el tema de la pluralidad, la constitución le dio espacio a sectores que antes no eran tan visibles en el panorama nacional. Son agentes

sociales y políticos que se institucionalizan. Están ahí los indígenas, un poco menos las negritudes, y sobre todo la izquierda ilegal urbana, que entra con los acuerdos de paz al sistema político, dice Jorge Giraldo Ramírez, decano de la Escuela de Ciencias y Humanidades de EAFIT.

Así como ha pasado mucha agua debajo de los puentes, también se ha escrito bastante acerca de democracia participativa. Hay posturas convergentes, y por otro lado, divergentes en el sentido de que el ensayo –si así se puede denominar– de incluirla y en la constitución política de 1991, con vida propia en los artículos 40 y 103, y luego desarrollarla con todo un marco legal, no ha resultado del todo beneficioso para los sectores llamados a hacer uso de ella, y esto se debe, tal vez, a un problema de tipo cultural. Las elecciones populares en Colombia escasamente llegan al 50% de participación de la población apta para votar en los censos. Esto cuando existen prebendas de por medio, y las diferentes prácticas clientelistas de los gamonales de turno. Sin embargo, en el caso de la revocatoria de un mandato popular, –a un alcalde en la mayoría de los casos– por citar un ejemplo de los varios mecanismos, la comunidad que es la directamente más afectada debería volcarse a las urnas para cumplir con la norma constitucional. Pero, no solo no lo hace, sino que ayuda a que no se dé, a que no fructifique la medida, como el caso de los copartidarios políticos. Además hay que agregar el sinnúmero de pasos previos, conducentes a la

realización de la revocatoria como tal, frenan las voluntades y las ansias que se tengan.

De tal forma que como no hay incentivos de por medio, la gente no sale a votar y por consiguiente las firmes intenciones de los protagonistas terminan diluyéndose en el marisma de la nada. Todo, sencillamente, por un problema de tipo cultural de los nacionales colombianos acostumbrados a la práctica proclive de la compra y venta del voto cual mercancía subastada.

Lo anterior, en mecanismos donde el pueblo puede tomar sus propias decisiones para su propio bien. Por otra parte, si nos referimos a otros asuntos como tratados de libre comercio, firma de tratados internacionales para la protección del medioambiente, o la lucha mundial antidrogas o el combate al terrorismo, jamás se le ha consultado al pueblo para ver si está de acuerdo o no, pues es este, en la mayoría de los casos, el más perjudicado con las impositivas medidas gubernamentales.

De modo que la democracia participativa ha sido, hasta ahora, solo literatura constitucional, puesto que en el terreno de la práctica no se la ha visto. Esperemos que en venideros tiempos se materialice con hechos claros y contundentes para el bien de nuestra sufrida nación.

Asimismo, esperamos dejar abierto el debate en torno a este tema que apenas, a nuestro juicio, comienza.

Bibliografía

Ahedo Gurrutxaga, Igor e Ibarra Guell, Pedro (2007). *Democracia participativa y desarrollo humano*. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati. Madrid: Editorial Dykinson.

Bustamante Peña, Gabriel. ¿Qué pasó con la democracia participativa en Colombia? *Revista Semana*, abril 26 de 2011.

------. *La planeación en Colombia*. Universidad Nacional.

------. Wikipedia, la enciclopedia libre.

Constitución Política de 1886.

Constitución Política de 1991.

Decreto 1038 de 1984.

De Sousa Santos, Boaventura (2002). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Editora Civilizacao Brasileira.

Especial de la Constitución de 1991. Veinte años. Universidad EAFIT de Medellín.

Fals Borda, Orlando (1991). *Democracia y participación. El reciente caso de Colombia*. Universidad Nacional.

González, Bárbara. Semanario Virtual *Caja de Herramientas* N° 179. Por la vigencia de la democracia participativa que consagra la constitución de 1991.

Guevara Salamanca, Juan David (2009). *La democracia participativa como instrumento de dominación de la esfera pública. Una mirada crítica a la realidad política colombiana a partir de la constitución de 1991*. Monografía de grado. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Bogotá D.C.

Guzmán Rendón, Alejandro. *Democracia participativa en Colombia: un sueño veinte años después*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas.

Higgins Echeverría, Carlos Aurelio. El ideario de José Ingenieros, la vigencia del pensamiento de Maquiavelo y el hombre sabio y el imprudente. *La Libertad*, Barranquilla, viernes 18 de noviembre de 2005, p. 4A.

Sabucedo, José Manuel. *Participación política*.

Sentencia C-336/94.

Sentencia C-585/95.

Sierra Montoya, Jorge Emilio. *El pensamiento político de Gaitán*. Editorial Plaza y Janés.

Velásquez, Fabio. *Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia*.