

Marcelo Macedo Rizo*

La participación ciudadana en la Constitución del 91

Citizen participation in Constitution 1991

Fecha de recepción: 19 de agosto de 2010

Fecha de aceptación: 20 de septiembre de 2010

RESUMEN

En su primera parte, el artículo busca mostrar la prevalencia de la democracia representativa en los modelos teóricos planteados por el liberalismo clásico, los cuales permanecieron inalterados hasta mediados del siglo XX, cuando se puso en duda su justificación como origen legítimo del poder político. Ante esta crisis, el neoconstitucionalismo propuso una nueva fuente de legitimidad a través de una concepción procedural de la constitución y el planteamiento de la democracia participativa como metodología idónea para la construcción de los textos fundamentales de un Estado. En su segunda parte, el artículo procura determinar los antecedentes teóricos y materiales que permitieron la inclusión de la democracia participativa en la nueva constitución. Finalmente, el trabajo propone revisar teóricamente la participación desde los lugares que ocupa en el propio texto fundamental, los cuales le imprimen una singular importancia desde los puntos de vista jurídico y político.

Palabras clave: Liberalismo clásico, democracia representativa, crisis del liberalismo, neoconstitucionalismo, democracia participativa, Constitución de 1991.

ABSTRACT

In its first part, the article shows the importance of representative democracy into the theoretical models raised by the classic liberalism, which remained inalterated until the middle of 20th century, when its justification as legitimate origin of the political power was called into question. Before this crisis, the "neo-constitutionalism" proposed a new source of legitimacy for political practice through an idea of constitution like process, and the exposition of the participative democracy as a suitable methodology for the construction of the constitutional rules of any State. In its second part, the writing tries to determine the theoretical and material precedents that allowed the final incorporation of the participative democracy into the new constitution. Finally, the paper proposes the theoretical study of the participation looking for the places where it is into the constitutional texts, which make it a very important subject in a juridical and political points of view.

Key words: Classic liberalism, representative democracy, liberalism crisis, neo-constitutionalism, participative democracy, Constitution 1991.

* Abogado de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Colombia. Candidato a Magíster en Derecho. Universidad Nacional de Colombia. Estudiante del Doctorado en Derecho de la misma universidad. Correo electrónico: giannirizo@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

La participación es sin duda un tema recurrente en la Constitución colombiana de 1991. En ella se plasma ya desde el mismo preámbulo y se desliza por diversos artículos, entre ellos algunos del Título I, que establece los principios fundamentales del Estado. Los antecedentes políticos que rodearon el proceso de reforma constitucional representan un referente importante para explicar el lugar destacado que ocupa la cuestión de la democracia participativa en la nueva Carta Política. En efecto, los procesos de paz llevados a cabo con organizaciones guerrilleras durante la última etapa del gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) arrojan soporte histórico a los motivos por los cuales dicho asunto fue tomado en especial consideración por el Constituyente de 1991. Sin embargo, estos apartes de la vida política nacional no resultan suficientes con miras a determinar las razones que motivaron una acendrada defensa del tema participativo en el texto fundamental de los colombianos.

El presente trabajo se orienta a delimitar dichas razones, partiendo de dos hipótesis fundamentales: por un lado, plantea que la existencia de importantes antecedentes teóricos, específicamente en el terreno del constitucionalismo deliberativo, generaron un ambiente académico proclive a la institucionalización de un nuevo concepto de democracia que quedó inserto en la Constitución, y que efectivamente influenciaron los debates sostenidos alrededor del mismo en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente. Por otro lado, afirma que su inclusión en determinados apartes de la Carta Política le confiere a la participación ciudadana un cierto estatus jurídico, que genera distintas implicaciones desde el punto de vista del derecho. En este punto se toma en consideración, entre otros aspectos, su carácter de fin esencial del Estado y de derecho fundamental.

Antes de introducirnos en la argumentación de las anteriores hipótesis, valga la pena hacer ciertas aclaraciones preliminares: en primer lugar, es necesario tener en cuenta que la participación ciudadana es, ante todo, un fenómeno. Lo anterior sirve para establecer que la participación, a pesar de su consagración normativa, es por esencia una cuestión de hecho, es decir, se refleja en la anuencia de la gente a hacer parte de las decisiones que los afectan o a desenvolver un efectivo control sobre la gestión de las

autoridades públicas. Esto no indica, por supuesto, que el derecho no deba definir los parámetros, especialmente procedimentales, para su ejecución. En segundo lugar, si bien se cuenta con remotos antecedentes de democracia participativa, en especial la que se practicaba en las antiguas *polis* griegas, es menester indicar que aquí nos referiremos específicamente a la democracia participativa contemporánea, entendiendo como tal la que se deriva de la producción iusteórica iniciada durante la segunda parte del siglo XX. En tercer lugar, este trabajo es un ejercicio meramente descriptivo de las circunstancias que llevaron el tema de la participación ciudadana a la Carta fundamental de 1991 y del estatuto jurídico que en esta se le brinda, al preverla en diferentes espacios. Por lo tanto, en él no se busca hacer un juicio acerca de la eficacia que ha tenido la democracia participativa desde que entró en vigencia la nueva constitución.

El trabajo se divide en tres partes, que pretenden seguir un orden cronológico en la secuencia de los acontecimientos: en la primera de ellas se muestra la prevalencia de la democracia representativa en los planteamientos del liberalismo clásico, idea que va a dominar el desarrollo de las democracias occidentales a lo largo de los siglos XIX y XX. La segunda parte, pondrá de presente la crisis del modelo representativo, con base en un desencantamiento generalizado de la idea de progreso que albergaban las propuestas liberales (así como las marxistas) y en general la Modernidad, a causa especialmente de los efectos devastadores de la Segunda Guerra Mundial. Será en este escenario en donde surgirán las posturas consensualistas, que revitalizarán la defensa de procedimientos participativos y deliberativos en la construcción de la política, suscitando un debate en torno a formas alternativas de democracia como fuente de legitimidad de los Estados. En este punto, nos remitiremos fundamentalmente a la teoría neocontractualista de Rawls y la ética discursiva de Habermas. En la última parte, se auscultará por los antecedentes inmediatos de la Asamblea Nacional Constituyente y se hará un análisis de la naturaleza normativa que por su lugar en la Constitución, se le confirió a la participación ciudadana.

1. LA PREVALENCIA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN EL LIBERALISMO CLÁSICO

La Modernidad fue una época de florecimiento de la filosofía política. Con el Renacimiento, que supuso una revolución literaria, artística y científica en la Europa de los siglos XV y XVI, y como medida para enfrentar el inusitado apogeo del comercio y la concentración de grandes extensiones de tierra en manos de la iglesia, se requería de una organización política centralizada

que garantizara y protegiera la actividad mercantil y que permitiera hacer más productivos los feudos de los jerarcas cristianos. Sin embargo, a causa del enorme poder eclesiástico, era indispensable la decantación de una teoría que colocara el origen del poder político en cabeza de los hombres, en detrimento de las posturas teocéntricas que gobernaban. Esta novedosa explicación se ofreció acudiendo a la figura jurídica de un contrato, propia de las relaciones económicas entre particulares, en el que prevalece la autonomía de la voluntad de las partes.

En términos generales, las teorías contractualistas del liberalismo clásico prevén un momento fundacional, evidenciado en el paso del estado de naturaleza al estado civil, tras la celebración de un hipotético pacto, mediante el cual se enajena parte de la libertad individual con el fin de obtener seguridad general. El propósito fundamental puede resumirse en llevar a cabo una centralización del poder, en manos del Estado, que supone además la monopolización del uso de la fuerza y por supuesto, de la producción normativa. En lo que sigue procuraremos resaltar el carácter representativo que domina la idea de poder político en los planteamientos de los contractualistas clásicos, poniendo de presente que la metáfora del contrato perduró durante muchos años como sustento teórico de las democracias occidentales, y que aún hoy en día persiste buena parte de su contenido.

1.1. Hobbes

Hobbes parte de un enfoque pesimista de la condición humana en el estado de naturaleza. De acuerdo a su visión, al haber una igualdad entre los hombres dentro de dicho estado, en caso de que varios busquen obtener una misma cosa, se despertará la desconfianza entre unos y otros y tratarán de aniquilarse entre sí. El estado de naturaleza es así un período de guerra permanente que sólo puede ser superado por el hombre mediante el uso de la razón, la cual “sugiere adecuadas normas de paz, a las cuales pueden llegar los hombres por mutuo consenso”¹, según señala uno de sus apartes.

El consentimiento correlativo en conferir la voluntad de todos a un solo cuerpo que garantice la seguridad y la estabilidad general deriva en un pacto social, que requiere la institución de un poder común que evite el retorno a un estado de conflicto y que dirija sus acciones hacia el beneficio colectivo. Es de este acuerdo de donde proviene el Estado:

¹ Hobbes, Thomas. *Leviatán*, Buenos Aires, Losada, 2007, Parte I, Capítulo 13.

En ello consiste la esencia del Estado, que podemos definir así: una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina SOBERANO y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es subdito suyo².

Es el Soberano quien tiene la potestad de crear normas para regular la vida de los súbditos y para juzgar los actos conforme a esas reglas. Sobre él recaen las facultades de producir derecho y de jurisdicción. Como lo indica Hobbes,

es inherente a la soberanía el pleno poder de prescribir las normas en virtud de las cuales cada hombre puede saber qué bienes puede disfrutar y qué acciones puede llevar a cabo sin ser molestado por cualquiera de sus conciudadanos. (...) le es inherente el derecho de judicatura, es decir, de oír y decidir todas las controversias³.

De conformidad con esto, es posible afirmar que el pacto social se convierte en un acto de delegación de voluntades políticas, que comienzan a ser así representadas por un tercero, el cual se halla por encima de todos los demás sujetos.

1.2. Locke

Este teórico inglés continúa la tradición contractualista y demuestra especial preocupación por el derecho de propiedad, facultad esta última que encuentra fundamentada sobre el trabajo. Sostiene que los hombres acceden a celebrar un contrato social con el único fin de proteger sus propiedades. Por eso señala que

la razón por la que los hombres entran en sociedad es la preservación de su propiedad. Y el fin que se proponen al elegir y autorizar a los miembros de la legislatura es que se hagan leyes y normas que sean como salvaguardas y barreras que protejan las propiedades de todos los miembros de la sociedad⁴.

² Ibíd., Parte II, Capítulo 17.

³ Ibíd., Parte II, Capítulo 18.

⁴ Locke, John. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Madrid, Alianza, 2000, párrafo 222.

El tránsito del estado de naturaleza al estado civil está orientado hacia la preservación de dichos intereses. De allí que afirme que

el único modo en que alguien se priva a sí mismo de su libertad natural y se somete a las ataduras de la sociedad civil, es mediante un acuerdo con otros hombres, según el cual todos se unen formando una comunidad, a fin de convivir los unos con los otros de una manera confortable, segura y pacífica, disfrutando sin riesgo de sus propiedades respectivas y mejor protegidos frente a quienes no forman parte de dicha comunidad⁵.

Para los objetivos de este capítulo es importante resaltar los desarrollos teóricos de Locke en lo que respecta al principio de mayorías y también en cuanto a la representatividad. Frente a lo primero valga decir que el autor otorga una importancia prevaleciente sobre la facultad de hacer leyes, esto es, sobre el poder legislativo, cuyo ejercicio no puede ser ejercido por toda la comunidad que participó del pacto fundacional, sino que para el mismo han de establecerse ciertos representantes. Las decisiones que se tomen al interior de este grupo deberán acogerse al principio de mayorías, como regla fundamental de procedimiento para las medidas que se determinen. Señala Locke que

como lo que hace actuar a una comunidad es únicamente el consentimiento de los individuos que hay en ella, y es necesario que todo el cuerpo se mueva en una sola dirección, resulta imperativo que el cuerpo se mueva hacia donde lo lleve la fuerza mayor, es decir, el consenso de la mayoría⁶.

Por otra parte, al hablar de la conformación de una comunidad como producto de un acuerdo social, Locke en ningún momento considera que el poder emanado de dicho convenio pueda ser ejercido por todos los miembros de aquella comunidad, sino que siempre tiene presente el medio de la representación, la cual puede recaer sobre una sola persona, caso en el que nos encontraríamos frente a una monarquía, o en un selecto grupo de hombres, lo que correspondería a una oligarquía; en todo caso, el poder ejercido por representantes.

⁵ Ibíd., párrafo 95.

⁶ Ibíd., párrafo 96.

Como ya se ha mostrado, al unirse los hombres por vez primera en sociedad, todo el poder de la comunidad reside naturalmente en la mayoría; y esta puede emplear todo ese poder en hacer periódicamente leyes para la comunidad, y en ejecutar esas leyes sirviéndose de los oficiales que la mayoría nombra. En ese caso, la forma de gobierno es una democracia perfecta⁷.

De cualquier forma, dicho poder, bien que resida en uno o varios, debe observar ciertas condiciones, que son impuestas como deberes, y que se resumen en los siguientes aspectos:

- Gobernar guiado por leyes promulgadas y establecidas.
- Las leyes sólo pueden estar encaminadas al bien del pueblo.
- Los gobernantes no pueden aumentar los impuestos sobre la propiedad del pueblo sin consentimiento de este.
- La legislatura no puede transferir el derecho de hacer las leyes.

1.3. Rousseau

Partiendo de una visión contrapuesta a la de Hobbes, el ilustrado ginebrino concibe al hombre como un ser bueno en el estado de naturaleza. Sin embargo, de acuerdo a su planteamiento, en dicho estado surgen varias dificultades, causadas por la precariedad en el desarrollo humano, que llevan al hombre a la necesidad de unirse con otros para superarlas. Es esta necesidad la que provoca un contrato social, en el que cada uno de los asociados aporta su voluntad particular para crear una general, la cual no es sino la expresión de la anterior, de modo que quien se someta a suscribir el pacto no pierda su libertad individual. La enajenación es total, pero cada miembro entra a ser parte indivisible del cuerpo formado, que es moral y colectivo, y que actúa como un todo.

Encontrar una forma de asociación capaz de defender y proteger con toda la fuerza común la persona y bienes de cada uno de los asociados: pero de modo que cada uno de estos, uniéndose a todos, sólo obedezca a sí mismo y quede tan libre como antes. Este es el problema fundamental cuya resolución se encuentra en el contrato social⁸.

⁷ Ibíd., párrafo 132.

⁸ Rousseau, Jean Jacques. *El contrato social*, Medellín, Bedout, 1996, Libro Primero, Capítulo VI.

Rousseau coloca en cabeza de este cuerpo político la función de elaborar las leyes, que persiguen como fines principales la libertad y la igualdad, y que se encargan de darle movimiento y voluntad a dicho cuerpo. Estas leyes deben obedecer, empero, una justicia, de connotaciones morales, que busca el bien del justo y el castigo para el malvado.

Toda justicia viene de Dios: Él sólo es su origen; pero si nosotros supiéramos recibirla de tan alto, no tendríamos necesidad ni de gobierno ni de leyes. Existe, sin duda, una justicia universal emanada de la sola razón; pero esta justicia para que esté admitida entre nosotros debe ser recíproca⁹.

También para Rousseau, la función de elaborar leyes, recae sobre un cuerpo representativo de delegados, el cual se acoge, en el mismo sentido de Locke, al principio de mayorías. No obstante, como Él mismo lo indica, la oposición minoritaria no se encuentra excluida, pues en el seno de las asambleas, la propuesta que resulta victoriosa es aquella que se halla de acuerdo con la voluntad general.

“Es evidente que el carácter esencial de la voluntad general está en la pluralidad o mayoría; cuando ella cesa, la libertad cesa, cualquiera que sea el partido que se tome”¹⁰.

1.4. Conclusión preliminar

En resumen, es posible afirmar que la democracia liberal clásica previó como método para el ejercicio del poder político, emanado del pacto social que determina el paso del estado de naturaleza a un estado civil, la representación que de la sociedad ejercen algunos hombres en el seno de las asambleas legislativas. Por supuesto, esta representatividad tiene como variable la institución de monarquías, como se hace más notable en los postulados de Hobbes. También es importante resaltar que, aunque bien se planteó ya en Locke y Montesquieu, el principio de división de poderes no será perfeccionado sino varias décadas después, por lo cual el gobierno y la legislación tendieron a confundirse en un mismo poder público durante los inicios del liberalismo político.

⁹ Ibíd., Libro Segundo, Capítulo VI.

¹⁰ Ibíd., Libro Cuarto, Capítulo II.

El objetivo de este primer capítulo estuvo dirigido a mostrar cómo en los planteamientos liberales modernos se le otorgó preponderancia a la representación, como medio de ejercicio del poder político. En ellos la participación del grueso de los ciudadanos estuvo restringida a la posibilidad de votar. En parte, esta idea ha prevalecido en el desarrollo de las democracias occidentales. De hecho, puede sostenerse que las luchas por la ampliación de la democracia, especialmente durante el siglo XX, estuvieron dirigidas a la universalización del derecho de sufragio. Esto se hizo más visible en movimientos sectoriales y de género, que luchaban por la extensión del derecho al voto a grupos sociales sin privilegios y a las mujeres, objetivo este último perseguido durante mucho tiempo por una corriente feminista conocida como sufragismo¹¹. La participación, en el sentido que aquí queremos darle, sólo aparece planteada hasta la segunda mitad del siglo XX.

2. LA APARICIÓN DEL NEOCONSTITUCIONALISMO Y EL RENACIMIENTO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Como lo hemos señalado con anterioridad, la representación, como ejercicio del poder político, prevaleció tanto en la teoría como en la práctica democrática, al menos de manera formal, durante los siglos XIX y XX. La legitimidad del principio de mayorías, en el nivel de elecciones populares y de decisiones congresionales o parlamentarias, se mantuvo durante una larga época, en la cual disfrutó de aceptación generalizada. Sin embargo, en lo que sigue propondremos que dicha legitimidad será controvertida, con base en un desencantamiento extendido acerca de las bondades de la representación política, derivado fundamentalmente de la crisis afrontada por los modelos liberal clásico y marxista, como promotores del discurso de la Modernidad, desengaño que conllevará a la búsqueda de nuevos paradigmas teóricos que re legitimen el ejercicio del poder por parte del Estado.

Los modelos planteados especialmente después de la Segunda Guerra Mundial toman dos caminos: por un lado se dirigen al reforzamiento de la idea liberal clásica del Estado, en especial en lo que respecta a la regulación del mercado, en un sentido de intervención mínima, casi volviendo a las pregonadas

¹¹ El sufragismo fue una corriente feminista de finales del siglo XIX y principios del XX, que acogió a mujeres de diferentes clases sociales y que buscó el otorgamiento del derecho al voto para la población femenina y también la posibilidad de su elección como representantes, con base en valores democráticos liberales, como la igualdad. Consideraba como estrategia que una vez conseguido el voto y el acceso al parlamento, se podría comenzar a cambiar todas las leyes e instituciones discriminatorias.

posturas del *laissez faire*, y también en lo que se refiere a la función estatal de brindar seguridad a los ciudadanos. Esta vía fue abordada por el llamado neoliberalismo conservadurista, del que resultan representativos autores como Nozick, Buchanan y Gauthier, y en forma menos radical Hayek. Por otro lado, surgen las posturas consensualistas con base en principios democráticos deliberativos, que parten de considerar las relaciones entre el derecho, la moral y la política, y que desembocan en proyectos procedimentales que tienen en cuenta la ética dentro del proceso de producción normativa y de ejercicio del poder. En esta corriente se inscriben Rawls y Habermas, autores de los que nos ocuparemos en las próximas líneas.

2.1. Disolución del paradigma liberal

Podemos afirmar, en términos generales, que el discurso de la Modernidad estaba amparado en una idea de progreso. Esta idea es común al liberalismo y al marxismo, los cuales conciben una lógica evolutiva de la historia. En el primer caso, se prevé que el sistema de libre intercambio de mercancías, atado a la adopción de un Estado garantista de las libertades individuales, conlleva al incremento de las riquezas y a un aumento del desarrollo. Su postura defiende, siguiendo en parte las ideas de Lutero, que la riqueza puede favorecer a todo aquél que trabaje o lleve a cabo acciones con emprendimiento. En el caso del marxismo, este considera que nos encontramos en un estadio histórico (modo de producción capitalista) que es de hecho el más avanzado, es decir, superior a algunos anteriores como el feudalismo o el esclavismo, aunque también inferior y menos desarrollado que otros como el socialismo, paso previo a la sociedad comunista, en la que se resolverán las luchas de clases y las contradicciones surgidas en el ámbito de las relaciones de producción. Es posible señalar que ambos discursos, tanto el liberal como el marxista, se soportan sobre una máxima del tipo “el presente es mejor que el ayer, pero el futuro será mejor que hoy”. Esta es la idea de progreso que pregonó la Modernidad¹².

De acuerdo a las circunstancias históricas que merodearon la mitad del siglo XX en el primer mundo y que se proyectaron de manera directa o tardía en los países periféricos, propongo como hipótesis que el momento definitivo que deslegitimó el discurso progresivo moderno, es decir el paradigma de que ‘todo mañana será mejor’, aunque antecedido de importantes acontecimientos

¹² Esta hipótesis fue expuesta por el profesor Roberto Vidal López durante el módulo de Historia del derecho, dentro de la asignatura *Derecho y sociedad en Colombia* ofrecida por la Maestría en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia durante el segundo semestre de 2005.

políticos estructurales, se encuentra en la Segunda Guerra Mundial, tanto en fenómenos que la caracterizaron como en consecuencias que se derivaron de ella. Esto se explica, a mi modo de ver, en razón a los siguientes hechos: en primer lugar, el cuestionamiento generalizado acerca de la condición humana y de los límites al ejercicio de la guerra suscitado por las experiencias del genocidio judío y el detonamiento de la bomba atómica. La respuesta institucional a estas circunstancias es en parte la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y los Convenios de Ginebra en 1949.

En segundo lugar, el mismo momento de la bomba atómica, unido a los avances tecnológicos en el campo bélico, pusieron en tela de juicio los propios fines de la ciencia. La evidencia sugiere una inversión en la práctica de las máximas modernas, pues ya el futuro no parecía tan prometedor, menos aún en un escenario de Guerra Fría, a la que venía aparejada la amenaza permanente de un desastre nuclear, y frente a una idea de progreso unida a la construcción de macro-poderes orientados hacia la protección de determinados intereses particulares.

Este desencantamiento del paradigma moderno, que para efectos del presente trabajo tomaremos desde el punto de vista liberal, arrojó consecuencias en el plano político reflejadas en un cuestionamiento del principio representativo, que se plasma en una contradicción probable entre las decisiones de los representantes y los verdaderos deseos de las grandes mayorías populares. Lo anterior supone un divorcio entre el sentir de las masas y las intenciones de sus gobernantes, que conlleva a cuestionar si en realidad estos representan los intereses de las mayorías, y genera un nuevo debate acerca de los alcances de la participación, esto es, a si debería limitarse a la elección de delegados que deciden por sus sufragantes o si debería brindársele mayor protagonismo a estos últimos dentro del proceso decisorio, especialmente en el campo de la producción institucional entendiendo como tal la proclamación de normas jurídicas. Las críticas al modelo representativo se dirigen inicialmente contra las posturas utilitaristas y su principio de beneficio para las mayorías. Es en este punto donde aparece la teoría de John Rawls.

2.2. La participación en Rawls

A continuación, realizaremos una rápida visión sobre el aporte de la teoría rawlsiana al desarrollo de la democracia participativa contemporánea, para lo cual tendremos en cuenta algunos apartes específicos sobre la materia esbozados por Rawls, y por lo tanto no realizaremos un análisis profundo de sus postulados, sino solo en relación con el asunto que aquí nos interesa.

Para empezar es indispensable señalar que la teoría de Rawls se inscribe inicialmente en una crítica deliberada al utilitarismo, contraponiendo a la posición de “mayor beneficio para mayor número de personas” una concepción de justicia como equidad, dirigida a suplir, vía consenso, las necesidades de libertad, igualdad de oportunidades y justicia distributiva para la sociedad. Las censuras a los postulados utilitaristas, visibles en sus escritos previos, desembocan en una propuesta neocontractualista, que lleva a un nivel elevado de abstracción la metáfora liberal clásica del contrato social, complementada con elaboraciones filosóficas atravesadas por un fuerte componente moral. La *Teoría de la justicia* es la exposición de un procedimiento de consenso por el cual las personas que se encuentran en un “estado de naturaleza”, el cual es una situación filosófica de inicio llamada posición original, deciden, no una determinada forma de organización social o de gobierno, sino que buscan establecer unos principios de justicia como directrices de la estructura básica de la sociedad. Dichos principios son los que “las personas libres y racionales interesadas en promover sus propios intereses aceptarían en una posición inicial de igualdad como definitorios de los términos fundamentales de su asociación”¹³.

En la posición original todos desconocen por completo los atributos personales (capacidades naturales), sociales (posición, clase o status social) y materiales (distribución de los recursos) y los roles que le corresponderán a cada uno, debido a que recae sobre ellos un velo de ignorancia. Este

*asegura que los resultados del azar natural o de las contingencias de las circunstancias sociales no darán a nadie ventajas ni desventajas al escoger los principios. (...) Podría decirse que la posición original es el statu quo apropiado y que, en consecuencia, los acuerdos fundamentales logrados en ella son justos*¹⁴.

Sin embargo, en esa posición original existe ya un compromiso con respecto a unos principios morales fundamentales que, como lo anotamos, se entiende son los que deben gobernar una sociedad justa y que son un sistema de libertades básicas iguales y de desigualdades compatibles (propicias) con el progreso de los más débiles e igualdad de oportunidades.

¹³ Rawls, John. *Teoría de la justicia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 24.

¹⁴ Ibíd., p. 25.

En relación con esto, Rawls indica:

Sostendré que las personas en la situación inicial escogerían dos principios bastante diferentes: el primero exige igualdad en la repartición de derechos y deberes básicos, mientras que el segundo mantiene que las desigualdades sociales y económicas, por ejemplo las desigualdades de riqueza y autoridad, sólo son justas si producen beneficios compensadores para todos y, en particular, para los miembros menos aventajados de la sociedad¹⁵.

Los principios de justicia están sujetos a dos normas de prioridad (de la libertad y de la justicia sobre la eficiencia y el bienestar), orientadas a que todos los bienes sociales primarios (libertad, igualdad de oportunidades, riqueza, etc.) deban distribuirse de modo igualitario, admitiendo desigualdades sólo cuando ello represente un beneficio para los menos aventajados. Los derechos concedidos por la justicia no pueden someterse luego a la negociación política ni al cálculo del interés social.

En lo anterior puede apreciarse un giro radical en la justificación teórica del poder, que incluye aspectos procedimentales para la participación de los asociados en las decisiones fundamentales de las sociedades que conforman. No obstante, en lo hasta ahora dicho, tales presupuestos no han sido bien fundamentados, por lo cual se torna indispensable acudir a los postulados que Rawls hace al respecto y que pueden circunscribirse a lo que él denomina el “principio de participación”.

Este principio surge de la visión de la constitución como un fenómeno procedural que por un lado debe ser justo, y por otro, ha de estructurarse “de manera que todos los acuerdos factibles se conviertan en sistemas de legislación justos y eficaces”¹⁶. El principio de participación es, en esencia, el principio de igual-libertad aplicado al proceso político definido por la constitución, en últimas, un traslado de la posición original al momento constituyente, y que como tal “exige que todos los ciudadanos tengan un mismo derecho a tomar parte y a determinar el resultado del proceso constitucional que establecen las leyes que ellos han de obedecer”¹⁷.

¹⁵ Ibíd., p. 27.

¹⁶ Ibíd., p. 210.

¹⁷ Ibíd., p. 210.

Rawls presta particular atención a tres aspectos del principio de participación y que se relacionan con su significado, su alcance y las medidas que aumentan su valor. Frente a lo primero, señala que implica la posibilidad de acceso igual de todos, por lo menos en un sentido formal, al ejercicio del poder público. Aquí se garantiza la libertad de participar, con acciones necesariamente relacionadas con el ejercicio del gobierno. En segundo lugar, respecto al alcance de la participación es menester indicar que este “restringe el procedimiento de gobierno de la mayoría por los mecanismos del constitucionalismo”¹⁸ a los límites de la justicia, es decir, a la extensión en que interfiera con otros principios de igual importancia. Por último, entiende que la constitución debe aumentar el valor de los derechos de participación de los miembros de la sociedad, partiendo de la idea del proceso político democrático como un proceso regulado, en el que el foro público ha de ser abierto y libre para todos, de modo que tengan la oportunidad de acceder a él.

Estas ideas son complementadas por Rawls en su *Liberalismo político* al hablar del ideal de la ciudadanía democrática, cuando relaciona el concepto de razón pública con el consenso traslapado (*overlapping consensus*). Allí afirma que

[el] ejercicio del poder político es apropiado y, por tanto, justificable sólo cuando se ejerce en concordancia con una constitución cuyos elementos esenciales todos los ciudadanos pueden suscribir a la luz de principios e ideales aceptables para ellos como razonables y racionales [...] cuando la concepción política se apoya en un consenso traslapado de doctrina omnicomprensivas razonables, desaparece la paradoja de la razón pública. La unión del deber de civilidad con los grandes valores de lo político nos da el ideal de ciudadanos que se gobiernan a sí mismos de maneras en que cada cual espera razonablemente que los demás los aceptarán¹⁹.

2.3. La participación desde la ética discursiva habermasiana

En su célebre *Teoría de la acción comunicativa*²⁰, Habermas presenta elementos fundamentales de su pensamiento filosófico, que quizá sea posible

¹⁸ Ibíd., p. 216.

¹⁹ Rawls, John. *Liberalismo político*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 208-209.

²⁰ Habermas, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa. Complementos y estudios previos*, México, Rei, 1993.

enmarcar dentro del término de “ética discursiva”. Su teoría de la acción entiende a esta última, bien como un comportamiento observado, o bien como una ausencia de comportamiento. En cualquiera de los dos supuestos, la acción, estrechamente relacionada con el lenguaje, necesariamente requiere de sentido, el cual es dado por la naturaleza o por los seres humanos, dependiendo de a qué o quién se refiera, y de igual manera puede estar orientada a objetivos o al entendimiento.

Así lo comprende Habermas cuando esboza su tipología de la acción: si se refiere a la naturaleza y busca un objetivo, es una acción instrumental; si se refiere a los seres humanos y se dirige a lograr igualmente un objetivo, es una acción estratégica; y si es referida a los mismos seres humanos, pero está orientada al entendimiento, es una acción comunicativa. Esta proposición puede ilustrarse con el siguiente esquema del cuadro 1:

Cuadro 1
TIPOLOGÍA DE LA ACCIÓN

REFERIDA A	ORIENTADA AL LOGRO DE UN OBJETIVO	ORIENTADA AL ENTENDIMIENTO
La naturaleza	Acción instrumental	
Los seres humanos	Acción estratégica	Acción comunicativa

Fuente: Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*. Ibíd., p. 122.

En la acción instrumental la racionalización se orienta a obtener la mayor efectividad y eficacia. En la acción estratégica se busca un objetivo, que acarrea efectos secundarios, y en ella debe reconocerse la capacidad del otro. En la acción comunicativa se llega a la comprensión recíproca, hay entendimiento de lo que uno piensa, es una acción que busca llegar a un acuerdo donde cada uno de los participantes acepte sin ser obligado. De ella se deriva el mapa del conocimiento humano.

Por otra parte, la acción comunicativa tiene por lo general cuatro pretensiones: de comprensión, de verdad, de sinceridad y de justicia. Por esta vía se le imprime entonces a la acción un contenido moral, que se fundamenta en el respeto de la comunicación. De allí que para Habermas, según su propio imperativo categórico, moral sea “aquel que puede ser defendido en público”²¹.

²¹ Ibíd., p. 311.

Ya en los noventa, Habermas busca aplicar los lineamientos generales de su teoría de la acción comunicativa a la problemática iusfilosófica, particularmente a la cuestión de la validez de las normas jurídicas, la cual entiende resuelta en una tensión entre facticidad o validez social y legitimidad o validez racional o comunicativa. En *Factividad y validez*²² defiende que las normas deben tener un aspecto fáctico que comprenda, por un lado, su cumplimiento habitual, y por otro, la coacción que las respalde²³. Sin embargo, afirma que solamente si dichas normas contienen un elemento de legitimidad puede cumplirse la función integradora que el derecho ejerce en las sociedades complejas.

Dicha legitimidad “es independiente de su imposición o implementación fáctica”²⁴ y se

*mide por la desempeñabilidad o resolubilidad discursiva de su pretensión de validez normativa, y en última instancia atendiendo a si han sido producidas en un procedimiento legislativo que quepa considerar racional, o a si por lo menos hubieran podido ser justificadas desde puntos de vista pragmáticos, éticos y morales*²⁵.

Lo anterior significa que las normas son legítimas únicamente cuando “los destinatarios de ellas puedan a la vez entenderse en su totalidad como autores racionales de las mismas”²⁶, esto es, “cuando el procedimiento de creación de las normas reproduce el procedimiento argumentativo y consensual de la razón comunicativa; o dicho de otro modo, cuando se sigue el procedimiento democrático sin distorsiones”²⁷.

Resumiendo, podemos afirmar, acudiendo de nuevo a Habermas, que

la validez jurídica de una norma [...] significa que vienen garantizadas ambas cosas a la vez: tanto la legalidad del comportamiento en el sentido de una observancia estadísticamente media de la norma,

²² Habermas, Jürgen. *Factividad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998.

²³ Su título original en alemán es *Faktizität und Geltung*. Fue traducido al inglés como *Between facts and norms*, el que quizás sea un poco más acertado que el nombre que se le dio en español.

²⁴ Habermas, *Factividad y validez*, op. cit., p. 92.

²⁵ Ibíd., p. 92.

²⁶ Ibíd., p. 96.

²⁷ García Amado, Juan Antonio, *La filosofía del Derecho de Habermas y Lubmann*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1997, p. 53.

observancia que en caso necesario se consigue mediante sanciones, como también la legitimidad de la regla misma, que hace posible en todo momento una observancia de la norma por respeto a la ley²⁸.

Como para Habermas el derecho ilegítimo no es válido, bien vale señalar, a manera de conclusión, que para que el derecho cumpla con su función integradora y de mediación entre los hechos y las normas, es decir, entre el campo de la facticidad y el de la validez jurídica, requiere gozar de legitimidad; en otras palabras, ser fruto de un proceso comunicativo y consensuado.

2.4. Resurgimiento teórico de la democracia participativa

Hasta aquí hemos visto cómo la crisis del modelo teórico del liberalismo clásico, que trajo consigo un cuestionamiento sobre la representación como elemento de legitimidad de las decisiones políticas, suscitó una nueva corriente teórica, que de conformidad con lo anotado, se deslizó entre las posturas neoliberales conservaduristas y un procedimentalismo consensualista, partidario de una democracia deliberativa que comprende un mayor nivel de participación de la sociedad en la estructuración de las bases constitucionales y normativas del Estado. Ahora bien, desde un punto de vista teórico, en Colombia, el paso del ámbito exclusivo de la representación a un nuevo enfoque participativo se experimenta desde dos puntos de vista: por una parte, la transición de paradigmas jurídicos desde un esquema procedimentalista-kelseniano hacia otro consensual-discursivo, ocurrido entre 1960 y el 2000, y que es explicado de manera elocuente por el profesor Óscar Mejía²⁹. Por otra parte, como una respuesta inacabada a la necesidad de democratizar la sociedad colombiana, en una perspectiva incluyente, que debilite las justificaciones sociopolíticas que tiene la insurgencia para enfrentar al Estado. Esta última posición es defendida por el profesor Guillermo Hoyos Vásquez³⁰.

Óscar Mejía lleva a cabo una historización de los paradigmas jurídicos dominantes en nuestro país desde el período de la conquista española hasta el presente. Parte de un paradigma que denomina hispano-tradicional, que

²⁸ Habermas, *Facticidad y validez*, op. cit., p. 93.

²⁹ Mejía Quintana, Óscar, “Derecho, legitimidad y democracia”, en *Pensamiento Jurídico* No. 8, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 1997, pp. 73-83.

³⁰ Hoyos Vásquez, Guillermo, “Democracia y derecho. El debate entre Habermas y Rawls”, en: *Pensamiento Jurídico* No. 8, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 1997, pp. 113-121.

contiene interesantes elementos de participación, basados en la soberanía residente en la comunidad, a la que las autoridades, incluido el rey, “debían someterse, so pena de que su poder se deslegitimara y su mandato fuera revocado por la comunidad”³¹. No obstante, este paradigma correspondía a una sociedad en transición a la Modernidad y marcadamente excluyente.

A este siguen otros paradigmas, entre los cuales cabe destacar el presidencialista, como producto de un híbrido, surgido en los inicios de la república, que concilió los privilegios de quienes se beneficiaban con el modelo de la sociedad tradicional y aquellos que propugnaban por un positivismo utilitarista, todo esto con base en la urgencia de establecer un gobierno centralista que debilitara las expresiones federalistas o autonomistas de las regiones, dominadas por la figura de los caudillos. Más tarde, durante el siglo XX, se hace una importante recepción del pensamiento kelseniano, que domina buena parte de las discusiones iusfilosóficas, en especial durante los años 40 y 50.

Con la llegada de ideas novedosas y ante la crisis del sistema representativo, a mediados de los 80 se consolida un paradigma reciente, el neotradicionalista, que asume “nuevos elementos y doctrinas que permiten darle ‘nuevos’ contenidos al modelo neoliberal de democracia participativa pero sin cambiar sustancialmente el proceduralismo sacro propio del esquema jurídico de la sociedad tradicional premoderna”³². Para Mejía, este modelo también ha hecho crisis, por lo cual hay que avanzar hacia la formulación de un paradigma aún más novedoso, que debe afrontar problemas latentes en la sociedad colombiana, plasmados en las diferentes concepciones de justicia y de legitimidad que se albergan al interior de esta, “como expresión superestructural de un conflicto de preformas y formas sociojurídicas”³³. Este modelo debe ser una alternativa al neotradicional “que garantice el carácter amplio y participativo de la nueva democracia. Un paradigma que integre a la ciudadanía y la opinión pública de manera activa [...]”³⁴.

Para el autor en mención, este resurgimiento de la democracia participativa se explica en una recepción crítica de las propuestas de Rawls y Habermas por la academia jurídica nacional. En efecto, “estas fundamentan un paradigma consensual-discursivo del derecho que concibe a la ciudadanía como

³¹ Mejía Quintana, *Derecho, legitimidad y democracia*, op. cit. p. 74.

³² Ibíd., p. 79.

³³ Ibíd., p. 81.

³⁴ Ibíd., p. 82.

factor estructural en la concepción, elaboración, ejecución y control de los procedimientos, contenidos y productos jurídicos que regulan una sociedad dada”³⁵.

Por su parte, el profesor Guillermo Hoyos, al hacer una evaluación del desarrollo de la democracia en Colombia a partir de la Constitución del 91, sostiene que la introducción de la participación en la nueva Carta Política obedece a un reclamo generalizado en toda América Latina de apertura de espacios democráticos que contraríen el inveterado sistema político excluyente, sustento básico de la actividad de la insurgencia, y orientando su propuesta precisamente a la eliminación de dicho sustento con el fin de deslegitimar las justificaciones políticas de las agrupaciones guerrilleras. Para argumentar su planteamiento busca, en primer término, demostrar ese reclamo de democracia en las posiciones de la insurgencia guatemalteca durante el proceso de paz surtido en ese país y en las posturas de los zapatistas mexicanos.

En la segunda parte de su exposición, el profesor Hoyos enfrenta la cuestión acerca de la capacidad de la participación para reconstruir la política, ante los obstáculos que representan el abstencionismo, exacerbado por la corrupción y la violencia, y también se pregunta si aquella puede aportar en la solución de los problemas de derechos socioeconómicos, como argumento sólido que justifica la violencia guerrillera. Para el autor, el método que puede resolver estos interrogantes se encuentra en una ética procedural, la cual describe “cómo se llega legítimamente a ejercer el poder”³⁶. Por ello habla de un “principio ético de la democracia, el proceduralismo, el cual no ‘funciona’ si no es por el *espíritu de participación ciudadana*”³⁷. En su opinión, el diálogo entre Rawls y Habermas permite determinar el ámbito de dicha ética procedural.

De las conclusiones a las que llega, resaltamos las siguientes: i) debe haber una sustitución de lo moral por la participación democrática en el campo de lo ético-político, que permita consolidar los derechos políticos como auténticos derechos humanos; ii) desde el punto de vista de la democracia participativa, “el multiculturalismo deja de ser un problema para convertirse en fuente de recursos cognitivos y motivacionales que animan la lucha democrática”³⁸. Sobre este aspecto volveremos más tarde; iii) la democracia participativa logra

³⁵ Ibíd.

³⁶ Hoyos Vásquez, *Democracia y derecho*, op. cit., p. 115.

³⁷ Ibíd., p. 116. Cursivas en el texto.

³⁸ Ibíd., p. 119.

consolidar la democracia directa republicana con la representativa, característica del liberalismo clásico; iv) la constitución es ante todo un proceso en cuya defensa se puede acudir aún por vía de desobediencia civil³⁹. De acuerdo a su postura: “se tiene por tanto una concepción dinámica de la constitución como un proyecto nunca terminado y de la historicidad del derecho”⁴⁰. Por último, el profesor Hoyos insiste en la necesidad de fortalecer la pedagogía de la comunicación con miras a desarrollar el sentido deliberativo.

3. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1991

En los capítulos precedentes encontramos que en los planteamientos del liberalismo clásico prevaleció un sentido de democracia representativa que empezó a hacer crisis a raíz de ciertos acontecimientos históricos que pusieron en tela de juicio la justificación de su propia legitimidad y generaron un cuestionamiento generalizado acerca de la misma idea de progreso defendida por la Modernidad. Vimos también que frente a estas circunstancias irrumpieron nuevas formas de justificación teórica del poder político, unas que propendieron por la radicalización del sistema libre de mercado y otras que fijaron su mirada en la construcción de una democracia deliberativa sustentada sobre la participación ciudadana y sujeta a procedimientos éticos de regulación normativa. Igualmente, hicimos un acercamiento teórico a los antecedentes de la democracia participativa en nuestra Constitución vigente. En las líneas que siguen, procuraremos realizar un breve repaso de los antecedentes materiales de la participación en el texto constitucional, observando especialmente los acuerdos a los que se llegó con el M-19 durante el gobierno Barco y algunas de las discusiones sostenidas alrededor del tema en el interior de la Asamblea Nacional Constituyente.

Más adelante miraremos la manera como la jurisprudencia nacional ha tratado el asunto de la democracia participativa, específicamente la Corte Constitucional, tomando como referente algunos de sus pronunciamientos. Pero antes haremos una breve reseña de las diferentes implicaciones jurídico-políticas de la participación, a partir de las diferentes naturalezas normativas que se le otorgan dentro de la Carta, en especial su carácter de principio fundamental del Estado y de derecho fundamental.

³⁹ Al respecto, véanse: Estévez Araujo, José Antonio. *La constitución como proceso y la desobediencia civil*, Madrid, Trotta, 1994; y, Parra Vera, Óscar, “La defensa de la Constitución: el caso de la desobediencia civil”, en: *Pensamiento Jurídico* No. 15, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2002, pp. 59-84.

⁴⁰ Hoyos Vásquez, *Democracia y derecho*, op. cit., p. 120.

3.1. Los acuerdos con el M-19

El M-19 fue una organización guerrillera que contó con importantes eventos históricos durante su existencia. Su preponderante accionar urbano y la particular conformación de su dirigencia con integrantes dotados de formación universitaria, le dio sin duda un perfil diferente al manejado por otras agrupaciones insurgentes en Colombia. En cuanto a procesos de paz, fue partícipe del desarrollado en 1984 durante la administración Belisario Betancur Cuartas (1982-1986), que finalizó infructuosamente con el rompimiento de una tregua establecida con el gobierno y el retorno a la clandestinidad, que implicó posteriores hechos trágicos como la toma del Palacio de Justicia (1985), en el que perdieron la vida varios magistrados de la Corte Suprema, funcionarios y otros civiles, y hubo desapariciones aún no esclarecidas. Sin embargo, a finales de la década de los 80, se inició un nuevo proceso de paz, esta vez con el gobierno del presidente Barco, que llegó a feliz término y culminó con la desmovilización de todos los integrantes de la organización.

Es plausible señalar que la reforma constitucional fue una de las propuestas del M-19 durante el proceso y que, entre otras cuestiones, resultó una condición para la entrega de armas. Así se desprende del *Pacto político por la Paz y la Democracia*, suscrito el 2 de noviembre de 1989 y del *Acuerdo Político* del 9 de marzo de 1990 que ratificó el anterior. En este último los comandantes del “Eme” indican:

Coincidimos en la necesidad de que a través de los mecanismos ordinarios de Reforma Constitucional o mediante la convocatoria del Constituyente Primario, Plebiscito, Referéndum o Asamblea Constituyente, se fortalezca la legitimidad institucional y la aprobación de materias de vital importancia para la consecución de la paz.

Nos comprometemos a promover los acuerdos políticos necesarios para alcanzar este cometido de ampliación de los espacios democráticos (...)

Igualmente, con el objeto de ampliar los espacios de participación política, se adoptarán medidas tendientes a la ampliación de la representación parlamentaria de las minorías a través de fórmulas tales como la Circunscripción Nacional y la de Territorios Nacionales⁴¹.

⁴¹ Movimiento M-19, “Acuerdo Político. 9 de marzo de 1990”, en: *Acuerdos de Paz. Colección Tiempos de Paz. Programa para la Reinscripción*, Bogotá, Centro de Documentación para la Paz - Compaz, 1995.

Tal y como lo señala Antonio Sanguino,

a pesar del hundimiento de la reforma constitucional del 89, el M-19 continuó el proceso de negociación y firmó su acuerdo de paz en marzo de 1990, bajo el compromiso de los pactantes (Gobierno Nacional, Partidos Políticos, M-19 y la Iglesia Católica en calidad de tutora del proceso) de hacer posibles los consensos en materia de reformas, logrados en las mesas de dialogo que con participación de los diversos sectores de la sociedad colombiana se instalaron a lo largo del proceso de conversaciones⁴².

Por supuesto, no se defiende aquí que el proceso constituyente de 1991 haya sido producto directo de los acuerdos de paz con el M-19, pero sin duda, representa un referente importante de la introducción del tema participativo en el ambiente preconstitucional. Es valioso señalar que dicho tema estuvo presente en el discurso de esa agrupación insurgente desde varios años antes del acuerdo con el gobierno Barco, como puede observarse en diferentes obras que han recabado en la historia del grupo guerrillero⁴³.

3.2. La democracia participativa en la Constituyente

La Asamblea Constituyente fue convocada mediante el Decreto No. 1926 de 1990, expedido en virtud de un Estado Sitio declarado desde 1984, que en la práctica se mantenía vigente hasta entonces. De acuerdo a los procedimientos jurisdiccionales de aquella época, dicho decreto fue objeto de estudio por parte de la sala plena de la Corte Suprema de Justicia, la cual, mediante sentencia del 9 de octubre de 1990, resolvió favorablemente la convocatoria del constituyente primario, desconociendo la ponencia negativa que para el efecto había proyectado la sala constitucional de esa corporación, con fundamento en la considerada violación del proceso de reforma previsto por la Carta de 1886. De acuerdo al profesor Ernesto Pinilla, en el pronunciamiento de la Corte se apeló a las razones materiales de violencia, corrupción y narcoterrorismo que por esos días agobiaban al país de manera exorbitante⁴⁴.

⁴² Sanguino Páez, Antonio. “Reinserción y post-conflicto. Lecciones para desde la experiencia colombiana”. Disponible en: www.verdadabierta.com/archivos-para-descargar/category/10-desmovilizacion-y-desarme?download=195%3Areinsercion_post_conflicto.pdf (24.02.2009).

⁴³ A manera de ejemplo, véase: Villamizar, Darío. *Aquel 19 será: una historia del M-19, de sus hombres y sus gestas. Un relato entre la guerra, la negociación y la paz*, Bogotá, Editorial Planeta, 1995.

⁴⁴ Pinilla Campos, Ernesto. “¿Es viable el Estado social de derecho en la sociedad colombiana?”, en: *Pensamiento Jurídico* No. 15, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2002, pp. 237-260.

En la elección de delegatarios, llevadas a cabo el 9 de diciembre del mismo año y caracterizadas por un amplio margen de abstencionismo, la Alianza Democrática M-19 obtuvo diecinueve curules, constituyéndose así en mayoría dentro de la Asamblea.

La Asamblea se dividió en comisiones, conformadas de acuerdo a temáticas, correspondiéndole a la primera los asuntos relacionados con los principios fundamentales del Estado y los derechos. Al interior de esta se integró la Subcomisión tercera, de la que hicieron parte los delegatarios Arturo Mejía Borda, Juan Carlos Esguerra y Jaime Arias López, en la que estos dos últimos presentaron proyectos relacionados con democracia participativa. En uno de ellos, esta es concebida como un instrumento para combatir las patologías del sistema político:

Abora se busca superar la simple representación y, avanzando en la participación democrática, crear a través de ella un medio, entre otros, eficaz para superar el clientelismo y la corrupción en que ha caído gran parte de la administración⁴⁵.

Más adelante se recoge parte de las tesis sostenidas en este trabajo, en una expresión que arroja luces sobre los fines que se le quiso otorgar a la democracia participativa en la Constituyente, proyectándola de esa manera en el texto de la nueva Carta Política. Es menester indicar que estas posturas tuvieron eco en la Comisión Primera y fueron recurrentes en las plenarias de la Asamblea:

... De ahí que formemos parte de esta gran tarea que es la nueva democracia participativa, la que nos abre las puertas a una nueva concepción política y a unas nuevas relaciones sociales y económicas en Colombia y en esta frente al mundo; sin violencia, sino bajo el imperio de la reflexión y el resultado del entendimiento⁴⁶.

3.3. La participación desde el punto de vista jurídico-político

De conformidad con lo anterior y desde un punto de vista estrictamente normativo, en relación con la estructura y la funcionalidad estatal, la participación adquiere una enorme relevancia a partir de la expedición de

⁴⁵ Asamblea Nacional Constituyente, *ponencia para ser debatida en Plenaria*, presentada por Juan Carlos Esguerra y Jaime Arias López, p. 13. Archivo Biblioteca Luis Ángel Arango.

⁴⁶ Ibíd., p. 15.

la Constitución Política de 1991. Es claro que en esta no sólo se pretende darle una prevalencia a la democracia participativa sobre la representativa, sino que se crean mecanismos específicos y se estimula la generación de espacios y expresiones de participación. Además, es reconocida como principio y fin esencial del Estado colombiano y establecida como derecho fundamental, lo cual implica una trascendencia histórica y política que supera las formalidades de su consagración constitucional. Ahondemos un poco más en estas concepciones.

a) La Participación como principio fundamental del Estado

Ya en el preámbulo de la Constitución se prevé que la justicia del ordenamiento político, económico y social sólo se logra mediante la consolidación de un marco jurídico, democrático y participativo. En consonancia con el preámbulo, el artículo 1º de la Carta le otorga a Colombia el carácter de Estado Social de Derecho, el cual implica una transformación total del sistema jurídico-político vigente con anterioridad⁴⁷ y que acerca el Estado colombiano a lo que históricamente se ha denominado como “Estado de bienestar”. Dicho artículo representa un principio fundamental de nuestro ordenamiento y define la forma y los caracteres del Estado. Entre estos se resaltan las características democrática, pluralista y participativa de la república, por lo cual la participación se constituye como piedra angular de nuestra estructura política.

b) La Participación como fin esencial del Estado

El artículo 2º de la Constitución señala como uno de los fines del Estado “(...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación...”, en concordancia con la garantía de los derechos, deberes y principios consagrados en la misma norma, la cual indica con claridad los principales objetivos hacia los que debe apuntar la acción del Estado. De esta manera, la participación se consolida no sólo como requisito indispensable para el funcionamiento del Estado sino que a ella deben estar encaminadas todas sus actividades.

c) La Participación como ejercicio de la soberanía popular

A partir del nuevo texto fundamental, la soberanía reside en el pueblo, y no en la Nación, como lo postulaba la Constitución de 1886. Este salto cualitativo

⁴⁷ Para la ampliación de esta idea, véanse especialmente las Sentencias T-002/1992, T-406/1992 y C-083/1995 de la Corte Constitucional de Colombia.

de la soberanía nacional a la popular no es sólo una modificación adjetiva; es un giro que se sitúa más allá de su aparente simple alteración semántica. Cuando hablamos de soberanía popular estamos señalando que en nuestro sistema político se privilegia la democracia participativa sobre la representativa, lo cual tampoco es solamente un juego de epítetos, sino que representa una consagración radical acerca el origen del poder y de la forma en que este se expresa. Si bien determinar los verdaderos alcances de estas disposiciones desborda por completo el objetivo de este trabajo, es necesario anotar la enorme importancia que se le otorga a la participación en la definición de los principios fundamentales del Estado colombiano.

d) La Participación como derecho fundamental

Además de su consagración normativa en los pilares de la Constitución, los cuales constituyen las columnas sobre las que se edifica y sostiene todo el ordenamiento jurídico-político colombiano, la participación también es reconocida como un derecho fundamental, tal y como se desprende del contenido del artículo 40 de la misma. Su carácter de derecho fundamental implica, en primer lugar, su inclusión en la llamada primera generación de Derechos Humanos, de tinte civil y político, reconocidos en múltiples declaraciones internacionales sobre la materia como inherente a la naturaleza de las personas. En segundo lugar, y conforme a lo previsto por los artículos 85 y 86 de la Carta la participación es, por un lado, un derecho de aplicación inmediata, y por otro, amparable a través de la acción de tutela, por lo cual su violación o amenaza de vulneración tiene la capacidad de poner en movimiento la maquinaria judicial con el fin de restablecerlo por uno de los medios más expeditos. Aunque el mencionado artículo 40 se enfatiza en el carácter representativo de la democracia, ello no obsta para indicar que la participativa no sea objeto de la misma protección.

e) La Participación como norma de rango constitucional

El Título IV de la Constitución⁴⁸, y en particular su Capítulo I, instituye algunas formas de participación democrática, que por tanto quedan consignadas en la norma superior del sistema jurídico, lo que denota su elevada fuerza normativa y poder vinculante, de conformidad con lo estipulado el artículo 4º del estatuto superior.

⁴⁸ El profesor Mauricio García realiza un interesante análisis de este título de la Constitución, en la versión comentada que publicó la Comisión Colombiana de Juristas en 1997 y que se menciona en la bibliografía de este trabajo.

f) La Participación como norma de rango legal

La Ley 134 de 1994 reglamenta el contenido, alcance y procedimientos de los llamados mecanismos de participación ciudadana, aunque es también clara al indicar que las posibilidades participativas de la sociedad no se limitan a dichos mecanismos, sino que su regulación no impide “(...) el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social (...) ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley”⁴⁹. En la precitada norma se nombran, entre otros medios, el referendo, la revocatoria del mandato y el plebiscito.

g) La Participación como inclusión

Desde un punto de vista menos normativo y más cercano al terreno de la política, la participación ciudadana puede considerarse también como una respuesta a la permanente exclusión histórica, característica del sistema político colombiano. Este se ha basado a lo largo de su historia sobre la discriminación social, propia de la faceta patológica de nuestras instituciones, de corte elitista y clientelista. Como reacción a este carácter excluyente puede entenderse la participación como fenómeno de inclusión a partir del reconocimiento de las personas como ciudadanos y sujetos de derecho. Para esta caracterización debe reconocerse la importancia que representa la carta de derechos contenida en la Constitución Política de 1991, así como el desarrollo jurisprudencial garantista producido por la Corte Constitucional, especialmente durante los años noventa.

h) La Participación como reconocimiento de una sociedad heterogénea

La apertura de espacios de acceso de los ciudadanos a la construcción, ejecución y evaluación de las políticas públicas, necesita fundarse sobre la aceptación del carácter disímil de la sociedad, tanto a nivel de sus miembros individualmente considerados como a los intereses de grupos formados en torno a objetivos sectoriales. El reconocimiento de la heterogeneidad como una característica inherente a la sociedad implica visualizarla como un espacio eminentemente conflictivo, en el que permanentemente se presentan contradicciones de personalidades, intereses y culturas. A partir de esta verificación fáctica, la participación debe consolidarse como una respuesta

⁴⁹ República de Colombia, Congreso de la República, *Ley 134 de 1994*, “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, Artículo 1º. Disponible en: http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0134_1994.html (25.01.2007).

generalizada, es decir, dirigida a todas las personas, haciendo no obstante énfasis en la diferencia, desde las posibilidades de cada quien.

i) La Participación como democratización del poder político

Esta caracterización de la participación ciudadana encierra las posibilidades de incidencia real de los ciudadanos y las organizaciones sociales en las decisiones del Estado. A la anterior idea viene aparejada la noción de “Gobernabilidad difusa”⁵⁰, por la cual la definición, orientación y protección de los intereses públicos no recae solamente sobre los funcionarios y las instituciones del Estado, sino que estas permiten la concurrencia de los ciudadanos. Este criterio adquiere mayor importancia por cuanto desde el mismo se establece el sentido de la corresponsabilidad o responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad.

j) La participación como expresión ciudadana no mediada por la institucionalidad estatal

Esta idea conduce al reconocimiento de que la Participación no se limita a los espacios ofrecidos por el Estado, sino que existen múltiples y variadas expresiones participativas, verificables en escenarios alternativos y no institucionalizados. Lo anterior obliga a que la oferta de participación de las entidades adopte facetas más grupales, desde el punto de vista territorial y sectorial, esto es, que preste mayor atención a las experiencias que se constatan en barrios, localidades, instituciones educativas, etc.

3.4. Jurisprudencia constitucional sobre democracia participativa

El tratamiento que la Corte Constitucional le ha dado al tema de la democracia participativa ha sido, en términos generales, coherente con lo que hemos expresado. Particularmente, puede extractarse una serie de sentencias paradigmáticas⁵¹, entre las cuales vale la pena resaltar la C-089A de 1994, con ponencia del magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, en la que, al resolver sobre

⁵⁰ Al respecto, véanse: Jessop, Bob. *Liberalism, neoliberalism and urban governance: A state-theoretical perspective*, New York, Antipode, 2002; y, Swyngedouw, Erik. “Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state”, en: *Urban Studies* Vol. 42, No. 11, octubre 2005, pp. 1991-2006.

⁵¹ C-089A/1994, C-179/2002, C-145/1994, C-180/1994, C-021/1996, C-127/2004, T-473/2003, C-891/2002, SU-1122/2001, T-596/2002, C-1338/2000, C-872/2003, C-336/1994, C-1175/2004, C-643/2000, C-292/2003.

la naturaleza jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Corte trata a fondo el tema de la participación como principio fundamental del Estado y como derecho fundamental, en un pronunciamiento que resulta bastante interesante. Señala allí el tribunal constitucional:

La Constitución Política de 1991 presenta, como una de sus principales características, la de garantizar la denominada democracia participativa, esto es, la ampliación de los espacios democráticos para darle a los asociados la oportunidad no solo de elegir a sus mandatarios, sino también la de participar más directa y frecuentemente en las actividades políticas y en la toma de decisiones que afecten a la comunidad. Cabe agregar que este concepto no se contrapone al de la democracia representativa; por el contrario, se complementan logrando así que el pueblo, titular originario de la soberanía, pueda escoger –mediante el sufragio universal– a sus gobernantes y, a su vez, cuente con los mecanismos jurídicos propios que garanticen su vinculación con los asuntos que le afectan directamente y en cuya solución se encuentra comprometido.

El derecho a la participación, ha sido reconocido por la Carta Política como un derecho fundamental. Lo anterior significa que toda persona, particularmente todo ciudadano, tiene la facultad constitucional de intervenir en la actividad pública, ya sea como sujeto activo de ella, es decir como parte de la estructura gubernamental y administrativa del Estado, ya sea como sujeto receptor de la misma, interviniendo, mediante el sufragio en la elección de los gobernantes, participando en las consultas populares, teniendo iniciativa legislativa, interponiendo acciones en defensa de la Constitución o la ley, actuando como miembro de partidos o movimientos políticos, o aún elevando peticiones a las autoridades y obteniendo la pronta respuesta de ellas.

El derecho a la participación se encuentra enunciado en el Preámbulo del Estatuto Superior y en sus artículos 1° y 2°, en los cuales se definen los principios fundamentales y los fines esenciales del Estado colombiano. Con todo, es en el artículo 40 donde se consagra específicamente este derecho como parte integral de los denominados derechos fundamentales...⁵².

⁵² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-089A/1994, magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa. Disponible en: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-089-94.htm (05.10.2006).

Poco tiempo después, al resolver la constitucionalidad de una ley de medidas electorales, la Corte, teniendo como ponente al magistrado Alejandro Martínez, acogió la idea de la democracia participativa como un acto procedural, en una visión cercana a la señalada por Habermas en *Facticidad y validez*. En aquel fallo expresó que:

En efecto, la democracia, desde el punto de vista formal, puede ser definida como un gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, pues las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad. Esto diferencia el principio democrático de autoorganización de la sociedad –en el cual el orden es construido a partir de la voluntad de los gobernados– del principio autocrático –en el cual son los propios gobernantes quienes determinan el orden social–⁵³.

En la Sentencia C-643/2000 cuya ponencia correspondió a Álvaro Tafur Galvis, la Corte determinó que

a partir de la expedición de la nueva Carta Política de 1991, se operó un giro radical dentro del sistema constitucional del Estado colombiano, con el fortalecimiento de la democracia participativa y el señalamiento de nuevos mecanismos de participación. La imperiosa necesidad de la intervención ciudadana en la toma directa de las decisiones que a todos atañen y afectan, así como en el control permanente sobre su ejecución y cumplimiento determinó una extensión e incremento de los espacios de participación de la comunidad, así como de procedimientos que garanticen efectivamente su realización. Lo anterior impuso un rediseño de la participación del ciudadano, tradicionalmente restringida al proceso electoral, para incluir esferas relacionadas con la vida personal, familiar, económica y social de los individuos en cuanto identificados como verdaderos sujetos sociales⁵⁴.

Ejemplos como estos son múltiples en la jurisprudencia de la Corte, mereciendo destacarse los pronunciamientos que anotamos más atrás. Los

⁵³ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-145/1994, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero. Disponible en: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-145-94.htm (05.10.2006).

⁵⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-643/2000, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis. Disponible en: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-643-00.htm (05.10.2006).

mismos se orientan hacia la consolidación de la “cuestión participativa” en el ámbito de los presupuestos teóricos descritos con anterioridad.

CONCLUSIONES

La democracia participativa es un tema en crecimiento. Sus posibilidades teóricas son aún prometedoras, en especial en contextos de descomposición social y crisis de legitimidad de los Estados. Pero resulta más importante su práctica efectiva. Se torna indispensable que la participación ciudadana trascienda el campo formal de la consagración normativa y empiece a verse reflejada en la vida diaria de los gobiernos y en el ejercicio permanente del debate democrático. Es necesario, ampliar la posibilidad real de que las personas incidan en las decisiones que las afectan, construyendo procesos legítimos de corresponsabilidad entre Estado y sociedad, que contribuyan a una formulación más acertada de posibles soluciones a problemáticas estructurales de la vida contemporánea, desde un punto de vista incluyente, que contradiga las perspectivas unívocas y uniformadoras que parecen consolidarse en Colombia durante la primera década de este siglo XXI.

El presente trabajo representa un pequeño acercamiento al asunto de la democracia participativa desde el plano académico, estimulado por la recepción de teorías que se encuentran en boga en el ambiente jurídico actual en nuestro país. El compromiso que surge del mismo se relaciona con su consolidación y fortalecimiento desde un punto de vista teórico para impulsar desde allí una materialización que la incluya como una variable válida y eficaz en el campo político. Finalmente, espero haber podido cumplir, al menos en parte, con los objetivos propuestos en este trabajo, el cual resultó al final mucho más enriquecedor de lo que esperaba.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional Constituyente, Comisión Primera, *Ponencia para ser debatida en plenaria*, presentada por los delegatarios Juan Carlos Esguerra y Jaime Arias López, Temas: Democracia participativa, mecanismos de reforma de la Constitución y pedagogía constitucional, año. Disponible en: Archivo Biblioteca Luis Ángel Arango.

Asamblea Nacional Constituyente, Comisión Primera, Informe de la sesión de la comisión, 19 de febrero de 1991. Disponible en: Archivo Biblioteca Luis Ángel Arango.

Asamblea Nacional Constituyente, Comisión Primera, Proyecto de acto reformatorio No. 73, presentado por el delegatario Jaime Arias López, fecha. Disponible en: Archivo Biblioteca Luis Ángel Arango.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-089A/1994, magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa. Disponible en: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-089-94.htm (05.10.2006).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-145/1994, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero. Disponible en: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-145-94.htm (05.10.2006).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-643/2000, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis. Disponible en: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-643-00.htm (05.10.2006).

Estévez Araujo, José Antonio. *La constitución como proceso y la desobediencia civil*, Madrid, Trotta, 1994.

García Amado, Juan Antonio. *La filosofía del Derecho de Habermas y Lubmann*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1997.

García, Mauricio, Título IV. De la participación democrática y de los partidos políticos. *Constitución Política de Colombia*. Comentarios, Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas, 1997.

Habermas, Jürgen. *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 2000.

Habermas, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa. Complementos y estudios previos*, México, Rei, 1993.

Hobbes, Thomas. *El Leviatán*, Buenos Aires, Losada, 2007.

- Hoyos Vásquez, Guillermo. "Democracia y derecho. El debate entre Habermas y Rawls", en: *Pensamiento Jurídico No. 8*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 1997, pp. 113-121.
- Jessop, Bob. *Liberalism, neoliberalism and urban governance: A state-theoretical perspective*, New York, Antipode, 2002.
- Locke, John. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Madrid, Alianza, 2000.
- Mejía Quintana, Óscar. "Derecho, legitimidad y democracia", en: *Pensamiento Jurídico No. 8*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 1997, pp. 73-83.
- Parra Vera, Óscar. "La defensa de la Constitución: el caso de la desobediencia civil", en: *Pensamiento Jurídico No. 15*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2002, pp. 59-84.
- Pinilla Campos, Ernesto. "¿Es viable el Estado Social de Derecho en la sociedad colombiana?", en: *Pensamiento Jurídico No. 15*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2002, pp. 237-260.
- Rawls, John. *Teoría de la justicia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Rawls, John. *Liberalismo político*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Rey Cantor, Ernesto. "Democracia participativa, consulta popular e iniciativa popular", en: *Constitucionalistas ante la Constituyente*, Bogotá, Temis, 1990, pp. 153-173.
- Rousseau, Jean Jacques. *El contrato social*, Medellín, Bedout, 1996.
- Sanguino Páez, Antonio. "Reinserción y post-conflicto. Lecciones para desde la experiencia colombiana". Disponible en: www.verdadabierta.com/archivos-para.descargar/category/10-desmovilizacion-y-desarme?download=195%3Areinsercion_-post:conflicto.pdf (24.02.2009).
- Swyngedouw, Erik. "Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state", en: *Urban Studies Vol. 42*, No. 11, octubre 2005, pp. 1991-2006.