



Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

This is a human-readable summary of (and not a substitute for) the license. [Advertencia.](#)

Usted es libre de:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciente no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

Bajo los siguientes términos:



Atribución — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciente.



NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



SinDerivadas — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia](#).

La Acción de Tutela como el mecanismo constitucional garante de la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana¹.

The Action Tutelage as the constitutional mechanism that guarantees the effectiveness of citizen participation mechanisms.

Nelson Augusto Hernández Arteaga²

Resumen

La Constitución Política Colombiana de 1991 brinda a los ciudadanos la facultad de participar en el control del ejercicio y control político, en el marco del Estado Social de Derecho, en donde el cumplimiento de los derechos fundamentales se erige como el principal objetivo del Estado.

La Acción de tutela surge de un proceso transformador en Colombia, el cual debe garantizar y proteger los derechos fundamentales, se impuso al ciudadano colombiano a través del Decreto reglamentario, 2591/91, derivado de lo estipulado en texto superior de 1991, artículo 86.

De estos mecanismos constitucionales, es pertinente revisar la realidad social, en donde se puede establecer como en un país como Colombia a diario se dan vulneraciones de los derechos de todo tipo hacia sus ciudadanos, entre ellos los referentes a aquellos mecanismos que le permiten al ciudadano ejercer el derecho de participar del poder político y como la acción de tutela resulta una acción jurídica constitucional efectiva para garantizar la finalidad de los mecanismos de participación ciudadana.

Palabras clave: Acción de tutela, mecanismos de participación ciudadana, Constitución Política, derechos, control político, seguridad jurídica.

¹ Este Trabajo se presenta como opción de grado de la Facultad de Derecho. Director del trabajo de grado: Dr. Jairo Becerra; **Docente de la Universidad Católica de Colombia. Contacto: @ucatolica.edu.co**

² Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, Código: 2112373, Correo: nahernandez73@ucatolica.edu.co

Abstract

The Colombian Political Constitution of 1991 provides citizens with the power to participate in the control of political exercise and control, within the framework of the Social State of Law, where compliance with fundamental rights stands as the main objective of the State.

The Guardianship Action arises from a transformative process in Colombia, which must guarantee and protect fundamental rights, it was imposed on the Colombian citizen through Regulatory Decree, 2591/91, derived from the provisions of the superior text of 1991 in its article 86.

Of these constitutional mechanisms, it is pertinent to review the social reality, where it can be established how in a country like Colombia there are daily violations of the rights of all kinds towards its citizens, including those referring to those mechanisms that allow the citizen exercise the right to participate in political power and how the protection action is an effective constitutional legal action to guarantee the purpose of the citizen participation mechanisms. **Keywords:** Guardianship action, citizen participation mechanisms, Political Constitution, rights, political control, legal certainty.

Sumario: Introducción. 1. Antecedentes internos y externos de la Tutela en Colombia. 2. La reglamentación de la acción de tutela como mecanismo que fomenta la participación ciudadana. 3. Relación de la acción de tutela con los mecanismos de participación ciudadana. 4. Participación ciudadana como expresión de la democracia participativa. 5. Efectividad de la participación ciudadana 6. Diseño e la implementación de los mecanismos de participación y sus deficiencias. 7. La acción de tutela como mecanismo jurídico garante de la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana. 7.1. La tutela como mecanismo idóneo para proteger los derechos políticos.

Introducción

Por más de cien años Colombia se gobernó bajo el modelo del Estado de Derecho, pero, mediante un proceso de concientización social, surge una nueva concepción constitucional en Colombia y es así como surge una nueva constitución en donde se estableció en el país un Estado social de derecho. Efectivamente, el artículo 1° establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, es decir, desde esta perspectiva el control del ejercicio y control político del país tiene que centrarse en el individuo como integrante fundamental de la sociedad, el cual tiene derechos y deberes que deben ser respetados y garantizados. Para lograr esto, el propio Estado debe brindar a sus conciudadanos, herramientas que le permitan ejercer sus derechos, es así como resultado del pronunciamiento constitucional surgen los mecanismos de participación ciudadana, los cuales le brindan al ciudadano la opción de poder participar, una participación que se da en el marco de las decisiones estatales que les afectan, y es a través de voto como pueden “intervenir en los procesos de planeación, formulación y seguimiento y vigilancia de la aplicabilidad de las políticas estatales” (Muñoz, 2017, p. 13).

El ideal en un Estado democrático es que el pueblo tenga una participación activa que no solo se limite a elegir a quien los van a gobernar, la sociedad debe tener la capacidad de hacerle seguimiento a la gestión y las acciones de sus gobernantes y esto lo hace participando de forma activa, reflexiva y enfocada al respeto que el Estado debe tener de los derechos ciudadanos constitucionalmente conseguidos, en especial los fundamentales esto con el fin de brindar a la persona una vida digna.

La Ley Estatutaria 134 de 1994 regulo lo referente a los mecanismos de participación ciudadana; y al respecto señalo que son: “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”. (Ley Estatutaria 134/1994. Diario Oficial 41.373 del 31 de mayo de 1994.).

En este sentido, la acción de tutela se posiciona como un mecanismo excepcional que faculta a los ciudadanos para defender su derecho a ejercer los derechos constitucionales señalados en el artículo 103 y los desarrollados mediante Ley 1757 de 2015, donde se establecieron nuevas disposiciones en materia del ejercicio del derecho a la participación democrática.

Señala muy acertadamente Álvarez *et. al* (2020) que, “la acción de tutela es un mecanismo ágil de acción diseñado exclusivamente para la protección inmediata de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos colombianos, cuando estos derechos al ser violados producen una vulneración inminente del derecho” (p. 70). Así mismo, explica que la acción de tutela puede “representar la respuesta a la falta del cumplimiento de uno o varios deberes por parte de una autoridad, individuo o grupo en particular, es decir, lo que para uno es el derecho para el otro es el deber”. (Álvarez *et. al*, 2020, p. 66).

Cubides *et. al* (2018) explican que, la acción de tutela es un procedimiento “excepcional, autónomo, directo, subsidiario, informal, específico e inmediato, y es en sí misma un derecho fundamental, al ser la herramienta idónea para el amparo de todos los derechos fundamentales” (p.290).

Sin embargo, no todo se puede solucionar vía tutela, Pinzón (2017) , explica que esta acción es de “carácter prevalente y de ejecución sumaria, relacionada con los procedimientos judiciales y las sentencias que dirimen casos particulares presentados ante un Juez, se manifiesta con una interpretación de procedencia limitada” (p. 29), al tener la Acción de Tutela unos requisitos para su aplicabilidad, es necesario que quien desee ejercer este mecanismo tenga claro que debe agotar otros medios judiciales que protejan los derechos fundamentales supuestamente amenazados o vulnerados y solucionen su conflicto.

La necesidad de la Acción de Tutela en Colombia es innegable, sin embargo retomando un poco lo dicho anteriormente, su excesivo uso en temas no relacionados con los derechos fundamentales refleja fallas en el sistema jurídico colombiano, esto es, la poca credibilidad en los diferentes medios jurídicos para solucionar algunas controversias, en donde no se respeta el debido proceso o las apelaciones y contradicciones hace que los procesos sean eternos. Esta desconfianza en otros medios de aplicación para solucionar problemas jurídicos hace que las personas recurran a la Acción de Tutela para solucionar casi todo, agudizando un problema recurrente en Colombia como lo es la congestión judicial.

Retomando a Cubides *et al* (2018), y según lo señalado por la Sentencia T-204 de 2014, cuando estipula que, a pesar del principio de subsidiariedad de la Acción de Tutela, cuando por vía judicial existan otros medios, “el juez constitucional podrá aceptarla como procedente si se

demuestra que los mecanismos de defensa no son lo suficientemente idóneos y eficaces para la protección de los derechos” (p. 291).

No obstante lo anterior, es inevitable señalar que la tutela le da al ciudadano un rol activo y decisorio en la sociedad, la Corte Constitucional explica la importancia que la democracia participativa cobra desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 en los siguientes términos:

Esta nueva concepción de nuestra democracia implica un cambio trascendental del sistema político, cuya primera y más clara manifestación se encuentra en la manera como se comprende al ciudadano como tal. El concepto de democracia participativa es más moderno y amplio que el de la democracia representativa. Abarca el traslado de los principios democráticos a esferas diferentes de la electoral, lo cual está expresamente plasmado en el artículo 2° de la Carta. Es una extensión del concepto de ciudadanía y un replanteamiento de su papel en una esfera pública que rebasa lo meramente electoral y estatal. El ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán en el rumbo de su vida (..) (Corte Constitucional, Sentencia C-637 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, párr. 1)

La acción de tutela es el mecanismo jurídico más expedito que puede existir en la legislación colombiana, favorecidos los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente que le dieron vida a este mecanismo en defensa de los derechos fundamentales de todos los colombianos. Siempre he sido un convencido de que el acceso a la justicia siempre debe ser expedita, simple, y que resuelva a favor o en contra las necesidades de los demandantes o accionantes que si buscan la instancia judicial es para ponerle fin a una controversia netamente jurídica. La acción de tutela es el mecanismo extraordinario que mejor aplica el principio de celeridad procesal, que además que es expedita, resuelve de fondo las violaciones que se le comentan a nuestros derechos fundamentales.

Por lo anterior, es importante la realización de este artículo, puesto que brindará una guía al lector para que logre entender el fin de la Acción de Tutela que el constituyente incluyó dentro

de nuestra Carta Política, así mismo que logre dimensionar su papel como ciudadano protagonista del acontecer diario del país a nivel local, regional y nacional.

Para el desarrollo del artículo, se utilizara una metodología analítica en donde se revisaran diferentes fuentes como lo son la doctrina, leyes, jurisprudencia de las Altas Cortes, a partir de esta revisión, se construirá e identificara una construcción e identificación del punto central del argumento planteado el cual es determinar si la Acción de Tutela es el mecanismo constitucional garante de la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana, concluyendo que lo anterior es posible en los casos que no existan o no sean eficaces otros mecanismos de defensa o se observe que la vulneración de los derechos de las personas, da origen a la vulneración de derechos fundamentales.

CAPITULO I

1. Antecedentes internos y externos de la Tutela en Colombia.

Históricamente por los eventos trágicos por los que ha atravesado la humanidad, guerras, hambre, muerte, desigualdad económica y social ha sido necesaria la implementación de normas, acciones, mecanismos, etc., que permitan a las personas hacer valer sus derechos como seres humanos protegiendo su integridad y dignidad, de acuerdo con Malagón (2003) en el siglo III se crea la Justicia Mayor de Aragón con el fin de mediar entre el pueblo y el rey, el derecho Indiano que se implementó en la América de la Colonia en el siglo XIX que consistía en una recopilación de normas con el fin de garantizar el orden y justicia relacionado con las tierras conquistadas, regido por el principio de la desigualdad, es en este punto en donde surgen diferentes términos basados en acciones para garantizar un equilibrio entre las personas y sus gobernantes, comienzan a manejarse los términos en actos conforme a derecho y contrarios a derecho y los recursos que se podían utilizar en contra de los agravios, el principal la suplicación.

No obstante lo anterior, la versión moderna de la Acción de Tutela explica Garay (2009) remonta sus orígenes “al caso Marbury vs. Madison en 1801 en Estados Unidos” (p. 121) . A partir de ese momento ha sido tratada en diferentes países como medio para la garantía de los derechos fundamentales de las personas a la par de normas que protegen los derechos de unos pero que también vulneran los de otros, convirtiéndose en una condición general que reclama mecanismos de protección para todos los ciudadanos (2009, p. 126).

Ahora bien, en el contexto latinoamericano fue en México en 1847, donde fue incluida en la norma el recurso de amparo, debiendo el Estado garantizar la protección de los derechos constitucionales. Vivas (2012) señala que México fue el primer país “en consagrar el recurso judicial de amparo en la Constitución de 1857, posteriormente recogida en la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 como garantía judicial de las garantías individuales” (p.26, párr. 3). En 1840, Don Manuel Crescencio Rejón fue el autor del Proyecto de Constitución de reformas para la Administración interior del Estado, en cierta forma el predecesor del Juicio de Amparo y es aquí donde se invoca primeramente la protección de algunos derechos

de las personas y el deber del Estado de atenderlos. En concepto de Vivas (2012), “el juicio de amparo concebido en 1847 permite considerar las influencias del derecho español esencialmente de Castilla y Aragón, vínculos franceses e indiscutiblemente angloamericanos” (p. 28).

Explica el tratadista brasileiro Blacio Aguirre (2015) que, México desde sus primeros inicios de historia constitucional ya trataba el tema del Amparo, es así como hacia 1852 “se presentó ante el Congreso de la Unión un Proyecto de Ley Reglamentaria del Art. 25 del Acta de reforma y aquí, por primera vez, se da el nombre de Recurso de Amparo, pero este proyecto, no fue aprobado” (párr. 4). Posteriormente en la Constituyente de 1856-1857 se trata nuevamente, definiendo más precisamente los conceptos. Hacia 1919 surge la llamada “Ley de Amparo” a este respecto Blacio Aguirre (2015) señala que gracias a esta ley se desarrolló el precepto constitucional de Amparo estipulado en la Constitución de 1917 modificado posteriormente en las reformas de 1936, 1951 y 1968.

Importante también fue la reforma al código de 1921 en España, adicionando los perjuicios futuros que se podrían presentar por los daños ocasionados (Arévalo, 2009). Teniendo en cuenta lo anterior las acciones para garantizar lo que en la actualidad se conoce como los derechos fundamentales han sido parte de la historia de la humanidad, se podría concluir que, desde el nacimiento de la desigualdad, el ser humano ha luchado por equilibrar la norma, el cumplimiento de esa norma y su dignidad.

Para poder hablar de la creación de la Acción de Tutela en nuestro país, es necesario entender el recurso de amparo antes mencionado, el cual según ha sido acogido e implementado en diferentes instrumentos jurídicos internacionales como son: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá 1948); la Declaración Universal de Derechos Humanos (París 1948); la Convención Europea de Derechos Humanos (Roma 1950), la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (San José 1969); la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y los Pueblos, (Banjul 1981).

Por lo anterior, Blacio Aguirre (2015) explica que este derecho ha estado presente en diferentes escenarios en todo el mundo, integrándose mediante el derecho internacional a más y

más Estados, en diferentes formas, pero con la misma esencia de protección al ciudadano, mediante su integración constitucional.

Muchos Estados en sus Constituciones han integrado la Acción de Amparo con diferentes denominaciones, como en el caso de Colombia como Acción de Tutela, tal como lo explica Vivas (2012) al señalar que, “el juicio de amparo mexicano ha servido de referencia para una gran parte de países de la región” (p. 28), en el entendido que comprendieron que se debía integrar un mecanismo a sus legislaciones que protegiera los derechos de los ciudadanos conseguidos con el esfuerzo y las luchas de muchos años.

Es importante señalar que, así como Colombia se nutre de la longeva experiencia del Amparo mexicano para implementar la acción de tutela al texto constitucional, no es desacertado decir acorde con Vivas (2012) que, “el modelo de la jurisdicción constitucional colombiana” (p. 29) sirvió de ejemplo a países hermanos y vecinos como Venezuela y su Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, Perú y su texto constitucional de 1993 y Bolivia con su Constitución Boliviana de 2009.

En cuanto a la Acción de Tutela en su desarrollo en Colombia, tenemos que políticamente en su historia más reciente antes de la aprobación de la Constitución colombiana de 1991, que da vida a la acción de tutela, fue bajo el gobierno de Virgilio Barco quien intento junto a varios sectores políticos una reforma constitucional en 1988, precedido claro esta de intentos de gobiernos anteriores e impulsado por el inconformismo social debido a la deplorable situación del país en esos años en donde la violencia, el narcotráfico y la corrupción estaban consumiendo la sociedad colombiana. Es así como desde diferentes sectores empezaron a surgir iniciativas encaminadas a consultar al pueblo la necesidad de un cambio que lograra la transformación tan necesaria en un país que aún se regía por una constitución de más de 100 años como lo era la de 1886. El presidente Barco intento promover una reforma constitucional total, sin embargo por factores de forma y oposición de algunos sectores políticos que querían hacer su propia reforma, esta iniciativa se fue cayendo de a poco hasta que jurídicamente el Consejo de Estado le puso punto final por errores jurídicos.

No obstante lo anterior, a pesa que este intento de reforma no prospero, si sentó las bases de lo que seria el movimiento estudiantil mas importante de la historia de Colombia que convoco una Asamblea Constituyente con el objetivo de renovar la Constitución de 1886. Fue así que surgió la séptima papeleta en las elecciones de 1990 en donde adjunto a las 6 existentes papeletas oficiales para aquellas elecciones: Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, gobernador, Consejo Municipal y alcaldes, se les preguntaba a los votantes si aprobaban la convocatoria a una Asamblea Constituyente, ante el contundente apoyo a esta iniciativa, en diciembre de 1990 se eligieron democráticamente a los representantes de la Asamblea Nacional Constituyente, la cual promulgó la nueva Constitución en 1991, con lo cual se produjo un cambio sistémico en el país.

En Colombia la Tutela tiene como antecedentes algunos proyectos que buscaban el cumplimiento de los derechos fundamentales, la Acción de Tutela tiene como precursores el Derecho de Amparo mexicano, retomado por el proyecto de Juan Carlos Esquerra quien propuso que cualquier persona podía reclamar sus derechos antes los jueces a partir de la acción de Tutela.

Continuando con el desarrollo de la Tutela en Colombia la propuesta de Misael Pastrana consistió en que cualquier persona puede solicitar Amparo de los Jueces ante cualquier violación de los derechos con arreglo al principio de subsidiaridad, el proyecto de Juan Gómez Martínez pretendía que cualquier acto que fuera en contra de algún derecho cualquier persona podía recurrir ante el juez competente para su suspensión. Esta también el proyecto del M-19 en donde manifestaba que las personas podían acudir a los jueces para que mediante su oficio protegiera y defendiera de forma inmediata derechos constitucionales que fueren o estuviesen en peligro de vulneración, y esto debería resolverse en el término máximo de cinco días. El proyecto de Horacio Serpa consiste en que toda persona puede solicitar tutela si considera que sus derechos han sido violados.

Finalmente en la Constitución de 1991 la Acción de Tutela en Colombia nace de la necesidad de proteger y garantizar los derechos fundamentales, convirtiéndose en el mecanismo más eficaz de los ciudadanos para salvaguardar los vacíos constitucionales que atentan contra su

dignidad. La Acción de Tutela quedo definida en la Constitución Política de Colombia de 1991 en el Título II, Capítulo 4; Artículo 86 de la siguiente manera:

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública (Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 86)

Teniendo en cuenta las interferencias y dificultades existentes en la unificación de los derechos fundamentales a nivel universal y las normatividades de los países, es la Acción de Tutela la encargada de llenar los vacíos existentes, como lo manifiesta Blacio Aguirre (2015) al analizar la posición de la Corte Constitucional en cuanto manifiesta que “el que un derecho sea fundamental no se puede determinar sino en cada caso, según la relación que dicho caso tenga con uno u otro derecho fundamental” (párr. 9).

El alcance de la Tutela se limita de acuerdo con la normatividad colombiana y la diferenciación entre derecho y servicio, un ejemplo fue con la ley 100/93 frente a la salud, si bien el carácter de universalidad y protección de los derechos fundamentales es innegociable, la normatividad vigente en los países limita el alcance y pertinencia de la acción de Tutela.

La tutela es eficaz en la defensa de los derechos fundamentales, sin embargo existen variables que interfieren en su cumplimiento, entre ellos no se puede desconocer la subjetividad con la que las autoridades judiciales analizan el caso y proceden, retomando el ejemplo anterior acerca de las violaciones de derechos al colectivo LGBTI, en donde de acuerdo a la postura del juez tomara la decisión o no de que sea a favor y es de esta forma en que se discute la mediación entre las tradiciones y los intereses de las minorías. Reiterando a Cubides *et. al* (2018), la Acción de Tutela establecida en la Constitución de 1991 “no es más que el cumplimiento de compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano hace bastantes años, al ponerse fin a una moratoria internacional sobre cumplimiento de los derechos, muy característica del sistema colombiano” (p. 291).

La tutela permite-- no solo para defender los derechos de los ciudadanos, también permite identificar las dificultades en la normatividad, y como en nuestra investigación, como mecanismo constitucional efectivo frente a la efectividad de mecanismos de participación ciudadana constitucionalmente consagrados en Colombia, teniendo en cuenta estadísticas, con el fin de valorar el cubrimiento de los derechos fundamentales y trabajar en la modificación si se necesitare de las normas en el país.

Vivas (2012), en un análisis comparado del Amparo mexicano y la Acción de Tutela colombiana, explica que, “los dos mecanismos o institutos enfrentan un proceso de reformas que persiguen su readecuación a las necesidades actuales de los países” (pp. 44-45). Es así como en México, señala Vivas se han aprobado reformas en “materia de derechos humanos y de la ampliación de la protección amparo en búsqueda de una solución a la crisis de falta de protección judicial a sus nacionales, la reforma luego de varios años de discusión fue integrado como ámbito de 112 protección del amparo judicial la categoría de derechos humanos” (p. 45). Mientras que en Colombia, desde 1991, se han ampliado los derechos protegidos a categoría de derechos humanos protegido internacionalmente e incorporados mediante el Bloque de Constitucionalidad a través de los pronunciamientos de la corporación constitucional. Por su parte, Cubides *et. al* (2017), señala que a pesar de las numerosas reformas a la Constitución mexicana, también “son grandes los avances y las bondades existentes en la Constitución mexicana, uno de los cuales fue el haberse constituido como la primera en el mundo que implementó en su texto derechos sociales, antes que la alemana de Weimar” (p. 60).

Es claro luego del análisis del Estado del Arte, entender que Colombia cuenta como México con una verdadera “institución procesal que procura la materialización de las garantías fundamentales contenidas en la Constitución. Un camino directo a la Carta Superior que permite vivenciar dicho pacto político, como una verdadera norma de normas” (Revelo y Valbuena, 2017, p. 53). La Acción de Tutela se constituye en el mecanismo más utilizado en Colombia a la hora de proteger un derecho vulnerado o solucionar un conflicto, casi todas las personas saben que es la tutela, esto ha hecho que el pensamiento en general cambie, en el sentido que la gente comprende que tiene un mecanismo no muy inflexible en su presentación con el cual defenderse y que es efectivo, lo que convierte a la Acción de Tutela en un asunto de interés general.

2. Mecanismos de participación ciudadana en Colombia desde la perspectiva constitucional.

En una democracia participativa el rol del ciudadano es activo, participa más en las decisiones Bobbio citado por Muñoz (2017) explica que,

Las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en la que la democracia formal se vuelve más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa sea completamente un mecanismo de democracia directa (p. 36).

En este sentido Colombia se consagra con la Constitución de 1991 como un Estado Social de Derecho, cuyos fines esenciales se encuentran plasmados en su Artículo 2°. De igual manera, en el artículo 103° se establecen ciertos mecanismos que permiten a la sociedad ejercer su participación activa, literalmente el texto constitucional los define como:

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 (Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 103).

Mediante estos mecanismos, es como las personas comunican sus inquietudes al Gobierno, esto es, por ejemplo mediante un proceso de revocatoria de mandato, mecanismo diseñado como una práctica y manifestación propia de la democracia participativa y ejercicio del control ciudadano del poder político por medio del cual el pueblo manifiesta el inconformismo que tiene hacia un dirigente elegido popularmente, por ejemplo un alcalde pero que, en la realidad por distintas causas tanto sociales, políticas, jurídicas y defectos del diseño institucional no ha cumplido con los fines para los cuales fue concebida por el Constituyente de 1991 y el legislador, sin embargo esto es tema de otra índole, que no se profundizara en este artículo.

De acuerdo con lo anterior, el constituyente de 1991 entronó la democracia participativa como complemento de la democracia representativa, y le dio mecanismos para poder exigir a aquellos que elegimos para que nos gobiernen, rindan cuenta, desafortunadamente, la democracia colombiana se ha movido entre dos realidades muy distintas, la hermosa prosa constitucional y la enredada realidad social y legal. A manera de explicación, se dará un pequeño concepto de cada uno de estos mecanismos.

a) El voto: básicamente, el voto es el instrumento a través de la cual las ciudadanas y ciudadanos eligen a sus representantes; periódicamente en los diferentes países que tienen un sistema democrático, se deben elegir a las personas que los van a representar en los diferentes niveles del Estado, en la rama ejecutiva principalmente el Presidentes de la Republica, Gobernadores, Alcaldes, en la rama legislativa principalmente congresistas, diputados, concejales, quienes se presentan a estas dignidades buscan el favor del pueblo mediante la mayor cantidad de votos hacia su proyecto político. Constitucionalmente el voto tiene la connotación de un derecho (ya que todos podemos elegir libremente y en igualdad de condiciones a quienes nos van a gobernar) y un deber (por supuesto que no es obligatorio en Colombia votar, sin embargo a todos nos corresponde a todos elegir y votar, así no coincidamos con ninguna de las opciones políticas que se presenten ya que el objetivo al votar debe ser el de buscar el bien de todos y cada uno de los habitantes del país). Cabe aclarar que no todos pueden votar en Colombia, si bien es un derecho de todos, este se puede ejercer por las personas colombianas mayores de 18 años, exceptuando a los integrantes de la fuerza pública.

b) El Plebiscito: Colombia ha tenido diferentes experiencias con el plebiscito. Básicamente es un mecanismo utilizado por el Presidente de la Republica para refrendar o no una decisión tomada respecto propios de la gestión pública o un asunto importante que atañe a todos los ciudadanos. En nuestra histórica reciente se recuerda el Plebiscito por la paz hecho en octubre de 2016 en donde se convocó a los colombianos para que refrendaran los documentos de los acuerdos elaborados en el marco del Proceso de Paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP. Este plebiscito fue muy recordado, ya que dividió al país en dos, los que apoyaban el si y los que apoyaban el no, desde las épocas de la violencia en Colombia, no se veía una polarización tan marcada como la que se evidencio para esta votación y es que lo que se decidía era el apoyo a los esfuerzos de paz del gobierno del entonces presidente Santos y quienes liderados por el

expresidente Álvaro Uribe criticaron la manera como se pactó el fin del conflicto con la guerrilla del las Farc.

c) El referéndum: algunas decisiones deben consultarse con el pueblo, ya que puede ser una decisión que les afecte directamente, es así como se puede convocar a los ciudadanos para que acepten o rechacen un proyecto de ley o una norma ya vigente, modificación o aprobación de una reforma constitucional. Varios referendos se han hecho en Colombia En el período 2008-2018, se recuerdan cuatro referendos: el referendo reeleccionista, el referendo por el agua, con el cual se busca consagrar el carácter público del agua potable, y el referendo de cadena perpetua para violadores y abusadores de menores y el referendo para saber si los colombianos estaban de acuerdo con siete propuestas anticorrupción.

d) Consulta popular: este mecanismo es diferente al plebiscito y al referendo, aquí se busca que los ciudadanos decidan sobre asuntos de interés nacional, departamental o municipal. La ley 134 de 1994 establece que una consulta popular es “una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto” (art. 8). Una de las mas sobresalientes consultas populares en Colombia son las relacionadas con la minería y lo explotación de recursos naturales en ciertas poblaciones.

e) Cabildo Abierto. Este mecanismo de participación es mas de orden regional, ya que es una reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales donde al hacer una solicitud de cabildo abierto, los ciudadanos buscan que se les escuchen sus peticiones, inquietudes, dudas, problemas que competen a la comunidad siempre y cuando sean de competencia de la respectiva corporación, con el fin de que sean debatidas y se les busque una solución. Un ejemplo muy notorio son los Cabildos Abiertos para discutir los Planes de Ordenamiento Territorial, que se realizan en las diferentes ciudades, mediante estas reuniones, los ciudadanos pueden conocer y resolver todas sus inquietudes frente al tema.

f) Iniciativa popular: La ley 134 de 1994 define:

La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de acto legislativo y de ley ante

el Congreso de la República, de ordenanza ante las asambleas departamentales, de acuerdo ante los concejos municipales o distritales y de resolución ante las juntas administradoras locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente" (artículo 2 Ley 134 de 1994).

De la anterior definición se tiene que el pueblo solicitar sea debatido proyectos que les atañen y a su vez pueden hacer seguimiento del proceso. Básicamente, lo que busca es que las demandas de los ciudadanos sean oídas y reciban respuesta parlamentaria.

g) Revocatoria de mandato: Podemos dar la definición más simple como la potestad del pueblo, derivada del principio de la soberanía popular, de despojar del cargo a quienes ha escogido como sus representantes, invocando ciertas causales contempladas por la legislación.

El mecanismo de la revocatoria de mandato se diseñó como una práctica y manifestación propia de la democracia participativa y ejercicio del control ciudadano del poder político, pero que, en la realidad por distintas causas tanto sociales, políticas, jurídicas y defectos del diseño institucional no ha cumplido con los fines para los cuales fue concebida por el Constituyente de 1991 y el legislador.

A diario se palpa que el sistema y las instituciones no responden a las demandas ciudadanas frente a la real materialización de mínimos derechos, la insatisfacción de necesidades básicas en gran parte de los pobladores es un flagelo cuyos efectos se reflejan en todos los órdenes sociales, es así que cuando una persona se erige como candidato, se supone que es para darle progreso al pueblo que lo va a elegir, para que, mediante un programa de gobierno, genere el bienestar a su comunidad, pero en muchos casos y reitero muchos, esto no se cumple, y es así como la insatisfacción general de la ciudadanía, puede concurrir en una revocatoria de mandato sin embargo no siempre por una mala gestión se intenta revocar un mandatario, esta afirmación general no resulta del todo acertada, toda vez que un mandatario puede estar cumpliendo con las propuestas hechas en el programa y caer en un escándalo de corrupción administrativa o de cualquier tipo que ponga en entredicho su capacidad y moralidad frente a la opinión pública, situación que conllevaría a la insatisfacción general y así, darse la posibilidad de dar por terminado anticipadamente el mandato a dicho gobernante mediante decisión popular.

La importancia de la consagración de estos mecanismos en la Carta Política implica un trasfondo de responsabilidad en cabeza de la ciudadanía, en la medida en que pone es sus manos las herramientas para el control de la gestión pública. No se trata en adelante con un ciudadano limitado y excluido, sometido a las gestiones y decisiones de un pequeño grupo, sino, por el contrario, de un agente activo en la toma de decisiones públicas. El Constituyente dejó en cabeza del Legislador la tarea de regular lo relativo, en el Art. 270 de la Carta, así: “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”.

Es por esta razón, que el carácter participativo esta aunado a los elementos propios de la representación política, en el entendido que lo bueno o malo de la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en nuestro país, dependerá de la representación y su relación en la dualidad Estado y la sociedad.

3. Correspondencia de la Acción de Tutela con los mecanismos de participación ciudadana.

Toda persona puede reclamar por vía de tutela “la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública” (Constitución Política de Colombia de 1991, Art. 86°). Tal como se menciono anteriormente, y acorde a lo mencionado en el inciso 3°este mecanismo solo procede cuando la persona que vea vulnerado sus derechos fundamentales y no cuente con otro medio de defensa jurídica.

La Corte Constitucional defiende los derechos políticos de participación equiparándolos a los derechos fundamentales, razón por la cual la tutela procede, principalmente porque “los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo” (Corte Constitucional, Sentencia T-369 de 2018, M. P. Alberto Rojas Ríos, párr. 2).

El objetivo de una democracia es el bienestar de sus ciudadanos, respetando sus para lo cual el Gobierno debe crear programas, estrategias y políticas públicas para concretar el contrato social. Para Hernández, citado por Muñoz (2017) estos comprenden:

Aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos que incluyen a toda persona, por el simple hecho de su condición humana, para la garantía de una vida digna, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición (p. 27).

Torres (2017), señala que los “derechos fundamentales se expresan en el derecho como principios jurídicos que pretenden garantizar ciertos bienes o valores estipulados en el pacto, empero, a su vez buscan orientar el ordenamiento jurídico y proyectarse sobre él” (p. 148). Por esta razón, debe propenderse por un mecanismo (acción de tutela) que proteja estos derechos ya que “la proyección de los derechos fundamentales se realiza en torno a la centralidad de la persona expresada en tres principios constitucionales: la dignidad humana, la libertad y la igualdad” (Torres, 2017, p. 150).

Cualquier ciudadano puede ser favorecido de la Tutela, y en cierta forma y cumpliendo ciertos requisitos puede acceder a alguno de los mecanismos de participación constitucionalmente consagrados. De ahí la importancia de la Acción de Tutela y su preeminencia en el sistema jurídico colombiano, y ha cambiado la forma en que el ciudadano del común se dirige al sistema judicial para ejercer la defensa de sus derechos.

Muñoz (2017) resalta que los mecanismos de participación ciudadana han evolucionado siendo la participación ciudadana fundamental para el bienestar común, para esto, mediante estos “se ha buscado que el pueblo tenga un papel activo en la gestión pública, que se refleje en el desarrollo local y a la democracia participativa, puesto que se consigue integrar la comunidad en torno al quehacer político” (p.27).

La acción de tutela fue introducida al régimen constitucional colombiano para controlar la arbitrariedad y la lentitud de los procesos judiciales y así lograr un ambiente social justo contribuyendo a la lucha necesaria por dejar a un lado el legalismo y el formalismo que ha caracterizado la cultura jurídica colombiana.

La tutela tiene la capacidad de proteger las libertades frente a la intromisión no legítima de las autoridades o de los particulares en el ámbito de las libertades civiles y políticas, y de garantizar la satisfacción de los derechos económicos sociales y culturales cuando son considerados

fundamentales e inclusive se puede garantizar la vigencia de derechos colectivos cuando su desamparo puede dar origen al desconocimiento de un derecho fundamental. Es por esto que la tutela en cierta forma reduce el autoritarismo del Estado por avanzar en la búsqueda de justicia social, extendiendo su capacidad de amparo a todas las esferas en la construcción de una sociedad justa.

Gracias a la tutela la imagen del juez como funcionario que representa al Estado en la imposición de castigos comienza a ser transformada en la percepción de la sociedad por la de una autoridad diligente y con poder suficiente para evitar la vulneración de sus derechos en todos los ámbitos de su vida cotidiana. Los efectos de la Acción de Tutela no se circunscriben a la esfera de lo político, sino que puede verse también como esta acción comienza a contribuir en la transformación de patrones culturales.

La previsión del artículo 86° de acuerdo con la cual la tutela puede ser interpuesta en cualquier momento, hace referencia a que cualquier día del año y a toda hora del día es hábil para tal fin. La protección inmediata de los derechos que puede derivarse de la tutela se traduce en la posibilidad que tiene el juez de adoptar medidas provisionales desde la presentación de la solicitud de la tutela tales como la suspensión de la aplicación del acto, y en general de todas aquellas medidas que se considere conducentes al objetivo de protección del derecho. Puede también el juez proceder al restablecimiento del derecho y a ordenar su tutela, prescindiendo de consideraciones formales y de averiguaciones adicionales, si de las pruebas que posee se puede deducir una grave violación del derecho o se puede colegir que este se encuentra ante una amenaza latente.

Se configura así, en palabras de la Corte Constitucional “la acción de tutela como el mecanismo preferente y sumario diseñado para asegurar la protección efectiva de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares” (Corte Constitucional, Sentencia SU-712 de 2013, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio). Concepto que será analizado más adelante con el fin de poder determinar cómo se ha planteado en el presente artículo, como la acción de tutela resulta una acción jurídica constitucional efectiva para garantizar la finalidad de los mecanismos de participación ciudadana.

Ahora bien, en cuanto a los mecanismos de participación ciudadana, estos expresan de alguna manera la posibilidad que tienen los ciudadanos de participación política. Para esto, es

importante que el individuo se asocie, tome conciencia de su destino e intente siguiendo todos los preceptos legales participar de manera activa por ejemplo cuando genera redes sociales para construir propuestas, cuando actúa con total autonomía y pertenencia frente a los procesos de desarrollo gubernamental.

Para lograr lo anterior, se debe ser preparar a la población para asumir una mentalidad crítica, democrática e independiente y así esta podrá desempeñar una adecuada participación democrática. Para ello debe llevar a cabo actividades que capaciten a los ciudadanos, es vital rescatar los valores sociales perdidos para así poder formar hombres y mujeres virtuosos para vivir en sociedad, de ahí, la necesidad imperativa de reforzar la educación en derechos políticos y virtudes democráticas así como orientar el proceso educativo hacia la valoración de las libertades civiles.

Para alcanzar dicho objetivo es menester que los asociados tengan la posibilidad de ejercer adecuadamente su derecho a participar, que conozcan los derechos sobre los cuales estriba la razón de ser de su intención de participar; dicho en otras palabras, respetar los derechos ciudadanos constitucionalmente aprobados y para lograrlo consagra la democracia participativa por medio de la cual se establecen dos elementos, el primero de ellos el querer participar libremente y el segundo, participar con responsabilidad social, pues son los derechos los que otorgan el sustento jurídico para accionar los mecanismos constitucionales y los canales formales e informales de participación ciudadana.

Esta participación, es entendida como un elemento esencial para fortalecer la democracia, mediante mecanismos constitucionalmente constituidos, son los que va a permitir que el ciudadano se manifieste, por ejemplo al “oponerse a las determinaciones de las mayorías cuando tales decisiones tengan la aptitud de afectar los derechos que constitucionalmente les han sido reconocidos y que les permiten expresar su individualidad” (Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo).

4. Participación ciudadana como expresión de la democracia participativa.

Ahora bien, continuando con la explicación de la importancia de la participación mediante los medios constitucionales de participación ciudadana y los medios instituidos para su protección y efectividad, es importante mencionar lo señalado por la Corte Constitucional en cuanto a la

necesaria y armoniza relaciona que el ciudadano y el Estado deben tener dentro de un modelo democrático participativo, en donde esta relación debe ser bidimensional, es así como un primer sentido “tiene que ver con la elección de sus representantes y el segundo con la participación activa en la toma de decisiones colectivas por medio de mecanismos de participación ciudadana” (Corte Constitucional, Sentencia C 379 de 2016, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) .

Actualmente, la democracia representativa resulta insuficiente para una efectiva y eficiente gestión pública respecto a los asuntos de Estado. Por ello, se hace necesario que la ciudadanía se incluya en los procesos deliberativos y decisivos de una nueva gestión pública, con mayor participación ciudadana. De ahí que sea mejor plantear hoy un modelo donde la democracia representativa sigue estando vigente, pero se acompaña de la participativa para corregir ciertas desigualdades, y no un modelo netamente de democracia participativa. Por ello resulta óptimo un sistema mixto que combine por un lado la democracia electoral (democracia representativa) que se hace efectiva mediante el proceso eleccionario, en donde el ciudadano es el encargado de escoger al candidato de su preferencia, para ello lo ideal es que escoja basado en su conocimiento del candidato, sus propuestas, su historial público, acumulando así una serie de información que le permitirá escoger al mejor o por lo menos al mas capacitado para cierto cargo, sin embargo vemos como en diferentes países, como es el caso de los latinoamericanos, esta realidad es totalmente diferente, los cacicazgos y el clientelismo hace que se elijan siempre los mismos, que en muchas ocasiones no son la mejor opción. En la otra esquina esta, la democracia participativa, que como ya se ha explicado depende de la activa participación del ciudadano mediante los diferentes medios que existen.

Teniendo ambas democracias cabida dentro de la visión liberal ya que la construcción teórica del concepto “participación política” suele estar articulada con la noción de ciudadanía, en dos dimensiones: en el paradigma liberal de los derechos individuales, y en su vínculo con una comunidad determinada. Así lo señala O’ Donnell citado por Sancari (2016) al explicar que subsumido a la participación política está el ciudadano como ser capaz y reconocido jurídicamente que puede “intervenir en política entendida en tanto ejercicio de determinados derechos políticos mediante el reconocimiento de todo individuo como un agente dotado de razón práctica y de la

consiguiente dignidad para votar, elegir, ser elegido, realizar actividades políticas” (Sancari, 2016, p. 65).

La participación ciudadana, puede considerarse como una respuesta a la histórica exclusión que los sistemas políticos han tenido hacia sus conciudadanos, lo que hace que siga tomando fuerza dentro de la mixtura propuesta (representación-participación). Y es que la democracia participativa tiene su base en el reconocimiento del individuo como ciudadanos sujetos de derechos y deberes, que pueden asociarse y pueden solicitar información y solución a problemas o inquietudes que ellos tanto individual como colectivamente pudieran tener, estos grupos que se pueden formar pueden tener intereses y objetivos diferentes, sin embargo indistintamente sea su objetivo, lo importante es que participen, unidamente y con metas claras a fin que esta participación sea activa y efectiva.

Lo anterior implica, que el establecimiento de canales de comunicación y diálogo permanentes entre la comunidad y los estamentos públicos, que diseñan e implementan las políticas públicas “se constituye en un requisito para el ejercicio y fortalecimiento de la democracia, toda vez que esto se logra mediante la interacción y el reconocimiento de los distintos actores sociales” (Garcia, 2019, p. 258). Es así como el ciudadano no debe limitarse solo a los espacios que les brinde el Estado, que si bien en muchas ocasiones son ideales, no siempre son los más confiables para manifestar su voluntad de participar, la democracia participativa va más allá, hay diferentes instancias no institucionalizadas que ayudan al ciudadano a manifestarse, un ejemplo de esto son las Organizaciones No Gubernamentales ya que estas organizaciones incentivan al ciudadano y a su comunidad, o a grupos sociales a participar activamente según el enfoque que maneje la ONG en particular.

Se ha pasado de la democracia en la esfera política donde el individuo es solo un ciudadano, a la democracia social donde es tratado en atención a su diferente estatus (padre, esposo, empresario, trabajador, estudiantes, etc.). Es decir, la democracia ha empezado a ocuparse de nuevos espacios, y esto ocurre porque al copar el espacio del derecho a la participación política, tal como lo explica Bobbio (1996) “el ciudadano de las democracias avanzadas se ha dado cuenta que la esfera política está incluida en una esfera más amplia (la sociedad) y que no hay decisión

política que no esté condicionada o incluso determinada por lo que sucede en la sociedad civil”(p. 732).

5. Efectividad de la participación ciudadana.

En el anterior acápite se explicó la importancia de la participación en una democracia, sin embargo, una cosa es la importancia y otra la efectividad de dicha participación. Para que la participación ciudadana se efectiva debe conseguir los objetivos que se ha planteado, por ejemplo, en términos de elegir, ser elegido, controlar la administración pública e influir en las decisiones que la afectan, haciendo correcto uso de los recursos disponibles. Al respecto, Ortiz (2010) uno de los estudiantes que impulso la Asamblea Constituyente señala que, “(...) Tenemos pendiente la tarea de impulsar un proyecto para superar los obstáculos que han impedido que estrenemos los mecanismos de participación política” y un ejemplo palpable de estos obstáculos esta en uno de los mecanismos de participación ciudadana la revocatoria de mandato, el cual luego de 28 años de promulgada la Constitución colombiana, solo ha prosperado una revocatoria de mandato de un alcalde. Y es que el procedimiento establecido tanto en la Ley 131 como en la Ley 134 de 1994 (artículos 64 a 76) y Ley 741 de 2002, hace que difícilmente se alcance el cometido ciudadano de revocar el mandato a un gobernador o alcalde, pues la estructura que hay que montar para realizar una revocatoria es dificultosa, de tal manera que resulta costosa para las comunidades, hay muchos inconvenientes en la apropiación de recursos económicos para gastos de publicidad y de financiación, amén de estructurar un sistema de incentivos que motive para éste y los demás mecanismos, la participación ciudadana.

Una tipología de los distintos niveles de participación, la ofrece Sherry Arnstein, citada por Sánchez, donde señala tres momentos; un primer momento, donde no hay participación y se pretende ocultarla con manipulación; un segundo momento, con niveles simbólicos de participación en los cuales se informa, se consulta y se concilian decisiones con los ciudadanos y, un tercer, y último momento, que implica verdadero poder ciudadano, que se ejerce considerándolo como socio en la toma de decisiones, al que se le delega poder para tomarlas, y controles sobre ellas. (Sánchez, 2015, p. 59) .

De lo anterior, queda claro que participar con efectividad, no es solo asistir a reuniones sino poder deliberar, sugerir y sobre todo, adoptar decisiones que luego se puedan controlar mediante veedurías ciudadanas independientes, lo que exige un gobierno incluyente, que escuche

a sus conciudadanos, les provea información relevante y les involucre sin presiones en la toma de decisiones.

6. Diseño e implementación de los mecanismos de participación y sus deficiencias.

Los mecanismos de participación ciudadana en Colombia, muy a pesar de la buena intención del constituyente al incluirlos dentro del texto constitucional ha tenido fallas en su implementación y desarrollo, existen algunas falencias desde su concepción, razón por la cual es importante realizar un análisis de las características que han incidido en su implementación dentro del sistema jurídico colombiano.

El cambio de Colombia con la promulgación de la Constitución de 1991, colocó al individuo en el centro de la función del Estado, y la forma de lograrlo era darle una participación activa que le permitiera ser parte en las decisiones, el modelo en el cual a quien se elegía para gobernar se convertía en un personaje único e intocable que tomaba decisiones a su gusto y conveniencia sin tener en cuenta al pueblo quedó atrás, el modelo adoptado permite al ciudadano concurrir directamente mediante los mecanismos de participación y poder influir en las decisiones que los afectan.

Tan es así que la misma Corte Constitucional ha señalado que el rasgo distintivo de la participación ciudadana se fundamenta en “la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral” (Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara, párr. 1). La democracia participativa vista desde la perspectiva de los mecanismos de participación se centra en el derecho ciudadano para decidir sobre asuntos de interés colectivo, en oposición a la representación política. El debate se centra en hallar un consenso en torno a que estas posiciones confluyan y se integren como un todo, lo que reforzara el ideal democrático del bien común para todos en una sociedad.

En Colombia, la coexistencia de la democracia representativa y la democracia directa en Colombia están implícitos en los artículos 3° y 40° superiores y esto no es una mera coincidencia, ya que la noción de multiculturalidad de los Estados hace que una sociedad no se rija bajo un solo modelo, el pluralismo hace que debamos coexistir con diferentes visiones y concepciones, esto implica reconocer al otro a pesar de sus diferencias y entender que ese otro puede ser un

participante válido, razón por la cual se debe buscar consensos en donde se incluya al otro poniendo de presente la sustentación democrática por la cual se deben reconocer las diferencias

La democracia representativa ha sido rebatida y ha generado muchos debates en cuanto a sus alcances, en cuanto a la participación del ciudadano, el cual ya no se conforma y a través de manifestaciones sociales, expresa su insatisfacción frente a las dificultades que hay para que sus demandas sean escuchadas y atendidas e influir en las decisiones públicas, es por esto que la democracia participativa es un excelente complemento a la democracia representativa ya que puede realzar la idea de democracia como gobierno de la gente (eslogan que han utilizado muchos candidatos), empoderando al individuo con el fin que tenga control sobre sus destinos, adicional a esto, puede facilitar la coexistencia, la diversidad y fortalecer el pluralismo.

Las deficiencias en cuanto al diseño y la implementación de los mecanismos de participación han tenido varios inconvenientes, en primer lugar tenemos en los dirigentes políticos uno de sus principales opositores, pero ¿cómo es esto posible?, muy sencillo la representación implica que un dirigente elegido mediante el voto obtenga un poder que le permite tomar decisiones las cuales no desea debatir con sus electores, esto no es una generalización, ya que sería contrario señalar que todos los políticos son así, sin embargo es una realidad que no todos los partidos políticos se guían por los ideales democráticos, ni sus integrantes se distinguen por sus valores afines con una práctica democrática, que controle sus actuaciones y les obligue a asumir las responsabilidades adquiridas con su elección. Algunos de estos mecanismos afectan directamente al dirigente político, por ejemplo la revocatoria del mandato busca la salida de un gobernante de su cargo a pedido de la ciudadanía por diferentes razones, la consulta popular puede ir en contravía de alguna iniciativa gubernamental, este problema hace ineficiente estos mecanismos ya que el impulsor de una iniciativa como por ejemplo una revocatoria de mandato encontrará muchos obstáculos para llevar a cabo su proceso.

Para algunos gobernantes, los mecanismos de participación ciudadana son incipientes y en su manera de pensar no son obligatorios para el gobierno por esto, si el gobierno toma en cuenta o no la inquietud ciudadana es algo que depende del gobernante de turno, desvirtuando así la participación real y efectiva que los mecanismos de participación ciudadana deben dar para fomentar la gobernabilidad. Es así como este llamado clientelismo, tiene un impacto negativo en la participación, estas redes clientelares no permiten que se les afecte de alguna manera sus

intereses, que se verían seriamente afectados si permiten la participación activa de la sociedad, es así como el control social y la toma de decisiones ciudadanas deben ser fiscalizadas. Su efecto es la irregularidad en las políticas públicas. Buena parte de los dirigentes políticos se concentra en sus redes clientelares y la forma se sostenerlas, perpetuarlas e incrementarlas, por lo que impulsar en la comunidad la idea de aplicar mecanismos que permitan a la sociedad interferir en sus decisiones no les interesa, es así como esto genera una deficiencia en los mecanismos de participación ciudadana.

Otra deficiencia, se genera por el centralismo político-administrativo característico de nuestro país, que a pesar del modelo descentralizado que impuso la Constitución de 1991, es claro que el poder tanto político como económico se maneja desde las grandes ciudades, los gobiernos locales y me refiero a la gran mayoría de municipios del país, históricamente no han tenido protagonismo en la política nacional, sus gestiones se ven reducidas a los pocos recursos que les brinda el Estado. Esto hace que este grupo poblacional sea manejable, lo que conlleva a que en el caso de la activación de algún mecanismo de participación, se pueda orientar la opinión ciudadana a gusto del dirigente.

Este centralismo en el sentido político no deja progresar a las regiones, en países como el nuestro es difícil la formación de liderazgos políticos locales que lleguen con ideas novedosas y dispuestos a construir un buen gobierno, eficiente, transparente y con vocación de servir al ciudadano y que además esté dispuesto a promover y hacer efectiva la participación ciudadana.

Otra deficiencia para que los mecanismos no sean eficientes es la poca capacidad de organización ciudadana, y es que en Colombia, muy pocos son los líderes que logran unificar a la sociedad frente a un tema en particular, y esto se da debido a que no existe una población bien informada, organizada y comprometida con la gestión pública y con los intereses comunes, logrando así que los partidos y sus cacicazgos monopolicen la opinión y por ende decidan ellos que asuntos pueden trascender. Un problema de la estructura organizativa se debe a la falta de liderazgos reales que centren sus esfuerzos en la solución de los problemas de la comunidad y no en la satisfacción de sus propios intereses.

No existe un compromiso para la formación de líderes comprometidos y con capacidad política, esto se refleja en la ausencia de una cultura política democrática encaminada hacia el fortalecimiento de procesos de participación en las distintas esferas de la sociedad. Al carecer de

una base ideológica, los partidos políticos no son el lugar ideal para la formación de verdaderos líderes comprometidos y con conciencia ciudadana.

Aunado a lo anterior, el excesivo legalismo que tienen los mecanismos de participación ciudadana no permite que estos se desarrollen libremente, cuando se activa algún mecanismo inmediatamente surge el impedimento normativo, por ejemplo la mayoría de los mecanismos de participación necesitan firmas para poder nacer, sin embargo el desinterés, la apatía o la desconfianza ciudadana, en muchas ocasiones dificultan esta tarea, no obstante aquellas iniciativas que logran la recolección de firmas necesaria se enfrentan a un proceso de verificación muy engorroso en el que casi siempre les eliminan gran parte de las firmas recolectadas llevándolos a rehacer el proceso nuevamente, lo anterior supone condenar estos mecanismos a su desaparición en el sentido de su inutilización práctica.

Además de las falencias mencionadas, existen otras como son por ejemplo, la falta de modernización de herramientas necesarias para su implementación, la incultura cívica y la poca voluntad de los dirigentes para impulsar estas iniciativas. Estas falencias vuelven débil la capacidad de asociarse.

Con lo expuesto hasta ahora, se debe entender que el fin de cada uno de los mecanismos de participación ciudadana debe orientarse a fortalecer la democracia participativa para que cada ciudadano tenga la posibilidad real de participar en el proceso de toma de decisiones

7. La Acción de Tutela como mecanismo jurídico garante de la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana.

Hasta este punto del artículo, se ha realizado un análisis descriptivo con el fin de explicar de manera concisa temas como la acción de tutela y mecanismos de participación ciudadana en el ámbito de la participación política como pilar democrático consagrado constitucionalmente, que se ejerce mediante los derechos políticos, mediante los cuales el ciudadano puede expresarse y participar en la sociedad democrática a la que pertenece, incluyendo los mecanismos de participación ciudadana y la necesidad de establecer una garantía efectiva para su materialización.

Ahora bien, acudiendo a la doctrina y la jurisprudencia, es importante realizar un análisis con el fin de determinar si la acción de tutela funciona como mecanismo de control judicial de carácter constitucional es efectiva para garantizar la finalidad de los mecanismos de participación

ciudadana, entendidos éstos como instrumentos de control político los cuales se ejercen en el proceso de formación de la norma y en el ejercicio democrático del voto.

Para lograr lo anterior, en este punto del trabajo, se introducirá un concepto muy importante en cualquier democracia, “los derechos políticos”, definidos por la Corte Constitucional como:

(...) instrumentos ciudadanos para incidir en la estructura y el proceso político facilitando la consolidación de una democracia participativa. De esta manera, el ciudadano tiene derecho no solo a conformar el poder (democracia representativa), sino también a ejercerlo y controlarlo, esto es, está llamado a hacer parte de la toma de decisiones en asuntos públicos (democracia participativa), indispensable para la efectividad de la democracia constitucional. (Corte Constitucional, Sentencia C-027 de 2018, M. P. José Fernando Reyes Cuartas, párr. 2).

De lo anterior, se colige que, el ciudadano tiene derecho a conformar el poder mediante la democracia representativa, y a su vez también tiene el derecho de supervisar el manejo de este poder, mediante la democracia participativa.

Los derechos políticos están incluidos en la Convención Americana de Derechos Humanos donde se les dio la categoría de fundamentales. Por lo anterior señaló en el artículo 23 sobre los derechos políticos que,

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (...) (Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 23).

Lo anterior significa, los derechos políticos permiten que el ciudadano, se integre a la sociedad y forme parte del componente político que lo rodea.

Con las anteriores definiciones se puede determinar sin equivoco que, los mecanismos de participación ciudadana están inmersos en los derechos políticos y son parte importante de su consecución, esto es, como lo señala la Corte Constitucional, derechos que “permiten a toda la

ciudadanía participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, para lo cual el ordenamiento constitucional dispone de diversos mecanismos para su efectividad” (Corte Constitucional, Sentencia T-117 de 2016, M. P. Alberto Rojas Ríos).

Según lo anterior, y en el entendido que los mecanismos de participación ciudadana son accesorios a los derechos políticos, es importante traer a colación lo señalado por la Corte Constitucional cuando sostiene que,

Los derechos políticos de participación son derechos fundamentales, y por tanto, pueden llegar a ser protegidos a través de la tutela, especialmente porque “los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo (Corte Constitucional, Sentencia T-369 de 2018, M. P. Alberto Rojas Ríos).

Este pronunciamiento constitucional ha sido reafirmado por la jurisprudencia y los tratados internacionales suscritos por el Estado Colombiano, lo que conlleva a que los mismos puedan ser protegidos a través del uso de la Acción de Tutela.

7.1. La tutela como mecanismo idóneo para proteger los derechos políticos.

En este subcapítulo, se revisará como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, protege los derechos políticos de participación. En Sentencia T-369 de 2018, la Corporación reitera la importancia del artículo 86° superior. Sin embargo, también recuerda que no todo puede ser tutelable, esta acción solo procede cuando la persona que vea trasgredido sus derechos fundamentales y no cuente con otro medio de defensa judicial, salvo que este se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, que en definición de la Corte Constitucional es:

(...) aquel que resulta del riesgo de lesión al que una acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares somete a un derecho fundamental que, de no resultar protegido por la vía judicial en forma inmediata, perdería todo el valor subjetivo que representa para su titular y su valor objetivo como fundamento axiológico del ordenamiento jurídico. Dicho de otro modo, el perjuicio irremediable es el daño causado a un bien jurídico como

consecuencia de acciones u omisiones manifiestamente ilegítimas y contrarias a derecho que, una vez producido, es irreversible y, por tanto, no puede ser retornado a su estado anterior (Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 1997, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Anteriormente se explicó como los derechos políticos tienen el estatus de fundamentales, ampliando el concepto de estos a la posibilidad de acceder a los diferentes mecanismos de participación ciudadana y no solo a la posibilidad de elegir y ser elegido, lo que significa que cuando estos sean vulnerados por acción u omisión, es procedente hacer uso de la Acción de Tutela para que los mismos sean garantizados.

La Corte ha sido enfática en relación con la eficacia de los medios que se presentan como principales para proteger los derechos políticos y señala además que el carácter dinámico de las democracias, en las que los ciudadanos periódicamente eligen a sus gobernantes, hace que el elemento temporal de los derechos políticos resulte especialmente relevante. En Sentencia T-066 de 2015, la Corte señala la importancia de este elemento temporal “considerando así justificada la intervención urgente del juez de tutela en casos que involucran derechos políticos” (Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 2015, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

Para la Corte Constitucional, cuando se presenta la vulneración de los derechos políticos de los ciudadanos por parte las entidades públicas, es dado hacer uso de la acción de tutela, toda vez que a pesar de existir mecanismos idóneos para atacar las decisiones adoptadas por las entidades públicas, acudiendo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se debe tener en cuenta que la resolución de este tipo de litigios toma un lapso considerable. Dicha situación generaría que la eficacia de este tipo de mecanismos conlleve a una vulneración y a un hecho consumado al momento de proferirse la decisión.

Conclusiones

En el marco del desarrollo del presente artículo se realizó un análisis de la relación de los mecanismos de participación ciudadana y la acción de tutela en Colombia, y como se relacionan para la garantía de la efectividad de estos mecanismos a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991. Algunas conclusiones puntuales surgen luego del minucioso análisis del tema, entre ellas tenemos:

1. Los mecanismos de participación ciudadana, se erigen como un medio de defensa del ciudadano a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991 y La Ley Estatutaria 134 de 1994 para lograr esto, el propio Estado debe brindar a sus conciudadanos, herramientas que le permitan ejercer sus derechos, es así como resultado del pronunciamiento constitucional, como ya se mencionó, surgen los mecanismos de participación ciudadana, los cuales le brindan al ciudadano la opción de poder participar, una participación que se da en el marco de las decisiones estatales que les afectan, y es a través de voto como pueden ejercerlos.

2. Es por lo anterior, que en Colombia se puede decir que se aplica adecuadamente los postulados del Estado Social de Derecho, en el sentido del ideal democrático el cual está por encima del poder político y de los intereses particulares, razón por la cual es deber del Estado proporcionar a sus ciudadanos mecanismos en los que pueda ejercer su derecho a la participación en las decisiones que los afectan, y con este reconocimiento es como se construye la democracia. Para ello, el legislador promulgo la Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, reformada por la Ley 1757 de 2015, en la cual se encuentran las normas y procedimientos para la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana.

3. Es a través de estos mecanismos, como las personas comunican sus inquietudes al Gobierno, esto es, por ejemplo mediante un proceso de revocatoria de mandato, mecanismo diseñado como una práctica y manifestación propia de la democracia participativa y ejercicio del control ciudadano del poder político por medio del cual el pueblo manifiesta el inconformismo que tiene hacia un dirigente elegido popularmente, por ejemplo un alcalde.

4. Por lo anterior, es importante la participación ciudadana, que reconoce al individuo como ciudadano sujeto de derechos y deberes, que pueden asociarse y pueden solicitar información y solución a problemas o inquietudes que ellos tanto individual como colectivamente pudieran tener, estos grupos que se pueden formar pueden tener intereses y objetivos diferentes, sin embargo indistintamente sea su objetivo, lo importante es que participen, unidamente y con metas claras a fin que esta participación sea activa y efectiva.

5. Por otra parte tenemos la Acción de Tutela, la cual básicamente es un mecanismo constitucional revolucionario que tiene como fin la protección y garantía judicial y puede ser utilizada por cualquier persona cuando considere que se le están vulnerando derechos fundamentales.

6. Con las anteriores conclusiones se puede determinar sin equívoco que, los mecanismos de participación ciudadana están inmersos en los derechos políticos y son parte importante de su consecución, la acción de tutela se posiciona pues como un mecanismo excepcional que faculta a los ciudadanos para defender su derecho a ejercer los derechos constitucionales señalados en el artículo 103 y los desarrollados mediante Ley 1757 de 2015, donde se establecieron nuevas disposiciones en materia del ejercicio del derecho a la participación democrática.

Referencias Bibliográficas

- Álvarez Álvarez, L., Marrugo Padilla, A., Barrera Díaz, E., Serrato Arengas, K., Rodríguez Giraldo, M., & Jiménez Cantillo, A. (2014). La participación ciudadana como ejercicio de aproximación a la construcción de cultura ciudadana en el marco del derecho y el deber. *Análisis Político*, 27(81), 64-79. Recuperado de: doi:<https://doi.org/10.15446/anpol.v27n81.45766>.
- Arévalo Ramírez, W. (2009). Observatorio de Derecho Internacional. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá.
- Blacio Aguirre, B. S. (2015). Antecedentes históricos del amparo en el derecho mexicano y colombiano. *Revista Âmbito Jurídico* (No. 143), Brasil. Recuperado desde: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/antecedentes-historicos-del-amparo-en-el-derecho-mexicano-y-colombiano/>
- Bobbio, N. (1996). Democracia representativa y democracia directa. Fuente: *El futuro de la democracia*, 2ª edición en español, traducción de Jose F. Fernández Santillán, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Cubides Cárdenas, J., Barreto Cifuentes, P. A. y Castro Buitrago, C. E. (2018). El medioambiente como víctima del conflicto armado interno en Colombia desde la óptica de la acción de cumplimiento. En J. Cubides Cárdenas & T. G. Vivas Barrera (Eds.). Responsabilidad internacional y protección ambiental (pp. 281-309). Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.
- Garay, A. (2009). La enseñanza del caso “Marbury vs. Madison”. En: *Academia*. Revista sobre enseñanza del Derecho año 7, número 13, 2009, ISSN 1667-4154, págs. 121-136.
- García Suárez, A. (2019). El desarrollo de la democracia colombiana y sus efectos en el binomio Fuerzas Militares-ciudadanía. En: *Revista Científica General José María Córdova*, 17(26), 253-268. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.393>
- Giraldo, F. (2012). Formas de Participación política electoral y no electoral. En: P. Muñoz (Comp.), Mecanismos de participación política y ciudadana en América y Europa. (pág. 35-47). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Hernández, J. (2013). Iniciativa solidaria de derechos fundamentales. En: Revista virtual Iniciativa Solidaria.
- Malagón, M. (2003). Antecedentes hispánicos del juicio de amparo y de la acción de tutela. *Estud. Socio-Juríd* vol.5 no.1 Bogotá Jan./June 2003.
- Muñoz Restrepo, J. L. (2017). *La Acción de Tutela un mecanismo que fomenta la participación ciudadana en el control de la gestión pública en Colombia* (tesis de especialización). Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios – ECACEN. Palmira, Colombia.

- O' Donnell, G. (2007). Las crisis perpetuas de la democracia. En: Journal of Democracy, vol. 18, núm. 1, México.
- Ortiz González, Ó. (10 de marzo de 2010). De vasallos a ciudadanos: 20 años de la revolución ciudadana. El Tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7384968>
- Palou, J. C. (1993). Democracia participativa e instituciones de participación en la Constitución de 1991. Revista de derecho público, Universidad de los Andes, (3), 75-94. Disponible en: http://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub297.pdf
- Pinzón Muñoz, J. A. (2017). *La Tutela Contra Providencias Judiciales, Un Instrumento Constitucional de Seguridad Jurídica* (artículo de reflexión). Universidad Católica de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Revelo Barragán, F. A. y Valbuena Gutiérrez, J. A. (2017). El decreto 1382 de 2000 por el cual se fijan reglas de reparto en materia de tutela. Un conflicto vigente entre las altas cortes colombianas. En : *Revista IUSTA*, N.º 47, Julio-diciembre 2017, pp. 59-85. Recuperado de: <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/iusta>
- Sancari, S. (2016). Dinámica de la participación política en el sistema político e institucional argentino. En *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, Año X, Número 16, pp. 60-78. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <file:///C:/Users/93399346/Downloads/45-61-1-SM.pdf>
- Sánchez González, J. J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios públicos* , 18 (43), 51-73.
- Torres Ávila, J. (2017). La teoría del Garantismo: poder y constitución en el Estado contemporáneo. En: *Revista de Derecho*. Barranquilla: Universidad del Norte No. 47, pp. 138-166. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n47/0121-8697-dere-47-00138.pdf>.
- Vidal, J. (2003). La constitucionalización del derecho. En C. M. Molina (Comp.), *Corte Constitucional 10 años. Balance y Perspectivas*. (pág. 35-46). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Vivas Barrera, T. G. (2012). El Amparo mexicano y la Acción de Tutela colombiana. Un ejercicio de derecho constitucional comparado en Latinoamérica. En: *Pensamiento Jurídico*; núm. 33 (2012). Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia.

Jurisprudencia

Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 1997, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional, Sentencia C-637 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional, Sentencia SU-712 de 2013, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo.

Constitucional, Sentencia C-379 de 2016, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional, Sentencia C-027 de 2018, M. P. José Fernando Reyes Cuartas.

Corte Constitucional, Sentencia T-369 de 2018, M. P. Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 2015, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

