

Democracia Participativa bajo la Constitución Política de 1991*

Participative Democracy into the Colombian Constitution of 1991

*Jesús Hernando Álvarez Mora**

Cómo citar este artículo: Álvarez, J. H. (2022). Democracia Participativa bajo la Constitución Política de 1991. *Verba Iuris*, 18(47), 155-175.

Resumen

El artículo tiene como objetivo, desde el punto de vista analítico, abordar el estudio de la democracia participativa en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991, con el propósito de auscultar su eficacia, no solamente formal sino material. Sobre la democracia, como forma de gobierno, se hace una aproximación conceptual, teórica e histórica, tanto a nivel general como nacional, con el fin de proporcionar mayores insumos en la comprensión de la evolución de la democracia participativa y su actual regulación constitucional, legal y jurisprudencial. Finalmente, se aborda, de manera breve, el estudio de los principales mecanismos de participación ciudadana de naturaleza política que introdujo el constituyente de 1991.

Palabras Clave: Constitución, Séptima Papeleta, Asamblea Constituyente, democracia, democracia representativa, democracia participativa, plebiscito, referendo, revocatoria del mandato, iniciativa popular normativa, consulta popular, cabildo abierto.

Fecha de Recepción: 19 de agosto de 2021 • Fecha de Aprobación: 26 de octubre de 2021

Reception Date: August 19 of 2021 • Approval Date: October 26 of 2021

* Este artículo es resultado del proyecto de investigación: Derecho Constitucional y Políticas Públicas.

** Abogado y especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Libre, Doctor en Derecho de la Universidad Alfonso X El Sabio de España. Docente universitario y conferencista en Derecho Constitucional. Entre sus responsabilidades más importantes se destaca el haber sido decano de derecho y rector seccional de la Universidad Libre, conjuer de la Corte Constitucional, del Consejo Nacional Electoral y de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Docente de la Universidad Católica de Colombia. Miembro del Grupo de Investigación Derecho Público TIC-G, TICCY, en la línea Derecho Constitucional y Políticas Públicas. Correo electrónico: jhalvarez@ucatolica.edu.co - ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2352-2859> - CvLAC: <https://acortar.link/EvPKMU>

* This document is the result of the research project: Constitutional Law and Public Policies.

** Lawyer and specialist in Administrative Law from the Universidad Libre, Doctor in Law from the Universidad Alfonso X El Sabio of Spain. University professor and lecturer in Constitutional Law. Among his most important responsibilities, he has been dean of law and sectional rector of the Universidad Libre, associate judge of the Constitutional Court, of the National Electoral Council and of the Disciplinary Chamber of the Superior Council of the Judiciary. Member of the Colombian Institute of Procedural Law. Professor at Universidad Católica de Colombia. Member of the TIC-G Public Law Research Group, TICCY, in the Constitutional Law and Public Policy line. E-mail: jhalvarez@ucatolica.edu.co - ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2352-2859> - CvLAC: <https://acortar.link/EvPKMU>

Abstract

The objective of this article is to make an analytical approach of the participative democracy since the Colombian constitution of 1991. Firstly, the democracy as a government way is going to be studied from the conceptual, thoracal and historical point of view to provide greater inputs in understanding the evolution of participatory democracy and its current constitutional, legal and jurisprudential regulation. Finally, it's studied the main mechanisms of citizen participation of the political nature presented by the 1991 constituent is addressed.

Keywords: Constitution, democracy, representative democracy, participative democracy, plebiscite, referendum, revocation of the mandate, normative popular initiative, popular consultation, revocation of the mandate, open town hall, Seventh Ballot, Constituent Assembly.

Introducción

En Colombia fue una apuesta durante el proceso constituyente de 1991. Precisamente, en la Séptima Papeleta que se depositó en las urnas aquel especial día del 11 de marzo de 1990, expresamente se dijo que era para fortalecer la democracia participativa en Colombia.

Fue un anhelo de la Asamblea Constituyente de 1991. En los más diversos proyectos de la más diversas tendencias políticas y sociales que enriquecieron la discusión para la creación de la nueva Carta de Navegación, la democracia participativa estuvo en el orden del día. Esto se refleja en la Constitución Política de 1991 (CP), que de principio a fin la contempla. Entonces, al estar en connivencia con la democracia representativa, se habla de una mixtura bajo el nuevo abrigo constitucional.

La discusión, en estos 31 años de vida de la Norma de Normas, no será si existen o no cánones constitucionales que contemplan dicha expresión democrática. No. En sentido formal no hay duda. La discusión es desde el punto de vista material o sustancial, si se ha llevado a la praxis o por lo menos si se ha avanzado.

En las líneas que contienen este artículo, a más de reseñar algunas prescripciones constitucionales, algunos conceptos y poner de presente el desarrollo legislativo y jurisprudencial de la democracia participativa en estos 31 años de la CP, la pregunta transversal es si se ha vivido y si se está viviendo.

Por último, se precisa que la democracia participativa y, en general, el principio de participación, no solamente se restringe a los mecanismos de participación ciudadana de naturaleza política. La Corte Constitucional ha desarrollado los principios expansivo y universal de la democracia participativa, de los cuales se infiere, lo mismo que del artículo 40 de la CP, que esta expresión democrática va mucho más allá. Ha de ampliarse progresivamente y debe estar presente en los más variados escenarios, procesos y lugares, tanto públicos como privados. Empero, en este espacio el foco está direccionado hacia los mecanismos de participación ciudadana de naturaleza política.

Democracia

El término democracia, que etimológicamente significa demos (pueblo) y Kratos (gobernar-gobierno), o sea gobierno del pueblo, fue definida

de manera magistral y breve por Abrahán Lincoln¹ *como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*. Ello significa que en una democracia el gobierno tiene un origen popular, el pueblo como depositario de la soberanía participa en el ejercicio del poder público de manera directa o a través de sus representantes y que dicho poder se ejercerá a favor del pueblo.

Durante la historia, la democracia ha tenido diferentes manifestaciones: en primer lugar se puede hablar de democracia directa o clásica, aquella legada por la polis griega en virtud de la cual los ciudadanos, dada la composición demográfica y geográfica, podían deliberar y tomar decisiones sin intermediación alguna; en segundo lugar, encontramos la democracia representativa o por delegación, que surge como fruto de las revoluciones burguesas² en los siglos XVII y XVIII, y se caracteriza porque se eligen entre los ciudadanos a unos delegados o representantes para que deliberen y decidan en su nombre lo que generalmente hacen por medio de la ley; y, en tercer lugar, se puede hablar de una democracia semidirecta o participativa, mediante la cual se pretende una especie de cogobierno entre las autoridades legítimamente constituidas y los ciudadanos, quienes actúan por medio de unos mecanismos de participación ciudadana de naturaleza política que contemplan la Constitución y la leyes.

En Colombia, con las vicisitudes que se han vivido en los ámbitos políticos, económicos y sociales, ha predominado la democracia representativa, por lo menos desde una óptica formal. Desde la misma Acta de Independencia del 20 de julio de 1810, pasando por las constituciones provinciales iniciales y las demás de carácter nacional, como

acontece a partir de la Constitución de Cúcuta de 1821, incluyendo la Constitución de 1886, la democracia representativa, con mayor o menor grado de validez y de eficacia, es la que ha dominado el panorama político nacional.

En lo concerniente a la democracia participativa, su fuerza constitucional se observa a partir de la Constitución Política de 1991. Como adelante se desarrolla, se tienen dos eventos como antecedentes, los que bien pueden confirmar la regla: el Plebiscito del 01 de diciembre de 1957 y el Acto Legislativo 01 de 1986 que contempla la consulta popular a nivel municipal.

Principal Soporte Teórico de la Democracia Participativa

Desde el punto de vista de una apropiada técnica constituyente, la Constitución de 1886, al consagrar la soberanía nacional como fuente del poder público³, siguiendo los lineamientos teóricos expuestos por Emmanuel Sieyès en su célebre obra *¿Qué es el Tercer Estado?*, restringía, por no decir que impedía, la existencia de la democracia participativa. Es ilustrativo recordar que, al residir la soberanía en la Nación, ésta debe actuar necesariamente a través de sus delegados o representantes, luego en un coherente hilar teórico solamente se podría hablar de democracia representativa o por delegación.

Ahora bien. Con razón, y también haciendo eco de una apropiada técnica constituyente, el Constituyente de 1991 optó por mudar hacia la soberanía popular⁴, siguiendo los lineamientos de

¹ Abraham Lincoln (1809-1865), fue presidente de los Estados Unidos de Norteamérica del 4 de marzo de 1861 al 15 de abril de 1865.

² Se hace referencia a la Revolución Gloriosa en Inglaterra en 1689, a la Revolución Francesa en 1789 y a la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica en 1776.

³ Prescribe el artículo 2º. de la Constitución de 1886: *La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece.*

⁴ A su turno, contempla el artículo 3º. de la actual Norma de Normas: *La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce de manera directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.*

Juan Jacobo Rousseau expuesta en su insuperable obra *El Contrato Social*.

El genio ginebrino no sólo soporta la idea de que el Estado es fruto de una original o primitiva convención, que el máximo poder reside en la voluntad general integrada por cada uno de los miembros del pueblo, sino que advierte que “las leyes no son propiamente sino las condiciones de la asociación civil. El pueblo sometido a las leyes debe ser su autor” (Rousseau, 1983, p. 81).

De ahí nace la idea de la disciplina de la ley como algo peculiar del liberalismo francés, pues “la voluntad general es siempre recta y siempre tiende a la utilidad pública” (Rousseau, 1983, p.73), lo que quiere decir en otras palabras que las leyes son buenas, ya que el pueblo, siendo su real y declarado autor, no querría por medio de estas crear disposiciones que traigan su propio mal o que pudieran generarle daño alguno. En la Constitución de 1991 se recoge esta idea, no sólo al contemplar la teoría de la soberanía popular, sino que la misma Constitución integra el referendo como medio para que el pueblo directamente apruebe, reforme o derogue un texto normativo.

De otro lado, Rousseau diferencia con nitidez el gobierno del gobernante. De ubicarnos en el contexto contemporáneo, esta distinción en principio parece insulsa, pero resulta de transcendencia cuando se escribe en época del absolutismo, no solamente francés, sino de otras latitudes, en la que se confunde gobierno y gobernante por lo que se entiende que el gobernante es vitalicio, que nadie puede refutarle o pretender quitarle el poder, y que todo lo que exista tanto de clérigos como de seglares le pertenecen a igual título. Rousseau afirma: “¿Qué es entonces el gobierno? Un cuerpo intermedio establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua correspondencia, encargado de la ejecución de las leyes, del mantenimiento de la libertad, tanto civil como política.” (Rousseau, 1983, p.98).

Esto implica que el gobierno ha de ser bueno y ha de existir en tanto permanezca el Estado. Su

benevolencia, eficacia y legitimidad deriva en que está para ejecutar la ley, para aplicar la ley, y como es el pueblo quien aprueba la ley, esta es buena, luego el gobierno es bueno. Y ¿quién sería el gobernante, acaso un hombre a quien el pueblo se somete por medio de un pacto como lo anunciaba Hobbes? No. Los gobernantes son empleados del pueblo, son mandatarios, son ministros.

Rousseau afirma que:

(...) un empleo, en el que, como simples oficiales del soberano, ejercen en su nombre el poder del que se les ha hecho depositarios, y que él puede limitar, modificar y recuperar cuando le parezca, por ser incompatible la enajenación de ese derecho con la naturaleza del cuerpo del cuerpo social y contraria al fin de la asociación. (Rousseau, 1983, p. 98)

De acuerdo con lo citado, el gobernante como ser humano es el ejecutor de las leyes, por lo tanto, debe ser bueno, eficaz y legítimo. De no ejecutar las leyes como debe ser o de actuar por fuera de ellas, se le puede revocar el mandato. A ello alude el autor al manifestar que el pueblo puede recuperar el poder cuando le parezca. Esta figura, la revocatoria del mandato, la tenemos en Colombia para alcaldes y gobernadores.

Además de la base teórica señalada, la democracia participativa, con el remoto antecedente de las *plebis* romana y de los cabildos abiertos que trajo España durante la conquista y colonia, se va construyendo de manera paulatina con la convocatoria hecha por gobernantes en búsqueda de legitimar su poder, la decadencia de la democracia representativa, la explosión demográfica, los desarrollos industriales y tecnológicos, el surgimiento de nuevas necesidades y derechos y una mayor cobertura en educación, entre otras variables.

La participación ciudadana en la vida política se convierte en una realidad. Si bien es cierto, “El primer documento constitucional sometido a la aprobación del cuerpo electoral fue la Constitución francesa de 4 de junio de 1793, lo que se

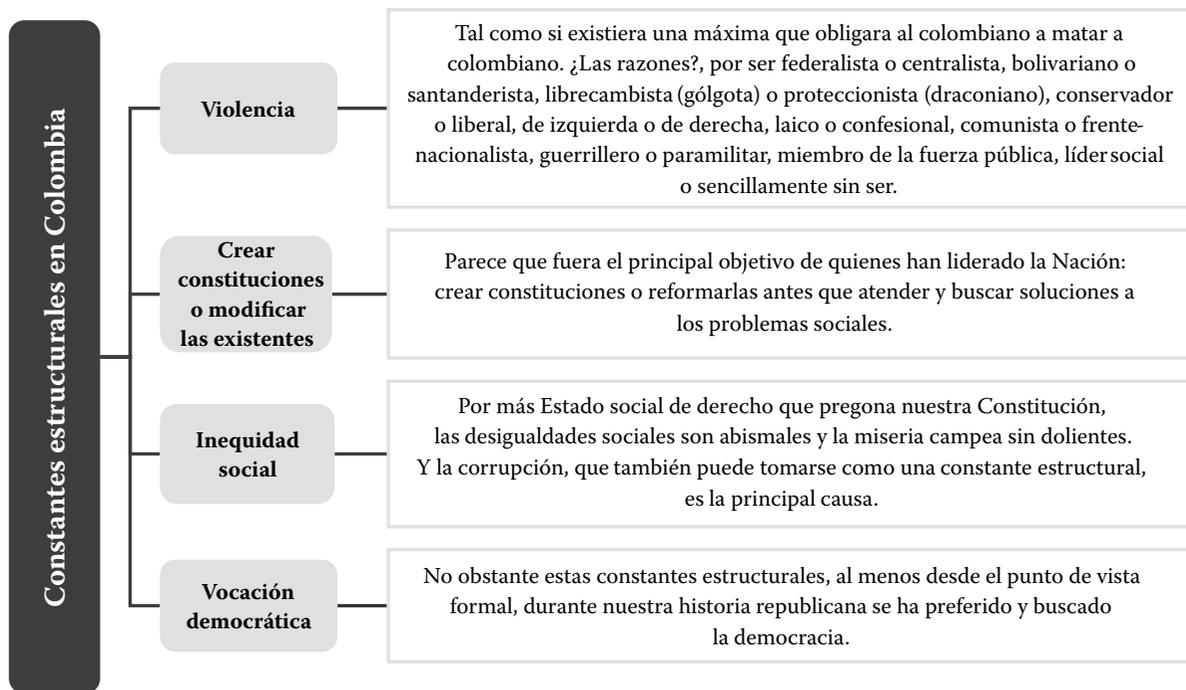
hizo con fundamento en la concepción rousso-niana de la aceptación consensual del contrato social” (Ramírez, 2004, p. 147), la democracia participativa tuvo un especial impulso para Occidente en el siglo XX. Se utilizó para los más diversos temas y propósitos. Por ejemplo, para “legitimar” gobiernos, refrendar constituciones y aprobar procesos de integración regional como la Unión Europea.

Así las cosas, con el surgimiento y ampliación de esta expresión democrática, lo de resaltar de cara al presente siglo es el haber logrado espacios para que el ciudadano se pueda expresar frente a temas de trascendencia tanto a nivel macro como sobre aquellos que afecten su vida cotidiana. El ciudadano, entonces, ha de convertirse en un co-arquitecto de la Nación.

Etapas de la Democracia Participativa en Colombia

En la historia de Colombia, a partir la independencia, se pueden referir unas constantes estructurales (Valencia, 2010, p. 54)⁵. La primeras tres que se observan en el gráfico, que en realidad son cuatro, parece como si fueran las bases de una sociedad inhibida frente al progreso, al bienestar general y a la felicidad. La última, la búsqueda de la democracia, que se ha traducido más de manera formal que material, es el anhelo constante de una sociedad que merece la mejor forma de gobierno que hasta ahora ha emergido. Es innegable que, con la Constitución de 1991, se ha fortalecido la democracia en Colombia, pero falta camino por andar para su real y plena observancia.

Figura 1. Constantes estructurales en Colombia.



⁵ La idea de las constantes estructurales es tomada de Hernando Valencia Villa expuesta en su libro *Cartas de Batalla. El autor manifiesta que “existen unas constantes estructurales que no han sido alteradas o desplazadas de la fábrica del Estado muy a pesar del recurrente reformismo.”* Menciona y Presidencialismo, 4. Confesionalismo (escribe bajo la Constitu

Con base en lo anterior, se aborda en tres etapas el estudio de la democracia participativa en Colombia.

Primera etapa

La ubicamos bajo la vigencia de la Constitución de 1886 con dos momentos claves: en primer lugar, el plebiscito del 01 de diciembre de 1957; y, en segundo lugar, la aprobación de la consulta popular mediante el Acto Legislativo 01 de 1986.

Esta etapa empieza con la desafortunada violencia bipartidista entre dirigentes y copartidarios del partido conservador y liberal, la cual vivió Colombia a mediados del siglo XX y que tuvo su momento más crítico con el execrable crimen, el día 9 de abril de 1948, del gran caudillo liberal, acaso el político más popular de la época y del siglo, Jorge Eliécer Gaitán Ayala.

Bajo la dirección conservadora en el poder y la dirección liberal en la oposición, liderando una confrontación violenta entre los ciudadanos simpatizantes de uno y otro partido, el país se encontraba en la más profunda crisis, zozobra y angustia. Este escenario facilitó que el General Gustavo Rojas Pinilla, el día 13 de junio de 1953, asumiera defacto el poder político mediante un golpe de Estado. Ahora lo que faltaba: una dictadura militar.

En Colombia, tras varias reformas constitucionales,⁶ el voto o *ius suffragii* había pasado de ser un voto meramente restringido en lo censitario y capacitario a ser universal, en principio para los varones. Entonces, esta característica de universal no era real, pues al igual que ha sucedido en la mayoría de las democracias alrededor del globo terráqueo, en un principio las mujeres carecían del derecho político.

Paradójicamente, fue el gobernante de facto, el dictador, quien bajo el sello del pseudoconstitu-

⁶ Se alude al Acto Legislativo 01 de 1936 y al Acto Legislativo 01 de 1945.

cionalismo (Loewenstein, 1964, p. 218)⁷, propició que la Asamblea Constituyente de entonces expidiera el Acto Legislativo⁸ No. 03 de 1954 (Restrepo, 2003, p. 534), en virtud del cual se le reconocieron los derechos políticos a la mujer, consagrando el auténtico voto universal.

Luego de los sinsabores de la dictadura y con algunos progresos en materia social y económica que se vieron opacados por la violación de los derechos humanos,⁹ el líder del Partido Conservador, Laureano Gómez Castro, junto con el líder del Partido Liberal, Alberto Lleras Camargo, mediante acuerdos suscritos en Benidorm y Sitges, España, planearon la forma en que se llevaría a cabo el retorno a la vida civil y a la vida “democrática” del Estado colombiano.

Uno de los puntos objeto de consenso, cuya disputa se asume como causa de la violencia bipartidista, fue compartir el poder entre conservadores y liberales, en todos los niveles de la

⁷ Con el Golpe de Estado del General Gustavo Rojas Pinilla, incursionamos en una constitución semántica, clase de constituciones que desde un criterio ontológico plantea Loewenstein. “Finalmente hay casos –que desgraciadamente están incrementando, tanto en número como por la importancia de los Estados afectados-, en los cuales, si bien la Constitución será plenamente aplicada, su realidad ontológica no es sino la formalización de la existente situación del poder político en beneficio exclusivo de los detentadores del poder fácticos, que del aparato coactivo del Estado.

⁸ Cabe aclarar que en Colombia, desde el año de 1843, se tomó como costumbre llamar a las reformas constitucionales actos legislativos. Lo que, por su naturaleza, foráneamente corresponde al acto de expedición de una ley.

⁹ Banal es el progreso de una Nación si se consigue con la violación de los derechos humanos. Ningún ciudadano debe sufrir los vicios del despotismo so pena del progreso. Si esta es la forma de conseguirlo, es mejor el estancamiento e incluso el retroceso. Si el progreso de una Nación se hace con base en el sufrimiento de uno o unos ciudadanos en beneficio de la inmensa mayoría, es necesario levantar la voz de protesta porque ha fácil es pasar a esa minoría inerte e indefensa. El mayor progreso de una Nación es la verificación absoluta de respeto por los derechos humanos.

administración y en las tres ramas del poder público. Se acordó la alternación presidencial y la paridad burocrática entre militantes del Partido Liberal y del Partido Conservador. A este acuerdo se le llamó el Frente Nacional y fue refrendado por los colombianos, mujeres y varones, el día 01 de diciembre de 1957, en un llamado plebiscito.

Dos acontecimientos de participación ciudadana se observaron en aquel momento histórico: de un lado, por primera vez las mujeres ejercieron el *ius suffragii* en Colombia; y, del otro, por primera vez el poder constituyente primario fue citado para refrendar y legitimar con su voto una reforma constitucional. En este plano, todo es válido y se ve aristotélicamente puro¹⁰.

De acuerdo con lo que indica nuestra historia, en ese momento los partidos políticos eran

(...) vigorosos, con presencia institucional muy fuerte. La mayor de todo el continente. Esto permitió que en una coyuntura histórica muy agitada, confluyeran en un acuerdo que agrupó porcentajes abrumadoramente altos de la población, alrededor de la fórmula frentenacionalista de los gobiernos compartidos. Así, de la confrontación feroz se pasó a un periodo de transición, indispensable para desarmar los brazos y los espíritus, comprometidos en confrontaciones violentas y urgidos de encontrar caminos que devolvieran el país a la normalidad institucional. (Melo, 2000, p. 182)

El Frente Nacional fue un fenómeno colombiano de fácil aceptación y refrendación por la colectividad, pues se acogió como válvula de escape frente al hastío de la violencia que imperaba, llamada violencia bipartidista, y, desde luego, de la dictadura militar.

Este fue un pacto de paz que refrendaron los ciudadanos, nada menos que vendido por los dos partidos de amplia tradición y de arraigo, el Partido

Liberal y el Partido Conservador, que, a pesar de causar los estragos que cobraron cientos de vidas de seres humanos, en realidad eran aliados.

En apariencia, nada más democrático. Sin embargo, si bien es cierto se llevó a la práctica política el principio de la participación siendo seductor para el colectivo social en razón a que en su calidad de constituyente primario aprueba una reforma constitucional para pasar de una dictadura militar a una democracia refrendando un pacto de paz con la apertura de un horizonte expedito para el progreso, lo que se aprobó fue precisamente una institución antidemocrática (Restrepo, 2003, p. 539)¹¹.

Con el Frente Nacional se aprobó un sistema político cerrado y excluyente, que solamente brindaba espacios a militantes de los dos partidos políticos hegemónicos, cerrando puertas a las demás fuerzas políticas que existían o se conformaran con nefastos efectos que aún tienen repercusiones.

También es bueno resaltar que el poder constituyente primario fue seducido para aprobar que en lo sucesivo no pudiera volver a participar, pues el artículo 13 del Plebiscito rezaba que “[e]n adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso de la República...”.

Con este hecho político nacional, se cumplió una máxima roussoniana. A pesar de que la soberanía es infalible y –al menos en teoría– que el pueblo nunca se equivoca, y mucho menos buscaría hacerse daño, bien puede ser engañado.

En segundo lugar, en materia de democracia participativa bajo la Constitución de 1886 tenemos la creación de la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana de naturaleza política. Fue aprobado por el Acto Legislativo No. 01 de 1986. Si bien es cierto produjo elevado entusiasmo, en su aplicación devino en desilusión

¹⁰ Es el comienzo en la praxis del verdadero y auténtico sufragio o voto universal en Colombia.

¹¹ El texto del Plebiscito del 01 de diciembre de 1957, que se distingue como el Decreto Legislativo No. 0247 del 04 de octubre de 1957.

al restringirse a los niveles distrital y municipal, y para asuntos de poca trascendencia.

Prescribía el artículo 6° del Acto Legislativo 01 de 1986 *Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señale, y en los casos que esta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito o municipio.* Esta consulta popular fue regulada por la Ley 42 de 1989, limitándola de tal manera que mermó el interés que en principio había suscitado.

Se referencia en atención a que constituye el principal antecedente de participación ciudadana en la vida política del Estado. Por primera vez, a nivel constitucional, que se contempla un mecanismo de participación ciudadana con carácter vinculante.

Adicionalmente, la creación de este mecanismo de participación ciudadana refleja el querer de los asociados quienes buscan canales diferentes a la representación, para ser escuchados.

Segunda etapa

En la década del ochenta, en el siglo XX, el panorama mundial para los Estados tercermundistas o en vía de desarrollo no era nada alentador como efecto de la tendencia neoliberal con su propensión por la privatización y el aperturismo fronterizo sin mayor protección. Sin un proceso gradual y proteccionista, hacía temer por el incremento de la pobreza.

En Colombia, a parte de la amenaza neoliberal, el panorama interno era realmente preocupante: narcoterrorismo, varios grupos guerrilleros, grupos de auto defensas o paramilitares, el mal endémico de la corrupción, honda inequidad social, la clase política deslegitimada, ausencia del Estado en buena parte del territorio nacional, excesiva centralización política y administrativa, confesionalismo estatal, violación de los derechos humanos, una deuda externa creciente, déficit presupuestal creciente, alto índice inflacionario,

pésima imagen internacional y, lo peor, el uso de la violencia para acallar a personas con ideales políticos de avanzada o por lo menos diferentes. En resumen, profunda crisis política, económica y social. Un Estado calificado como fallido.

La culpa del señalado escenario, en gran medida, se le endilgaba a la Constitución Nacional de 1886. Entonces, el gran esfuerzo gubernamental estaba encaminado a reformarla, pero con varios intentos malogrados. Empero, con el repudiable homicidio del líder político, seguro presidente de la República, Luís Carlos Galán Sarmiento, la preocupación y el esmero por una reforma constitucional o una nueva Carta Política se trasladó al constituyente primario.

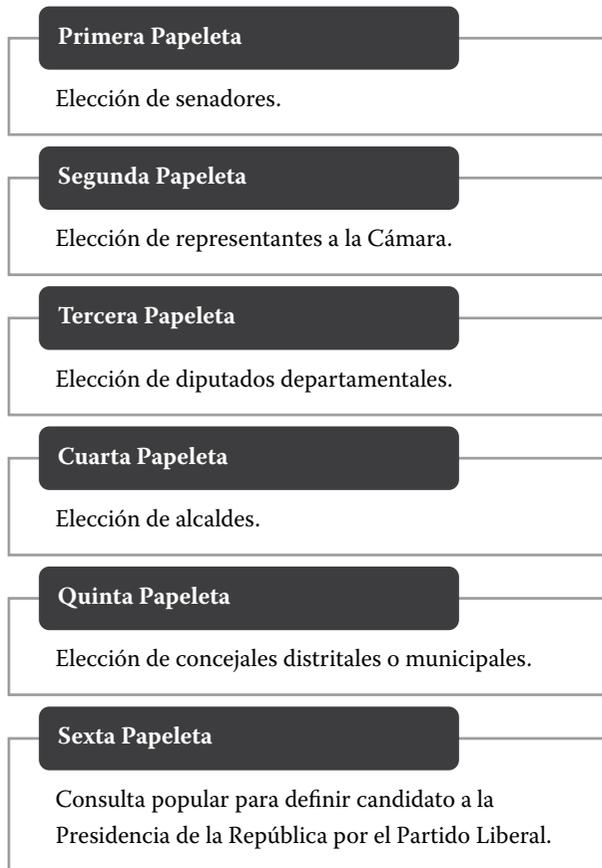
Así surge el hecho político conocido como *La Séptima Papeleta*.

Con el impulso y liderazgo de estudiantes universitarios preocupados por la realidad política del país, se llevó a cabo una iniciativa popular a la cual se le asignó el nombre de Séptima Papeleta¹².

¿Por qué se le llamó el movimiento de la Séptima Papeleta? El sistema electoral nacional de entonces contemplaba como instrumento, para que el ciudadano depositara el voto en las urnas, un volante llamado papeleta, que tenía impreso el nombre del candidato y el cargo a proveerse. Entonces, a consecuencia del vil asesinato de Luís Carlos Galán Sarmiento ocurrido el día 18 de agosto de 1989, el 25 del mismo mes y año se llevó a cabo una marcha liderada por estudiantes universitarios con el eslogan *Todavía podemos salvar a Colombia*, lo que condujo a que con el liderazgo del joven Fernando Carrillo Flórez, se propusiera introducir una papeleta adicional en un proceso electoral que tenía como fecha el día 11 de marzo de 1990, en cual se llevarían a cabo las siguientes elecciones:

¹² Este tema puede consultarse en la Revista Derechos y Valores de la Facultad de Derecho, Universidad Militar Nueva Granada, pp. 79 y ss, artículo de mi autoría titulado *Reflexiones sobre democracia participativa en Colombia*.

Figura 2. Elecciones en las que se depositó la Séptima Papeleta.



Por lo tanto, la idea del movimiento estudiantil fue que se introdujera en las urnas una séptima papeleta por medio de la cual el pueblo, en su calidad de poder constituyente primario, manifestara de una manera libre y espontánea su voluntad de convocar una Asamblea Constitucional para reformar la Constitución de 1886.

Este acto, es el más relevante de la historia colombiana en materia de participación ciudadana.

El problema jurídico y político era del siguiente tenor: como antes se expresó, mediante el artículo 13 del plebiscito del 01 de diciembre de 1957, que viene a constituirse en el artículo 228 de la Constitución de 1886, se aprobó que en lo sucesivo solamente el Congreso de República podía reformar la Constitución.

Sin embargo, dada la inveterada costumbre de andar creando constituciones o reformándolas para hacerle frente a las más diversas crisis, hubo varios intentos de reforma constitucional. El más relevante fue el llamado Acuerdo de la Casa de Nariño, celebrado entre el Gobierno Nacional con las diferentes fuerzas vivas de la Nación, que tuvo como fin convocar a un referendo. Un ciudadano lo demandó ante el Consejo de Estado otorgándole la naturaleza jurídica de acto administrativo, tesis que acogió el alto tribunal y mediante sentencia del 04 de abril de 1988, con ponencia el Magistrado Guillermo Benavides Melo, lo declaró nulo argumentando que el procedimiento para la reforma de la Constitución lo establecía la misma Carta Política aprobado por el poder constituyente primario, luego era inconstitucional su reforma mediante un acto administrativo.

Con la incertidumbre para llevar a cabo una reforma constitucional, y con graves problemas asechando en cada esquina, mediante un artículo en el periódico *El Tiempo*, de autoría de Fernando Carrillo Flórez, como se señaló, se ventiló la posibilidad de la iniciativa popular constitucional con la Séptima Papeleta para el día 11 de marzo de 1990. El siguiente es el texto original:

Figura 3. Texto de la Séptima Papeleta.



Despertó tal entusiasmo la propuesta que la empresa de abogar por una nueva carta fundamental ya no era meramente de los estudiantes universitarios, sino de la mayoría de los ciudadanos.

Llegó el día. Previo concepto del Registrador Nacional, emitido el 27 de febrero de 1990, señalando que la inclusión de ese voto no anularía las elecciones, el poder constituyente primario, derogando implícitamente lo aprobado en 1957, manifiesta su voluntad soberana de convocar a una Asamblea Nacional Constitucional que luego pasaría a convertirse en Constituyente.

Tercera etapa

La Nueva Carta Política es sancionada el 4 de julio de 1991, pero su vigor empieza el 07 de julio de 1991, fecha de su publicación en la Gaceta de la Asamblea Constituyente. El Nuevo Estatuto Superior viene a adecuarse a lo que Loewenstein denomina constituciones nominales.

(...) Lo que la Constitución nominal implica es que los presupuestos sociales y económicos existentes –por ejemplo, la ausencia de educación en general, y en particular de educación política, la inexistencia de una clase media independiente y otros factores– en el momento actual operan contra una concordancia absoluta entre las normas constitucionales y las exigencias del proceso del poder. La situación de hecho impide, o no permite por ahora, la completa integración de las normas constitucionales en la dinámica de la vida política. Probablemente, la decisión política que condujo a promulgar la Constitución fue prematura. La esperanza, sin embargo, persiste, dada la buena voluntad de los detentadores y destinatarios del poder, de que tarde o temprano la realidad del proceso del poder corresponderá al modelo establecido en la Constitución. (Loewenstein, 1964, p. 218)

Ese fenómeno constitucional parece calcado del proceso que ha vivido Colombia con la expedición de la Constitución Política de 1991. Y, desde luego, la democracia participativa hace parte de esa visión ontológica de Constitución nominal.

Como se puede leer del texto de la Séptima Papeleta, la voluntad del poder constituyente primario es explícita: para fortalecer la democracia participativa en Colombia. Como lo expresara la Corte Constitucional:

La redefinición del concepto de soberanía, la revaloración del papel del ciudadano y la profundización del modelo de democracia participativa plasmados en la Constitución de 1991, constituyen genuina expresión del mandato que el pueblo confirió a la Asamblea Nacional Constituyente, de propender por el “fortalecimiento de la democracia participativa”. (Corte Constitucional de Colombia, C-180 de 1994)

Entonces, como es apenas lógico, la Carta Superior de 1991, en cuanto a participación ciudadana de naturaleza política se refiere, es verdaderamente prolifera. La contempla de principio a fin como columna vertebral de nuestro Estado social, democrático y constitucional de derecho, tal como se puede observar en la Figura 4.

En materia legislativa, la democracia participativa ha tenido un amplio desarrollo, tal como se puede verificar en la Figura 5.

Y, como la democracia participativa fue tan sustancial en el seno de la Constituyente de 1991, se dejó como materia reservada a las leyes estatutarias¹³, motivo por el cual detrás de toda ley que regule los mecanismos de participación ciudadana de naturaleza política existe

¹³ En Colombia, las leyes estatutarias tienen una categoría especial, conforme a los artículos 152 y 153 de la CP. Se caracterizan fundamentalmente por su trámite especial porque deben ser aprobadas en una sola legislatura, por mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara (Senado y Cámara de Representantes) y tienen un control previo de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional; y, por las materias a ellas reservadas, esto es, los derechos fundamentales y sus garantías, la administración de justicia, los partidos políticos y oposición, los mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción.

Figura 4. Referencias de democracia participativa en la Constitución de 1991.

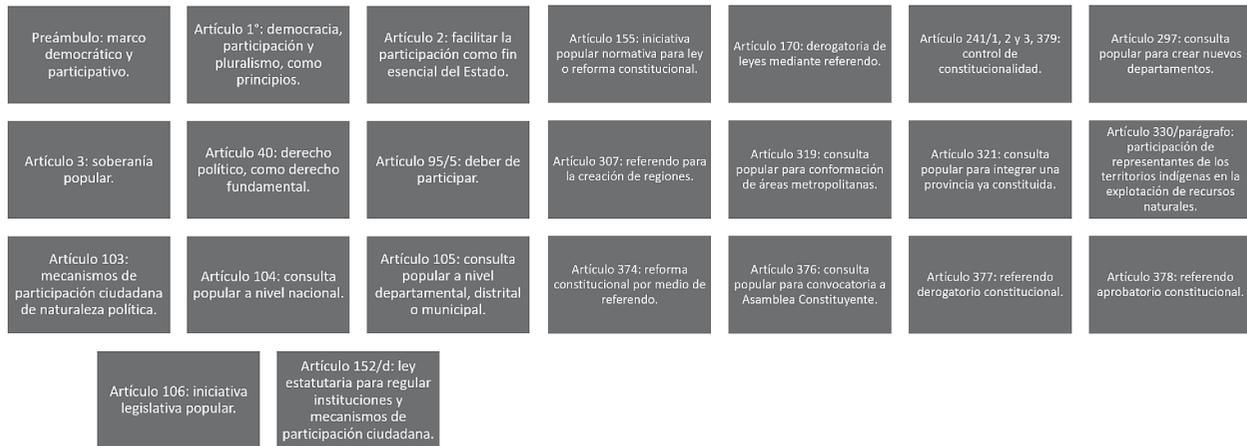
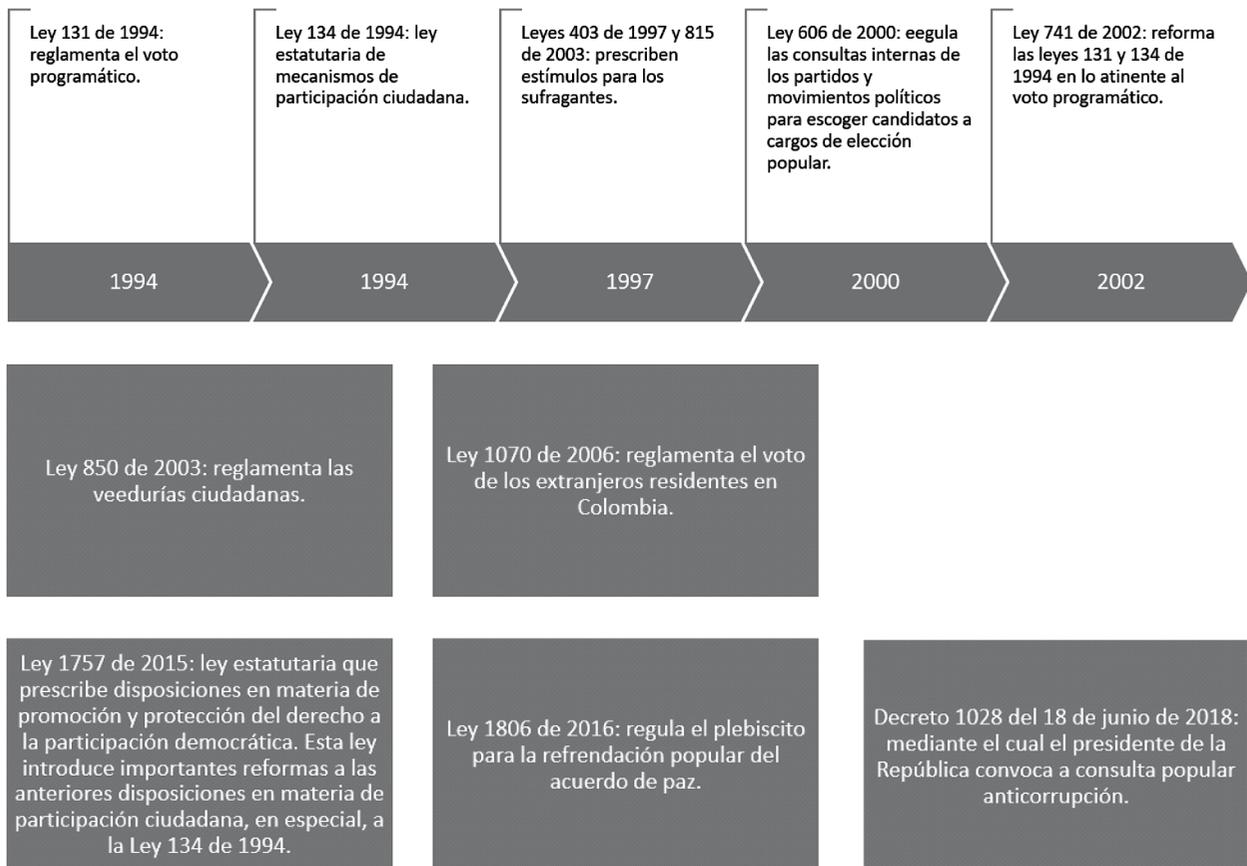


Figura 5. Principales leyes en materia de democracia participativa en Colombia.

FUNDAMENTO LEGAL



una sentencia de control de constitucionalidad emanada de la Corte Constitucional. A

continuación, se relacionan las sentencias más importantes en esta materia.

Figura 6. Principales sentencias en materia de democracia participativa.

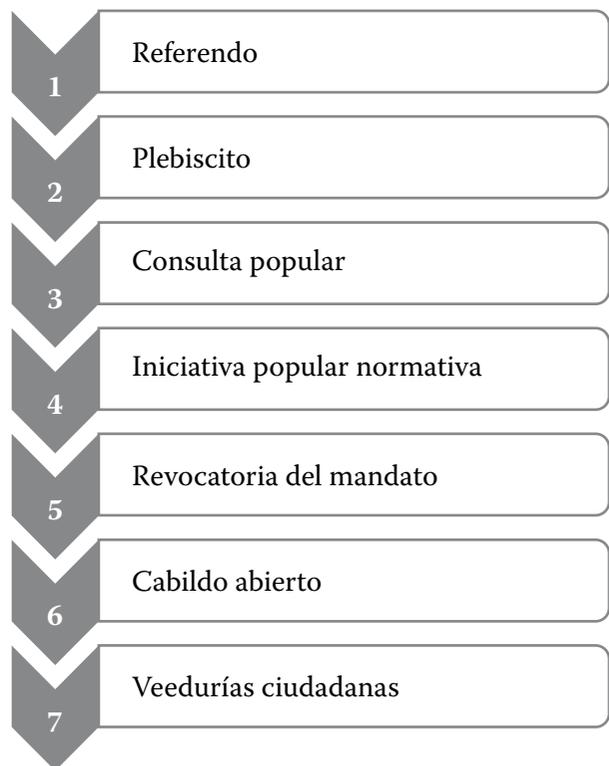


Como se puede inferir de los anteriores gráficos, en los ámbitos constitucionales, legales y jurisprudenciales, trayendo sólo una muestra, la democracia participativa en Colombia, en estos 31 años, ha tenido sobresaliente impulso. Más no así en la práctica. Aún falta pedagogía y cultura política.

Mecanismos de participación ciudadana de naturaleza política

El artículo 103 de la CP prescribe siete mecanismos de participación, incluyendo el voto. Sin embargo, al considerarse el voto como un medio o instrumento para hacer efectiva la referida participación, para materializar la voluntad popular, la atención se centra en los siguientes, adicionando las veedurías ciudadanas:

Figura 7. Mecanismos de participación ciudadana.

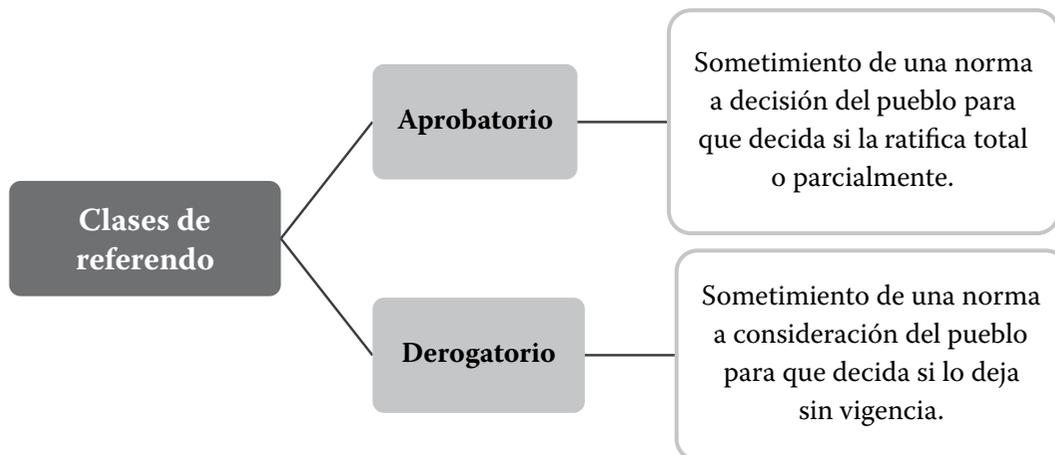


Referendo

El referendo es un mecanismo de participación ciudadana de naturaleza política en virtud del cual el pueblo aprueba, reforma o deroga una norma de carácter constitucional, de una ley, ordenanza departamental, acuerdo distrital o

municipal o resolución administrativa local. El referendo, entonces, es para aprobar, reformar o derogar un texto normativo. De acuerdo con lo anterior, el referendo es de dos clases:

Figura 8. *Clases de referendo.*



Igualmente, el referendo se puede realizar a nivel nacional y en diferentes niveles territoriales. No se restringe a normas constitucionales, como generalmente se concibe.

La principal experiencia que ha tenido nuestra Nación es el referendo constitucional del 25 de octubre de 2003, de iniciativa del Gobierno Nacional en cabeza del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez. Para tal efecto, el Congreso de la República, por mandato del artículo 378 de la CP, expide la Ley 796 de 2003¹⁴, revisada en su constitucionalidad por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-551 de 2003, que se convierte en una sentencia hito en lo atiente a la teoría de la sustitución de la Constitución.

Dicho referendo constaba de los siguientes puntos:

Tabla 1. *Puntos del Referendo del 25 de octubre de 2003 en Colombia.*

| | |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Pérdida de derechos políticos. |
| 2 | Voto nominal. |
| 3 | Suplencias. |
| 4 | Facultades de las corporaciones públicas de elección popular en la dirección y control de la hacienda pública. |
| 5 | Servicios administrativos del Congreso. |
| 6 | Reducción del Congreso. |
| 7 | Pérdida de investidura. |
| 8 | Limitación de pensiones y salarios con cargo a recursos de naturaleza pública. |
| 9 | Supresión de contralorías departamentales, distritales y municipales. |
| 1 | Auxilios con dineros públicos. |
| 1 | Nuevos recursos para la educación y saneamiento básico. |
| 1 | Recursos para la educación y saneamiento básico. |
| 1 | Finanzas públicas sanas. |
| 1 | Partidos políticos. |

¹⁴ En virtud de la Ley 796 de 2003 y de la sentencia C-551 de 2003, el presidente de la República convoca a las urnas a la ciudadanía mediante el Decreto 2000 de 2003.

La citada Ley, también incluía los siguientes puntos: supresión de las personerías distritales y municipales, una cláusula contra el narcotráfico y la drogadicción, otra sobre los períodos de autoridades territoriales y, finalmente, una disposición sobre la aprobación integral del referendo. Estos puntos fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional mediante la aludida sentencia y, por lógica, no fueron llevados a las urnas.

Sobre el último punto, esto es, la aprobación integral del referendo para reformar la Constitución es importante resaltar que, con base en el artículo 378 de la CP al normar que *El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan negativamente y qué votan positivamente*, al ser un referendo multitemático, la Corte ha dejado claro que la votación debe ser artículo por artículo, más no en bloque. Lo mismo acontece con la posibilidad que originalmente contemplaba la ley sobre el voto en blanco para cada una de las preguntas, que también fue declarado inexecutable al no tener respaldo en la Carta Política.

Al respecto, la Corte Constitucional afirmó (Corte Constitucional, C-551 de 2003):

La Constitución y los tratados de derechos humanos ordenan la protección de la libertad del votante en toda elección. Así, el artículo 258 de la Carta, después de afirmar que el voto es un derecho y un deber ciudadano y de reseñar una serie de garantías en función de la libertad del sufragante (voto secreto, instalación de cubículos, elaboración de tarjetas de distribución oficial), señala que el Congreso podrá “implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos” (Corte Constitucional, C-551 de 2003). Por su parte, el artículo 23 de la Convención Interamericana y el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos establecen que es derecho de toda persona votar y ser elegidos

en elecciones periódicas por un sistema de voto secreto “que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”. (Corte Constitucional, C-551 de 2003)

De otro lado, como para la aprobación de un referendo se exige como umbral electoral una cuarta parte del censo electoral respectivo y que sea aprobado por la mayoría absoluta de quienes participan, este requisito, en atención a que dicho referendo fue votado artículo por artículo, sólo lo cumplió el primero de ellos, es decir, la pérdida de derechos políticos, reforma constitucional que se conoce como el Acto Legislativo 01 de 2004 y hace parte integral del artículo 122 de la CP. Los demás puntos no fueron aprobados.

Respecto al referendo, en este balance de los 31 años de la CP, también se resalta dos intentos de reformar la Constitución por esta vía que finalmente no llegaron a las urnas en razón a que las leyes de convocatoria fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional. Se trata de la Ley 1327 de 2009 (Corte Constitucional de Colombia, C-397 de 2010) por medio de la cual se pretendía modificar el artículo 34 de la CP con el propósito de crear la prisión perpetua para graves delitos contra niños y niñas menores de catorce años y la Ley 1354 de 2010 (Corte Constitucional de Colombia, C-141 de 2010) por medio de la cual se pretendía una segunda reelección presidencial para un tercer período.

Plebiscito

Referendo y plebiscito se suelen tomar como sinónimos. A manera de ejemplo, como antes se citó, en Colombia se llevó a cabo un plebiscito el 1° de diciembre de 1957 (así se conoce en la historia constitucional colombiana), el cual, a la luz de la actual regulación constitucional y legal, se trataría de un referendo plebiscitario. Referendo, porque se introdujo una reforma a la Constitución de 1886, y plebiscito porque en las urnas se “legitimó” la junta de gobierno militar que reemplazó a Gustavo

Rojas Pinilla, pues se dijo que el presidente de la República, el primero del frente nacional, tomaría posesión el 7 de agosto de 1958.

A nivel internacional también se suelen tomar como sinónimos.

No obstante lo anterior, el Constituyente de 1991 le dio autonomía al plebiscito con respeto al referendo y a los demás mecanismos de participación ciudadana de naturaleza política, como explícitamente se lee en el artículo 103 de CP. Se le otorgó una relación directa con el presidente de la República, recogiendo el uso que ha tenido con el devenir temporal, pues así se le ha llamado al pretendido respaldo popular que en las urnas han buscado algunos jefes de Estado.

El plebiscito es definido por el legislador como “el pronunciamiento del pueblo convocado por el presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo” (Ley 134, 1994, artículo 7). El artículo 77 de la Ley 134 de 1994, exige que la convocatoria esté firmada por todos los ministros del despacho.

La Corte Constitucional precisa su alcance:

Así, pues, el Constituyente de 1991 consagró la figura del plebiscito como un mecanismo de participación y, además, como una herramienta democrática que le permite al Presidente de la República provocar un pronunciamiento popular; se instituye igualmente, como un instrumento para hacer efectivo el derecho fundamental que tiene todo ciudadano a participar en el ejercicio y control del poder político, como así lo establece el numeral segundo del artículo 40 de la Constitución. En este sentido, el artículo 7o. del proyecto reproduce el sentido y alcance del artículo 103 de la Carta, por lo cual se ajusta a la normatividad superior. Así se declarará. (Corte Constitucional de Colombia, C-180 de 1994).

En este orden de ideas, se pueden señalar algunos aspectos a tener presente sobre este mecanismo:

- a) Sólo se puede realizar a nivel nacional.
- b) Es de exclusiva iniciativa y convocatoria del presidente de la República.
- c) No implica reforma constitucional.
- d) Carece de efectos sobre la permanencia del presidente y el período presidencial.
- e) Tiene un control político que debe ejercer el Congreso de la República y un control constitucional posterior por vicios de forma en cabeza de la Corte Constitucional.
- f) Tiene un umbral muy alto, esto es, la mitad más uno del censo nacional electoral.
- g) El presidente de la República puede consultar por medio de dicho mecanismo sobre las políticas del Ejecutivo (nacional) que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes.

En estos 31 años de la Constitución Política, sólo se ha tenido una experiencia en materia de plebiscito¹⁵. Buscando lo más esquivo para la Colombia, esto es, la paz, el 02 de octubre de 2016 se llevó a cabo un plebiscito en virtud del cual se le consultó al soberano sobre el acuerdo de paz celebrado entre el Gobierno Nacional y la guerrilla FARC-EP.

En Congreso de la República expidió la Ley Estatutaria 1806 de 2016 *Por medio de la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. El

¹⁵ Durante el Gobierno del presidente de la República Andrés Pastrana Arango (1998-2002) se inició un proceso de paz con las FARC-EP, creando una zona de distensión conocida como El Caguán (municipio de San Vicente del Caguán, departamento del Caquetá), que finalmente se malogró por el incremento de la violencia atribuida al grupo subversivo. Para terminar con el proceso y levantar la zona de distensión, el presidente comunicó al País que había llevado a cabo un plebiscito nacional, pero no fue real o material al no consultar al pueblo en las urnas.

proyecto que dio origen a dicha ley fue revisado por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-379 de 2016, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

Es bueno recalcar que no es necesario expedir una ley cada que se convoque a un plebiscito. Este mecanismo, si bien es cierto sólo se menciona en la CP, también lo es que está regulado por mediante la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015. En el caso del acuerdo de paz, a lo mejor fue necesario aprobar una ley adicional y específica por la misma trascendencia del tema, pero sobre todo por el umbral que es excesivamente alto. Con la Ley 1806 de 2016 se buscó sortear esa dificultad al contemplar en el artículo 2° como regla especial del plebiscito que 3. *Se entenderá que la ciudadanía aprueba este plebiscito en caso de que la votación por el sí obtenga una cantidad de votos mayor al 13% del censo electoral vigente y supere los votos depositados por el no.*

A propósito, afirmó la Corte Constitucional:

Finalmente, en lo relacionado con el umbral del plebiscito debe tenerse presente que no hay norma constitucional que lo regule; en consecuencia, el legislador cuenta con un mayor margen de configuración. Con todo, esto no significa que el legislador estatutario pueda disponer cualquier previsión sobre la materia, sino que la misma debe ser proporcional, razonable y compatible con el principio democrático. Las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 prevén un umbral de participación del 50% del censo electoral. Ello quiere decir que la validez del plebiscito ordinario, como mecanismo de participación ciudadana, está supeditada a que al menos la mitad de las personas inscritas en el censo electoral efectivamente vote, sin importar el sentido en que lo hagan. En otras palabras, para el umbral de participación del 50%, se tienen en cuenta tanto los votos del 'sí' como los votos del 'no'. Y, el umbral de aprobación es equivalente a la mayoría simple de los votos depositados, que tendría que ser cuando menos del 25% +

1 voto. (Corte Constitucional de Colombia, C-379 de 2010).

Consulta popular

La consulta popular, tanto a nivel internacional como nacional, bien puede considerarse como el género en el ámbito de la democracia participativa. En el fondo, toda convocatoria al pueblo como soberano implica una consulta, un sondeo de opinión, un canal para que la voluntad general se manifieste.

En Colombia, teniendo como antecedente el Acto Legislativo 01 de 1986, la Carta Política de 1991 consagró la consulta popular como mecanismo autónomo de participación ciudadana de naturaleza política.

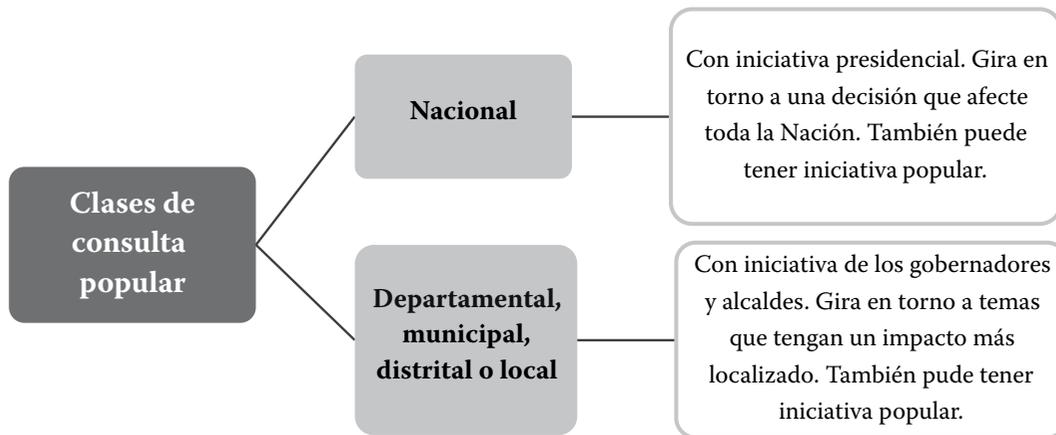
El artículo 8° de la Ley 134 de 1994, trae la siguiente definición:

La consulta popular es la institución mediante la cual, 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. (Ley 134, 1994, art. 8)

La Consulta, de dos tipos, se evidencia en la Figura 9.

La principal característica de la consulta popular es que es de carácter vinculante, vale decir, lo decidido por el pueblo debe ser acatado por los gobiernos. Como ejemplo de relieve tenemos la consulta popular que se celebró en Bogotá para aprobar el día sin carro, que fue positivo el resultado y por ello el primer jueves del mes de febrero, sin interesar quien gobierne, se debe llevar a cabo el día sin carro en el Distrito Capital. Igualmente, la Consulta Popular Anticorrupción, que si bien es cierto no prosperó, tuvo un importante impacto político y social.

Figura 9. *Clases de consulta popular en Colombia.*



Iniciativa popular normativa

La iniciativa popular normativa es un derecho que tienen los asociados a presentar proyectos de normas ante las corporaciones públicas de origen popular, como por ejemplo presentar un proyecto de reforma constitucional o de ley.

Al igual que otros mecanismos de participación previamente mencionados, hay posibilidad de ejercerlo a nivel nacional o a nivel territorial.

De acuerdo con Carl Schmitt, “se designa como iniciativa popular la iniciativa de una minoría, aun cuando (...) no puede decirse que la voluntad de esos electores que participan en la iniciativa valga como voluntad de todo lo demás” (Schmitt, 1982).

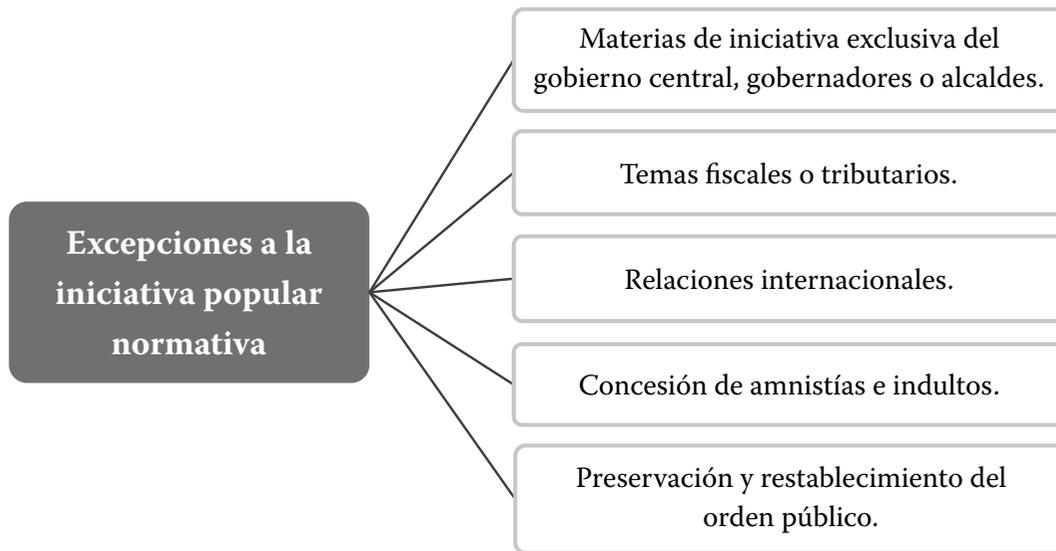
Esa minoría se contempla en la Constitución y la ley colombiana: para presentar el proyecto de norma, se exige un 5 % del censo electoral si la norma es de carácter nacional (reforma constitucional o ley) y 10 % si la iniciativa es de competencia de las entidades territoriales. En principio y, a decir verdad, no es tan alto el

respaldo popular que se exige, pero sí es considerado elevado para un pueblo sin cultura política y con poca libertad en el sentido que se ha trabajado, es decir sin libertad con contenido material que significa, se reitera, unas mínimas condiciones de vida digna.

Esto ha hecho que sea poco utilizada. Una de sus principales características es que, si el proyecto no es aprobado por la respectiva corporación, se puede convocar a un referendo aprobatorio. Igualmente, en todo el proceso, juega un papel determinante el promotor de la iniciativa quien no solamente puede presentar el proyecto, sino que lo puede defender tanto en las comisiones como en las plenarias de las respectivas corporaciones. Sin embargo, en la última ley reformativa de los mecanismos de participación ciudadana, la Ley 1757 de 2015, si el respaldo popular alcanza un 20 % se tendrá un tránsito obligado hacia la convocatoria del pueblo de manera directa, es decir sin que sea menester pasar por la respectiva corporación.

Para este mecanismo están vedados algunos temas, a saber:

Figura 10. *Excepciones a la iniciativa popular normativa.*



Revocatoria del mandato

La revocatoria del mandato es considerada como el principal mecanismo de control político que poseen los electores sobre los elegidos.

De acuerdo con lo expuesto con anterioridad sobre los momentos de la democracia, la revocatoria del mandato es la máxima expresión del ciudadano para retirar de su cargo a aquel mandatario que no ha cumplido con las expectativas sobre las cuales se basó su elección.

En Colombia, la revocatoria del mandato se permite contra las autoridades a las que se les exige el voto programático para su elección¹⁶, es decir, opera para aquellas autoridades que son elegidas de acuerdo con el proyecto de gobierno que los mismos presentan como directrices programáticas sobre las cuales basarán el ejercicio de su poder.

Así las cosas, en Colombia solamente se le puede revocar el mandato a los gobernadores y alcaldes. A los demás funcionarios de elección popular no es posible. Por ejemplo, no es posible revocarle el mandato al presidente de la República.

Para que se pueda iniciar el trámite de revocatoria del mandato a un gobernador o a un alcalde, se debe esperar que transcurra un año, de los cuatro años del mandato.

Este mecanismo de participación ciudadana, tan necesario para el efectivo control político sobre los elegidos (gobernadores y alcaldes), ha sido poco eficaz en estos 31 años de vida de la Constitución Política, al menos por tres razones: en primer lugar, porque se ha desnaturalizado al utilizarse como un medio de revanchismo político por quienes son derrotados en la contienda electoral a tal punto que el elegido no se ha posesionado y ya están hablando de revocarle el mandato, cuando, como se dijo, se debe esperar un año como mínimo para poder valorar objetivamente si está o no cumpliendo con el programa de gobierno propuesto para su elección; en segundo lugar, porque los requisitos han sido difíciles de cumplir, aun cuando ello se ha venido flexibilizando; en tercer lugar, por falta de cultura política; y, por

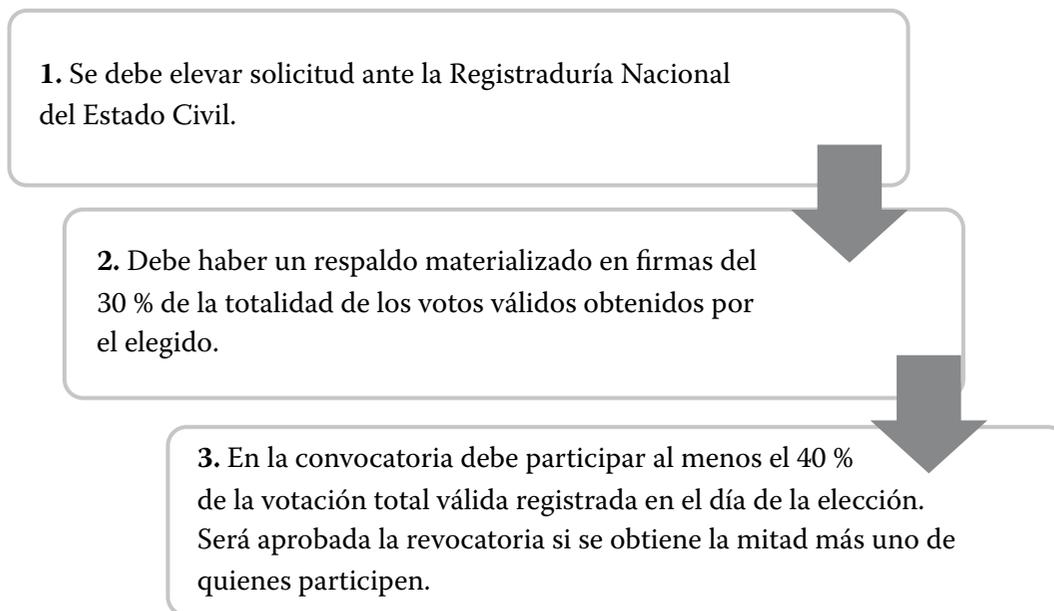
¹⁶ Artículo 259 de la CP: *Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La Ley reglamentará el ejercicio del voto programático.*

último, por falta de planeación de las autoridades electorales para su pronta realización. El resultado es que a la fecha solamente se les han revocado el mandato a dos alcaldes: de Tasco (Boyacá) el 29 de

julio de 2018 y el de Susa (Cundinamarca) el 20 de febrero de 2022.

Actualmente, las exigencias para la revocatoria del mandato son las siguientes:

Figura 11. *Revocatoria del mandato en Colombia.*



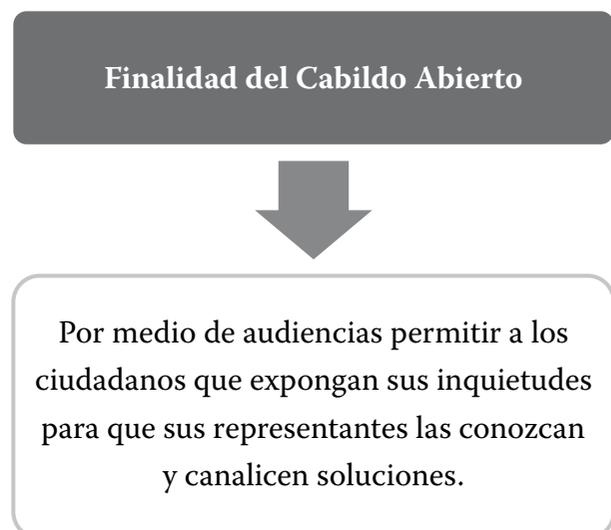
Cabildo abierto

El cabildo abierto es uno de los tantos legados españoles para la vida institucional de nuestro Estado. Institución muy socorrida y con cierto grado de legitimidad en la época de la colonia. Igualmente, al asomarse la independencia fue, quizás, la institución que más congregaba a los líderes independentistas.

Se concibe como una participación ciudadana por medio de audiencias públicas que deben celebrar, específicamente al comienzo de los periodos, las autoridades u organismos colegiados que detentan el poder en los diferentes niveles territoriales, tales como las asambleas departamentales, los concejos distritales y municipales y las juntas administradoras locales.

La finalidad de este mecanismo es la siguiente:

Figura 12. *Cabildo Abierto en Colombia.*

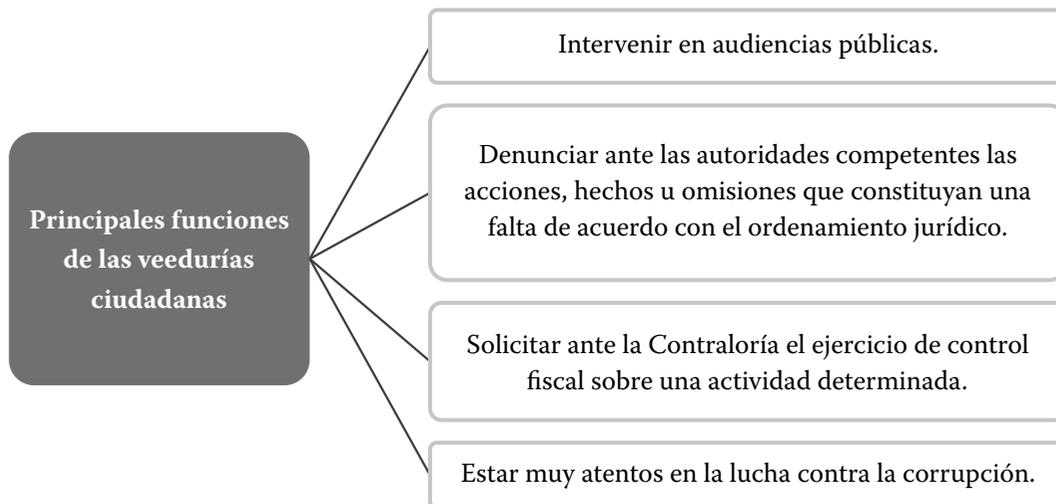


Este espacio democrático es similar a un foro, claro, formalmente regulado, en el que los líderes de la comunidad ejercen la participación democrática, pues si bien es cierto que nada se define en cuanto que no se les permite presentar proyectos normativos, sí ha de repercutir, se reitera, en el trabajo de sus representantes.

Veedurías ciudadanas

Más que un mecanismo de participación, las veedurías resultan siendo un mecanismo de control social. La idea principal con esto es la “formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización” (Ley 1757, 2015, art. 67). Las funciones principalmente asignadas son las siguientes:

Figura 13. Principales funciones de las veedurías ciudadanas.



De esta manera, en la tercera etapa de la democracia participativa en Colombia se observa un fortalecimiento del ciudadano por medio de los mecanismos de participación y de control que están a su alcance.

Sin embargo, una verdadera realización de estos implica que haya una cultura democrática más generalizada, que permita que el ejercicio de la democracia se lleve a cabo de manera responsable.

Conclusiones

La democracia es la mejor forma de gobierno y, como tal, exige al menos dos condiciones: en primer lugar, virtud política de sus dirigentes y líderes; y, en segundo lugar, cultura política de los ciudadanos.

La democracia, si bien es cierto fue creada por los griegos en el contexto de la polis o ciudad-Estado, como directa o clásica, su vigencia para entonces fue efímera. Es con las revoluciones burguesas, durante los siglos XVII y XVIII al dar origen al Estado liberal o de derecho-, que de nuevo aparece la democracia en el ámbito político, ahora con vocación de permanencia, pero de manera indirecta o representativa.

La democracia participativa, que en tiempos contemporáneas ha adquirido una destacada entidad, implica una profunda transformación en las personas, pues la pretensión es que el ciudadano deje de ser un sujeto pasivo en términos políticos, para convertirse en un co-arquitecto de la cosa pública.

En Colombia, si bien es cierto durante su vida republicana ha predominado la democracia

indirecta o representativa, con la Constitución Política de 1991 se dio un insuperable paso hacia la democracia participativa, ya en el marco del Estado social de derecho y afincado en la teoría de la soberanía popular.

No obstante lo anterior, si bien es cierto la Norma de Normas es prolifera en materia de democracia participativa y existe abundante desarrollo legislativo y jurisprudencial, falta ahondar más sobre sus bondades, fomentar más la cultura política, para que se pueda observar en la práctica como canal institucional y civilizado que permita brindar soluciones eficaces a las problemáticas sociales.

Referencias

- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-180 de 1994 (M. P. Hernando Herrera Vergara: abril 14 de 1994)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-551 de 2003 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett: Julio 9 de 2003)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-397 de 2010 (M. P. Juan Carlos Henao Pérez: mayo 25 de 2010)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-141 de 2010 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto: 26 de febrero 2010)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-180 de 1994 (M. P. Hernando Herrera Vergara: 14 de abril de 1994).
- Ley 1757 de 2015, Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Julio 6 de 2015. DO 49565
- Ley 134 de 1994, Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. mayo 31 de 1994. DO 41.373
- Loewestein, Kart. Teoría de la Constitución. Ediciones Ariel, Barcelona, 1964, p. 218.
- Melo Guevara, G. (2000). Consideraciones en el caso colombiano. En Pretel Chajub, J. I., Ramírez Pérez, J. M. (comp). *Democracia Política y Electoral en América Latina*, Universidad Sergio Arboleda, Organización de Estados Americanos, Bogotá, Colombia.
- Ramírez Pérez, J. M. (2004). *Reforma Electoral*. Ediciones Jurídica Gustavo Ibáñez, Bogotá, Colombia.
- Restrepo Piedrahita, C. (2003). *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. 3ª ed., Compilación, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Rousseau, J. J. (s.f.). *El Contrato Social*. Editorial Grandes Pensadores. Madrid, España.
- Schmitt, C. (1982). Teoría de la Constitución. Versión española de Francisco Ayala, con Epílogo de Manuel García Pelayo. Alianza Editorial, Madrid.
- Valencia Villa, H. (2010). *Cartas de Batalla*. Editorial Panamericana, Bogotá.