

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA ASAMBLEA NACIONAL  
CONSTITUYENTE DE 1991**

**Por:  
ALEJANDRO GUZMÁN RENDÓN**

**PROYECTO DE TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO: Magister en Derecho**

**UNIVERSIDAD DE MANIZALES  
MAESTRÍA EN DERECHO  
2011**

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA ASAMBLEA NACIONAL  
CONSTITUYENTE DE 1991**

**ALEJANDRO GUZMÁN RENDÓN**

**PROYECTO DE TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO: Magister en Derecho**

**JUAN CARLOS YEPES OCAMPO  
DIRECTOR**

**UNIVERSIDAD DE MANIZALES  
MAESTRÍA EN DERECHO  
2012**

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	7
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO .....	9
I.I. DELIMITACIÓN DEL AREA .....	9
I.II. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN .....	9
I.III. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA .....	9
I.IV. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA .....	10
I.V. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	12
PREGUNTA .....	12
I.VI. SUPUESTO .....	12
I.VII. CATEGORÍAS .....	12
II.I. OBJETIVOS .....	13
II.I OBJETIVO GENERAL.....	13
II.II OBJETIVOS ESPECIFICOS .....	13
III. JUSTIFICACIÓN .....	14
IV. MARCO TEÓRICO .....	16
1. INTRODUCCIÓN .....	16
2. DEMOCRACIA DIRECTA .....	18
2.1. PLATÓN Y EL GUARDIÁN FILÓSOFO .....	19
2.2. ARISTÓTELES: DEMOCRACIA Y DEMAGOGOS .....	21
2.3. CRÍTICAS Y OCASO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA GRIEGA .....	22
2.4. ROUSSEAU Y LA SOBERANÍA POPULAR.....	24
2.5. CRÍTICAS Y RESTRICCIONES.....	26
3. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	28
3.1. PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL MODERNO .....	28
3.1.1. Tomás Hobbes y El Leviatán.....	29
3.1.2. John Locke: tres poderes de la sociedad civil .....	33
3.1.3. Montesquieu, un acercamiento a la forma representativa de la democracia	38
3.2. MOMENTOS PRÁCTICOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LOS PRIMEROS ESTADOS MODERNOS.....	40

3.2.1. Revolución estadounidense .....	40
3.3.2. Revolución francesa.....	44
3.3.3. John Stuart Mill: consideraciones para el gobierno representativo .....	50
3.4 LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA CONTEMPORÁNEA.....	51
3.4.2. Joseph A. Schumpeter: un concepto radical de democracia representativa.....	53
3.4.3. Alain Touraine: representación y pluralismo.....	57
3.4.4. Robert Dahl y la Poliarquía.....	61
3.4.5 Críticas al modelo representativo de la democracia.....	64
4. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	67
4.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DECISIONISTA .....	68
4.2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DELIBERATIVA.....	70
4.3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA ¿DOS MODELOS? .....	74
V. DISEÑO METODOLÓGICO.....	77
V.I. METODOLOGÍA .....	77
V.I.I. La investigación cualitativa con enfoque hermenéutico: .....	77
V.II. ETAPAS DE LA INVESTIGACIÓN .....	78
PRIMERA FASE: DESCRIPTIVA.....	78
SEGUNDA FASE: INTERPRETATIVA.....	78
TERCERA FASE: CONSTRUCCIÓN DE SENTIDO.....	79
V.III. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN .....	79
CAPITULO I .....	86
Colombia en democracia representativa .....	86
1.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1886.....	87
1.1.1 Constitución de 1886 y la Democracia.....	87
1.1.2 Las Principales Características del Modelo Democrático de 1886.....	90
1.1.3 Existencia de partidos y movimientos políticos. ....	90
1.1.4 Soberanía Nacional.....	91
1.1.5 Garantías de derechos en cuanto a: 1. Formular las preferencias; 2. Manifestar Preferencias; 3. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias .....	91
1.1.5.1 Formular las preferencias.....	91

1.1.5.2 Manifestar preferencias.....	93
1.1.5.3 Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias.....	94
1.1.6 Órganos electorales que hagan imparciales las jornadas electorales.....	94
1.1.6 Plataforma constitucional y legal que contenga carta de derechos, mecanismos y procedimientos para la defensa de los derechos electorales.....	95
1.1.7 Inexistencia de mecanismos de participación democrática distintos a la elección de representantes por parte de los ciudadanos .....	95
1.2 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1910.....	96
1.3 REFORMAS LIBERALES Y RADICALIZACIÓN DEL DISCURSO POLÍTICO	98
1.4 PLEBISCITO DE 1957 Y FRENTE NACIONAL .....	103
1.4.1 Golpe de Estado de Gustavo Rojas Pinilla.....	103
1.4.2 Plebiscito de 1957 .....	105
1.4.3 Consecuencias del Plebiscito de 1957 y Frente Nacional.....	107
1.5 INTENTOS DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN: DE 1968 A 1986 .....	111
1.6 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y REFORMA DE 1988 .....	116
1.7 PUESTA EN MARCHA DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE	119
1.8 DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	126
CAPITULO II .....	128
Asamblea Nacional Constituyente: entre la democracia representativa y la democracia de participación.....	128
2.1 CONFORMACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991 .....	130
2.1.1 Una Asamblea Nacional Constituyente Democrática .....	130
2.1.2 Partido Liberal y AD M – 19 Triunfadores de la Jornada Electoral.....	132
2.1.3 Inicio de las Sesiones y el Reglamento de la Asamblea .....	136
2.1.4 Desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente.....	140
2.2 LA DEMOCRACIA EN LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991 .....	143
2.2.1 Modelos Democráticos Inviabiles.....	143

2.2.2 Tres Modelos de la Asamblea Nacional Constituyente .....	144
2.3 MODELO DEMOCRÁTICO DE LOS PROYECTOS DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN .....	148
2.3.1 Trámites de los Proyectos .....	148
2.3.2 Proyectos de Reforma de Modelo Representativo .....	149
2.3.3 Proyectos de Reforma de Modelo Participativo Decisionista .....	157
2.3.4 Proyectos de Reforma Modelo Participativo Deliberativo .....	175
TERCER CAPÍTULO.....	183
3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y PLURALISMO DEMOCRÁTICO....	183
3.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA...	188
3.3 LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN 1991 Y NORBERTO BOBBIO.....	197
3.4 CONCEPCIÓN DE PARTICIPACIÓN EN 1991, PROBLEMAS Y DESAFÍOS .....	201
3.5 PODER CONSTITUYENTE Y CONSTITUIDO. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN COLOMBIA COMO INSTRUMENTO DE DOMINACIÓN ..	203
CONCLUSIONES.....	207
BIBLIOGRAFÍA .....	209

## INTRODUCCIÓN

Tres consignas acompañaron el proceso constituyente de 1991: la paz, la participación y la igualdad. La participación era una consigna intrínseca de la constituyente, puesto que su creación tuvo origen en un mecanismo de participación ciudadana: El plebiscito. Efectivamente, la mayoría de los constituyentes votaron por preceptos normativos que implementaban el modelo democrático participativo.

No obstante, el mismo constituyente redujo el ámbito de aplicación, puesto que en el artículo 103 solo propuso mecanismos directos de participación ciudadana y no mecanismos deliberativos, impidiendo la consolidación imperativa de nuevas estrategias participativas por parte del ejecutivo, sobre todo a nivel de entidades descentralizadas territorialmente.

En este trabajo que se propone realizar, se tratará de reflexionar en torno a las discusiones y propuestas que llenaron el espacio de la Asamblea Nacional Constituyente en materia de democracia participativa, para detectar elementos jurídico – políticos que ayuden a fundamentar una interpretación más garantista del derecho a la participación.

Por lo anterior, los objetivos serán develar elementos jurídicos y políticos, en momentos previos a la apertura de la Asamblea Nacional Constituyente, en los proyectos de reforma, sus motivos y finalmente en las discusiones de los constituyentes.

Para cumplir con estos objetivos se ha previsto una metodología cualitativa con enfoque histórico – hermenéutico que permitirá repensar a partir de la fase de interpretación y de la construcción de sentido acerca de la democracia participativa en Colombia.

Por esto, el resultado que se aspira alcanzar es el develar algunos elementos que apoyen investigaciones posteriores y que proporcionen a las autoridades públicas y judiciales decisiones más democratizadoras y que tengan en cuenta la participación como valor, principio y derecho fundamental.



# **I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO**

## **I.I. DELIMITACIÓN DEL AREA**

Esta investigación tiene dos componentes: el primero es la filosofía política, en la búsqueda de elementos que ayuden a identificar el modelo de la democracia participativa y, el segundo, el jurídico con enfoque histórico que tratará de develar la redacción normativa que se discutió en la Asamblea Nacional de 1991.

## **I.II. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN**

La Asamblea Nacional Constituyente fue un espacio plural, donde convergieron los principales movimientos y partidos políticos de la época. En este trabajo, se intentará develar los argumentos debatidos y que generaron el cambio hacia un modelo democrático participativo.

## **I.III. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA**

La promesa democrática del siglo XVIII y XIX se fundamentó en el modelo representativo, dada la imposibilidad del ejercicio de la soberanía popular en forma directa en los Estados modernos. A finales del siglo XX, el modelo entró en una profunda crisis confluyendo gran cantidad de factores que evidenciaron la urgencia de espacios o mecanismos para la participación activa de la ciudadanía. Colombia es uno de esos ejemplos, en donde la élite que se encontraba en el poder se cerró e impidió que otras fuerzas (movimientos sociales sin representación política formal o minorías políticas) intentaran llegar al poder generando múltiples problemas sociales y de orden público que finalmente desembocaron en la Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de hacer un nuevo pacto político que ofreciera esperanza, reconciliación, progreso y garantía a los derechos fundamentales. De esta forma, la Constitución de 1991 se funda en el modelo de democracia participativa.

Algunas razones de la necesidad de implementar una democracia participativa se encuentran en el momento histórico de la segunda mitad del siglo XX. En primer lugar, el plebiscito de 1957 estableció en su artículo 13 que la Constitución sólo podría ser reformada por el Congreso, es decir, implementó una Constitución rígida; en segundo lugar, la inoperancia e ilegitimidad del Congreso eliminaron las posibilidades de realizar las reformas, desinstitucionalizando aún más la cultura constitucional Colombiana; en tercer lugar, la década de 1980 se cataloga como los años de mayor descomposición social de la Historia democrática colombiana, en la que confluyeron grupos armados de izquierda y de derecha, narcotráfico, sistemáticas violaciones a derechos humanos y fundamentales, pobreza, entre otros; finalmente, producto del pacto Frente Nacional, el sistema político generó la exclusión de otras élites políticas distintas a las que se agrupaban en el partido Liberal y Conservador.

Tras el asesinato del precandidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento, a quien las encuestas le cuantificaba más del 60% de la preferencia popular, el movimiento estudiantil revive un proyecto gubernamental archivado sobre la posibilidad de implementar un plebiscito para la reforma de la Constitución.

Dados los anteriores fenómenos sociales, entre muchos más, el modelo democrático defendido por los principales partidos políticos y movimientos sociales progresistas fue el *participativo*.

#### **I.IV. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA**

La mayoría de los Constituyentes observaban la necesidad de un cambio en el modelo democrático, la evolución del modelo representativo al participativo de la democracia, pero ¿qué es la democracia participativa?, ¿cuáles son los mecanismos de participación ciudadana?

Dos tendencias democráticas convergieron en la Asamblea Nacional Constituyente: la primera defendía la democracia representativa y tan solo aceptaba unos cuantos cambios en la estructura electoral y de los partidos políticos, la segunda, aceptaba la representación, pero a su vez implementaba la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectara.

La redacción final de la Constitución implementó en el artículo 103 como mecanismos de participación ciudadana los siguientes: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Estos mecanismos de participación son propios de la democracia directa en donde el ciudadano decide aprobar (voto por el si) o improbar (voto por el no) sobre un asunto puesto a su consideración.

Desde una interpretación literal, ninguna autoridad pública en Colombia debería implementar mecanismos de participación distintos a los contenidos en el artículo 103 de la Constitución<sup>1</sup> y reglamentados en la Ley 134 de 1994<sup>2</sup>.

Dos décadas después es evidente que los mecanismos de participación directa no eran la solución al problema de la legitimidad en la toma de decisiones y, por esto, se requiere estudiar en este trabajo el acontecer de la Asamblea Nacional Constituyente con el fin de develar argumentos e interpretaciones sobre el modelo democrático que querían implementar en la Constitución y así generar elementos jurídico – políticos que permitan a la comunidad académica y política reinterpretar el modelo democrático que tanta esperanza le dio al país y que, en la actualidad, impiden la implementación de mecanismos de participación deliberativa como el presupuesto participativo, la consulta previa, entre otros.

---

<sup>1</sup> Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Colombia. 4 de julio de 1991.

<sup>2</sup> Colombia. Congreso de la República. Ley 134 del 31 de mayo de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. [En línea] Disponible en el link: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>> Última revisión del enlace el 21 de junio de 2012.

## **I.V. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

### **PREGUNTA**

¿Cuáles elementos jurídico–políticos fundamentaron la implementación de la democracia participativa en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 en Colombia?

### **I.VI. SUPUESTO**

La democracia participativa adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente es la democracia participativa decisionista que se ejerce por mecanismos de participación directa. En este sentido no es posible la exigencia bajo la Constitución de 1991 de mecanismos de participación deliberativa.

### **I.VII. CATEGORÍAS**

Democracia representativa.

Democracia participativa.

Mecanismos de participación directa.

Mecanismos de participación deliberativa.

## **II.I. OBJETIVOS**

### **II.I OBJETIVO GENERAL**

Develar elementos jurídico – políticos bajo los cuales la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 implementó la democracia participativa en Colombia.

### **II.II OBJETIVOS ESPECIFICOS**

- 1- Develar elementos políticos y jurídicos para la implementación del modelo democrático participativo en el tiempo previo a la apertura de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991.
- 2- Explorar elementos políticos y jurídicos para la implementación del modelo democrático participativo en las propuestas de reformas en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.
- 3- Reflexionar con un enfoque crítico sobre los elementos políticos y jurídicos de la democracia participativa redactados en la Constitución de Colombia de 1991.

### III. JUSTIFICACIÓN

Es necesario intentar clarificar conceptos desde la filosofía política y la teoría jurídica sobre las herramientas que ayuden a profundizar la idea democrática en Colombia, pues es deber como ciudadanos contribuir al desarrollo de la Constitución, reconociendo los problemas que conlleva su práctica.

En ese sentido, el problema se profundiza al momento de interpretar la Constitución teniendo en cuenta que nuestro constituyente tuvo pocas herramientas en su momento histórico al redactar la Carta y darle forma al modelo de democracia participativa: la participación democrática era una idea naciente que para 1990 no tenía el suficiente sustento teórico ni empírico en Colombia, pero que era reclamado como necesidad social y política imperiosa.

Es pertinente el trabajo porque intenta clarificar conceptos desde la filosofía política y la teoría jurídica e intenta proporcionar elementos que ayuden a la reinterpretación de la Carta Política con el fin de desarrollar el ideal democrático; particularmente el estudio histórico de argumentaciones políticas y jurídicas que permitirían hacer exigibles mecanismos de participación ciudadana deliberativa que no se encuentran consagrados en la Constitución pero que obedecen al ideal de democracia participativa.

Al parecer, los constituyentes influyentes de la época, tomaron el concepto de democracia participativa como una mezcla entre las formas representativas y mecanismos de democracia directa. En la actualidad se hace evidente que esta concepción es errada e inmovilizadora de procesos sociales. El compromiso desde la academia es contribuir al debate democrático en virtud de una Constitución dinámica y una Corte Constitucional intérprete a favor de la materialización de valores, principios y derechos constitucionales como la participación política.

Esta investigación contribuye en reflexiones al interior de la Maestría en Derecho y sobre todo en la sublínea en Derecho Constitucional dado que es un tema, como se ha anotado, relevante, que le proporciona a un amplio sector poblacional elementos de discusión para la adecuación del sistema político.

Se espera que la investigación aporte a quienes trabajan el tema de la democracia participativa en Colombia y le apuestan a la construcción del papel trascendental del ciudadano en los Estados liberales como el nuestro, especialmente a la comunidad académica de la Universidad de Manizales.

En lo que a mí respecta, este trabajo investigativo aportará en la comprensión de la realidad democrática actual, en tanto el producto del abordaje de la historia jurídica y política que rodeó nuestro modelo democrático será un fundamento vital para posteriores trabajos académicos en torno a la efectividad de la fiscalización, cogestión y deliberación entre pueblo y representantes, sobre todo a nivel descentralizado territorialmente.

## IV. MARCO TEÓRICO

### 1. INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1991 introdujo en Colombia un modelo democrático denominado *democracia participativa*, en el cual los ciudadanos tienen un papel más relevante en la esfera pública del que se le otorgaba en el otrora modelo representativo de la Constitución de 1886. La nueva ubicación política de los ciudadanos no implica el desplazamiento o la reducción de los espacios formales representativos existentes, sino, más bien, un énfasis en el carácter participativo y deliberativo de la sociedad civil.

Los ciudadanos participan con nuevos mecanismos – diferentes al Voto para elegir representantes del Estado –, aunque el reto normativo y político es precisamente la respuesta a ¿cuáles mecanismos? o ¿qué procedimientos?; allí se presentan distintas alternativas, de las cuales la Carta de 1991 es demasiado abstracta para deducir inequívocamente su preferencia política.

Es preciso entonces, tener como referencia teórica, la descripción de los modelos democráticos desde el punto de vista de la toma de decisiones por parte de los ciudadanos. Sin esta claridad conceptual, la interpretación de lo que en Colombia se debe entender por *democracia participativa* y lo que se debe entender por derecho – principio fundamental constitucional de participación política –, será un instrumento de dominación.

Desde el nacimiento formal de la democracia en la antigua Grecia, teóricos de la democracia se han dividido sobre las características, condiciones, espacios y mecanismos bajo los cuales debería operar esta forma de gobierno, incluso en la



actualidad se hace más compleja la discusión por la abundancia de vertientes o aristas que cada teórico o escuela ha diseñado<sup>3</sup>.

Para el presente trabajo y por cuestiones prácticas, se clasificará la democracia desde el punto de vista del poder que tienen los ciudadanos para tomar las decisiones que afectan sus vidas: democracia directa, representativa y democracia participativa en sus dos variantes, las cuales son participativa decisionista y participativa deliberativa.

La democracia directa como antecedentes lejanos tuvo a las ciudades – Estado griegas y como antecedentes próximos al concepto de soberanía popular de Rousseau y la experiencia de la revolución francesa.

La democracia representativa es producto de la inviabilidad de la democracia directa por el aumento de la población y la complejidad de la formación de las Naciones Estado y se fundamentó en autores como Hobbes y Locke, el primero, proponiendo una soberanía sin límites, el segundo, estructurando el equilibrio de poderes que más adelante reformularía Montesquieu, institución que sería adoptada en nuestro país desde la independencia.

Finalmente la democracia participativa, en general, es una intención de corrección del modelo representativo y de la soberanía nacional, derivado de la crisis del principio de representatividad y un nuevo concepto de ciudadano, no obstante, el modelo participativo lo dividimos en dos, en primer lugar, un modelo decisionista porque pretende darle participación a los ciudadanos decidiendo directamente las problemáticas a través de los mecanismos de participación directa, y en segundo lugar, la democracia participativa deliberativa, la cual genera participación a los ciudadanos y toma de la decisión más razonable pero a través del discurso,

---

<sup>3</sup> Tres ejemplos distintos de modelos democráticos son: HERNÁNDEZ QUIÑONEZ, Andrés. Modelos de democracia liberal representativa: limitaciones y promesas incumplidas. *En*: Coherencia, enero – junio, volumen 3 número 004. 2006 Medellín: Universidad EAFIT. p. 37 – 75. HELD, David. Modelos de la democracia. Barcelona: Alianza Editorial. 2000. DAHL, Robert. La Poliarquía. Madrid: Tecnos. 1989.

deliberación y en general mecanismos que permitan el acercamiento y el diálogo entre gobernantes y gobernados.

## 2. DEMOCRACIA DIRECTA

Es desempeño de todos y cada uno de los ciudadanos, sin intermediarios, en la deliberación y toma de las decisiones que los afecta, uniendo así los roles de ciudadano y gobernante por medio de la autogestión. La democracia directa tuvo su más gloriosa aplicación en las Ciudades – Estado de la antigua Grecia. Su viabilidad generada por el poco número de ciudadanos (no de habitantes) hizo posible el autogobierno, la participación y un concepto de ciudadano entregado al servicio público y de allí las primeras teorizaciones de esta forma de gobierno.

La autogestión ciudadana es descrita por David Held de la siguiente forma:

“La ciudadanía en su conjunto constituía el órgano soberano fundamental de Atenas: la Asamblea. La Asamblea se reunía más de cuarenta veces al año y tenía un quórum de 6.000 ciudadanos (...) Todos los grandes asuntos, como la estructura legal para el mantenimiento del orden público, las finanzas y la imposición directa, el ostracismo o las cuestiones internacionales (...) eran llevados ante la asamblea de ciudadanos para su debate y discusión”<sup>4</sup>

Sin duda, las ciudades griegas requerían de ciudadanos virtuosos, sujetos políticos activos y con gran vocación por lo público, para lograr posibilitar el funcionamiento de esa particular forma de gobierno. Precisamente, uno de los textos que más iluminan esas características del ciudadano griego fue la Oración Fúnebre de Pericles en el año 431 a. C., que reprodujo Tucídides más tarde tras la derrota de Atenas ante los espartanos; según escribió Tucídides, Pericles afirmó:

---

<sup>4</sup> Óp. Cit., HELD. p. 39 – 41.

“Los individuos pueden ellos mismos ocuparse simultáneamente de sus asuntos privados y de los públicos; no por el hecho de que cada uno esté entregado a lo suyo, su conocimiento de las materias políticas es insuficiente. Somos los únicos que tenemos más por inútil que por tranquila a la persona que no participa en las tareas de la comunidad. Somos nosotros mismos los que deliberamos y decidimos conforme a derecho sobre la cosa pública, pues no creemos que lo que perjudica a la acción sea el debate, sino precisamente el no dejarse instruir por la discusión antes de llevar a cabo lo que hay que hacer”<sup>5</sup>.

El ideario de posibilitar la participación de los ciudadanos griegos, se encuentra fundamentado en los principios de igualdad y libertad. No obstante, las controversias eran grandes y de peso argumentativo, puesto que para influyentes pensadores como Platón y Aristóteles la democracia no era una forma de gobierno indiscutible en la práctica, ambos tendrán serios reparos en la estructura política ideal.

## **2.1. PLATÓN Y EL GUARDIÁN FILÓSOFO**

En el caso de Platón, la preocupación que le genera la forma de gobierno oligárquica es la ambición de los ricos y la insatisfacción de los pobres. Tal estado de desigualdad genera revoluciones y guerras que posibilitan el camino a la democracia: “El gobierno se hace democrático cuando los pobres, consiguiendo la victoria sobre los ricos, degüellan a los unos, destierran a los otros, y reparten con los que quedan los cargos y la administración de los negocios, reparto que en estos gobiernos se arregla de ordinario por la suerte”<sup>6</sup>.

La democracia se muestra como la solución a la problemática que genera la oligarquía, no obstante, al instaurarse la democracia le preocupa a su vez los excesos en este régimen, en el entendido que la libertad maximizada generaría el

---

<sup>5</sup> TUCÍDIDES. El discurso fúnebre de Pericles. Estudios públicos [en línea] 1983, n° 11 [Citado 2010 – 12 – 4], disponible en internet: <[http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/doc\\_1854.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1854.html)>

<sup>6</sup> PLATÓN. Obras completas. Madrid: Tecnos. 1982. p. 113

desconocimiento de las autoridades, cayendo inevitablemente en la anarquía y posibilitando la aparición de la tiranía: “Cuando un Estado democrático, devorado por una sed ardiente de libertad, está gobernado por malos escanciadores, que la derraman pura y la hacen beber hasta la embriaguez entonces, si los gobernantes no son complacientes dándole toda la libertad que quieren, son acusados y castigados, so pretexto de que son traidores que aspiran a la oligarquía”<sup>7</sup>, continúa el autor afirmando: “Con el mismo desprecio trata al pueblo a los que muestran aun algún respeto y sumisión a los magistrados, echándoles en cara que para nada sirven y que son esclavos voluntarios. Pública y privadamente alaba y honra la igualdad que confunde a los magistrados con los ciudadanos. En un Estado semejante ¿no es natural que la libertad se extienda a todo?”<sup>8</sup>.

El filósofo griego también se esmera en demostrar que los diferentes roles de una organización social deben ser desempeñados por las personas que ostenten las cualidades aptas, que den cuenta de su formación desde la niñez y no todos haciéndolo todo, por el hecho de ser ciudadano; encuentra por ejemplo, que personas desprovistas de virtudes generarían personalidades ambiciosas y sin las habilidades propias de un gobernante; ilustra la pugna por el poder como la lucha entre los marineros por el pilotaje de un navío: quien obtiene el poder ¿es apto para su desempeño?.

Sobre el *guardián del Estado*, es decir, el gobernante, Platón sugiere: “¿No te parece que le falta aún algo más a nuestro guardián, y que además de valiente conviene que sea naturalmente filósofo? [...] Y, por consiguiente, que un buen guardián del Estado debe tener, además de valor, fuerza y actividad, filosofía”<sup>9</sup>.

El Estado debe estar dirigido por personas con características que le permitan desempeñarse de manera idónea; esta idea genera en el filósofo una concepción elitista de la política.

---

<sup>7</sup> *Ibíd.*, p. 122.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, P. 122 - 123.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, p. 27.

## 2.2. ARISTÓTELES: DEMOCRACIA Y DEMAGOGOS

Su pensamiento sobre política será muy influyente en la edad media y demuestra, al igual que Platón, la discusión que sobre la democracia se tenía en su momento. Es notorio en su obra *Política* la división clara y expresa de los regímenes Políticos, teniendo como base la búsqueda del bien común: “[...] necesariamente será soberano o un solo individuo o unos pocos o la mayoría; y cuando ese uno o la minoría o la mayoría gobiernan atendiendo al bien común, esos regímenes serán por necesidad rectos; y los que atienden al interés particular del individuo o de la minoría o de la mayoría, desviaciones”<sup>10</sup>.

Cuando los regímenes tengan por fin la búsqueda del bien común, Aristóteles les va a nombrar de la siguiente manera: gobierno de uno será *monarquía*; al gobierno de algunos lo denominará *aristocracia* y; en el caso del gobierno de la mayoría les llamará *República*, por contener a los otros regímenes políticos inmersos.

Cada régimen tendrá una desviación por no obedecer al bien común y guiarse por intereses particulares; afirma el autor: “Desviaciones de los citados son: la tiranía, de la monarquía, la oligarquía, de la aristocracia y la democracia, de la república. La oligarquía, en efecto, es una monarquía orientada al interés del monarca, la oligarquía, al de los ricos y, la democracia, al interés de los pobres. Pero ninguna de ellas presta atención a lo que conviene a la comunidad”<sup>11</sup>

A pesar de que el filósofo griego cree que la democracia es la más moderada de las desviaciones<sup>12</sup>, no deja de ser evidente que para él, es un mal gobierno, entre otras cosas por el papel que desempeñan los demagogos: “pues unas veces, por

---

<sup>10</sup> ARISTÓTELES. *Política*. Trad. Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez. Barcelona: Altaya. 1993. p. 120.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, p. 120 – 121.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, p. 150.

agradar a su pueblo, perjudicando a los principales, favorecen su unión, repartiendo sus fortunas o sus ingresos mediante los impuestos, y otras levantando calumnias para poder confiscar las propiedades de los ricos”<sup>13</sup>, en tanto es un régimen que es potenciado por los pobres en contra de los ricos.

Otro reparo que encuentra el autor a la práctica democrática la relata así: “donde los cargos se otorgan por elección, no a partir de las rentas, y los elige el pueblo, los aspirantes, con su demagogia, llegan hasta el extremo de decir que el pueblo es señor incluso de las leyes. El remedio para que esto no suceda o para que suceda menos, es que las tribus designen a los magistrados y no todo el pueblo”<sup>14</sup>.

El gobierno ideal para Aristóteles será una organización política de hombres justos y ciudadanos virtuosos (no obreros, ni comerciantes) y con tiempo para la política (no campesinos)<sup>15</sup>, lo cual reflejaría más la constitución de un régimen aristocrático.

### **2.3. CRÍTICAS Y OCASO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA GRIEGA**

La democracia griega ha despertado elogios y críticas en toda la historia de la teoría política. La *República* de Platón y la *Política* de Aristóteles, son referencias obligadas de filósofos políticos antiguos y contemporáneos. Algunos ven la democracia griega como el ideal más loable, otros la muestran como un experimento ya inalcanzable, un sueño o quimera.

La primera crítica que se desprende de la democracia griega es su exclusivismo, porque los ciudadanos eran muy pocos, comparados con los esclavos y los metecos: “Se calcula que la proporción de esclavos en la Atenas de Pericles era al

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 196.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p. 197

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 263

menos tres por cada dos ciudadanos libres, una población de entre 80.000 y 100.000 esclavos”<sup>16</sup>.

Lo anterior dio pie para demostrar que toda la población no tenía la calidad de ciudadanos y que éstos eran la minoría, porque el concepto de igualdad de la antigua Grecia era diferente al que tenemos en la modernidad, siendo la restricción a la ciudadanía la mayor expresión de exclusión.

Otra crítica compartida por muchos es la inestabilidad que generó el modelo democrático griego, en tanto la Asamblea era de fácil manipulación por los demagogos o por personas que buscaban intereses particulares o grupales, que con sus grandes dotes de oratoria servían a la ambición del poder o al egoísmo; como uno de tantos ejemplos puede citarse el juicio a Sócrates, el más famoso por sus implicaciones políticas y éticas a la luz de un análisis contemporáneo.

Los demócratas que defienden el principio de representación contemporánea, critican la democracia griega por el desgaste que le genera a los ciudadanos la politización de la vida cotidiana y su poco tiempo para los asuntos personales o privados; Sartori por ejemplo afirma: “Quien regresa hoy a exaltar la democracia participativa no recuerda que la *polis* se desplomó en un torbellino de excesiva política”<sup>17</sup>

El periodo democrático griego va a finalizar con la invasión macedonia en 332 a.C., dejándole a la humanidad la primera experiencia consolidada de un Régimen democrático directo, los relatos y reflexiones sobre los conflictos vividos, las pruebas que debieron superar, los errores y aciertos, con los cuales se ha nutrido el pensamiento político hasta hoy.

---

<sup>16</sup> Óp. Cit., HELD. p. 42.

<sup>17</sup> SARTORI, Giovanni. ¿Qué es la democracia?. Madrid: Taurus. 2007. p. 142.

## 2.4. ROUSSEAU Y LA SOBERANÍA POPULAR

Tras la desaparición de la democracia de la antigua Grecia, la humanidad tendrá experiencias no consolidadas e imperfectas de lo que podría ser democracia y en particular la democracia directa; una de ellas es el régimen de las ciudades repúblicas italianas del Medievo, que sirvieron para discutir temas como la constitución mixta, la soberanía, y en general, instituciones y teorías previas que sirvieron como base y marco teórico a los politólogos y constitucionalistas modernos.

La democracia directa tendrá nuevamente su oportunidad, ya no en la práctica sino en la teoría, con la aparición del *Contrato Social* de Juan Jacobo Rousseau; fue tal el impacto que causó la obra en 1762 que el Procurador General de la ciudad de Ginebra prohibió su reproducción y difusión<sup>18</sup>.

El filósofo francés inspirado en las repúblicas italianas y las ciudades – Estado griegas, formuló su teoría contractual de la sociedad civil y la soberanía popular. Partió desde la premisa de que la especie humana no podrá conservarse en el estado de naturaleza y para superar este estado es imperiosa la unión de fuerzas y la generación de un gran pacto<sup>19</sup>.

Esa necesidad de la unión en torno a un contrato se da para proteger el derecho de libertad, el más importante y defendible para él<sup>20</sup>, y que se ve en riesgo por la desigualdad producto de la disposición del derecho a la propiedad; efectivamente

---

<sup>18</sup> FIORAVANTI, Maurizio. La Constitución: de la antigüedad a nuestros días. Madrid: Trotta. 2001. p. 82

<sup>19</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. El Contrato Social. Traducido por María José Villaverde. Barcelona: Altaya, 1993. p. 14

<sup>20</sup> Held nos dice que “Para Rousseau, la cuestión fundamental era que a pesar de la unión de los individuos cada uno fuera tan libre como era antes”. HELD, David. Óp. Cit., p. 79. Kelsen también hizo referencia a la libertad como el bien máspreciado en el modelo democrático de Rousseau. KELSEN, Hans. La Esencia y Valor de la Democracia. México: Colofón. 1992. p. 18 - 19.



del derecho de propiedad se genera más fuerza física para unos y la subsiguiente debilidad para otros, lo cual conlleva a servidumbre y miseria<sup>21</sup>.

Diseñar un pacto, implicará que todos entreguen todos sus derechos a la Voluntad General, de modo que individualmente se llamen ciudadanos y en conjunto pueblo y que la Voluntad General sea el soberano convertido en leyes, en una relación dual de sometimiento de ciudadanos y Estado a las Leyes<sup>22</sup>.

De este modo afirma Allan Bloom: “El contrato social forma una persona artificial, el Estado, que tiene una voluntad como la persona natural; lo que parece necesario o deseable a tal persona es deseado por ella y lo que es deseado por el todo es la ley. La ley es producto de la *voluntad general*. Cada quien participa en la legislación, pero la ley es general y el individuo en su papel de legislador debe hacer leyes que, concebiblemente, puedan aplicarse a todos los miembros de la comunidad”<sup>23</sup>. En otras palabras, todos los ciudadanos al reunirse dejan de ser uno para ser un todo denominado soberano, encargado de hacer las leyes que es la máxima expresión de libertad.

Esta es la democracia directa de Rousseau, todos los ciudadanos asisten a la deliberación y redacción de sus leyes para lograr alcanzar la libertad: “La ley es producto de la voluntad de cada quien, pensando en términos de todos. La función fundamental del contrato social es constituir un régimen que pueda expresar la voluntad general”<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> RIVADENEYRA A., Jorge. La Voluntad General. En: Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura. Julio – diciembre, 2006. Vol XII, n° 02, p. 324.

<sup>22</sup> Op Cit. P. 328 - 330

<sup>23</sup> BLOOM, Allan. Jean–Jacques Rousseau [1712 – 1778]. En: Historia de la Filosofía Política. STRAUSS, Leo; CROPSEY, Joseph comps. Traducido por Leticia García Urriza y otros. México D.F.: Fondo de la Cultura Económica de México, 2004. p. 538.

<sup>24</sup> Ibíd., p. 538.

## 2.5. CRÍTICAS Y RESTRICCIONES

En una ciudadanía virtuosa y de población pequeña tal vez sea un ideal más que deseable, sobre todo para aquellos estudiosos de la *polis* griega, pero en una sociedad cada vez más compleja y creciente, serán muchos los problemas que tendrá la democracia roussoniana, desde confundir la voluntad general con el mayoritarismo, o el problema práctico de la indivisibilidad del poder soberano, así como la no aceptación de la democracia representativa.

Además de las críticas anteriores, Fioravanti muestra que incluso el Procurador General de Ginebra advirtió que la soberanía popular tal como Rousseau la planteó, amenaza la *Constitución*: “En efecto, este es el error del que Rousseau no puede ser de ninguna manera disculpado: “Las leyes constitutivas de todos los gobiernos le parecen siempre revocables, no reconoce ningún compromiso recíproco entre gobernantes y gobernados”<sup>25</sup>

Por su parte, Held advierte que paradójicamente, Rousseau impuso a su política democrática una serie de restricciones censitarias en el derecho de participación de las mujeres y al parecer también de los pobres<sup>26</sup>.

Un modelo de democracia directa radical como el de Rousseau, no va a ser posible de desarrollar en el mundo moderno, así países como Suiza intenten formas de gobierno asambleísta, la esfera de lo público y lo privado, el avance de los medios de comunicación y una oferta enorme de actividades en la esfera social de lo ciudadano, va a hacer que la política se entregue en el mayor de los casos a profesionales e interesados en aspectos políticos bajo el principio de la representación y el mandato.

No obstante, la obra de Rousseau influyó a pesar de sus limitantes; es así como los jacobinos en la revolución francesa tendrán su fundamento en el *Contrato*

---

<sup>25</sup> FIORAVANTI. Óp. Cit., p. 82

<sup>26</sup> HELD. Óp. Cit., p. 82

*Social*, e inspirarán conductas y movimientos como los *Sans Culotes*. Incluso en Colombia Navarro Wolff, en las discusiones previas a la Asamblea Nacional Constituyente, pretendía un modelo democrático participativo inspirado bajo premisas expuestas por Rousseau<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> DE LA CALLE, Humberto. *Contra Todas las Apuestas: historia íntima de la constituyente de 1991*. Bogotá: Editorial Planeta. 2004. p. 154.

### **3. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

El modelo representativo de la democracia tiene su fundamento en el principio de representación política, que tal como lo advierte Nieto López constituye un concepto polisémico del cual los teóricos han generado luchas semánticas para develar el legítimo concepto de representación, representante y representativo<sup>28</sup>.

Desde luego, este escrito no tiene como finalidad profundizar en todas las concepciones y discusiones que sobre el modelo representativo se han presentado a lo largo de la teoría política moderna, no obstante si es importante describir aspectos generales de algunos de los principales teóricos de la democracia representativa para obtener elementos que permitan diferenciarla del modelo participativo de la democracia y, sobre todo, dejar clara su fuerza y sustento en los teóricos liberales decimonónicos y el comienzo de los Estados modernos.

#### **3.1. PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL MODERNO**

La monarquía absolutista europea es un fenómeno surgido de la multiplicidad de factores sociales, económicos, políticos, militares, entre otros<sup>29</sup>, que permitió una búsqueda de alternativas a la concentración de poderes, generando conceptos más elaborados sobre derechos, libertad, soberanía, Estado, y la persona. En oposición a los absolutistas, los teóricos liberales buscaron “la liberación de la política respecto al control religioso y la liberación de la sociedad civil (la vida personal, familiar y empresarial) respecto de la interferencia política”<sup>30</sup>. Es así como comienza una tradición de la teoría política denominada liberalismo. Esta

---

<sup>28</sup> NIETO LOPEZ, Judith. Algunos alcances del concepto de representación. Manuela Saens: el caso de una exclusión. En: Reflexión Política. 2006, vol 8, num 16. [citado 4 de febrero de 2011]. p. 132. [En línea] Disponible en la página de internet alojada en el link: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11001611>>

<sup>29</sup> HELD. Óp. Cit., p. 93.

<sup>30</sup> HELD. Óp. Cit., p. 97.

tradición va a ser la responsable del concepto de representación política y soberanía nacional.

### 3.1.1. Tomás Hobbes y El Leviatán

El siglo XVII de Inglaterra es un momento histórico que reúne las tensiones entre los que defendían las intenciones absolutistas del monarca y quienes defendían una monarquía limitada por el Parlamento. En 1651 se publica la obra el Leviatán del filósofo Tomas Hobbes el cual tenía como fin congraciarse con la monarquía en lo que equivalía a darle un sustento teórico al absolutismo como sistema de gobierno a través de un contrato social, que ya esta vez no sería con un sustento teológico sino secular, surgido de una concepción antropocéntrica del mundo<sup>31</sup>; esto por supuesto le dio su lugar en la modernidad política<sup>32</sup>.

Para el filosofo inglés, el hombre en un primer momento se encontró en estado de naturaleza, definida como “la condición del hombre (tal como se ha manifestado en el capítulo precedente) es una condición de guerra de todos contra todos, en la cual cada uno está gobernado por su propia razón, no existiendo nada, de lo que pueda hacer uso, que no le sirva de instrumento para proteger su vida contra sus enemigos”<sup>33</sup>. Se deriva de lo anterior, una vida para el hombre bastante desgraciada y poco progresista; en sus palabras:

“En una situación semejante no existe oportunidad para la industria, ya que su fruto es incierto; por consiguiente no hay cultivo de la tierra, ni navegación, ni

---

<sup>31</sup> DAROS, William. Tras las huellas del Pacto Social. En: Revista Enfoques. Otoño. Vol XVII num 001. 2005. p. 17.

<sup>32</sup> Así por ejemplo, Bolivar y Cuellar afirman que la representación política como “cuerpo humano” no era nueva para la época incluso se remontaba a la obra de Platón, pasando incluso por el renacimiento, no obstante lo que hizo especial a Hobbes fue “concebir al Estado por analogía al ser humano” pensado como un ente material y no espiritual como sus antecesores. BOLIVAR ESPINOZA, Augusto y CUELLAR SAAVEDRA, Oscar. Figuras de la Representación en la Teoría del Contrato Social: autorización y fideicomiso. En: Revista Polis. Revista de la Universidad Bolivariana. Vol 4 num 10. 2005. p. 3

<sup>33</sup> HOBBS, Thomas. Leviatán o de la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil. Traducción Manuel Sanchez Sarto. México: Fondo de la Cultura Económica. Mexico D.F. 1980. p. 106

uso de los artículos que pueden ser importados por mar, ni construcciones confortables, ni instrumentos para mover y remover las cosas que requieren mucha fuerza, ni conocimiento de la faz de la tierra, ni computo del tiempo, ni artes, ni letras, ni sociedad; y lo que es peor de todo, existe continuo temor y peligro de muerte violenta; y la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve”<sup>34</sup>

Los hombres actúan conforme a sus pasiones y éstas continuamente están impidiendo socialización o cooperación para adquirir seguridad a largo plazo<sup>35</sup>; para alcanzar tal objetivo sería necesario que cada hombre obedeciera las leyes de la naturaleza pero sólo conforme a la reciprocidad de otros hombres.

Al deseo que algunos poseen de que los hombres se organicen políticamente como las abejas y las hormigas (criaturas políticas para Aristóteles) Hobbes les va a hacer seis refutaciones: la primera es que los hombres están en continua pugna por honores y dignidad mientras que estos animales no; la segunda es que mientras para los animales el interés común no difiere del individual, en los hombres no ocurre lo mismo; en tercer lugar, los animales al no tener uso de razón no ven ni piensan faltas en el ejercicio de la administración, cosa contraria en los hombres porque se creen más sabios y capaces de gobernar; la cuarta es que estos animales tienen voz pero no las palabras con las cuales los hombres manifiestan a los otros que es Dios y lo comparan con el demonio, sembrando descontento y turbando la tranquilidad caprichosamente; la quinta distinción que aporta Hobbes es que mientras estos animales no diferencian entre la injuria y el daño y no son ofendidos por sus semejantes si están complacidos, en los hombres pasa lo contrario, entre más complacidos más conturbados; finalmente Hobbes agrega como sexta refutación: “Por último, la buena inteligencia de esas criaturas es natural; la de los hombres lo es solamente por pacto, es decir, de modo artificial. No es extraño, por consiguiente, que (aparte del pacto) se requiera algo

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 103.

<sup>35</sup> CARDONA RESTREPO, Porfirio. Poder político, contrato y sociedad civil: de Hobbes a Locke. En: Revista facultad de derecho y ciencias políticas. Enero – Junio 2008, Vol. 38 No. 108. p. 128

más que haga su convenio constante y obligatorio; ese algo es un poder común que los mantenga a raya y dirija sus acciones hacia el beneficio colectivo”<sup>36</sup>.

La sexta razón es la introducción a su premisa más fuerte, la cual es que solo a través de un pacto (contrato) los hombres eligen por voto a un hombre o asamblea de hombres y entregan al elegido o elegidos la voluntad de gobernarse a sí mismos y así obtienen seguridad a largo plazo<sup>37</sup>. Esta propuesta Hobbes la va a relatar de la siguiente manera:

“El único camino para erigir semejante poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse a sí mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos, puedan reducir sus voluntades a una voluntad”<sup>38</sup>.

Puede ilustrarse en la cita el carácter absoluto del soberano, puesto que si todos trasladan la voluntad de gobierno a un todo poderoso individual (rey) o asamblea, nadie tendrá el derecho de reclamar luego por injusticias cometidas o abusos del poder. La Soberanía Nacional pensada desde Hobbes es extrema pero no está basada, en principio, por la imposición sino por el consentimiento de los súbditos; Hobbes continúa:

“Esto equivale a decir: elegir un hombre o una asamblea de hombres que represente su personalidad; y que cada uno considere como propio y se reconozca a sí mismo como autor de cualquier cosa que haga o promueva quien representa su persona, en aquellas cosas que conciernen a la paz y a la seguridad comunes; que, además, sometan sus voluntades cada uno a la voluntad de aquel, y sus juicios a su juicio.”<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> HOBBS, Óp. Cit., p. 139 – 140.

<sup>37</sup> BOLIVAR y CUELLO, Óp. Cit., p 4 – 5

<sup>38</sup> HOBBS, Óp. Cit., p. 140.

<sup>39</sup> HOBBS. Óp, Cit., p. 140.

Pero además, para mayor claridad, Hobbes aporta como una especie de cláusula en la que los hombres cuando realicen el pacto afirmen: “autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a sí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho, y autorizaréis todos sus actos de la misma manera”<sup>40</sup>. De esta manera surge el Estado, que será llamado Leviatán, figurando a un *dios mortal* dado que tantas voluntades juntas generarían en él tanta fortaleza que causarían terror y lograría juntar las voluntades de todos para lograr la paz interna y cooperar contra enemigos extranjeros.

Como el Estado no es una persona natural entonces solo podrá actuar a través de su representante, acudiendo a la figura de soberanía<sup>41</sup>. Bolívar y Cuello advierten que en varios pasajes del Leviatán, Hobbes reafirma el estatus del representante como el ente que da unidad a la multitud asociada y como el que da la fuerza y el movimiento de voluntad<sup>42</sup>.

Mucho se ha escrito sobre esta obra de filosofía política que sin duda fue una semilla que germinó y perdura hasta nuestros días y especialmente en el tema del absolutismo monárquico que pretende establecer. Cambió desde entonces la forma de pensar la política y aunada a otras obras constituyen el pensamiento político liberal y el surgimiento de la democracia representativa en el entendido de abrir la posibilidad a los hombres de elegir por mayoría un representante que dirija el Estado, con el fin de garantizar los derechos de todos<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> *Ibíd.*, p. 141.

<sup>41</sup> BOLIVAR ESPINOSA, Augusto y CUELLAR SAAVEDRA, Oscar. *Óp. Cit.*, p. 5.

<sup>42</sup> “Es también importante destacar que una vez creado el “hombre artificial”, quienes lo crearon (sus autores) pasan a ser solamente miembros del cuerpo ficticio “representado” por el representante. En consecuencia, en todo lo que se relaciona con la acción del cuerpo político, no cuenta la voluntad de sus miembros, sino tan sólo la de quien los representa: la voluntad del “hombre artificial” es la de su representante (Hobbes 1980: 173 – 174). *Ibíd.*, p. 6.

<sup>43</sup> Sobre Hobbes y críticas realizadas por Locke y Rousseau véase también: HELD, David. *La democracia y el orden global*. Traducción de Sebastián Mazzuca. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica. 1997. p. 63 – 69.



### 3.1.2. John Locke: tres poderes de la sociedad civil

El pensador Inglés John Locke formuló su propia sociedad civil en la obra “Ensayo Sobre el Gobierno Civil” en 1690. Es una de las figuras más influyentes en la ingeniería para la conformación del Estado Constitucional Moderno; según Porfirio Cardona, la insistencia de Locke en respetar determinadas parcelas individuales hará de él un claro precursor de la mentalidad burguesa y antiestatista de su época, lo que lo ha llevado a tener el título del principal teórico del liberalismo<sup>44</sup>. Es preciso para comprender la sugerencia de división de poderes y la representación en Locke hacer una breve descripción de su teoría contractualista.

El estado de naturaleza es aquel en el que las personas son libres para disponer de sus bienes y actos dentro de los límites de la ley natural y sin depender de la voluntad de otra persona<sup>45</sup>. A diferencia de Hobbes, el estado de naturaleza es armónico y esta regido por la ley natural y se diferencia sustancialmente del estado de guerra que es un estado de odio y destrucción<sup>46</sup>, así, para Locke una persona que impone su poder absoluto sobre otra genera respecto de ésta el Estado de guerra. Se deduce de lo anterior que se genera el estado de naturaleza cuando no existe un juez común<sup>47</sup> que decida conforme a una regla fija y común emanada del poder legislativo<sup>48</sup>.

Es claro que Locke buscaba la universalidad de los derechos políticos, tanto de indígenas<sup>49</sup> como de mujeres<sup>50</sup>. Además el derecho de propiedad afirma que Dios

---

<sup>44</sup> CARDONA RESTREPO, Porfirio. Óp, Cit., p. 138.

<sup>45</sup> LOCKE, John. Ensayo sobre el gobierno civil. Traducción Amando Lázaro. Madrid: Editorial Aguilar. 1976. p. 5.

<sup>46</sup> GODOY ARCAYA, Oscar. Libertad y consentimiento en el pensamiento político de John Locke. En: Revista de Ciencia Política. 2004. Vol. XXIV No. 002. p. 164. También disponible en LOCKE, Óp, Cit., p. 14.

<sup>47</sup> LOCKE, Óp. Cit., p. 16.

<sup>48</sup> Ibíd., p. 19.

<sup>49</sup> Ibíd., p. 25.

<sup>50</sup> Ibíd., p. 40.

lo da al trabajador y racional y “no lo dio para el capricho de la avaricia de los individuos peleadores y disputadores”<sup>51</sup>

Con el fin de contestar a quienes comparan la familia patriarcal con el Estado, Locke relaciona la ley como fundamento de la sociedad civil, con la libertad, en términos de convertir la ley en el instrumento con el cual se libera el hombre de la presión y violencia de los demás en su contra. Por eso “la finalidad de la ley no es suprimir o restringir la libertad sino lo contrario; protegerla y ampliarla”<sup>52</sup>. Con base en lo anterior y la razón de los hombres, Locke defenderá que los hombres pueden constituir su sociedad civil libre, así como los hijos pueden alcanzar su libertad respecto de los padres cuando adquieren razón. Finalmente el autor sostiene que la familia y la sociedad civil son escenarios diferentes.

Es claro entonces que en el estado de naturaleza cada hombre dotado con razón, y por tanto de libertad, puede defender ante los demás hombres su propiedad, esto es, vida, libertad y bienes, pero además tiene la potestad de juzgar a quien quebrante la ley de la naturaleza en su contra. Es por ello que en palabras del autor:

“No pudiendo existir ni subsistir una sociedad política sin poseer en sí misma el poder necesario para la defensa de la propiedad, y para castigar los atropellos cometidos contra la misma por cualquiera de los miembros de dicha sociedad, resulta que solo existe sociedad política allí, y exclusivamente allí, donde cada uno de los miembros ha hecho renuncia de ese poder natural, entregándolo en poder de la comunidad para todos aquellos casos que no le impiden acudir a esa sociedad en demanda de protección para la defensa de la ley que ella estableció”<sup>53</sup>.

En la afirmación anterior, se da la renuncia por parte de los hombres a los poderes que tenían derecho en beneficio de una comunidad a la que él llama sociedad civil

---

<sup>51</sup> DAROS, William. Óp. Cit., p. 29. Véase también en LOCKE, Óp. Cit., p. 14

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 43.

<sup>53</sup> *Ibíd.*, p. 64.

o comunidad política; es aquí donde comienza el tránsito de Locke hacia la representación política, aunque sus esfuerzos están más centrados en criticar el absolutismo. De hecho, aceptar la premisa de la existencia de una sociedad civil, si y solo si, los hombres renuncian a su derecho natural, es decir, su derecho de interpretar las leyes, juzgar y castigar y entregan al cuerpo mayoritario de la sociedad civil estas potestades, deja sin piso la monarquía absoluta como una sociedad civil, hasta el punto de sostener que nada tiene que ver el absolutismo con la sociedad civil; va más allá, a las monarquías absolutas las asemeja con el estado de naturaleza y le permite determinar que por lo menos en el estado de naturaleza el hombre podía juzgar y castigar conforme a la ley natural y la razón, en cambio en el absolutismo el hombre se ve tan reducido que ni siquiera eso puede hacer<sup>54</sup>.

De la severidad con que ataca el absolutismo es que Locke realiza uno de sus mas importantes reparos a la teoría Hobbesiana, al describir que el monarca no hace otra cosa distinta a instrumentalizar al hombre, darle los cuidados mínimos que requiere para su buen servicio al señor, como lo hacen los amos con sus animales, pero éste siempre por encima de ellos no tiene controles y por tanto la justicia de él es la justicia de todos. Con base en lo anterior, Locke manifiesta que “eso sería como para pensar que los hombres son tan insensatos que se preocupan de salvaguardarse de los daños que puedan hacer las mofetas o los zorros y les tuviese sin cuidado, más aún, que juzgasen como una salvaguardia el ser devorados por leones”<sup>55</sup>.

Nadie puede ser obligado a pertenecer al cuerpo político conformado por otros hombres, solo es posible ingresar mediante el consentimiento propio que puede ser expreso o tácito<sup>56</sup>. La razón del por qué una persona que tenía libertad y disfrutaba de su propiedad y derecho de juzgar y castigar a quien vulnerara sus derechos es la siguiente: no todos los hombres acatan los preceptos de la equidad

---

<sup>54</sup> *Ibíd.*, p. 67 – 68.

<sup>55</sup> *Ibíd.*, p. 70.

<sup>56</sup> DAROS. *Óp. Cit.*, p. 30 – 31.

y la justicia y por tanto existen constantes peligros; es por esto que el hombre voluntariamente sale del estado de naturaleza. La finalidad de someterse a una comunidad política es salvaguardar sus bienes, dado que en el estado de naturaleza no es completa dicha protección<sup>57</sup>

Es a partir de allí cuando comienza el problemático concepto de mayorías en Locke: “quedan desde ese mismo momento conjuntados y forman un solo cuerpo político, dentro del cual la mayoría tiene el derecho de regir y de obligar”<sup>58</sup>; Soberanía popular<sup>59</sup>. En efecto, Locke enseguida va a afirmar que los cuerpos se mueven hacia donde los impulsa la fuerza y ésta proviene de la mayoría. Sin el acogimiento de las decisiones mayoritarias no hay pacto<sup>60</sup>.

La preocupación de Locke se centra en el mantenimiento del convenio, puesto que sólo la mayoría lograría hacer perdurable la comunidad; así el Leviatán solo sería una figura hecha para disolverse, en tanto no importa la mayoría sino la voluntad de leviatán. Una sociedad para Locke, no puede actuar como un solo cuerpo sin la voluntad de la mayoría y de no reconocerse esto solo se conseguiría volver a separarse la sociedad.

Aunque los hombres podrían convenir en una forma distinta de la simple mayoría, el espíritu del pacto se condensa en la siguiente afirmación: “Tenemos pues que lo que inicia y realmente constituye una sociedad política cualquiera, no es otra cosa que el consentimiento de un número cualquiera de hombres libres capaces de formar mayoría para unirse e integrarse dentro de semejante sociedad. Y eso, y solamente eso, es lo que dio o podría dar principio a un gobierno legítimo”<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> LOCKE. Óp. Cit., p. 93.

<sup>58</sup> *Ibíd.*, p. 73.

<sup>59</sup> CORTÉS RODAS, Francisco. El Contrato Social Liberal: John Locke. *En*: Revista Co – Herencia. Julio – diciembre de 2010. Vol. 7, No. 13. p. 122 – 123.

<sup>60</sup> LOCKE. Óp. Cit., p. 74.

<sup>61</sup> *Ibíd.*, p. 75.

Locke deja las decisiones de la sociedad política a tres poderes y es aquí donde se manifiesta su modelo democrático representativo: los hombres se despojan de dos poderes como son el decidir lo mejor, que queda en manos del legislativo y su derecho de aplicar la ley, que queda en manos del ejecutivo; sugiere el autor que además de estos dos poderes exista el poder federativo consistente en las relaciones exteriores con otras comunidades que entre ellas se encuentran en la misma relación de estado de naturaleza. Estos poderes serán guiados por los representantes del pueblo. En palabras de Cortés Rodas: “[...] Ejecutivo, legislativo y federativo, representa al pueblo y está integrado por todos aquellos que el pueblo ha elegido y autorizado para que legislen en su lugar”<sup>62</sup>.

En Locke las voluntades de las personas naturales se transforman en un solo cuerpo denominado sociedad civil. La sociedad civil debe constituir el más importante poder, el legislativo, que será conformado por representantes de los hombres. “Ello significa que el ciudadano no está bajo la jurisdicción de las leyes que él mismo se da, sino más bien de las leyes que él contribuye a crear mediante la elección de los representantes, esto es de quienes legislan en su lugar”<sup>63</sup>. Es claro que la delegación de funciones desde las bases populares a representantes, se da en la dinámica administrativa de la sociedad civil pero el pueblo siempre podrá reservarse la revocatoria de la delegación al legislativo<sup>64</sup>.

Para Bolívar y Cuellar la representación que propone Hobbes es diferente a la propuesta por Locke, en tanto que el primero busca un representante ilimitado y concentrado en una sola figura, más el segundo genera un mandato limitado y revocable (fideicomiso) y además distribuido en tres personas diferentes<sup>65</sup>.

La problemática que sin duda genera la obra de Locke es el relativo a la tiranía de las mayorías, pues si bien afirma que la sociedad civil debe actuar conforme a la

---

<sup>62</sup> CORTÉS. Óp. Cit., p. 123. Véase también: DAROS. Óp. Cit., p. 33.

<sup>63</sup> CORTÉS. Óp. Cit., p. 125. Véase también: GODOY ARCAAYA. Óp. Cit., p. 175 – 176.

<sup>64</sup> DAROS. Óp. Cit., p. 32.

<sup>65</sup> BOLIVAR y CUELLAR. Óp. Cit., p. 11.

voluntad mayoritaria y que además el poder delegado en los tres poderes es fiduciario, se queda a la merced el sistema democrático a una simple técnica de grupos hegemónicos de poder que buscan proteger sus intereses<sup>66</sup>.

También se resalta la imposibilidad de la existencia del conflicto y la duda, toda vez que el sistema fue creado para generar un orden y en este sentido se intenta excluir del ámbito político, concepciones diferentes del que detenta el poder mayoritario que tiene a su servicio siempre el poder de la razón.

### **3.1.3. Montesquieu, un acercamiento a la forma representativa de la democracia**

Tanto para los gobiernos republicanos como para las monarquías, Montesquieu formula la famosa separación de poderes, modificando la separación de poderes propuesta por Locke. Mientras que para el Ensayo Sobre el Gobierno Civil los tres poderes son el legislativo, el ejecutivo y federativo, el espíritu de las leyes afirmará: “Por el poder legislativo, el príncipe o el magistrado promulga leyes para cierto tiempo o para siempre y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo poder, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad y previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Llamaremos a este poder el judicial y al otro simplemente poder ejecutivo del Estado”<sup>67</sup>

La separación de poderes tiene como finalidad preservar la libertad política de los ciudadanos, traducida en tranquilidad o ausencia de temor en el otro. Por esto Montesquieu demuestra que ninguno de estos poderes debe estar unido a otro sino funcionar separadamente.

---

<sup>66</sup> CARDONA. Óp. Cit., p. 153.

<sup>67</sup> MONTESQUIEU. Del espíritu de las leyes. Traducido por Mercedes Blázquez y Pedro de Vega. Barcelona: Ediciones Altaya. 1991. p. 115

Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente.

“Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo el juez podría tener la fuerza de un opresor”<sup>68</sup>

Un rasgo característico de la obra “el espíritu de las leyes” es un amplio estudio comparativo de las instituciones que propone con su aplicación en gobiernos de la Grecia y Roma antiguas o gobiernos europeos más recientes. Es por esto que el autor, cuando amplía los argumentos sobre la separación de poderes en la Grecia antigua, revela su ubicación respecto de un gobierno representativo al igual que sus antecesores Hobbes y Locke, distanciándose de un concepto de democracia clásica y fundamentando aún más el concepto de democracia representativa y las repúblicas constitucionales modernas.

“Existía un gran defecto en la mayor parte de las repúblicas de la antigüedad: el pueblo tenía derecho a tomar resoluciones activas que requerían cierta ejecución, cosa de la que es totalmente incapaz. El pueblo no debe entrar en el gobierno más que para elegir a sus representantes que es lo que está a su alcance. Pues si hay pocos que conozcan el grado exacto de la capacidad humana, cada cual es capaz, sin embargo, de saber, en general, si su elegido es más competente que los demás”<sup>69</sup>.

El autor aboga también por el equilibrio político desde una postura muy platónica, en el sentido que se debe tener cuidado con esa minoría social de los ricos,

---

<sup>68</sup> *Ibíd.*, p. 115.

<sup>69</sup> Agrega luego Montesquieu: “El cuerpo representante no debe ser elegido tampoco para tomar una resolución activa lo cual no haría bien, sino para promulgar leyes o para ver si se han cumplido adecuadamente las que hubiera promulgado, cosa que no sólo puede realizar muy bien sino que sólo él puede hacer”. *Ibíd.*, p. 118

nobles y distinguidos señores, puesto que si la mayoría del pueblo tiene la facultad de tomar decisiones, lo harán a costa de los otros; preciso es para el esquema de gobierno que los nobles tengan representantes en proporciones iguales al pueblo.

Independientemente que el modelo de gobierno oscile entre república o monarquía, se tiene que el principio de representación es ya justificado y evidente por parte de Montesquieu. Es clara la tendencia elitista que el autor ofrece de la democracia platónica, en tanto estima la incapacidad de los ciudadanos para las labores administrativas y judiciales de la Ciudad – Estado de la antigua Grecia y con mayor razón del ya complejo venidero Estado republicano moderno. Así, el teórico francés es un refuerzo más al principio republicano de representación política y no solo como principio democrático sino como mejor modelo de gobierno.

### **3.2. MOMENTOS PRÁCTICOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LOS PRIMEROS ESTADOS MODERNOS**

#### **3.2.1. Revolución estadounidense**

Se ha apreciado en el punto anterior cómo desde los siglos XVI, XVII y finales del siglo XVIII, los filósofos y políticos centraron su esfuerzo en aportar los fundamentos jurídicos – políticos para abrir la puerta a la república y el principio de representación, como la mejor forma de gobierno. El producto de lo anterior son las revoluciones del constitucionalismo liberal, encargadas de obtener la independencia, esto es, proclamar la soberanía popular o nacional, un sistema representativo con su respectiva división de poderes y demás instituciones políticas propias para el buen funcionamiento del Estado.

Estados Unidos de América es el primer esfuerzo de independencia con éxito. 13 colonias manifiestan su negativa de pagar impuestos a la corona por la violación al principio de no tributos sin representación; con lo anterior, manifiestan que bajo su



poder de autodeterminación y la violación al principio de representación en el parlamento, esas 13 colonias deciden separarse de Inglaterra y fundar su propia Nación<sup>70</sup>.

Los sucesos políticos y militares conllevan a la firma de las declaraciones de independencia, siendo primero el Estado de Virginia de 1776, no obstante, el debate realmente se va a dar 11 años después en la convención de 1787, fecha en la que se van a reunir los *framers* con el fin de redactar la Constitución de los Estados Unidos de América.

Por ese entonces los *framers* no tenían un Estado republicano moderno con el cual pudiesen referenciarse y orientar sus objetivos, tan solo tenían como ejemplos las antiguas Ciudades – Estado griegas y las repúblicas italianas medievales; no solo existía el conflicto entre los mismos republicanos sino que además se enfrentaban a quienes opinaban a favor de la implementación de una monarquía constitucional. En conclusión, la convención iba a redactar, si se permite considerarlo, el primer ensayo – error, la primera prueba, el primer experimento de Estado republicano constitucional moderno<sup>71</sup>.

El *framer* más influyente y capacitado era James Madison, quien sería Presidente de su Nación pocos años después; Dahl afirma que Madison no sólo tenía autoridad política sino que además se había capacitado suficientemente en la literatura política conocida hasta el momento<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Gargarella a propósito del modelo representativo en Estados Unidos, demuestra en su trabajo “Crisis de la representación política” como ese modelo se instaura para defender los intereses de los ricos y acreedores y no tanto por la inviabilidad material del modelo directo de democracia. GARGARELLA, Roberto. Crisis de la Representación Política. México D.F.: Fontanamera, 1997. p. 47.

<sup>71</sup> Véase: DAHL, Robert. ¿Es democrática la constitución de los Estados Unidos? Buenos Aires: Fondo de la Cultura Económica. 2003. p. 16-17. Véase también: FISHKIN, James. Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática. Editorial Ariel. Barcelona. 1995. p. 34 y ss. Para los impactos de la Revolución Estadounidense y la Constitución desde el punto de vista normativo véase también: VILA CASADO, Iván. Fundamentos del derecho constitucional contemporáneo. Bogotá: Editorial Legis. 2007. p. 68 y ss. Véase también: ECHEVERRY URUBURU, Álvaro. Teoría Constitucional y Ciencia Política. Quinta edición. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional. 1997. p. 254 y ss.

<sup>72</sup> DAHL, Robert. Óp. Cit., p. 16 – 19

Varias serán las discusiones de los representantes de las 13 colonias en temas bastante álgidos. Basta mencionar los siguientes:

- Federalismo vs. Centralismo.
- Unicameralismo vs. Bicameralismo.
- Presidencialismo vs. Parlamentarismo.
- Representantes en igual número para cada Estado Federal vs. Representantes en proporción al número de habitantes.
- Esclavismo vs. Libertad e igualdad para todos.

La convención tras las sesiones de deliberación terminó redactando y votando en total consenso el pacto constitucional que aseguraba la Unión de las 13 colonias y con la cual podrían defenderse de sus invasores extranjeros e incluso convertirse en la Nación más poderosa del mundo.

Luego de la convención de 1787, Diamond comenta que Hamilton optó como estrategia publicar series en el periódico llamadas “el Federalista”, dirigidas al pueblo de New York para lograr más adhesión en la aprobación de la Constitución de 1787, con la colaboración de Jay y Madison; tuvo tanta acogida que luego las series fueron compiladas en forma de libro haciéndose llegar a los defensores de la Constitución en todo el país<sup>73</sup>.

Lo que significó y aún hoy significa el Federalista, no sólo para la Constitución de 1787 sino también para las demás experiencias constitucionales modernas, es objeto de amplios debates y elogios. Apoyado en una división evidente y muy radical entre pobres y ricos, Madison escribió para defender en la democracia un

---

<sup>73</sup> DIAMOND, Martin. El Federalista. En: Historia de la Filosofía Política. Compiladores: STRAUSS, Leo & CROPSEY, Joseph. Traducido por Leticia García Urriza y otros. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. 2004. p. 619.

equilibrio de poderes que evitara el desbordamiento de las facciones en el ejercicio de sus derechos en los órganos del poder público<sup>74</sup>.

En el Federalista X Madison esboza la diferencia que hay entre Democracia y República, en la que afirma que “Este examen del problema permite concluir que una democracia pura, por la que entiendo una sociedad integrada por un reducido número de ciudadanos que se reúnen y administran personalmente el gobierno, no puede evitar los peligros del espíritu sectario”<sup>75</sup>. Así Madison afirma que la diferencia radica en la extensión del territorio, toda vez que una democracia será posible en un territorio pequeño mientras la República en un territorio extenso.

No obstante, en el Federalista XIV Madison deja clara la diferencia entre república y democracia, ya desde el punto de vista de quienes toman la decisión. “En otra ocasión establecimos también la verdadera distinción entre ambas formas de gobierno, y consiste en que en una democracia el pueblo se reúne y ejerce la función gubernativa personalmente; en una república se reúne y la administra por medio de sus agentes y representantes”<sup>76</sup>. La diferencia tiene un claro interés político, cual es demostrar a los detractores del gobierno popular que sus críticas son de la esencia de la democracia, mas no de la República<sup>77</sup>, y en esto el autor va más allá dejando claro que si Europa tiene el mérito del descubrimiento del

---

<sup>74</sup> HAMILTON, Alexander, MADISON, James y JAY, John. El Federalista. 2ed. Méxic D.C.: Fondo de la Cultura Económica. 1974. p. 38.

<sup>75</sup> *Ibíd.*, p. 39.

<sup>76</sup> *Ibíd.*, p. 53.

<sup>77</sup> Schettino enfoca esta problemática más hacia el pesimismo que Madison tenía sobre las masas, en tanto critica por ejemplo a Jefferson en el federalista 49 sobre la propuesta de estar constantemente consultando al pueblo, toda vez que, afirma Madison, se corre el riesgo de alterar la tranquilidad e involucrar las pasiones en vez de la razón al momento de decidir el pueblo. SCHETTINO, Humberto. Las Condiciones de la Democracia Posible: el federalista y Tocqueville. En: Signos filosóficos, enero – junio, 2003. No 009 p. 246. En ese mismo sentido Hernández Quiñonez: “La democracia representativa no fue diseñada para que la ciudadanía gobernara ni como una forma indirecta de gobierno del pueblo, por el contrario, fue creada para separar a la ciudadanía de las decisiones públicas y evitar que las facciones que ésta conforma influyeran en las mismas. Los gobiernos representativos no sólo no se concibieron como una modalidad de democracia directa, sino que fueron diseñados como una forma de gobierno esencialmente diferente, preferible y superior.” HERNÁNDEZ QUIÑONEZ. *Óp. Cit.*, p. 39

principio de representación, América tiene el mérito del descubrimiento de varias extensas y puras Repúblicas<sup>78</sup>.

Si se aceptan estas premisas, surge la inquietud por cuál sería la extensión máxima que haría viable una República, sobreentendiendo el desplazamiento de los representantes de Estados Federados lejanos. A esta problemática argumenta Madison de manera arrolladora: “¿Puede decirse que los límites de los Estados Unidos excede de esa distancia? No lo dirán los que recuerden que la Costa del Atlántico es el costado más largo de la Unión que durante el plazo de 13 años los representantes de los Estados han estado reunidos casi constantemente y que a los miembros de los Estados más lejanos no se les puede achacar más faltas de Asistencia que a los de los Estados próximos al lugar del Congreso”<sup>79</sup>.

Madison no sólo va a ser un aguerrido defensor de la Consolidación de la Unión de los Estados federados en Norte América, sino que además su aporte en el Federalista va a dar luces a los problemas prácticos en la conformación de los Estados Modernos. Sin duda, la democracia representativa tiene en la experiencia Estadounidense su primera forma consolidada, así mismo, la más duradera y sin interrupciones en los años de historia de las repúblicas en el mundo.

### **3.3.2. Revolución francesa**

La revolución que vivió Francia a finales del siglo XVIII sin lugar a dudas, ha sido de los más contradictorios, apasionantes y esperanzadores momentos vividos en la historia de la humanidad. La lucha por la libertad, la igualdad, el principio de representación, el esfuerzo conjunto para derrocar un gobierno déspota e implementar un gobierno limitado y guiado por el interés común, entre muchas otras reivindicaciones sociales, jurídicas y políticas a nombre de la humanidad, han merecido elogios, reconocimientos y estudios de todo tipo, así como sinnúmero de críticas y oposición.

---

<sup>78</sup> HAMILTON, Alexander, MADISON, James y JAY, John. Óp. Cit., p. 53

<sup>79</sup> Ibid., p. 54

Desde el punto de vista democrático, el principio de representación tuvo un espacio central no sólo teórico sino determinante en el desenvolvimiento de los acontecimientos, que terminaría por deponer la monarquía absoluta y la instauración de un régimen republicano. En busca del propósito de este documento y a manera de ejemplo, se comentará lo que tiene relación con Sieyès y su texto *El Tercer Estado*, una de las obras más influyentes en la revolución.

La organización social y política de Francia en la mitad de siglo XVIII estaba lejos de la democracia; se ubicó con fuerza y aceptación en la monarquía absoluta. Como oposición a las dificultades terribles que se generaron en la segunda mitad de dicho siglo, surgió un movimiento intelectual al que se le denominó la ilustración: a partir de la razón se intentaba llegar a verdades y principios naturales en el que la monarquía absoluta no tenía sitio.

El ambiente demográfico en ese momento, según Mcphee, era de una población rural en donde 2 de cada 10 personas vivían en un centro urbano<sup>80</sup>. Dado lo anterior, gran parte de lo que producía la comunidad rural era consumido por ellos mismos, por lo que surgían problemas de abastecimiento a los centros urbanos. Por otro lado, los centros urbanos tenían poca oferta de sus productos por parte de la comunidad rural<sup>81</sup>.

Francia era una población pobre que ante una mala cosecha dejaba a sus habitantes indefensos y que en tiempos normales los asalariados debían gastar entre 40 y 60 por ciento de sus ingresos solo en pan<sup>82</sup>. Afirma Mcphee que 22 de los años que van desde 1765 a 1789<sup>83</sup>, fueron marcados por disturbios generados

---

<sup>80</sup> McPHEE, Peter. *La Revolución Francesa, 1789 – 1799*. Traducción Silvia Furió. Barcelona: Editorial Critica Barcelona. 2003. p. 11

<sup>81</sup> *Ibíd.*, p. 16

<sup>82</sup> *Ibíd.*, p. 21

<sup>83</sup> “Unas tres cuartas partes de las 4400 protestas colectivas registradas de 1720 a 1788 se produjeron después de 1765 casi todas en forma de disturbios a causa de la comida y en contra de los señoríos”. *Ibíd.*, p. 44

por la escasez de comida<sup>84</sup>. Aun así, “La población rural especialmente, sustentaba los costes de los tres pilares de autoridad y privilegio en la Francia del siglo XVIII: la iglesia, la nobleza, la monarquía. Juntas, las dos órdenes privilegiadas y la monarquía recaudaban como promedio de un cuarto a un tercio del producto de los campesinos, mediante impuestos, tributos de señorío y diezmo”<sup>85</sup>.

Más allá del problema económico, terminaba complejizándose por la estática organización de clases y formas de ascender a las élites, toda vez que los puestos más importantes estaban en manos de miembros de la nobleza y lograr acceder a este grupo de privilegiados era algo prácticamente imposible para un comerciante, artesano o campesino.

En contra de estos y otros muchos problemas se pronunciaban los habitantes de la Francia prerrevolucionaria con *Affiches* que eran panfletos o boletines de noticias y reflexiones. Mcphee estima que los *Affiches* se elaboraban en cuarenta y cuatro ciudades y eran leídos por alrededor de 200.000 personas, pero lo que llama la atención, es que categorías discursivas como “opinión pública”, “ciudadano”, “nación” y “bien público”, se hicieron comunes convirtiéndose las lecturas de este corte en algo cada vez más patriótico<sup>86</sup>. Precisamente el más influyente o que tuvo mayor impacto social, fue el panfleto publicado por un sacerdote de origen burgués llamado Emmanuel Sieyès, cuyo título llamaba a la masa popular el Tercer Estado.

En 1788 se genera una crisis social y de hambruna generalizada por las malas cosechas y los abusos en los impuestos de los nobles; a raíz de la suspensión de la prensa en 1788, Mcphee afirma que se distribuyeron alrededor de 1.519 panfletos y que entre mayo y diciembre de 1788 y los primeros 4 meses de 1789

---

<sup>84</sup> *Ibíd.*, p. 21

<sup>85</sup> *Ibíd.*, p. 22. Véase también: ECHEVERRY URUBURU. *Óp. Cit.*, p. 258 y ss.

<sup>86</sup> MACPHEE. *Óp. Cit.*, p. 36

generaron la avalancha de 1.639 titulares. Lo anterior, aviva los ánimos tras la convocatoria de los Estados Generales.

El Rey debía decidir si los Estados Generales se reunían en dos cámaras, tales como privilegiados en una y en otra separada el Tercer Estado, o de realizar las sesiones de manera unificada; la decisión del rey de sesionar en dos cámaras separadas, aunque doblando la representación del Tercer Estado, fue la inspiración para que Sieyès se pronunciara en contra y manifestara sus tres planteamientos sobre la capacidad de los no privilegiados y el derecho que les asistía de representación proporcional en la asamblea estamentaria.

Desde el comienzo de la obra, se demuestra la fuerza y contundencia con que aspiraba Sieyès a consolidar la ubicación social y el poder que tenían los no privilegiados; afirma Sieyès: “El plan de este escrito es ciertamente sencillo. Debemos responder a tres preguntas:

1. ¿Qué es el tercer estado? TODO
2. ¿Qué ha sido hasta el presente en el orden político? NADA
3. ¿Cuáles son sus exigencias? LLEGAR A SER ALGO”<sup>87</sup>

El autor clasifica las labores de una nación de modo tal que en primer lugar están “las familias vinculadas al trabajo de campo”, en segundo lugar, las personas encargadas de las labores industriales y transformación de materia, en tercer lugar, los comerciantes y negociantes y, finalmente, una cuarta ubicación son los que tienen que ver con las profesiones liberales y científicas. Siendo éstas así, el escritor denuncia el establecimiento de una clase privilegiada que se ha apoderado de las funciones públicas con el pretexto de que el tercer Estado, es decir, los 4 grupos mencionados anteriormente, no tienen las capacidades para desempeñarlas. A lo anterior responde Sieyès:

---

<sup>87</sup> SIEYES, Enmanuelle. ¿Qué es el tercer Estado?. 2012. [Artículo en línea] Disponible en: <<http://es.scribd.com/doc/97696312/Sieyes-Que-Es-El-Tercer-Estado>> p. 3.

“¿Quién osaría, pues, negar que el tercer estado no posee en sí mismo todo lo necesario para formar una nación completa? Es como un hombre fuerte y robusto que tiene, sin embargo, un brazo encadenado. Si se suprimiera el orden privilegiado, la nación en nada menguaría, sino que se acrecentaría. Así pues, ¿Qué es el tercer estado? Todo, pero un todo aherrojado y oprimido. ¿Qué sería sin el orden privilegiado? Todo, pero un todo libre y floreciente. Nada puede funcionar sin él; sin embargo, todo iría infinitamente mejor, sin el privilegio”<sup>88</sup>.

Así las cosas, se evidencian en Sieyès los argumentos necesarios para eliminar los privilegios y conseguir la igualdad; se trata de la instalación de una República, uno de cuyos principios es la igualdad en derecho de los ciudadanos. Critica con igual orientación, un principio de representación aristocrático y no proporcional a los ciudadanos. Analiza, por ejemplo, que los nobles temporales ya no pertenecen al Tercer Estado, más sin embargo no son de recibo en la clase nobiliaria porque requieren de por lo menos la sucesión de 4 generaciones para ser aceptados. Pero va más allá, cuando habla de la triple aristocracia

“Asombra a algunos las quejas sobre la existencia de una triple aristocracia de Iglesia, Espada y Toga, alegando que no se trata sino de una mera forma de hablar. Esta expresión, embargo, debe entenderse en sentido estricto. Si los Estados Generales son el intérprete de la voluntad general y poseen a tal título, el poder legislativo, ¿no resulta cierta la existencia de una verdadera aristocracia... ya que los Estados Generales no son sino una asamblea clérigo – nobiliar – judicial?”<sup>89</sup>.

A la pregunta ¿Qué pide el tercer Estado? Sieyès abogará por la aplicación del principio de representación en los siguientes términos: 1. Representantes – diputados – intérpretes de la voluntad del tercer estado; 2. Que el número de representantes sea igual al conjunto de las otras dos órdenes; 3. Que los votos sean contados por cabezas y no por órdenes. Sieyès argumenta cada una de las

---

<sup>88</sup> Ibíd., p. 6.

<sup>89</sup> Ibíd., p. 13.



peticiones, en sentidos tales como la riqueza que aporta el tercer Estado como elemento para determinar el aumento de representantes, o ampliación de territorio, más población, mayores riquezas y nuevas contribuciones respecto al número y conformación de los Estados Generales de 1614.

El voto por cabeza, una de las peticiones importantes de Sieyès - afirma éste – es una consecuencia de los 2 enunciados anteriores; deviene de un argumento que resalta el carácter democrático, entendido este como representantes que buscan la defensa de la mayoría del pueblo: “Así, es indudable que el veto de un orden sobre los demás sería un derecho capaz de paralizarlo todo en un país donde los intereses son tan opuestos. Resulta asimismo evidente que al no votar por cabezas, se ignora la verdadera mayoría lo que constituiría el mayor de los inconvenientes, toda vez que la ley sería radicalmente nula”<sup>90</sup>.

Con el fin de contribuir a la consolidación de su propuesta, trae a manera de ejemplo las Asambleas Provinciales propuestas por el ministro Calonne, en el que la elección de representantes se estableció por la calidad de propietarios y no por órdenes: “Obsérvese que tres de estas clases de propiedad eran indistintamente poseídas por ciudadanos de los tres órdenes, por lo que tres clases sobre cuatro habrían podido estar compuestas indiferentemente de nobles, plebeyos o clérigos. La segunda clase integraría a caballeros de Malta e incluso laicos para representar los hospitales, las fábricas parroquiales, etc”<sup>91</sup>. En este asunto Sieyès va a utilizar enfáticamente el término “representación nacional”.

Hipotéticamente el autor elabora una respuesta propia de la democracia cuando se vulnera el derecho a la representación, de darse una distracción o de no ser aceptada completamente la petición del tercer Estado: “Si el tercer estado no se halla presente en ellos, (estados generales) la nación habrá enmudecido y nada de lo allí acordado tendrá validez alguna”<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Ibíd., p. 30.

<sup>91</sup> Ibíd., p. 32.

<sup>92</sup> Ibíd., p. 38.

Lo anterior es simplemente el reclamo por el concepto utilizado en 1789 en el documento de Sieyès para no aceptar un acuerdo de una mayoría minoritaria en medio del despotismo de una monarquía absoluta y en total decadencia.

### **3.3.3. John Stuart Mill: consideraciones para el gobierno representativo**

Mill en el siglo XIX y con las experiencias republicanas de toda América y Francia, intenta justificar que el gobierno ideal es un gobierno representativo, a través de un argumento contra – fáctico en el cual muestra como una tiranía o monarquía despótica en verdad genera esclavitud e injusticia y evidentemente que las comunidades libres “han estado más exentas de la injusticia social y del delito y han alcanzado una prosperidad más brillante, que cualquiera otras o que ellas mismas después que perdieron su libertad”<sup>93</sup>

La libertad en la obra política de Mill juega un papel importante en la medida que, como valor en sí mismo para el ser humano, genera el nivel de acción para los gobernantes, que en el caso de gobiernos despóticos rondan entre restricciones extremas hasta pensar que el pueblo podría marchar solo<sup>94</sup>. Caso contrario, un gobierno en el cual el individuo puede participar en las decisiones del gobernante y que siendo las disposiciones contrarias a su voluntad o intereses, puede este pronunciarse y debatir e incluso públicamente. La participación del ciudadano implica la inclusión y satisfacción de sus necesidades y exigencias.

Con la justificación anterior, John Stuart Mill simplemente concluye: “Pero en virtud de que como no sea en una comunidad muy pequeña no todos pueden colaborar personalmente sino en proporciones muy pequeñas en los asuntos públicos, se deduce que el tipo ideal del gobierno perfecto debe ser el representativo”<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> MILL, Stuart. Consideraciones del Gobierno Representativo. Editorial Alianza. Madrid: 2001. p. 55.

<sup>94</sup> *Ibíd.*, p. 63.

<sup>95</sup> *Ibíd.*, p. 66.

En ese sentido, el filósofo inglés denomina el gobierno representativo en las siguientes palabras: “consiste en que todo el pueblo, o una gran parte del mismo, ejerza por medio de los representantes electos por dicho pueblo, el poder supremo en que, según todas las constituciones políticas, en alguien debe residir. Los representantes deben poseerlo por completo; siempre que les plazca deben controlar todas las operaciones gubernamentales. No es necesario que la ley constitucional les confiera autoridad”<sup>96</sup>. Así, John Stuart Mill se convierte en un filósofo político que fundamenta una República para la libertad y cuya obra “Consideraciones sobre el gobierno representativo” es una base política para la concepción de democracia representativa y sobre cuestiones muy concretas de ésta como el sufragio, y el desarrollo del poder ejecutivo y parlamentario que se desprende de las elecciones por parte del pueblo.

### **3.4 LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA CONTEMPORÁNEA**

La democracia representativa en el siglo XX es expuesta por quienes dudan de la capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones concientes; Holmes<sup>97</sup> trae al caso por ejemplo a F. A. Hayek quien afirma que “Los ciudadanos de hoy son miopes; tienen poco dominio de sí mismos; son lamentablemente indisciplinados y siempre tienden a sacrificar principios perdurables en aras de placeres y beneficios inmediatos”, por eso, para Hayek la Constitución es un remedio “quita poderes a mayorías temporales en nombre de normas obligatorias. Una Constitución es como un freno, mientras que el electorado es un caballo desbocado”<sup>98</sup>.

Se encuentra, como defensores del modelo democrático representativo, aquellos filósofos políticos a los cuales la ciudadanía les genera sentimientos de

---

<sup>96</sup> *Ibíd.*, p. 81.

<sup>97</sup> HOLMES, Stephen. El Precompromiso y La Paradoja de la Democracia. *En*: Constitucionalismo y democracia. Compiladores: ELSTER, Jon & SLAGSTAD, Rune. México D. F.: Fondo de la Cultura Económica. 1999. p. 217.

<sup>98</sup> *Ibíd.*, p. 218.

desconfianza, de fácil manipulación, concesión de poderes ilimitados que generalmente atentan contra las minorías, es decir, sospechan del tipo de decisiones que por sí mismo el pueblo pueda tomar.

Otra razón fuerte que aboga por una consolidada democracia representativa, es la incapacidad que los ciudadanos de la sociedad moderna tienen para desempeñarse en la esfera pública, sin dejar la absorbente esfera social proveniente del capitalismo y la sociedad de consumo, y de la esfera privada. Los que abogan por la representación y no por la participación, afirman que los políticos o representantes son personas profesionales, dedicadas a asumir y generar conocimientos profundos con el fin de debatir en nombre de sus electores, sobre cuestiones realmente complejas que los ciudadanos no podrían.

Entre los mejores exponentes de una teoría representativa de la democracia se suele nombrar a Robert Dahl, Giovanni Sartori, Alain Touraine, entre otros<sup>99</sup>; Sartori, por ejemplo, después de criticar la falta de respuesta sobre ¿qué es participación? afirma que “por ejemplo, ¿dónde se ubica respecto de la democracia directa?, o ¿respecto de la democracia representativa? El participacionista se las ingenia montado a horcajadas entre las dos (...)”<sup>100</sup>.

Conforme a este modelo democrático los ciudadanos eligen sus representantes y éstos se encargan de discutir y tomar las decisiones, siempre controlados por medio de los partidos políticos, éstos a su vez direccionados por los movimientos sociales. Los ciudadanos no tienen protagonismo en la esfera pública más que al elegir los representantes y, en cambio, los espacios de representación son los que cotidianamente deciden el destino nacional.

---

<sup>99</sup> Véase una descripción crítica de la teoría democrática desde Mosca y Pareto en: BACHRACH, Peter. *Critica de la teoría elitista de la democracia*. Alejandro Wolfson (trad). Buenos Aires: Amorrortu Editores. 1973. p. 173 y ss. Véase también: NINO, Carlos Santiago. *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Editorial Gedisa. Barcelona: 1997. p. 118. Véase también: DURANGO ÁLVAREZ, Gerardo. *Derechos Fundamentales y Democracia Deliberativa. Una aproximación desde la teoría Habermasiana*. Editorial Temis. Bogotá D.C.: 2006. p. 133. Véase también: DAHL. *Op. Cit.*, 2003. p. 34 y s.s.

<sup>100</sup> SARTORI. *Op. Cit.*, p. 75.

La democracia representativa exige por lo menos las siguientes condiciones para su desarrollo:

- Existencia de partidos y movimientos políticos.
- Soberanía Nacional
- Garantía de derechos en cuanto a: 1. Formular las preferencias; 2. Manifestar Preferencias; 3. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias<sup>101</sup>.
- Órganos electorales que hagan imparciales las jornadas electorales.
- Plataforma constitucional y legal que contenga carta de derechos, mecanismos y procedimientos para la defensa de los derechos electorales.
- Inexistencia de mecanismos de participación democráticas distintos a la elección de representantes por parte de los ciudadanos.

### **3.4.2. Joseph A. Schumpeter: un concepto radical de democracia representativa**

Serios reparos a la democracia representativa capitalista formulaban los primeros teóricos y políticos socialistas o comunistas, hasta el punto de autoproclamarse los verdaderos demócratas o quienes podrían realmente hacer viable el proyecto democrático y emancipador. Sin embargo, con el estalinismo y tras los postulados de Lenin, el socialismo dio un giro hacia una contradicción con el concepto “dictadura del proletariado”, esto es, que la única forma de que la clase oprimida pueda llegar al poder e implementar una igualdad verdadera es a través de la fuerza y la violencia<sup>102</sup>. Allí la libertad es reemplazada por la igualdad, la deliberación y la representación es oprimida por el interés general y del unipartidismo.

---

<sup>101</sup> DAHL. Óp. Cit., 1989. p. 14

<sup>102</sup> “Las palabras revolución y dictadura nos asaltan a la vista en los textos sagrados y muchos socialistas modernos han atestiguado más explícitamente el hecho de que no tienen nada que objetar al procedimiento de forzar las puertas del paraíso socialista mediante la violencia y el terror [...]” SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, Socialismo y Democracia. Tomo 2. Buenos Aires: Ediciones Orbis S.A. 1983. p. 304

De esto se trata la investigación que Joseph A. Schumpeter realiza en su obra “Capitalismo, Socialismo y Democracia”, una comparación entre la democracia socialista y la capitalista<sup>103</sup>.

Tras sus reflexiones sobre algunas concepciones del concepto democracia en la que diferencia sobre todo el “gobierno del pueblo” y el “gobierno con la aprobación del pueblo”, Schumpeter arremete con argumentaciones basadas en el realismo. Critica enfáticamente el concepto de la teoría clásica de la democracia, en especial, el concepto de voluntad individual y el de voluntad general<sup>104</sup>, con el cual la democracia del siglo XVIII<sup>105</sup>, basa su andamiaje y coherencia entre la base y la toma de decisiones por parte de sus representantes. Afirma el autor “es pues, no solo concebible, sino muy probable que las decisiones políticas a que se llegue mediante ese proceso no concuerden con “lo que el pueblo quiere realmente”, sobre todo cuando las voluntades están muy divididas”<sup>106</sup>.

Se pregunta Schumpeter, de ser cierto que el fundamento de la democracia del siglo XVIII con la realidad no concuerden: “¿Pero cómo es posible que una teoría tan patentemente contraria a los hechos haya sobrevivido hasta nuestros días y continúe ocupando su lugar en el corazón del pueblo y en el lenguaje oficial de los

---

<sup>103</sup> En el momento histórico de Schumpeter se pensaba que no podía existir democracia real sino en un régimen socialista, pero también se creía en el otro lado de la postura política que la democracia era incompatible con la economía planificada y con mayor razón en el socialismo en estricto sentido. SCHUMPETER. Óp. Cit., p. 361. Aunque los socialistas ubicaran su democracia como un modelo directo, la forma de hacerla real es a través de escalas de representación; David Held le llama “democracia delegativa” por su estructura Piramidal. HELD. Óp. Cit., 1997. p. 33 y ss. Puede afirmarse que la democracia marxista es un modelo representativo de democracia pero con una afinidad política muy fuerte en la relación pueblo – gobierno, a diferencia de la democracia liberal, debido a que la primera es producto de un proceso que deviene desde las comunas, pensado desde la experiencia de las “Comunas de Paris”, en cambio la democracia liberal es producto de la libre competencia de partidos. (HELD. Óp. Cit., 2000. p. 176.

<sup>104</sup> Sobre la voluntad general, Shumpeter afirma que en algunas situaciones puede ser difícil establecer un criterio general en aspectos concretos como los cuantitativos; así por ejemplo, establecer el rubro que debe invertir el Estado para los “parados” se trata de un aspecto meramente numérico. No sucede igual con el aspecto cualitativo, esto es, lo que tiene que ver con la inclinación moral o ideológica como sería decidir si se entra o no a una guerra, si se persigue o no una secta religiosa, entre otros criterios que dividen profundamente la sociedad por su complejidad. SCHUMPETER. Óp. Cit., p. 324 – 325.

<sup>105</sup> Ver el aparte de Hobbes y Locke de este documento.

<sup>106</sup> *Ibíd.*, p. 326.

gobiernos? Los hechos que la contradicen son conocidos de todos; todo el mundo los reconoce con una franqueza completa y a menudo cínica. Su base teórica, el racionalismo utilitarista, está muerta; nadie la acepta como teoría correcta del cuerpo político”<sup>107</sup>. Como consecuencia de la anterior argumentación, la claridad conceptual con que los liberales clásicos hablan del interés general, bienestar común, la voz del pueblo, voluntad de la mayoría, etc., queda gravemente afectada.

Con base en la crítica a la teoría de la democracia del siglo XVIII, elabora la siguiente definición de la democracia: “método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencias por el voto del pueblo”<sup>108</sup>. Para justificar la definición ofrece argumentos como son el hecho de aceptar el caudillaje, aceptación de la competencia de caudillaje, diferenciada de la competencia económica y competencia mediante la insubordinación, sostener que es un procedimiento que permite descifrar gobiernos no democráticos, fomentar “la libertad de discusión de todos”, entre otras razones.

Es así como Schumpeter instrumentaliza el papel del elector porque la función del voto no es ejercer un derecho emanado de la soberanía popular, sino que el voto tiene como función “crear un gobierno”<sup>109</sup> y en consecuencia el ámbito de acción del elector no tiene total libertad sino que es subordinado a la aceptación de la oferta del aspirante a representante: “Los electores no deciden problemas pendientes. Pero tampoco eligen a los miembros del parlamento, con plena

---

<sup>107</sup> *Ibíd.*, p. 338. Para una tesis de democracia representativa opuesta a la de Schumpeter véase: KELSEN. *Óp. Cit.*, p. 52 y ss.

<sup>108</sup> SCHUMPETER. *Óp. Cit.*, p. 343.

<sup>109</sup> *Ibíd.*, p. 384. Una crítica a la teoría elitista e instrumental de Schumpeter se puede encontrar en HELD. *Óp. Cit.*, 2000. p. 220 y ss. Véase también a Galvis: “De las dos nociones fundantes, la teoría política en torno a la democracia se centró en lo social – colectivo, y dejó por fuera lo psicológico – individual que fracturó la dicotomía sujeto objeto, o entendido de otra forma, solo se situó en una de las caras de la moneda. De allí que la democracia y en general la teoría y el quehacer político en torno a la democracia, se congregó en el último siglo en las condiciones para ejercer (condición legal) más no en las condiciones del ser democrático (condición de sujeto)”. GALVIS ORTIZ, Carlos. La democracia como figura de lo posible en la triada - republicana de libertad, igualdad, fraternidad. *En: Reflexión Política* 2007. Vol. 9, No. 18. p. 42 – 49.

libertad, entre la población elegible. En todos los casos normales la iniciativa radica en el candidato que hace una oferta para obtener el cargo de miembro del parlamento y el caudillaje local que puede llevar consigo. Los electores se limitan a aceptar su oferta con preferencia a las demás o a rechazarla”.

Y ni qué decir de los partidos políticos, que en realidad no son las agrupaciones descritas y racionalizadas como Edmund Burke las concibe, sino que “son simplemente la respuesta al hecho de que la masa electoral es incapaz de otra acción que la estampida y representan un intento de regular la competencia política de una manera exactamente similar a las prácticas correspondientes de los asociados de comerciantes”<sup>110</sup>.

Esta claro entonces que para el autor no es válida la aseveración de que el pueblo es el que gobierna, tan solo “tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle”<sup>111</sup>; por eso, en el modelo realista de Schumpeter se va a tener es un “gobierno del político”. No obstante, para distinguirse de otros regímenes políticos, el valor agregado es “la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje por el voto del electorado”<sup>112</sup>. En ese sentido, Schumpeter descarga sobre el electorado un deber de respetar la división de trabajo entre el político y el ciudadano, esto es, el pueblo no quitarle la confianza tan rápido al político, “y debe comprender que, una vez que han elegido a un individuo, la elección política le corresponde a él y no a los electores”<sup>113</sup>.

Finalmente, podemos encontrar la aseveración de Schumpeter de que la democracia es un producto del capitalismo y sobre todo de la clase burguesa, no sin antes aceptar los avances del socialismo en materia política, pero será enfático que una dictadura del proletariado terminaría por ser un “engaño mayor que el que ha sido hasta ahora la democracia capitalista”<sup>114</sup>.

---

<sup>110</sup> SCHUMPETER. Óp. Cit., p. 360.

<sup>111</sup> *Ibíd.*, p. 362.

<sup>112</sup> *Ibíd.*, p. 362.

<sup>113</sup> *Ibíd.*, p. 364.

<sup>114</sup> *Ibíd.*, p. 383.



### 3.4.3. Alain Touraine: representación y pluralismo

Touraine es un sociólogo francés, muy cercano a Latinoamérica y las problemáticas de la libertad y la igualdad en sociedades que han descubierto su progreso en la modernidad occidental. A lo largo de sus obras, Touraine critica ampliamente el pensamiento racionalista ilustrado y el liberalismo por cuanto ha sumergido a la sociedad en el pensamiento único y mercantilista. Tanto la derecha como la izquierda son objeto de crítica; no acepta la idea de la globalización, pero sí es consciente de la internacionalización de los mercados, lo que concluye es que se trata de la separación de las diferentes dimensiones sociales, económicas y culturales que antes se encontraban reunidas bajo el Estado y esto ha implicado la poca acción de los movimientos sociales y su discontinua fuerza en el tiempo, así como el vagar de la sociedad en general por los extremos del absoluto mercado o absoluto Estado<sup>115</sup>.

Ahora, si bien su producción escrita es extensa sobre diversos temas de filosofía política y sociología, su obra busca realizar algunas reflexiones sobre la democracia.

En “Crítica de la Modernidad”<sup>116</sup> tendrá un capítulo consagrado a pensar ¿Qué es la democracia? En la que plasma algunas cuestiones importantes a señalar:

- La democracia es la forma de gobierno que mejor preserva al sujeto libre e igual.
- Sospecha de la soberanía popular por ser la puerta hacia los regímenes autoritarios y totalitarios de las mayorías; igualmente critica una defensa de los derechos fundamentales que roce con el individualismo extremo,
- Tres elementos mínimos para la democracia: 1. garantía de derechos fundamentales; 2. representatividad y; 3. ciudadanía.

---

<sup>115</sup> TOURAINE, Alain. ¿Cómo salir del liberalismo económico?. Buenos Aires: Ediciones Paidós Ibérica. 2000. p. 31

<sup>116</sup> TOURAINE, Alain. Crítica de la modernidad. Bogotá: Fondo de la Cultura Económica. 2000.

- Libertad negativa como pilar de la democracia para evitar el gobierno de las mayorías que él asocia con regímenes totalitarios o autoritarios
- El liberalismo y el libre mercado no es la democracia, a propósito del proceso de democratización desde finales de los 80's, pero tampoco implica un modelo de represión.
- Laicidad y racionalidad como requisitos de un modelo democrático.

En estas directrices sobresale la sospecha que tiene Touraine sobre la participación ciudadana a la cual relaciona con reinado de las mayorías. Esta postura es algo entendible desde el punto de vista político y pragmático de sus estudios sociológicos, ya que por medio de los partidos políticos se alcanza el poder y se transforman las agendas programáticas del Estado; sin embargo, es extraño desde el punto de vista filosófico desde su concepción de sujeto y su desalineación de la sociedad de consumo y el mercantilismo que se apoderó de las relaciones sociales; si Touraine opta por una postura emancipadora del sujeto, es una limitación para lograrlo continuando sosteniendo un modelo representativo de la democracia que cierra a los ciudadanos la acción política, la deliberación y el consenso.

Las ideas que esboza sucintamente en "Crítica de la Modernidad", las amplía en su texto "¿Qué es la democracia?", en la que mantiene la línea que se opone a la democracia populista y participativa, es decir, encuentra como único modelo viable para conservar la libertad e igualdad del sujeto la democracia representativa.

La definición más clara según la perspectiva del autor sobre lo que es la democracia es: "...la forma de vida política que da la mayor libertad al mayor número, que protege y reconoce la mayor diversidad"<sup>117</sup>; dos son los valores a exaltar en el modelo democrático de Alain Touraine: 1. libertad; 2. reconocimiento de la diversidad; estos dos conllevan al autor a una conclusión: "Ya no queremos

---

<sup>117</sup> TOURAINE, Alain. ¿Qué es La democracia? México D.F.: Fondo de la Cultura Económica. 1995. p. 23

una democracia de participación; no podemos contentarnos con una democracia de deliberación; necesitamos una democracia de liberación<sup>118</sup>.

Como habíamos mencionado anteriormente en “Crítica de la Modernidad” el autor afirmaba que “Para muchos la democracia se define por la participación, para mi, se define por la libertad, por la creatividad de los individuos...”<sup>119</sup>; sin embargo, en “¿Qué es la democracia?” va a ser mucho más vehemente afirmando: “Es entre la democracia procesal, que carece de pasión, y la democracia participativa que carece de sabiduría, donde se extiende la acción democrática cuya meta principal es liberar a los individuos y a los grupos de las coacciones que pesan sobre ellos”<sup>120</sup>.

Para mayor claridad sobre el modelo democrático que Touraine defiende, en “Crítica a la Modernidad” y en “¿Qué es la democracia?” va a describir tres elementos indispensables para que un régimen pueda ser denominado como democrático: 1. limitación del poder; 2. representatividad y; 3. ciudadanía; cada uno de ellos actúa como corrector de los peligros de la democracia, sin embargo, los tres deben actuar conjunta y proporcionadamente<sup>121</sup>.

Los tres elementos anteriores, que unidos construyen el modelo democrático de Touraine, merecen una crítica contundente a partir de una concepción de ciudadanía responsable y emancipada de la sociedad de consumo: el elemento de la representatividad en su argumentación no muestra más que un modelo liberal típico, adicionando la protección de los derechos fundamentales y la protección al pluralismo cultural.

Finalmente en su obra ¿Podremos vivir juntos? el autor va a ser mucho más explícito y directo en las apreciaciones anteriores respecto a su modelo

---

<sup>118</sup> *Ibíd.*, p. 20.

<sup>119</sup> TOURAINE. *Óp. Cit.*, Crítica de la modernidad. p. 336.

<sup>120</sup> Touraine. *Óp. Cit.*, ¿Qué es la democracia? p. 21.

<sup>121</sup> *Ibíd.*, p. 108.

democrático; reconoce el conflicto histórico entre la democracia directa y representativa y expresamente ataca la primera y defiende la segunda, confiando su ideal en el buen funcionamiento de los partidos políticos y los movimientos sociales<sup>122</sup>.

La democracia directa, Touraine la descarta porque es el foco hacia la determinación de los gobiernos mayoritarios que degeneran en autoritarismos y totalitarismos; las mayorías no aceptan la diversidad, la pluralidad, son generalmente regímenes asociados a la pérdida de libertades fundamentales y la concentración de poder, entre otros.

Las referencias en contra de la democracia directa son abundantes en la obra de Touraine y bastante contundentes, pero por evitar caer en esos peligros de la democracia populista, se entrega de lleno a la democracia representativa ajustándola por supuesto a su obcecada defensa de la diversidad y el reconocimiento del otro.

La democracia participativa intenta rescatar la esfera de lo público, lo social y lo privado como espacios políticos, como espacios apropiables por el ciudadano y es por esto esencial tomar una línea que explore y desarrolle concepciones del sujeto, emancipadas y predispuestas a elevar potenciales de participación reflexiva y constructiva. Esta concepción de sujeto es reiterada en la obra de Touraine por lo que es evidente la contradicción entre las aspiraciones de subjetividad y el círculo cerrado de la representatividad política; el paso necesario para avanzar de una democracia industrial a una democracia de actores y de ciudadanos, es el pluralismo y el relativismo moral que conlleva.

---

<sup>122</sup> TOURAINE, Alain. ¿Podremos vivir juntos?. México D.F.: Fondo de la Cultura Económica. 2006. p. 241

#### 3.4.4. Robert Dahl y la Poliarquía

Este politólogo estadounidense es uno de los más respetados teóricos de la democracia y él mismo se ubica en la tendencia que aboga por partidos fuertes, que logran interceder por los reclamos y necesidades de los ciudadanos que se reúnen en torno a ellos, para que sus representantes elegidos puedan desarrollar políticas tendientes a resolver los retos que la ciudadanía les impone. En este aparte solo se comentará lo correspondiente a la “*poliarquía*”, ya que tendrá gran relevancia para el desarrollo de las categorías del proyecto.

En épocas en las que la democracia tenía más contradictores que defensores, Robert Dahl y Charles Lindblom creían en su momento que la democracia, como la pensaban los griegos, no tiene nada de parecido con la que se practica en las sociedades contemporáneas; por esta razón, propusieron el concepto “Poliarquía”, para denotar el entramado de instituciones que debían formar lo que conocemos como democracia representativa moderna, es decir, “una compleja combinación de elementos democráticos, de jerarquía, de contratación en una estructura política de tipo representativo muy distinta de cualquier otra conocida antes del siglo XIX y antes de la moderna democracia republicana”<sup>123</sup>.

Las instituciones y derechos que se requieren en un régimen poliárquico, las va a exponer en su obra “la Poliarquía”, en la cual va a demostrar las condiciones y las clasificaciones de formas de gobierno que se generan por la presencia o ausencia de éstos.

El autor afirma que en un régimen democrático los ciudadanos deben tener igualdad de oportunidades sin discriminación para:

“1. Formular sus preferencias.

---

<sup>123</sup> BOSETTI, Giancarlo y DAHL, Robert. Entrevista Sobre el Pluralismo. Traducción Guillermo Piro. México D.F.: Fondo de la Cultura Económica. 2003. p. 23.

2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente.
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias”<sup>124</sup>

Luego el autor proporciona un esquema en el cual se ahonda más en estos tres aspectos de la siguiente manera:

Cuadro 1.1: Algunos requisitos para que se dé la democracia entre un gran número de habitantes.

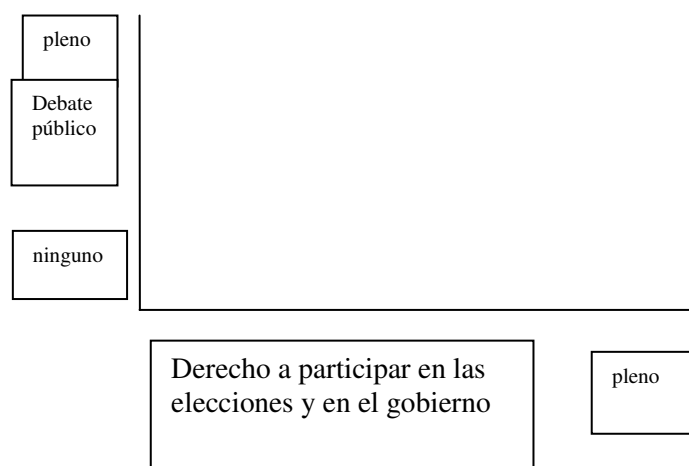
Para tener la oportunidad de:	Se requieren las siguientes garantías institucionales
I. Formular las preferencias:	1. Libertad de asociación
	2. Libertad de expresión
	3. Libertad de voto
	4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo
	5. Diversidad de fuentes de información
II. Manifestar las preferencias:	1. Libertad de asociación
	2. Libertad de expresión
	3. Libertad de voto
	4. Elegibilidad para la cosa pública
	5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo
	6. Diversidad de fuentes de información
	7. Elecciones libres e imparciales
III. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias	1. Libertad de asociación
	2. Libertad de expresión
	3. Libertad de voto
	4. Elegibilidad para el servicio público
	5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.

<sup>124</sup> DAHL, Robert A. Óp. Cit., 1989. p. 14.

	5a. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos
	6. Diversidad de fuentes de información
	7. Elecciones libres e imparciales
	8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias

Continúa Dahl, suponiendo que la democratización consta de dos dimensiones: el derecho a la participación y el debate público, y los representa de la siguiente manera:

Cuadro 1.2

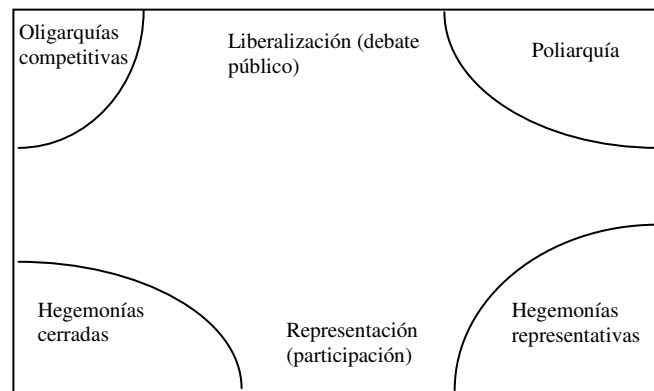


Con base en lo anterior, y teniendo en cuenta las dos variables cuales son participación en la elección y en el gobierno y, el debate y discusión de las ideas, explica el autor que un régimen que se encuentre más hacia el ángulo inferior izquierdo será menos democrático y se le denominará “Hegemonía cerrada”. Si el régimen da el paso hacia arriba, se hace más competitivo y podría suponer la liberación del régimen, entonces se le denomina “oligarquía competitiva”.

No obstante, si el régimen no sube al ángulo superior izquierdo sino que se desplaza hacia el ángulo inferior derecho, esto quiere decir que aunque no hay

debate público es un régimen que permite la elección de representantes y por tanto se le llamaría una “hegemonía representativa”.

La democracia plena se encuentra en el ángulo superior derecho. Dahl no cree que pueda llegarse a dar con plenitud un régimen de tal forma, pero entre más cercano esté, se le denomina “poliarquía” o “régimen poliárquico”. Entonces, para comprender el término poliarquía Dahl afirma “supone regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público”<sup>125</sup>



La importancia de esta secuencia como se puede evidenciar, es que puede, desde criterios bastante definidos y concretos, evaluar que tan democrático (poliárquico) es el régimen que se pretenda presentar como una democracia representativa moderna. Por lo demás, su obra es bastante extensa y toca prácticamente todos los aspectos relacionados con la democracia, como por ejemplo, la economía, la globalización, análisis conceptuales, cultura democrática, análisis comparado, etc.

### 3.4.5 Críticas al modelo representativo de la democracia

En la actualidad, prescindir de la democracia representativa en los Estados modernos es prácticamente imposible, aún más, con la importancia que tiene la

<sup>125</sup> DAHL. Óp. Cit., 1989. p. 18.



esfera social y privada en el sujeto moderno y el aumento de la sociedad de consumo, y de los medios masivos de comunicación, tales como el internet, la comunicación móvil, la radio, la televisión, revistas y periódicos. Se hace también urgente la implementación de un modelo representativo para las esferas supranacionales como son las organizaciones bilaterales o multilaterales cuyas políticas y decisiones afectan a miles de millones de personas directamente.

A pesar de la necesidad de este modelo, es inevitable que deba enfrentarse a serias críticas por no corresponder a un proceso que beneficie la universalidad de sujetos que implican el gobierno democrático<sup>126</sup> sino, por el contrario, que está pensado como organización de competencia entre élites que, por regla general, son producto del capitalismo en sus diferentes manifestaciones y con claras reglas de protección hacia las clases medias y altas. Algunas de las críticas más recurrentes a este modelo son las siguientes:

- Ausencia de espacios y recursos para la deliberación por parte de los ciudadanos.
- manipulación electoral e ideas falsas sobre la libre elección.
- Ciudadanía excluida, o sin libertades reales y efectivas para ejercer sin presiones el derecho al voto consciente.
- Corrupción en las diferentes esferas del sector público que desdibujan las votaciones conscientes.
- Poca credibilidad en el sistema democrático y del Estado por parte de la ciudadanía y deslegitimación de la democracia.
- Es un modelo elitista en tanto que un aspirante a un cargo representativo del Estado debe invertir grandes sumas de dinero o hacer parte de la élite

---

<sup>126</sup> David Held afirma: "Incluso los críticos contemporáneos de las democracias modernas tienden a compartir este supuesto; siguiendo la historia de la democracia tal como habitualmente se relata, han concebido al problema de la accountability política como, ante todo, un problema nacional. Sostienen que las estructuras representativas no son lo suficientemente responsables ante sus ciudadanos; y, al discutir las distintas formas de la democracia directa, o al reivindicar la permanente relevancia del republicanismo, ponen el acento en la necesidad de lograr que el proceso político sea más transparente e inteligente, más abierto y receptivo a los heterogéneos deseos y necesidades del "pueblo". Óp. Cit., 1997, p. 38. Véase también a: DURANGO. Óp. Cit., p. 136; BACHRACH. Óp. Cit., p. 153 y 154; GARGARELLA. Óp. Cit., p. 47 – 48.

del grupo o partido político que lo avala, es decir, no todos tienen igualdad de condiciones para aspirar a ejercer su derecho político de ser elegido.

- Ausencia de responsabilidad jurídica frente al incumplimiento de las promesas realizadas para ser elegido.
- En gran parte de los teóricos se encuentra una postura pesimista de las capacidades del ciudadano para enfrentar debates complejos.
- El problema vedado de la falta de consentimiento en el ejercicio del derecho al voto que invalidaría el sufragio como acto jurídico vinculante.

## 4. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Tras la imposibilidad de implementar la democracia directa y la crisis del principio de representación en la segunda mitad de siglo XX, algunos teóricos optaron por defender un modelo distinto denominado democracia participativa, que propende subsanar el sistema representativo adicionándole mecanismos de participación democrática.

Evidentemente la democracia representativa como modelo comenzó a fallar en el momento en que el voto se universalizó, puesto que la finalidad homogeneizadora del Estado de Derecho en su máxima expresión – la norma – tuvo el inconveniente de la exclusión e injusticias evidentes en contra de los grupos que no lograban tener representación en las ramas del poder público; en especial los grupos de izquierda que buscaban tendencias garantistas de derechos sociales<sup>127</sup>.

Otros aspectos importantes que dieron paso a la democracia participativa fueron la incapacidad de movilización de la ciudadanía para la defensa de sus derechos, debido a la represión oficial, partidos fuertes pero sin adhesión a sus bases y la constante sospecha de la toma de decisiones a puerta cerrada sin ninguna señal de legitimidad. Situaciones políticas que, entremezcladas con los hechos sociales relevantes de interés nacional e incluso mundial, generaron el retorno a una idea que no era novedosa: la participación ciudadana en la toma de decisiones que les afectaban directamente.

---

<sup>127</sup> Una de las consecuencias de la no representación de los intereses de grupos significativos de ciudadanos es la acogida de las teorías marxistas – leninistas. Como un ejemplo véase: PATAQUIVA GARCÍA, Germán Nicolás. Las FARC, Su Origen y Evolución. UNISCI Discussion Papers. enero – Sin mes de 2009. No 19, [citado mayo 20 de 2012] p. 156 y ss] disponible en internet:

<https://docs.google.com/viewer?url=http://www.redalyc.org/redalyc/pdf/767/76711407010.pdf&embedded=true>. Véase JURSIH DURÁN, Mario. La Nueva Constitución y la Participación. En: Colombia una Democracia en Construcción. Bogotá: Corporación S.O.S. Colombia – Viva la Ciudadanía. 1992. p. 49 y ss.

## 4.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DECISIONISTA

Los antecedentes se encuentran en la década de 1960, tiempo en el cual teóricos influenciados por el socialismo y los movimientos sociales pacifistas, ecologistas, etc., pretendían una democracia de asambleismo, llevada de lo local a lo nacional y cuyo propósito era el autogobierno y el mayor acercamiento posible de la voz popular a las decisiones gubernamentales<sup>128</sup>.

En esta primera etapa de la democracia participativa, entre las décadas de 1960 y 1970, se desarrolla un concepto de participación de tipo cuantitativa, es decir, una participación de porcentajes y números en los procesos de participación. Va a tener como principal fundamento las reflexiones en torno a los mecanismos de participación directa como son: revocatoria del mandato, la consulta popular, el plebiscito, el referendo, la iniciativa popular, el cabildo abierto, entre otros; con participación cuantitativa se buscaba corregir en altos índices la ilegitimidad de la democracia representativa y, por esto, también va a ser conocida como democracia refrendaria<sup>129</sup>.

La utilización eficaz de los mecanismos de participación directa fue posible gracias a la cercanía de distancia y tiempo que las Naciones – Estado comenzaban a tener gracias a transportes y vías más rápidas, así como la utilización de la radio y la prensa escrita actualizada y editada en tiempo de horas, todo esto para los desplazamientos que implicaban las jornadas y campañas electorales y el

---

<sup>128</sup> MARTI, Jose Luis. La republica deliberativa. Una teoría de la democracia. Madrid: Marcial Pons. 2006. p. 300

<sup>129</sup> Debe tenerse en cuenta que la implementación de los mecanismos de participación directa en la segunda mitad de siglo XX no era un tema novedoso; en la América colonial se utilizaron de forma consuetudinaria, siendo famoso el Cabildo Abierto de 1810. Véase: MEJÍA QUINTANA, Oscar y BLANCO BLANCO, Jaqueline. Democracia y Filosofía de la Historia en América Latina. Bogotá: Universidad Libre y Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez LTDA. 2005. p. 44. Véase también la descripción de Kelsen sobre la importancia del referéndum constitucional, el plebiscito y la iniciativa popular en las constituciones de su época como una forma de solucionar el problema de falta de legitimidad de los parlamentos europeos en la década de 1920. KELSEN. Óp. Cit., p. 64- 66 En Colombia se utilizó el Plebiscito en 1957 como forma de solucionar el problema de la violencia de partidos y terminar con la dictadura del General Rojas Pinilla.

intercambio de información entre élites políticas y ciudadano, que en otrora era cuestión de semanas e incluso meses.

Los mecanismos de participación directa tienen como característica que generan poca absorción de la esfera de lo social y privada del ciudadano. Se limita a que la persona debe depositar un voto afirmando o negando algún asunto, por ejemplo, en una revocatoria de mandato, debe decidir si el Alcalde debe o no continuar desempeñando esas funciones públicas; en un referendo, debe aprobar o improbar una norma. Es por esto que al modelo de democracia que mezcla el principio de representación con los mecanismos de democracia directa se le denomina en este trabajo *democracia participativa decisionista*: el ciudadano vota (decide) *sí o no* alguna cosa<sup>130</sup>.

Aunque es un producto endilgado a la Nueva Izquierda norteamericana, como todo modelo democrático que intentase activar el papel del ciudadano en la esfera de lo público en plena época de macartización de la política, la democracia participativa fue tildada de populista y socialista, en tanto generaba emancipación social de jerarquías preestablecidas en un sistema cada vez más excluyente y vertical. Los opositores al modelo participativo, generalmente de grupos políticos consolidados y con burocracias estables en el tiempo, podían ver en estas nuevas facultades ciudadanas – ampliación de derechos políticos – una arremetida considerable en el mantenimiento de sus privilegios.

En la actualidad, los requerimientos principales para el desarrollo de una democracia participativa decisionista son:

- Soberanía popular o mixta
- Existencia de partidos y movimientos políticos
- Existencia de organizaciones cívicas, comunitarias y gremiales.

---

<sup>130</sup> Tres razones importantes para implementar estos mecanismos de participación ciudadana eran las siguientes: 1. acercar al ciudadano a la política; 2. generar responsabilidad jurídica y política en los representantes y; 3. la autodeterminación de los gobernados. HELD. Óp. Cit., 2000. p. 303.

- Garantía de derechos en cuanto a: 1. Formular las preferencias; 2. Manifestar Preferencias; 3. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias<sup>131</sup>.
- Órganos electorales que hagan imparciales las jornadas electorales.
- Plataforma constitucional y legal que contenga carta de derechos, mecanismos y procedimientos para la defensa de los derechos electorales.
- Mecanismos de participación directa.

## 4.2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DELIBERATIVA

Entre los críticos del modelo participativo directo de la democracia se encontraban teóricos de la democracia que, aunque abogando por la participación ciudadana en la esfera pública, se distanciaban de los mecanismos de participación decisionistas porque no generaban disposiciones responsables; esto se debió a que los defensores de los mecanismos de participación directa se dedicaron a demostrar la importancia de abrir espacios participativos cívicos, sindicales, juveniles, comunitarias, etc., pero poco fundamentaron la forma en que el ciudadano se iba a desprender del autointerés o incluso cómo esos mecanismos generaban toma de decisiones responsables a sabiendas de su falta de deliberación y voto conciente<sup>132</sup>.

Para el año de 1980 fue acuñado el término *democracia deliberativa*<sup>133</sup> para significar una nueva forma de democracia<sup>134</sup> en la que, con ayuda del intercambio

---

<sup>131</sup> DAHL. Óp. Cit., 1989. p. 14.

<sup>132</sup> "Si un simple voto de un público masivo después de las noticias de la noche fuera el único requisito para una nueva legislación, habría pocos impedimentos para la tiranía de la mayoría una vez que el público hubiese sido estimulado. FISHKIN. Óp. Cit., p. 46 y 47. Véase también: HELD. Óp. Cit., 2000. p. 332 y ss.

<sup>133</sup> MARTÍ. Óp. Cit., p. 14.

<sup>134</sup> Debe aclararse que una república deliberativa o un modelo de democracia deliberativa no se asume en este trabajo como modelo a tener en cuenta porque bien puede afirmarse que la democracia directa se practicó en la antigua Grecia; la democracia representativa se viene consolidando hace mas de 200 años y la democracia participativa en su vertiente decisionista y deliberativa durante los últimos 50 años, pero una república deliberativa es asumida como una utopía incluso por los que la defienden; en otras palabras no existe, y probablemente no existirá en mucho tiempo una república deliberativa en la sociedad moderna.

de información y mecanismos participativos que permitieran la deliberación de los ciudadanos, se pudiese generar una mejor decisión en contra – posición de las decisiones tomadas en los mecanismos de participación directa.

Subyace así la idea de democracia cualitativa a través de una forma de gobierno que mezcla el principio de representación con mecanismos de participación deliberativa, bajo principios de la teoría de la argumentación y la comunicación<sup>135</sup>. A través del debate y la discusión, el pueblo, la economía y la sociedad civil generan consenso y decisiones mejor sustentadas y garantistas<sup>136</sup>. En otras palabras, aunque la participación es importante, no interesan tanto el número de votos y el censo electoral como ocurre con la democracia participativa decisionista, sino que la gran preocupación ronda por el intercambio de información, el debate generado a partir de éste y como consecuencia la toma de mejor decisión<sup>137</sup>.

Para James Fearon, deliberar o discutir antes de proceder a tomar la decisión política tiene beneficios evidentes, directamente proporcionales a la calidad de la votación; para este autor si se debate antes de votar se puede:

1. Revelar información privada
2. Disminuir o superar el efecto de la racionalidad limitada
3. Forzar o alentar un modo determinado de justificar demandas o reclamos
4. Favorecer una elección definitiva, legítima a los ojos del grupo, para contribuir a la solidaridad grupal o a mejorar la probable implementación de la decisión.
5. Mejorar las cualidades morales o intelectuales de los participantes

---

<sup>135</sup> Entre los más importantes exponentes de este modelo democrático que se fundamenta en “la razón” y “la comunicación” se encuentran Jon Elster, Jürgen Habermas, Joshua Cohen, Carl Sustein, entre otros.

<sup>136</sup> Véanse los comentarios de Robert Dahl a propósito de los focus de James Fishkin: BOSETTI y DAHL. Óp. Cit., p. 163.

<sup>137</sup> Aunque es una cuestión de denominación, tanto la deliberación quedaría subsumida por la participación, como la participación subsumida por la deliberación en una relación de necesidad y complementariedad.

## 6. Hacer “lo correcto” independientemente de las consecuencias del debate<sup>138</sup>

Así mismo, J. Fishkin demostró a través de un experimento que los ciudadanos tienden a cambiar sus intenciones de voto iniciales, luego de que se les proporciona el espacio para la deliberación directamente con los candidatos aspirantes<sup>139</sup>.

Desde la década de los años 80, se vienen presentando experimentos democráticos generando mecanismos alternativos de democracia que permiten la deliberación; algunos ejemplos de estos son el presupuesto participativo, que en el caso de Porto Alegre (Brasil), fue considerado en el 2004 por la ONU como una de las 42 mejores innovaciones de gobernanza en el mundo<sup>140</sup>, la Consulta Previa que se estipula en el convenio 169 de 1989 de la OIT, las rendiciones de cuentas, las veedurías ciudadanas, entre otros<sup>141</sup>.

Para los que defienden la propuesta de la democracia deliberativa es indispensable la interlocución entre el Estado y la ciudadanía; un ejemplo claro de

---

<sup>138</sup> FEARON, James. La deliberación como discusión. En: La democracia deliberativa. Jon Elser (comp). Madrid. Barcelona: Editorial Gedisa. 1998. p. 66

<sup>139</sup> BOSETTI y DAHL. Óp. Cit., p. 140 y ss.

<sup>140</sup> Véase el Presupuesto Participativo (PP) de Porto Alegre (Brasil) como un ejemplo exitoso de democracia deliberativa el cual, a pesar del pesimismo de sus dirigentes en el entendido de ser “[...] una concepción romántica de la participación popular y estaba destinada a fracasar [...]”. DE SOUSA SANTOS, Boaventura. Democracia y Participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre. Bogotá: Editorial publicaciones ILSA. 2005. p. 62. Termina con los años y las experiencias, por cumplir en gran medida las aspiraciones y promesas a todos. Véase RENDÓN CORONA, Armando. Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. Revista Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial. Vol 1 No 004 [Citado 29 de mayo de 2012] p. 30 y ss [En Línea] disponible en Internet: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=72610402>> Véase una mirada comparada del PP en: GOLDFRANK, Benjamín. Los Procesos de “Presupuesto Participativo” en América Latina: Éxito, Fracaso y Cambio. Revista de Ciencia Política. Vol. 26 No. 002. [Citado 29 de mayo de 2012] p 3 – 28 [En línea] Disponible en Internet: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32426201>>

<sup>141</sup> Jose Luis Martí enuncia y describe los siguientes mecanismos: A) Consejos Ciudadanos, B) Deliberative Polls, C) Deliberation Day, D) Foros Deliberativos de Asociaciones, E, Presupuesto Participativo. MARTÍ. Óp. Cit., p. 310 – 312. Véase también: HELD. Óp. Cit., 2000. Pág. 359 “la democracia deliberativa se destaca en cierto modo porque representa un cuerpo teórico que sólo tiene unos veinte años y por tanto, se representa mejor como un programa de investigación y debate”.



ésta es la acción pública de inconstitucionalidad en la que Durango se refiere de la siguiente manera:

A ello apunta, la idea de la posibilidad comunicativa como fundamento de lo que se ha denominado “democracia constitucional deliberativa”. Esta relación es fundamental para garantizar que las normas aprobadas por el legislador, cuenten con un amplio margen de deliberación y participación de todos los posibles afectados con la norma, y por consiguiente, se fortalece así la participación política en el sistema, tanto democrático como jurídico<sup>142</sup>.

Además de esto, la discusión o debate, según Nino:

En una discusión los propios participantes son los que formulan las preguntas, expresan sus intereses y tratan de justificarlos frente a los otros. Una discusión no es una mera suma de reflexiones individuales que operan en forma aislada, sino que es un proceso colectivo en el cual la posición de cada participante se vuelve cada vez más focalizada como consecuencia de reaccionar a los argumentos de los otros. La reflexión de cada uno se ve así enriquecida por las de los demás<sup>143</sup>.

En la actualidad, los requerimientos principales para el desarrollo de una democracia participativa deliberativa son:

- Soberanía popular o mixta
- Existencia de partidos y movimientos políticos
- Existencia de organizaciones cívicas, comunitarias y gremiales.
- Garantías de derechos en cuanto a: 1. Formular las preferencias; 2. Manifiestar Preferencias; 3. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias<sup>144</sup>.
- Órganos electorales que hagan imparciales las jornadas electorales.

---

<sup>142</sup> DURANGO. Óp. Cit., p. 124.

<sup>143</sup> NINO. Óp. Cit., p. 210.

<sup>144</sup> Cfr. DAHL. Óp. Cit., 1989. p. 14.

- Plataforma constitucional y legal que contenga carta de derechos, mecanismos y procedimientos para la defensa de los derechos electorales.
- Mecanismos de participación deliberativa.

### **4.3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA ¿DOS MODELOS?**

La democracia participativa de los años 90, bien en su modalidad decisionista o deliberativa, ha tenido la compleja tarea de definirse como instrumento o como derecho en sí misma que emerge del sujeto político<sup>145</sup>. Dado que puede utilizarse el término democracia participativa a dos modelos procedimentalmente distintos, la confusión de términos, esto es, que la democracia participativa es la mezcla de representación más participación (sin diferenciar los mecanismos) conlleva a un problema de razones de Estado con consecuencias terribles para la misma democracia.

A finales del siglo XX y principios del XXI, hubo un incremento en la utilización de mecanismos de participación decisionista gracias a la tecnología, las telecomunicaciones y la crisis de legitimidad de las democracias representativas<sup>146</sup>. Entre sus mejores defensores se encuentran los Presidentes o Jefes del Ejecutivo, quienes aprovechan el momento de crisis del Legislativo – máximo ente representativo del Estado –, para acudir a las masas y legitimar sus políticas de Estado por medio de Asambleas Constituyentes, referendos y plebiscitos.

La historia ha sido implacable para determinar el grado de instrumentalidad de la implementación de los mecanismos de participación directa, en el sentido de que las mayorías satisfacen sus necesidades a costa de las minorías; estos

---

<sup>145</sup> ALGUACIL GOMEZ, Julio. Los Desafíos del Nuevo Poder Local: La participación estrategia relacional en el gobierno local. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Vol. 4, No 012, 2005 [citado el 28 de marzo de 2011]. Disponible en Internet: <http://www.revistapolis.cl/12/algua.htm>

<sup>146</sup> FISHKIN. Óp. Cit., p. 65 y ss. Véase también: ACUÑA, Fabián y GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco. La Política de los Referendos en los Países Andinos: apelación al pueblo y democracia. Revista análisis político. Bogotá: Núm. 69. p. 21 – 37. 2009.

procedimientos no tienen la suficiente deliberación, finalmente terminan siendo decisiones de los vencedores sobre los vencidos, con medidas autocráticas respaldadas por las bases populares o una sólida estructura burocrática y la coadyuvancia de los medios de comunicación masivos<sup>147</sup>.

No obstante debe reconocerse que la tendencia participativa por la que se ha girado en los países democráticos a pesar de las ambivalencias e intereses progubernamentales ha mostrado resultados de gran impacto jurídico y político.

En lo que tiene que ver con los cambios políticos se encuentra un incremento en la participación ciudadana en relación con la elección de los representantes a nivel local; esto muestra una concepción menos escéptica o pesimista de las capacidades que tienen los ciudadanos para tomar decisiones en la esfera pública que afecten sus vidas directamente.

Así mismo, la teoría jurídica y la teoría política de la segunda mitad del siglo XX que adopta la forma de gobierno democrática, ha estructurado instituciones o recursos jurídicos importantes en la defensa de los derechos fundamentales, sociales y ambientales a nivel global. Un giro del modelo democrático de tal magnitud alteró considerablemente el concepto de ciudadano y de los espacios ciudadanos desde el Estado y los particulares, fortaleciéndose así los mecanismos jurídicos de acceso a la administración y la justicia; algunos ejemplos son: las acciones de amparo o de tutela, derechos de petición y acciones de constitucionalidad que protegen los derechos fundamentales por medio de procesos rápidos y efectivos.

---

<sup>147</sup> Véase a ACUÑA, Fabián y GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco, en este trabajo demuestran como los jefes del ejecutivo de América del sur hicieron uso de mecanismos de participación directa con aval de la mayoría de ciudadanos y con la oposición generalmente del Congreso de la República. Los resultados fueron la aprobación de asambleas constituyentes que decidieron sobre la Carta de derechos y la organización del Estado y la facultad de reelección de los presidentes. Véase también a Fernández Santillán, quien describe como la política y la economía desplazaron a la sociedad civil en la toma de decisiones en gran parte debido a la influencia y poder de los medios de comunicación. El reto de la democracia deliberativa es conectar a los tres actores a través de la comunicación y los procesos participativos. FERNANDEZ SANTILLÁN, Santillán. Democracia Deliberativa y Gestión Pública. En: Espacios públicos Vol 9 No 17. p. 46.

Los doctrinantes se encuentran inmersos en profundos desacuerdos por la misma naturaleza de los asuntos tratados, el caso de la democracia y el constitucionalismo es un claro ejemplo de ello y aunque la Constitución es un orientador del debate, ésta no siempre puede clarificarlo todo. Este trabajo se enfoca dentro de aquella tendencia que sostiene que el constitucionalismo no es un sistema antidemocrático sino que por el contrario, refuerza las ideas democráticas<sup>148</sup>, pero que tampoco es una ciencia realizada, debe también ser replanteada y reinterpretada con el paso del tiempo y las necesidades sociales cada vez más mutantes y apremiantes.

---

<sup>148</sup> HOLMES. Óp. Cit., p. 219.

## V. DISEÑO METODOLÓGICO

### V.I. METODOLOGÍA

El trabajo de investigación se realizó con una metodología cualitativa histórico – hermenéutica.

En el Estado del Arte realizado, se encuentra que la democracia participativa en la Constituyente de 1991 no ha sido analizada histórica ni científicamente, por el contrario, los estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente han sido elaborados mezclando temas de órdenes políticos, económicos, sociales, etc., y producto de la generalización, conclusiones que abordan los lugares comunes y críticas e interpretaciones poco novedosas.

Esta investigación tuvo como propósito profundizar en la discusión del modelo democrático participativo en la Asamblea Nacional Constituyente, pero aún delimitando de esta forma el tema, por el volumen del material objeto de estudio, se ha hecho evidente que no podrá ser una investigación que dé cuenta del “todo” objetivo, sino una interpretación al problema y un aporte, que permita generar más investigaciones sobre el mismo objeto de investigación. Así, se encontrarán en este trabajo herramientas teóricas y de documentación histórica que permitirán sin duda avanzar en el conocimiento y generar, con trabajos posteriores, argumentos suficientes para *democratizar la democracia* en Colombia a partir de la Constitución como norma exigible.

#### **V.I.I. La investigación cualitativa con enfoque hermenéutico:**

El modelo de investigación cualitativo es una opción de inmensa ayuda en la presente investigación, pues parte de la oposición a las ciencias naturales como un cúmulo de conocimiento exacto y objetivo.

El objeto de estudio del presente trabajo, está inmerso en este complejo devenir de las cosas del mundo; la democracia participativa y las pretensiones interpretativas que emergen del desarrollo constitucional es un ejemplo claro de lo que una investigación de corte positiva cuantitativa no aceptaría.

La investigación cualitativa por el contrario pretende adentrarse en el estudio de los sentidos y significados para comprender el mundo, las realidades que se sumergen en todo tipo de aconteceres externos e internos de los individuos, de las categorías que los hacen humanos, pensantes, sensibles, deliberantes tanto en el espacio como en sus momentos históricos.

Precisamente debido a las pretensiones de esta investigación, se adoptó como método el enfoque histórico – hermenéutico, porque permitía a través de sus fases la construcción de interpretaciones sobre el objeto de estudio que superaban visiones netamente descriptivas, para otorgarle contenidos y reflexiones que contribuyeran al engranaje del sistema político normativo suscrito en 1991.

## **V.II. ETAPAS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **PRIMERA FASE: DESCRIPTIVA**

En este apartado de la investigación se realizó una caracterización de los modelos democráticos en la Colombia del siglo XX, partiendo del modelo radical de representación política de la Constitución de 1886 hasta los hechos finales de la década de 1980, que dieron lugar al discurso de la democracia participativa como solución a la crisis constitucional.

### **SEGUNDA FASE: INTERPRETATIVA**

Conforme a los modelos de democracia representativa, participativa decisionista y participativa deliberativa, se interpretan las posturas que los constituyentes de

1991 adoptaron para la redacción final de la Constitución en los proyectos de reforma de la Constitución.

### **TERCERA FASE: CONSTRUCCIÓN DE SENTIDO**

Con base en el marco teórico y el producto de las fases anteriores, pueden obtenerse elementos jurídico – políticos que permitan comprender el modelo de democracia participativa que se determinó en redacción final de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, y que permitan repensar el panorama democrático desde lo jurídico y lo político, en el sentido de profundizar mucho más en la concepción del principio participativo, los mecanismos de participación y la conexión gobernante – gobernado.

### **V.III. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN**

**Técnicas para análisis de la información:** En la investigación se utilizó el análisis de contenido el cual es definido en sentido amplio por Andréu Abela como:

Una técnica de interpretación de textos, ya sean escritos, grabados, pintados, filmados..., u otra forma diferente donde puedan existir toda clase de registros de datos, transcripciones de entrevistas, discursos, protocolos de observación, documentos, videos,... el denominador común de todos estos materiales es su capacidad para albergar un contenido que leído e interpretado adecuadamente nos abre las puertas al conocimiento de diversos aspectos y fenómenos de la vida social.<sup>149</sup>

Es por esto que esta herramienta tiene como fin “hacer inferencias válidas y confiables de datos con respecto a su contexto”<sup>150</sup>. El análisis de contenido es una técnica que puede utilizarse en la investigación cualitativa en tanto busca

---

<sup>149</sup> ANDRÉU ABELA, Jaime. Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada. Centro de Estudios Andaluces. pp. 2. Disponible en Internet: <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>

<sup>150</sup> HERNANDEZ SAMPIERI, Roberto, FERNANDEZ – COLLADO, Carlos y BAPTISTA LUCIO, Pilar. Metodología de la Investigación. 4ed. McGrawHill. Mexico D.F. 2006. pp. 356 y ss.

inferencias de un lenguaje simbólico o mensaje de datos “diferentes a aquellos fenómenos que son directamente observables”<sup>151</sup>. Dado el enfoque hermenéutico de esta investigación, se tuvo como intención del análisis: a) la descripción de tendencias; b) develar diferencias o comparar mensajes; c) identificar intensiones, apelaciones y características y; d) revelar intereses de los contenidos analizados.

En ese sentido tanto en documentación teórica como histórica, y a través de los instrumentos de recolección de información, se estudiaron las tres categorías principales halladas en el marco teórico: democracia representativa, democracia participativa decisionista y democracia participativa deliberativa.

El objeto del análisis, en primer lugar, fue confrontado en los documentos descriptivos de los procesos jurídicos y políticos de los años de vigencia de la Constitución de 1886; en segundo lugar, en las reflexiones teóricas, jurídicas, políticas y de opinión en el tiempo en que se propuso la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 y, en tercer lugar, en las gacetas constitucionales especialmente en lo relacionado con los proyectos de reforma presentados por los constituyentes.

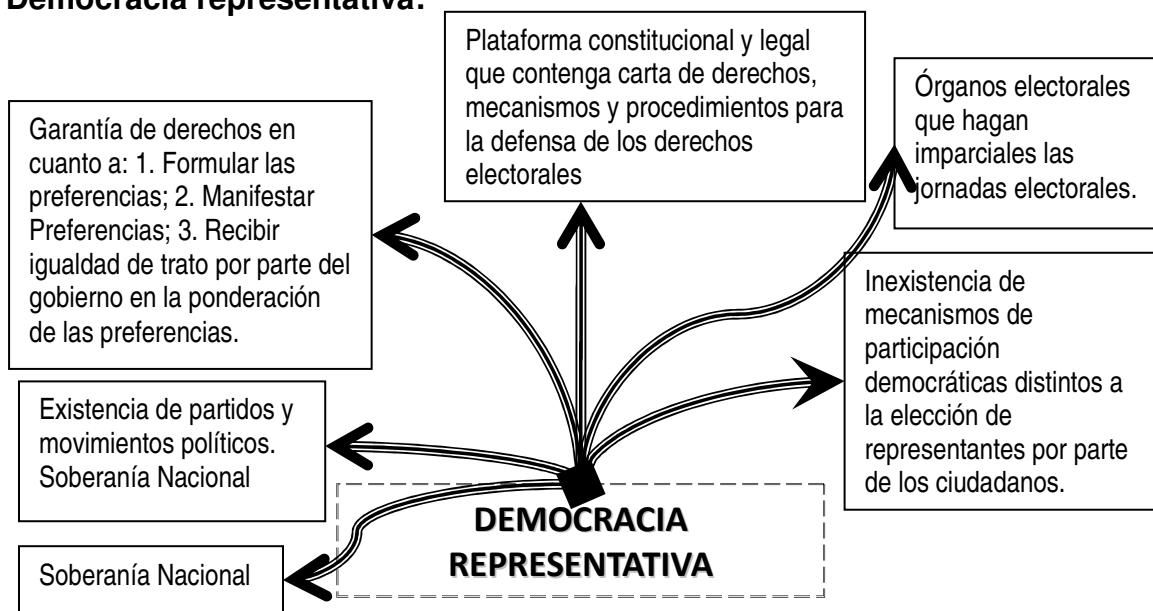
El árbol de tendencias se organizó caracterizando elementos constitutivos de cada categoría de la siguiente manera:

---

<sup>151</sup> ANDRÉU ABELA, Jaime. Op. Cit. pp 3.



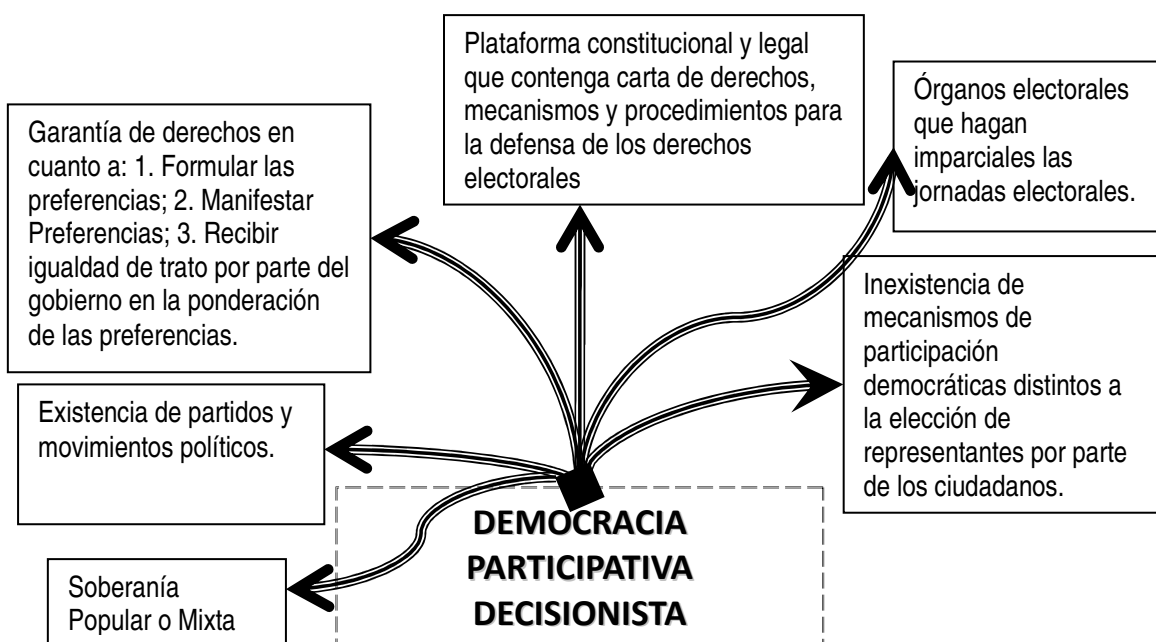
## Democracia representativa:



- Existencia de partidos y movimientos políticos.
- Soberanía Nacional
- Garantía de derechos en cuanto a: 1. Formular las preferencias; 2. Manifestar Preferencias; 3. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias<sup>152</sup>.
- Órganos electorales que hagan imparciales las jornadas electorales.
- Plataforma constitucional y legal que contenga carta de derechos, mecanismos y procedimientos para la defensa de los derechos electorales.
- Inexistencia de mecanismos de participación democráticas distintos a la elección de representantes por parte de los ciudadanos.

<sup>152</sup> DAHL. Óp. Cit., 1989. p. 14

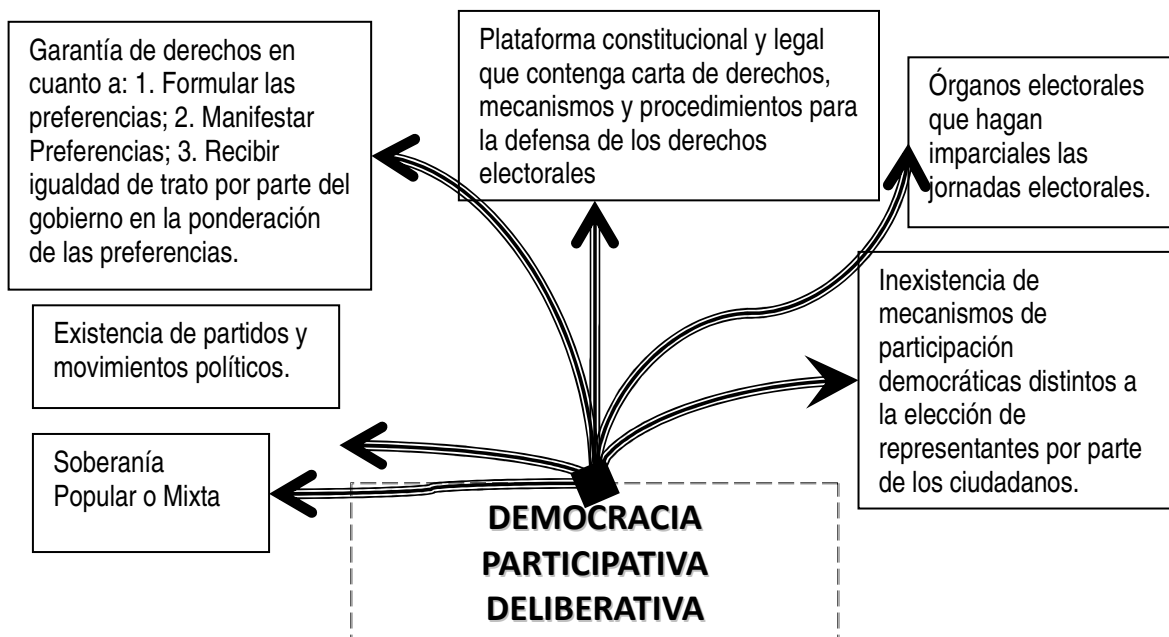
## Democracia participativa decisionista:



- Soberanía popular o mixta
- Existencia de partidos y movimientos políticos
- Existencia de organizaciones cívicas, comunitarias y gremiales.
- Garantía de derechos en cuanto a: 1. Formular las preferencias; 2. Manifestar Preferencias; 3. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias<sup>153</sup>.
- Órganos electorales que hagan imparciales las jornadas electorales.
- Plataforma constitucional y legal que contenga carta de derechos, mecanismos y procedimientos para la defensa de los derechos electorales.
- Mecanismos de participación directa.

<sup>153</sup> DAHL. Óp. Cit., 1989. p. 14.

## Democracia participativa deliberativa:



- Soberanía popular o mixta
- Existencia de partidos y movimientos políticos
- Existencia de organizaciones cívicas, comunitarias y gremiales.
- Garantías de derechos en cuanto a: 1. Formular las preferencias; 2. Manifestar Preferencias; 3. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias<sup>154</sup>.
- Órganos electorales que hagan imparciales las jornadas electorales.
- Plataforma constitucional y legal que contenga carta de derechos, mecanismos y procedimientos para la defensa de los derechos electorales.
- Mecanismos de participación deliberativa.

**Instrumentos de recolección de la información:** El instrumento utilizado para realizar la sistematización y el análisis de la información fueron los resúmenes analíticos especializados o fichas técnicas, tanto para la elaboración del marco teórico como para cada uno de los capítulos desarrollados. Los resúmenes

<sup>154</sup> Cfr. DAHL. Óp. Cit., 1989. p. 14.

analíticos se sistematizaron por medio de las categorías, permitiendo un análisis de contenido más completo y crítico. A continuación el modelo de resumen analítico que se diligenció:

<b>TITULO</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>
<b>UBICACIÓN</b>
<b>CATEGORÍA Y TENDENCIAS</b>
<b>RESUMEN</b>
<b>COMENTARIOS CRÍTICOS</b>

## VI. CRONOGRAMA

<b>MESES</b>										
<b>ETAPAS</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
<b>Fase descriptiva</b>	■	■	■	■						
<b>Fase interpretativa</b>					■	■	■	■		
<b>Construcción de sentido</b>									■	■

Los meses se encuentran numerados desde el momento de aprobación del proyecto

# CAPITULO I

## Colombia en democracia representativa

Colombia en el siglo XX, desde la estructura formal, ha sido uno de los Estados más democráticos del mundo. Su estabilidad sólo fue puesta en entre dicho en dos oportunidades: 1. El “Quinquenio” del General Rafael Reyes Prieto y 2. La dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla. En los anteriores eventos las instituciones democráticas quedaron suspendidas o sujetas al arbitrio o voluntad de los detentadores del poder.

A pesar de los conflictos violentos, guerras civiles no declaradas e incluso ausencia en la presencialidad del Estado en algunos territorios, las instituciones democráticas se mantuvieron a nivel central, departamental y local. Se puede afirmar entonces, que la mayor parte de la historia del siglo XX en Colombia tuvo instituciones democráticas y la lucha política se dio siempre por ampliarlas y garantizar su permanencia.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1886, el modelo democrático que se implementó desde la Constitución es el “representativo”, razón por la cual la descripción histórica se realizará con base en la “*Poliarquía*” de Robert Dahl, teoría que permite de forma concreta y en línea de tiempo, rastrear las principales instituciones de la democracia en Colombia desde 1886 hasta 1990.

Algunas de las instituciones que se evidencian como más problemáticas es la universalización del voto, la apertura democrática a nuevos partidos políticos, acceso a la vida política de movimientos sociales, la libertad de expresión y, a su vez, la tolerancia y respeto en el debate político.

Una de las importantes conclusiones de este aparte de la investigación es evidenciar que la democracia participativa, específicamente los mecanismos de

participación ciudadana, no tuvieron frecuencia ni importancia a lo largo de la historia democrática en Colombia, hasta finales de la década de 1980 tan sólo fue un tema marginal y de conveniencia en torno a problemas muy específicos.

Precisamente, en este capítulo se pretende demostrar que la cultura política colombiana siempre giró en torno a instituciones representativas y que sólo finalizando la última década de vigencia de la Constitución de 1886, surgió en sectores sociales y políticos la necesidad de un discurso participativo de la democracia. Esto a lo que conllevó fue a un intempestivo, improvisado y entorpecido modelo de democracia participativa.

Lo anterior no sólo conlleva al cumplimiento del primer objetivo de la investigación, sino que además genera todo un marco histórico con el cual se puede reflexionar con pertinencia sobre el modelo democrático participativo que se implementó en la Constitución de 1991.

## **1.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1886**

### **1.1.1 Constitución de 1886 y la Democracia**

La Constitución de 1863 así como la Constitución de 1886, son producto de la historia de los vencedores sobre los vencidos. Siguiendo al tratadista Hernán Valencia Villa, la Constitución era el escenario de batalla, no sólo para luchar por los derechos, sino para realizar a través de la norma la idea del mejor gobierno, homogeneizando la organización social, política, jurídica, cultural y económica de toda la nación<sup>155</sup>. La idea de absolutismo racional y la pragmática pugna por el poder es la historia de la Constitución de 1886.

---

<sup>155</sup> La Constitución de 1863 fue producto del Alzamiento armado de los Generales Tomas Cipriano de Mosquera y José María Obando, cuya victoria facultó al partido liberal para la redacción y discusión de la Constitución, excluyendo la presencia de representación del partido conservador. En 1885, tras la batalla de La Humareda, el Presidente Rafael Núñez confirmó la caída de la Constitución de 1863 y procedió a conformar el Consejo Nacional Constituyente excluyendo representantes de los liberales vencidos. La Constitución de 1886 según Hernán Valencia Villa fue

A finales de la década de los años 70 del siglo XIX, Colombia se encontraba bajo las directrices de la Constitución más liberal que ha tenido el país a lo largo de su historia. Su organización se enmarcaba dentro de la concepción de República democrática, Estado federal, derechos absolutos, fuerte laicidad del Estado y Constitución rígida. A pesar de sus bondades, los constituyentes en su momento no incluyeron la herramienta del Estado de Sitio, lo que terminó por convertir el Estado Federado en un cultivo para las guerras entre Estados por la inexistencia de herramientas jurídicas que le permitieran al jefe del Ejecutivo de la Unión enfrentar semejantes conflictos<sup>156</sup>.

La radicalización de la política entre los partidos conservador y liberal, y la fuerte presión de la iglesia católica para recuperar sus privilegios, también motivaron una reactivación del conservatismo y la división del partido liberal que sobrellevó al fortalecimiento del movimiento político denominado la “Regeneración”.

La Regeneración fue un movimiento organizado alrededor del partido conservador, que tenía como objetivo volver a fundar la República y encausarla por los valores del orden y la religión católica<sup>157</sup>. Con estos objetivos claros, Rafael Nuñez y José Antonio Caro lideraron la redacción de la Constitución Nacional de 1886, de corte

---

la culminación del primer periodo de los ideales de Bolívar y Santander. Véase: VALENCIA VILLA, Hernando. *Cartas de Batalla: una crítica al constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Panamericana Editorial. 2010. p. 147. Véase también: LONDOÑO HOYOS, Álvaro. *Bosquejo de la Historia de Colombia*. Bogotá: San Martín Obregón. 2005; CACUA PRADA, Antonio. *Gobiernos Conservadores*. En: *Colombia en la Historia*. Tomo III. Villavicencio: Corporación Universitaria del Meta. 2007. p. 1525 – 1578; ORLANDO MELO, Jorge. *La Constitución de 1886*. En: *Nueva Historia de Colombia*. Tomo I. p. 43 – 64. Director Científico y Académico: Álvaro Tirado Mejía. Bogotá: Editorial Planeta. 1989.

<sup>156</sup> Para ampliar sobre la problemática del Orden Público y otras problemáticas de la Constitución de 1863 véase URIBE VARGAS, Diego. *Las Constituciones de Colombia*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica. 1977. p. 174 – 176. Véase OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Constitucionalismo Histórico*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional. 2002. p. 94. Véase también: Academia Patriótica Antonio Nariño. *Colombia en la Historia* Tomo III. Director: Antonio Caçua Prada. Villavicencio: Corporación Universitaria del Meta. 2007. p. 1493 - 1523.

<sup>157</sup> “La Regeneración es una restauración. No es una creación sino una reacción. Es un movimiento puramente reaccionario enderezado no sólo a desmantelar el Estado federal y su constitución radical, sino también a restaurar la estructura original del régimen construido por Bolívar: el edificio del centralismo, el presidencialismo, la religión oficial, el proteccionismo económico y el autoritarismo en materia de libertades públicas”. VALENCIA VILLA. *Op. Cit.*, p. 140.



conservador y con prebendas amplias a la religión oficial, como forma de solución a las consecuencias políticas y jurídicas que emergieron de la Constitución de Rionegro de 1863<sup>158</sup>. El retroceso democrático sin duda fue la pérdida de pluralismo político y la autonomía local y regional.

El sistema de gobierno implementado por la regeneración obedecía a la tradicional República centralizada y unitaria, con la tridivisión de poderes sugerida por Montesquieu<sup>159</sup>, presidencialista y con amplias facultades por parte del ejecutivo convirtiendo a este rama del poder en la más fuerte con el fin de impartir el “orden”, principal objetivo de la regeneración conservadora.

Se evidencia en el articulado una democracia restringida con el voto censitario, pero con una estructura de gran apego a la idea del principio de representación, en tanto los ciudadanos podían elegir por voto indirecto Presidente de la República, y Vicepresidente y, de forma directa, diputados a las Asambleas departamentales y Concejos municipales. La idea radical de democracia representativa obedece precisamente a estas dos situaciones: 1. Elección de cargos representativos más importantes y 2; ausencia de otros mecanismos de participación democrática distintos a la elección de representantes.

---

<sup>158</sup> La Constitución de 1886 no tuvo su origen en un espíritu democrático de modelo representativo sino en la restauración de un orden autoritario a partir de la fuerza y la violencia y sosteniéndose hasta la guerra civil de los 1000 días con la reiterada vulneración de los derechos de libertad a la oposición y límites al pluralismo político.

<sup>159</sup> Sobre las características de la Constitución de 1886 Malagón afirma una evidente influencia francesa con instituciones como “la soberanía nacional, noción esta que retoma de lo que se había estipulado en la Constitución de 1843, texto de ideología fuertemente conservadora [...] De igual manera se adoptaron conceptos como la primacía de la ley sobre la Constitución, la sujeción de los derechos humanos al texto legal, el centralismo político, la idea de la codificación, que sin duda alguna son derivadas del pensamiento galo”. No obstante continuando con su texto, afirma que la influencia administrativa y política no fue totalmente francesa como los teóricos colombianos han pretendido hacer ver sino que obedece a la influencia española con la recolonización intelectual desde principios de la década del 70 de siglo XIX y que cruzaba los ámbitos de la cultura (literatura y filología) así como la religión, modernización del ejército y voto censitario, entre otros aspectos que no solo caracterizaron la Constitución sino que le dieron eficacia para el cumplimiento de los objetivos de la Regeneración. MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro. La ciencia de la policía: una introducción histórica al derecho administrativo colombiano. Tesis doctoral. Madrid: universidad Complutense de Madrid. 2006. [En línea] Disponible en: <<http://www.ucm.es/BUCEM/tesis/cps/ucm-t29508.pdf>> Pág. 111 y ss. Sobre este punto también véase: Academia Patriótica Antonio Nariño. Op. Cit., p. 1526.

### 1.1.2 Las Principales Características del Modelo Democrático de 1886.

El momento histórico impide que se pueda hablar de democracia participativa, de modo que se tomará como referencia 7 elementos que debe contener por lo menos un gobierno para clasificarse como modelo democrático representativo.

### 1.1.3 Existencia de partidos y movimientos políticos.

La Constitución Nacional de 1886 no contenía un título, capítulo o artículo exclusivo sobre el derecho que tenían los ciudadanos a conformar partidos políticos y, aún más, a generar una normatividad que garantizara los derechos de la oposición. Los únicos derechos que parecieran relacionarse son la libertad de reunión o congregación pacífica y el derecho a formar compañías o asociaciones públicas o privadas<sup>160</sup>; pero paradójicamente, el artículo 47 dispuso: “Son prohibidas las juntas políticas populares de carácter permanente”.

A pesar de lo anterior, existían con más de cuatro décadas de tradición los partidos Conservador y Liberal<sup>161</sup>, un bipartidismo que congregaba la totalidad de los ciudadanos incluyendo poderosos terratenientes, influyentes intelectuales y los militares<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Nacional de Colombia del 5 de agosto de 1886. Artículos 46 y 47. p. 217. [En línea]. Disponible en internet: <[http://www.bdigital.unal.edu.co/224/2/346\\_-\\_17\\_Capi\\_16.pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/224/2/346_-_17_Capi_16.pdf)>

<sup>161</sup> El Partido Liberal fue creado por José Ezequiel Rojas Ramírez en 1848. Véase: LLANO IZASA, Rodrigo. Historia Resumida del Partido Liberal Colombiano. Bogotá: Partido Liberal Colombiano. Mayo de 2009. p. 19. [En línea] Disponible en el link alojado en la página de internet: <<http://www.partidoliberalcolombiano.info/formatos/libros/historiaresumidadelplc.pdf>>. Por su parte el Partido Conservador fue creado por Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro en el año de 1849. Véase: OSPINA RODRÍGUEZ, Mariano y CARO, José Eusebio. Programa del Partido Conservador. [En línea] 1849: disponible en el link alojado en la página de internet: <<http://somosconservadores.org/pcc/frontend.php/historia/post/id/125>>

<sup>162</sup> La Fuerza Armada de Colombia perdió su estatus de beligerancia política con la ley 72 de 1930 y años más tarde se confirmó con el acto Legislativo N° 1 de 1945. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 72 del 13 de diciembre de 1930. Voto del Ejército. [En línea]. Disponible en internet en: <[http://www.cntv.org.co/cntv\\_bop/basedoc/ley/1930/ley\\_0072\\_1930.html](http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/ley/1930/ley_0072_1930.html)> y el Acto Legislativo N° 1 de 1945: COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 1 del 6 de febrero de 1945. reformatorio de la Constitución Nacional. [En línea] Disponible en internet en: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13470>>

### **1.1.4 Soberanía Nacional**

El artículo 2 establecía la soberanía nacional en los siguientes términos: “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”<sup>163</sup>. La consecuencia evidente es que el fundamento del poder que emana de la autoridad ejecutiva, legislativa o judicial se fundamenta en la configuración de la ficción jurídica denominada “Estado”.

### **1.1.5 Garantías de derechos en cuanto a: 1. Formular las preferencias; 2. Manifestar Preferencias; 3. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias**<sup>164</sup>

La Carta de 1886 fue redactada para engrandecer la autoridad presidencial e instaurar el “orden”, por consiguiente era muy pobre en la proclamación de derechos y, sobre todo, era prácticamente nula en derechos políticos y de oposición. No obstante, Robert Dahl considera que entre las condiciones para que se pueda dar la democracia entre un gran número de habitantes se encuentran la garantía – oportunidad de ejercer – unos derechos de libertad personal y políticos sin los cuales no podría generarse una buena representación que se relacionan a continuación:

#### ***1.1.5.1 Formular las preferencias***

La formulación de las preferencias está orientada a las siguientes instituciones o derechos:

---

<sup>163</sup> CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Nacional de Colombia de 1886. Op. Cit., p. 207

<sup>164</sup> Este es un requerimiento de Robert Dahl en su texto “*La Poliarquía*”, aludiendo más a los derechos e instituciones que garantizar libertades individuales y políticas para la clasificación de regímenes que oscilen entre una “Hegemonía Cerrada” hasta la “Poliarquía”. En ese sentido debe interpretarse ésta descripción teniendo en cuenta las diferencias de tiempo y el avance en las luchas democráticas. Véase: DAHL. Poliarquía. Op. Cit., p. 14.

Derechos	Constitución de 1886
Libertad de asociación.	Inexistencia. No existe la libertad de asociación y tienen alguna relación con este derecho los artículos 46 y 47 pero son restringidos por el orden público y la autoridad eclesiástica.
Libertad de expresión.	Existe pero restringido. La libertad de expresión no está contenida en su literalidad. No obstante, el medio de expresión para la época era la prensa y este derecho sí está contenido en el artículo 42, pero restringido por el gobierno hasta que se reglamente por parte del Congreso <sup>165</sup> conforme al artículo K de las disposiciones transitorias.
Libertad de voto.	Existe pero restringido. Existencia del derecho de voto en el artículo 173. Se restringe por "Voto Censitario" <sup>166</sup> , y por el número y calidad de los representantes que se pueden elegir <sup>167</sup> .

<sup>165</sup> Art. 42. "La prensa es libre en tiempo de paz, pero responsable con arreglo a las leyes, cuando atente a la honra de las personas, al orden social o a la tranquilidad pública" CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1886. Op. Cit., p. 217. Disposiciones transitorias artículo K: "Mientras no se expida la ley de Imprenta, el Gobierno queda facultado para prevenir y reprimir los abusos de la prensa". *Ibíd.*, p. 258.

<sup>166</sup> Art. 173. "Los ciudadanos que sepan leer y escribir o tengan una renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos, votarán para electores y elegirán directamente representantes". *Ibíd.*, p. 249. Y son ciudadanos según el artículo 15: "los colombianos varones mayores de veintiún años que ejerzan profesión, arte u oficio, o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia". *Ibíd.*, p. 211.

<sup>167</sup> Según el artículo 172: "Todos los ciudadanos eligen directamente concejeros municipales y diputados a las asambleas departamentales". *Ibíd.*, p. 248. Y los electores que elijan los ciudadanos pueden según el artículo 174: "Los electores votarán para Presidente y Vicepresidente de la República". *Ibíd.*, p. 249. De esta forma: Presidente, Vicepresidente, Senadores y Altos Magistrados de la Rama Judicial son elegidos por voto indirecto o por autoridad delegada. Los ciudadanos eligen directamente Representantes, Diputados y Concejales.

Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo.	Inexistencia. Los opositores no tienen garantías consagradas en la Constitución.
Diversidad de fuentes de información.	Existe pero restringida. Restricción de prensa, libertad de conciencia e inexistencia de libertad de expresión.

### **1.1.5.2 Manifestar preferencias**

La Manifestación de las preferencias está orientada a las siguientes instituciones o derechos:

Derechos	Constitución de 1886
Libertad de asociación.	Ver cuadro anterior.
Libertad de expresión.	Ver cuadro anterior.
Libertad de Voto.	Ver cuadro anterior.
Elegibilidad para la cosa pública.	Existencia: Los funcionarios públicos son elegidos por voto directo o indirecto de los ciudadanos o por autoridad competente conforme a la Constitución y la ley.
Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.	Ver cuadro anterior.
Diversidad de fuentes de información.	Ver cuadro anterior.
Elecciones libres e imparciales.	Existencia. La Constitución de 1886 designa en el artículo 180 jueces para los escrutinios. Así mismo establece en el artículo 181 protecciones para el sufragio remitiendo a la ley penal los delitos en contra de las elecciones y el sufragio.

### **1.1.5.3 Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias**

Derechos	Constitución de 1886
Libertad de asociación.	Ver cuadro anterior.
Libertad de expresión.	Ver cuadro anterior.
Libertad de voto.	Ver cuadro anterior.
Elegibilidad para el servicio público.	Ver cuadro anterior.
Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.	Ver cuadro anterior.
Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos..	Inexistencia. No hay normas que garanticen derechos de la oposición.
Diversidad de fuentes de información.	Ver cuadro anterior.
Elecciones libres e imparciales.	Ver cuadro anterior.
Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.	Existe pero restringida. Los Senadores son elegidos por periodo de 6 años; los representantes a la Cámara serán elegidos por periodos de 4 años; El presidente de la república será elegido para un periodo de 6 años; en otras palabras, hay periodicidad de las elecciones y elecciones libres e imparciales. Se considera restringida por la ausencia de los demás derechos para un voto libre y consciente.

### **1.1.6 Órganos electorales que hagan imparciales las jornadas electorales**

La Constitución Nacional de 1886 no tuvo una corporación independiente de las tres ramas del poder público, encargado de la revisión de las elecciones. No obstante en 1888 se creó el Gran Consejo Electoral, que luego de su evolución

histórica, la Constitución Política de 1991 va a denominar Consejo Nacional Electoral. Adicional a este la Constitución estableció el escrutinio por parte de jueces escrutadores.

#### **1.1.6 Plataforma constitucional y legal que contenga carta de derechos, mecanismos y procedimientos para la defensa de los derechos electorales.**

Debido a los intereses de la Regeneración y el carácter autoritario imprimido a la Constitución Nacional de 1886 por parte de Miguel Antonio Caro, no se generaron disposiciones constitucionales, y las legales que se estipularon hasta antes de comenzar la “Guerra de los Mil Días”, fueron insuficientes para la defensa de los derechos electorales<sup>168</sup>.

#### **1.1.7 Inexistencia de mecanismos de participación democrática distintos a la elección de representantes por parte de los ciudadanos**

Preciso es anotar, que en la Constitución de 1886 no se contemplaron mecanismos de democracia distintos al voto para la elección de los representantes a los cargos públicos que la misma Carta autoriza.

Para concluir este aparte, puede deducirse entonces, que la Constitución Nacional de 1886 posee los elementos de una democracia representativa, con acuerdo entre la teoría y la práctica el principio de representación, separación de poderes, elección de las autoridades por parte de los ciudadanos, entre otras. No obstante, era evidente la restricción de los derechos personales, sobre todo de índole político, que sumado a las amplias facultades o poder que ostentaba el Presidente

---

<sup>168</sup> Los comentaristas están de acuerdo que la “Guerra de los Mil Días” ocurre como consecuencia del ejercicio autoritario del poder (gobiernos a cargo del partido conservador), que desconocía con sus actuaciones derechos de toda índole; además, el régimen era legalizado por el uso constante del Estado de Sitio, así como las facultades amplias que le otorgó la Constitución de 1886 al jefe del Ejecutivo. Véase Academia Patriótica Antonio Nariño. Op. Cit., p. 1608 – 1609; VALENCIA TOVAR, Álvaro et. Al. Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Editorial Planeta. 1989. p. 60 y ss.; URIBE VARGAS. Op. Cit., p. 209.

de la República, generaba la llamada Dictadura Constitucional, es decir, un Estado con gran inclinación autocrática y en permanente Estado de Sitio en la práctica.

Siguiendo a Robert Dahl, tenemos entonces que la Constitución Nacional de 1886 sería el fundamento de una hegemonía que oscilaría entre “cerrada” y “representativa”. Será hasta la reforma de 1910 que se pasaría a una “Hegemonía comprensiva”<sup>169</sup>, esto es, en el que la oposición pueda tener algunas garantías y exista una representación menos ilegítima.

## **1.2 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1910**

A partir de la expedición de la Constitución de 1886 hasta 1991, se generaron más de 60 actos legislativos o equivalentes, que demuestra en Colombia una cultura por el reformismo constitucional y cuyo contenido tuvo implicaciones para la democracia, bien hacia un modelo más competitivo o generando hegemonías menos representativas.

Una de las reformas más importantes desde el aspecto orgánico y democrático de la Constitución es la reforma realizada el 31 de octubre de 1910. Con esta reforma se trató de solucionar el autoritarismo o exceso del poder presidencial concebido en la redacción del texto constitucional por los regeneradores.

Luego de una guerra sangrienta que empobreció al país, que conllevó a la independencia de Panamá, generando desconcierto y desesperanza<sup>170</sup>, y tras las reformas que emprendió el Presidente Rafael Reyes Prieto, la Constitución de 1886 tomaba un nuevo aire con las nuevas instituciones que trajo consigo la reforma de 1910:

---

<sup>169</sup> DAHL. La Poliarquia. Op. Cit., p. 17.

<sup>170</sup> Véase MESA, Darío. La Vida Política Después de Panamá. 1903 – 1922. En: Manual de Historia de Colombia. 3 ed. p. 83 – 96. Tomo III. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura. 1984. Una narración – ensayo de la “Guerra de los Mil Días” se encuentra en: GRILLO, Max. Santander y los Ignorados. Manizales: Imprenta Departamental de Caldas. 1991.



Eliminación de la pena capital.

Confirmar las facultades a la Cámara de Representantes para acusar al Presidente, Vicepresidente.

El derecho de asistencia a las minorías en las corporaciones representativas.<sup>171</sup>

Se limita el Estado de sitio en lo que tiene que ver con la validez y el tiempo de las normas que con fundamento en él se expidan. Así mismo la responsabilidad al Presidente y sus Ministros si se declara un Estado de Sitio sin los requerimientos necesarios.

Le resta poderes nominadores al Presidente de la República.

Voto directo para la elección de Presidente de la República aunque continúa el voto censitario.

Acción de constitucionalidad.<sup>172</sup>

Evidentemente la reforma de 1910 es una modificación orgánica que buscaba equilibrar los tres poderes públicos, dotar a las minorías políticas con derechos en las corporaciones representativas del Estado, generar un proceso electoral incluyente y para esto, lo más importante, era disminuir los poderes excesivos que ostentaba el ejecutivo, sobre todo en su autoconfiguración en legislador cada que podía utilizar el argumento de la protección del orden público.

Uribe Vargas se refiere a esta reforma de la siguiente manera:

---

<sup>171</sup> “De este momento en adelante, la democracia comenzó a operar por los cauces normales de los partidos políticos, que enfrentados en la lucha electoral, han alternado en la conducción de los destinos nacionales. Sólo cuando se han desconocido las mayorías, que son la regla de oro de la democracia, o cuando se ha ejercitado la violencia para impedir el proceso electoral ordenado, el país ha vuelto a sufrir sacudimientos institucionales”. URIBE VARGAS. Op. Cit., p. 211.

<sup>172</sup> Esta acción es una institución vanguardista en la cultura jurídica occidental, incluso frente a naciones que figuran como actuales potencias constitucionales. Uribe Vargas relata el fundamento del control de las leyes de la siguiente manera: “Lo importante del artículo es el sometimiento obligatorio de leyes y decretos con fuerza de tales, a la Carta Fundamental. La inconsecuencia de la Ley 153 de 1887, que permitía modificar la Constitución por simples leyes, sin prevenir mecanismo adecuado de control, fue signo evidente del espíritu irresponsable con que se gobernaba al país. El verdadero Estado de Derecho se fundamenta en el artículo transcrito, que le otorgó al constitucionalismo colombiano perfiles innovadores dentro de la ciencia del Estado” URIBE VARGAS. Op. Cit., p. 217.

“A nuestro juicio, la verdadera Constitución de Colombia, que como fruto del consenso nacional, estuvo llamada desde el primer instante a conservar prolongada vigencia, fue la trazada con mano maestra por la asamblea Nacional de 1910, bajo los auspicios de la Unión Republicana. La obra jurídica del 86 solo comenzó a aplicarse cuando se eliminaron del contexto ingredientes autocráticos que la tornaban inaceptable y los ciudadanos de todos los partidos dejaron de ver en ella el reto de los vencedores sobre los vencidos, para congregarse de ahí en adelante Estado de Derecho”<sup>173</sup>

Así las cosas, desde 1910 Colombia entró en una fase de fortalecimiento de la democracia en su modelo representativo, en tanto es una República que le permite al ciudadano elegir a sus representantes de entre dos partidos políticos bien instituidos. Sería preciso esperar hasta la década de los años 30 del siglo XX para reformar la Constitución con el objetivo de incluirle a la democracia los derechos individuales y políticos necesarios para lograr generar una democracia competitiva, es decir, el acercamiento a la categoría de poliarquía o democracia pluralista.

### **1.3 REFORMAS LIBERALES Y RADICALIZACIÓN DEL DISCURSO POLÍTICO**

La primera mitad de siglo XX fue el espacio socio – político para la conquista de derechos sociales, económicos y culturales en todo el mundo; procesos de descolonización, revoluciones socialistas o las reformas del New Deal, generaron luchas por el voto universal y secreto que cambiaron la configuración de la democracia, en tanto las élites burguesas y terratenientes debieron enfrentarse a partidos políticos que intentaban atraer las masas desposeídas y excluidas<sup>174</sup>.

---

<sup>173</sup> URIBE VARGAS. Op. Cit., p. 210

<sup>174</sup> Tras la victoria de la revolución socialista y el surgimiento de Estados totalitarios, el juego electoral se radicalizó en muchos países haciendo que las élites prefirieran entregarle el poder a militares antes que aceptar el dominio del Estado por ideologías socialistas. Robert Dahl aporta un ejemplo comparando el caso de Argentina y Suecia: mientras que Suecia se supo recuperar de la crisis económica de la depresión de la década de los años 30, Argentina no sobrevivió a la poliarquía. Afirma Dahl: “En Argentina las cosas sucedieron de forma completamente diferente. Si bien bajo los distintos gobiernos radicales los poderosos perdieron sólo unos pocos privilegios, sus partidos sí fueron disminuyendo en votos y representantes. Al final de la década de 1920 los

El periodo de la hegemonía conservadora que comenzó en 1886, finalizó en 1930. Su último gobierno, el del Presidente Miguel Abadía Méndez, terminó con graves desórdenes públicos, desprestigiado por el abuso de la fuerza pública para la represión de las manifestaciones sindicales y campesinas<sup>175</sup> y, en general, una sociedad que requería progreso, modernidad y el Partido Conservador que no representaba este ánimo de cambios.

La coyuntura de estas luchas sociales fue aprovechada por el Partido Liberal Colombiano y, a finales de la década de los años 20 del siglo XX, sus líderes comenzaron a proyectar en sus voces y reclamos las peticiones de la clase trabajadora que abogaba por condiciones laborales dignas, derechos a la asociación y movilización sindical y social; así mismo, las peticiones que unían a grandes sectores campesinos como eran la redistribución de la propiedad, la propiedad social, además del asistencialismo por parte del Estado a este importante sector de la sociedad.

En 1930 comenzó el periodo conocido como la Hegemonía Liberal y con él toda una avanzada para la reforma a la Constitución de 1886, lográndose materializar

---

conservadores argentinos arremetían cada vez con mayor dureza contra las instituciones de la poliarquía: el sufragio universal, los partidos políticos, la Cámara de Diputados, la ineficacia y el *personalismo* de su presidente. Entonces sobrevino la crisis económica. Un golpe militar cortó de cuajo el experimento argentino de la poliarquía y dio al traste con el sistema: desde 1930 nunca más se ha restaurado plenamente". DAHL, Robert A. La poliarquía: Op. Cit., p. 126.

<sup>175</sup> "A la 1:30 del 6 de diciembre un pelotón del Ejército entró en la Plaza de Ciénaga, un oficial leyó la declaración del Estado de Sitio, y se le dieron 5 minutos a la multitud para que se dispersara. Después que pasó el tiempo concedido, el General Cortés Vargas ordenó a sus tropas disparar, y según su propia versión, 13 personas murieron y 19 quedaron heridas. [...]"

El General Cortés Vargas, a consecuencia de estos acontecimientos declaró oficialmente que los huelguistas era una banda de malhechores y los persiguió como a ladrones comunes. Obviamente, no existe ningún acuerdo sobre el número total de víctimas, pero un cálculo hecho por un corresponsal de *El Espectador*, dio 100 muertos y 238 heridos hasta el 3 de diciembre. Cortés Vargas da el número de 40 muertos y 100 heridos, mientras que el comunista Alberto Castrillón calculó los muertos en 1500". Véase: URRUTIA, Miguel. El Desarrollo del Movimiento Sindical y la Situación de la Clase Obrera. En: Manual de Historia de Colombia. p. 232 – 233. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura. 1984. Véase también: ACEVEDO, Tatiana. El Tamaño Si Importa. En: Diario El Espectador. 9 de abril de 2012. [En línea]. Disponible en internet: <<http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articulo-342860-el-tamano-si-importa>>

primero en la reforma de 1936 y luego en 1945<sup>176</sup>. La primera es la reforma que se encaminó hacia la restauración de las libertades individuales y políticas, que conllevaron a una democracia más competitiva, es decir, que solo a partir de 1936 se lograron materializar las condiciones para una democracia representativa competitiva y en la segunda reforma se logra modernizar la estructura administrativa para hacer realidad los fines y funciones del Estado.

Algunos aspectos relevantes para el sistema democrático que se redactaron en el Acto Legislativo 1 de 1936 fueron las siguientes: 1. el derecho de libertad de conciencia; 2. la libertad de cultos distintos a la Religión Católica; 3. la libertad de enseñanza; 4. el derecho al trabajo; 5. el derecho de huelga salvo en los servicios públicos; 6. se permite a los ciudadanos votar directamente por Concejales, Diputados, Representantes a la Cámara, Presidente y Vicepresidente; finalmente, se elimina el artículo 15 de la Constitución que generaba el voto censitario, concluyéndose con el artículo 7 de la reforma que para ser ciudadano solo se necesita ser varón mayor de 21 años y no haberle sido suspendida la ciudadanía por decisión judicial<sup>177</sup>. Las mujeres también se encontraban con nuevos derechos en el artículo 8 de la reforma que permitió a las mujeres trabajar aunque sus empleos generaran jurisdicción o autoridad.

---

<sup>176</sup> El Presidente Olaya Herrera hizo un gobierno de coalición y para él no era conveniente reformar la Constitución de 1886. No obstante, López Pumarejo cuando ganó las elecciones presidenciales no solo tuvo el propósito de hacer gobierno de partido, sino de reformar la Constitución. La discusión se centró en si debía convocarse a una Asamblea Nacional Constituyente o si debía reformarse parcialmente la Constitución de 1886 aprovechando sus bases. Sobre el primer tema, desde el punto de vista pragmático no era aconsejable una nueva constitución porque podía generar la impresión de fundar un nuevo orden jurídico y político estático y rígido. La segunda, opción generaba la oportunidad de progresivamente ir modificando la Constitución: “Esta última opinión era la de López y respecto a ella su pensamiento fue claro y afirmativo”. TIRADO MEJÍA, Álvaro. Aspectos Políticos del Primer Gobierno de Alfonso López Pumarejo 1934 – 1938. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura. 1981. Bogotá. p. 74.

<sup>177</sup> Artículo 7: “Son ciudadanos los colombianos varones mayores de veintiún años. La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha perdido la nacionalidad. También se pierde, o se suspende, a virtud de decisión judicial en los casos que determinen las leyes. Los que hayan perdido la ciudadanía, podrán solicitar rehabilitación”. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 1 del 5 de agosto de 1936. Reformatorio de la Constitución. [En línea] Disponible en internet: <[http://banrepcultural.org/sites/default/files/ACTO\\_LEGISLATIVO\\_1\\_DE\\_1936.pdf](http://banrepcultural.org/sites/default/files/ACTO_LEGISLATIVO_1_DE_1936.pdf)>

En cuanto a la reforma de 1945 establece los siguientes aspectos relevantes: 1. los ciudadanos son los mayores de 21 años, es decir, las mujeres también tienen ciudadanía<sup>178</sup>, no obstante el artículo 3 reserva el sufragio y la capacidad de ser elegido popularmente solo a los varones; 2. restringió el derecho de los funcionarios judiciales de pertenecer y hacer proselitismo a los partidos políticos; 3. restringió los derechos políticos de las fuerzas armadas mientras estén como miembros activos; 4. los ciudadanos pueden elegir directamente Concejales, Diputados, Representantes, Senadores y Presidente de la República; 5. garantía de representación proporcional de los partidos en cargos de elección popular conforme a sistemas electorales que así lo permitan.

Con base en lo estipulado en las reformas de 1910, 1936 y 1945 se puede afirmar que desde lo formal y constitucional, es decir, desde el deber ser, Colombia hacía parte del privilegiado grupo minoritario mundial que tenían como forma de gobierno una democracia competitiva o pluralista. Esto es así, porque desde lo normativo dos partidos políticos mayoritarios y otros movimientos sociales minoritarios competían en una contienda electoral, con sufragio libre, secreto, derechos individuales y políticos para manifestar y proponer ideas y con igualdad de trato por parte del Estado para competir por los votos de los ciudadanos.

Lo que en principio debía transcurrir en el más armonioso de los debates, reconociendo la Constitución y las normas por el Congreso, lo que se había desencadenado en la práctica en la sociedad colombiana de las décadas de los años 30 y 40 fue un discurso descalificador, excluyente, amenazante, e incluso muchas veces violento; a esta época hasta el 9 de abril de 1948, los historiadores la van a denominar como la primera etapa de la “Violencia”<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> Esto no implicó el derecho al sufragio, solo hasta la reforma de 1954 y ratificada por el Plebiscito de 1957 la mujer tuvo el derecho de voto.

<sup>179</sup> Uno de tantos ejemplos en que se destaca la polarización del discurso político es el episodio conocido como “el Cuartelazo”, un golpe de estado fallido fomentado por el entonces Senador Laureano Gómez en contra del Presidente Alfonso López Pumarejo, porque consideraba que la reelección en la presidencia de este último en el periodo de 1941 – 1945 estaba en contra del Estado de Derecho. Véase: ATEHORTÚA Cruz, Adolfo León. El Cuartelazo de Pasto. Historia

No era para menos. En las décadas de los años 30 y 40, el mundo occidental se encontraba elogiando el totalitarismo de Estado, la pérdida de las garantías del individuo para favorecer intereses mayoritarios, discursos en términos hegemónicos o totalizadores y, en general, caudillos o líderes que cooptaban los tres poderes públicos; esta tendencia se encontraba en contradicción con los más elementales principios de la democracia.

Fue así como las contiendas electorales en Colombia generaron un clímax de intolerancia que degeneró en el magnicidio del candidato presidencial por el Partido Liberal Jorge Eliecer Gaitán y el Bogotazo, considerado como el suceso más trágico de Colombia en el siglo XX por sus consecuencias de desinstitucionalización a futuro.

Medio siglo de evolución democrática para alcanzar su máximo esplendor, solo que pocos años duró la suerte de una sociedad que no estaba preparada para recibir y practicar una democracia pluralista y competitiva<sup>180</sup>. A partir del 9 de abril de 1948 lo que continuó fue el retroceso en el modelo democrático representativo, toda vez que poco tiempo después de pasar a una democracia competitiva y pluralista con las reformas liberales, con el radicalismo político se transitó nuevamente a una hegemonía cada vez más cerrada y violenta hasta terminar en una dictadura.

---

Crítica [En línea], enero – abril, 2009, Núm. 37, Disponible en internet: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=81111524010>>.

<sup>180</sup> Aunque es la reflexión sobre una teoría, Robert Dahl afirma que entre más aceptación exista en los líderes políticos sobre las instituciones democráticas y entre mayor número de personas tenga madurez en las concepciones políticas, más exitoso será el tránsito de una oligarquía competitiva a una poliarquía. DAHL. La Poliarquía. Op. Cit., p. 117 y ss. Lo que sucedió en Colombia refleja precisamente esto: los líderes políticos y las bases populares se encontraron en la lógica del “todo o nada”. Como ejemplo véase: EL TIEMPO. Laureano Gómez Rechazó Anoche las Posibilidades de Acuerdo. Noviembre 3 de 1949, p 1 y 7 [En línea], disponible en internet: <<http://www.eltiempo.com/eltiempoimpreso/index.php?modeq=poranio&anio=1949>>; sobre la personalidad de orador crítico y violento del Laureano Gómez en la perspectiva de Gustavo Rojas Pinilla en ROJAS DE MORENO, María Eugenia. Rojas Pinilla mi Padre. Bogotá: Senado de la República. 2000. p. 83 – 84.

## 1.4 PLEBISCITO DE 1957 Y FRENTE NACIONAL

El golpe militar de 1953 tuvo muchas consecuencias para Colombia entre las que bien podría mencionarse: 1. la suspensión del proceso constitucional democrático instituido desde 1886 y en términos de Robert Dahl, volver de un punto cercano a la poliarquía en términos de participación y de debate (pluralismo político), a una “hegemonía cerrada” como lo fue la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla; 2. la dictadura conllevó a la ausencia de Colombia en los estudios políticos comparativos de democracia a nivel mundial de segunda mitad de siglo XX, a pesar de ser una de las democracias más consolidadas del mundo<sup>181</sup>; 3. luego de 4 años de dictadura y con el fin de restaurar la democrática, la ciudadanía aprobó el Plebiscito de 1957 que trajo consigo el polémico Frente Nacional.

### 1.4.1 Golpe de Estado de Gustavo Rojas Pinilla

Colombia prácticamente dio por terminada nuevamente su evolución democrática e institucionalización constitucional a finales de 1949, optando por una hegemonía cerrada. En las elecciones para corporaciones representativas y Congreso, el partido liberal ganó por una corta diferencia y dominaba el escenario del segundo poder – legislativo – por la cifra mitad más uno. La estrategia era hacer contrapeso político desde el Congreso, creyendo incluso que podrían enjuiciar al Presidente Mariano Ospina Pérez del Partido Conservador, pero horas antes de iniciar las sesiones en el Congreso para acusar al Presidente, éste declaró el Estado de Sitio, militarizó la sede del Congreso, lo clausuró e impuso restricciones severas a los derechos ciudadanos<sup>182</sup>.

---

<sup>181</sup> Se hace referencia específicamente a la evolución formal de la democracia en Colombia, es decir, desde el aspecto normativo e institucional.

<sup>182</sup> Ver también: LADRÓN DE GUEVARA, Andrés Dávila. Democracia Pactada: El Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991. Bogotá: Universidad de los Andes, CESO, Departamento de Ciencia Política: Alfaomega Colombiana. 2002. p. 53 – 54. Ver también: COLOMBIA. BANCO DE LA REPUBLICA. El Cierre del Congreso en 1949. [Artículo en línea] Disponible en el link alojado en: <<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/junio2003/raro.htm>>.

Tras la victoria Conservadora de Laureano Gómez en las elecciones presidenciales para el periodo de 1950 – 1954 comenzó la estrategia de convertir la República en un Estado Corporativo. Lo primero fue solicitarle al Congreso – de hegemonía conservadora en esta ocasión – que aprobara la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. Mientras se surtía ese trámite, mediante Decreto 1338 de 1952 organizó la Comisión de Estudios Constitucionales, de mayoría conservadora tras la negativa de los liberales a discutir con el gobierno.

Finalmente el Acto Legislativo 01 de 1952 aprobó la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente en 1953. El proyecto del gobierno entregado a la ANAC para su discusión y aprobación<sup>183</sup>, eliminaba el control de constitucionalidad de las leyes, tipificaba como traición a la patria la conducta de todo aquel que tomara las armas a favor de nación extranjera o quien desconociera por medio de las armas las instituciones internas y las autoridades de la república, la composición del Senado en un modelo corporativo incluyendo por ejemplo, Vicepresidente quien lo presidiría, tres exministros de despacho, 15 miembros de las organizaciones económicas y culturales de la nación, entre otros puntos de la agenda conservadora.

El 13 de junio de 1953 sucedió el Golpe de Estado del General Gustavo Rojas Pinilla. En épocas de violencia partidista, el golpe de Estado significó un respiro y esperanza de reconciliación; no obstante como bien lo afirma Diego Uribe Vargas “pocos mandatarios han tenido en la historia de Colombia tanto respaldo, y a la

---

<sup>183</sup> Para comprender lo que estaba en juego desde el punto de vista democrático, basta citar las palabras de Laureano Gómez: “El pretexto para que la política invada todo el ámbito nacional es el sufragio universal. Este sistema se ha apoderado sin pena ni gloria de todo el andamiaje de la vida pública, y ha invadido también el campo de la actividad particular. Está en la raíz de todos los sucesos y parece ser el término de todas las acciones”. Y continúa “Con la generalización del sufragio universal se ha eliminado el sentido de responsabilidad de los colombianos. En el anonimato de los electores o votantes gregarios tienen disculpa toda gestión equivocada o la ineficacia de cualquier iniciativa. La pluralidad de opiniones no se resuelve por raciocinio, sino mediante operaciones aritméticas. Se delega en el dogma de la mitad más uno el compromiso individual de cumplir con el deber” GÓMEZ, Laureano. Mensaje al Congreso Nacional de 1951 Tomo I. Bogotá: Estudios Constitucionales. 1953. p. 10. Citado por: URIBE VARGAS, Diego. Op. Cit., p. 239



vez ninguno dilapidó en tan corto tiempo el crédito ilimitado de confianza que el país le había abierto”<sup>184</sup>.

El General Rojas Pinilla se dedicó a un gobierno personalista y olvidó los intereses de los grupos políticos<sup>185</sup>. Una marcha de estudiantes universitarios mal reprimida por parte de la fuerza pública, fue el detonante de una gran movilización por la restauración de las instituciones democráticas; en ese sentido los líderes estudiantiles redactaron el manifiesto hacia un “Frente Nacional” esto es, la unión entre los líderes liberales y conservadores que se encargaran de la construcción de la “Segunda República”.

El pacto comenzó su camino el 2 de marzo de 1956 y finalizó con la firma de su versión final el 20 de marzo de 1957, denominado Pacto de Benidorm. El 10 de mayo de 1957 abandona el poder el General Rojas Pinilla quedando encargado del Ejecutivo una Junta Militar.

#### **1.4.2 Plebiscito de 1957**

Tras el Pacto de Benidorm<sup>186</sup>, la finalización de la dictadura del General Rojas Pinilla, y el Pacto de Sitges<sup>187</sup>, la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa aprobó el Acto Legislativo 1 del 9 de abril de 1957 en la que disponía, entre otros asuntos, que se terminaba el periodo de esa Asamblea Nacional Constituyente convocada en 1953 por Laureano Gómez y que el Dictador utilizó para elaborar sus reformas constitucionales, y debía convocarse otra Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa para estudiar la reforma constitucional que se pretendía implementar para recomenzar la república.

---

<sup>184</sup> URIBE VARGAS. Op. Cit., p. 243.

<sup>185</sup> DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA. Op. Cit., p. 56

<sup>186</sup> Para ampliar sobre el Pacto de Benidorm y Sitges véase DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA. Op. Cit., p. 58 y ss.

<sup>187</sup> En el Pacto de Sitges se apeló por primera vez a un Plebiscito. DAVILA LADRÓN DE GUEVARA. Op. Cit., p. 65

Es así como surge el Decreto Legislativo 0247 de 1957 de la Junta Militar del Gobierno de la República de Colombia, en virtud del cual se convocaba al constituyente primario con el fin de aprobar o improbar un plebiscito de carácter nacional, para reformar la Constitución de 1886, anular los Actos Legislativos y demás reformas a la Constitución desde 1947 y constitucionalizar la distribución equitativa de la totalidad de funcionarios públicos entre el partido conservador y el partido liberal.

A continuación las características más importantes del Plebiscito de 1957<sup>188</sup>:

“Se convocó a mujeres y varones mayores de 21 años y que no les hubiesen suspendido los derechos políticos por sentencia judicial.

El Plebiscito tiene un preámbulo en el que resalta la religión católica de la siguiente manera: “En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, y con el fin de afianzar la unidad nacional, una de cuyas bases es el reconocimiento hecho por los partidos políticos de que la Religión Católica, Apostólica y Romana es la de la Nación, y que como tal, los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social y para asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, el pueblo colombiano, en plebiscito nacional decreta”

Son válidas las reformas de la Constitución de 1886 hasta el Acto Legislativo 1 de 1947.

Todas las corporaciones de más de un funcionario se tendrán en número par, aumentando un puesto si es del caso, con el fin de la paridad entre los partidos liberales y conservadores.

En las corporaciones representativas, para aprobar leyes, acuerdos y otros actos jurídicos, la mayoría es de las tres cuartas partes de los integrantes, pero el Congreso por medio de ley puede señalar cuándo se requiere mayoría absoluta.

---

<sup>188</sup> El Acto Legislativo 1 y el decreto legislativo 0247 de 1957 está disponible en internet: COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Y LEGISLATIVA. Acto Legislativo 1 del 9 de abril de 1957. Por el cual se convoca una nueva Asamblea Nacional [...] [En línea]. Disponible en: <<http://hdhc.blogspot.com/2007/04/reformas-de-1957.html>>

Los Ministros de despacho, aunque son de libre nombramiento y remoción, conforman el gobierno en proporción de los dos partidos conforme estén representados en las cámaras legislativas.

Lo anterior aplica también para los demás funcionarios que no pertenezcan a la carrera administrativa, deben ser nombrados en proporción de los partidos representados en las cámaras legislativas.

Causal de mala conducta para los funcionarios de carrera administrativa que tomen parte en actividades de partidos políticos y que hagan parte de controversias políticas.

El nombramiento, promoción o destitución de un funcionario de carrera administrativa no depende de su filiación política.

Tal vez el más controvertible de todos los artículos: “Artículo 13.- En adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el Artículo 218 de la Constitución”.

### **1.4.3 Consecuencias del Plebiscito de 1957 y Frente Nacional**

El plebiscito es un considerable paso hacia la reconciliación de los líderes y bases de los dos partidos tradicionales colombianos. Es preciso comprender que la dictadura no terminaría si las dos fuerzas más poderosas de la república no generaban un discurso tolerante. De ello dependía la desmovilización de las guerrillas o movimientos armados que permitiera de una vez por todas frenar la violencia.

El que los dos partidos políticos tradicionales llegaran a un acuerdo y se alternaran el poder, fue una salida pragmática a la problemática catastrófica en la que se encontraba el Estado de Derecho que tanto uno como otro partido defendía. En otras palabras, fue repensar a Colombia desde sus bases y sentar un discurso de tolerancia para evitar los radicalismos de la violencia y el despotismo.

Por esto el plebiscito se ha considerado por sus defensores como un tratado de paz con sentido práctico, que entre otras cosas los colombianos asumieron con

mucho entusiasmo y confianza<sup>189</sup>. Así, afirmaba Uribe Vargas a mediados de la década de 1970 “Concluido el experimento del Frente Nacional muchas de las críticas que en su época tuvieron validez, se diluyen ante el hecho evidente de que gracias a la serie de gobiernos de responsabilidad compartida, el país recuperó la plena vigencia de la normalidad institucional. La paz pública consiguió poner al servicio del progreso económico – social – todas aquellas energías que por muchos años había encadenado el sectarismo”<sup>190</sup>.

Puede afirmarse, que el Frente Nacional fortaleció las clases medias, consolidó el carácter económico liberal de desarrollo, intervencionismo estatal pero estratégico, cuyas consecuencias fue la formación de tecnocracias alejadas de las pugnas partidistas, entre otras cuestiones que ayudaron en la modernización del país<sup>191</sup>.

No obstante, bien describe Dávila Ladrón de Guevara, la consolidación del pacto del Frente Nacional no fue fácil, por el contrario, compleja y difícil en la negociación y los acontecimientos políticos que emergían en el proceso. Dado que la tensión por la consolidación del Frente Nacional se concentró en no permitir que nada alterara la difícil negociación que hasta el momento se había consolidado con el Plebiscito y en el Acto Legislativo N° 1 de 1959, afirma el autor:

De la tendencia señalada se desprende una característica que se le quiere asignar a la contienda política institucional de allí en adelante: cerramiento, su control, la firme intención de no dejar fisuras por donde se pudiera filtrar lo no negociado, lo posiblemente generador de desorden o de turbulencia en el quehacer político. Lo que después sería tematizado como el congelamiento de las instituciones y las relaciones políticas partidistas en Colombia y su carácter eminentemente conservador<sup>192</sup>.

---

<sup>189</sup> URIBE VARGAS. Op. Cit., p. 250.

<sup>190</sup> *Ibíd.*, p. 252.

<sup>191</sup> DAVILA LADRÓN DE GUEVARA. Op. Cit., p. 50 y 51

<sup>192</sup> *Ibíd.*, p. 73

El Frente Nacional recibe un gran apoyo ciudadano en la implementación por vez primera de un plebiscito. Técnicamente no se trató de un plebiscito sino de un referendo porque su objetivo era esencialmente modificar la Constitución Nacional de 1886, más que aceptar una propuesta política de la Junta Militar. Así lo entiende Uribe Vargas: “En estricta hermenéutica, lo ocurrido en Colombia fue más que el respaldo a la Junta Militar de Gobierno, la reiniciación de la vida constitucional, interrumpida por sacudimientos de tal magnitud que se había producido en la práctica la evidente destrucción del orden jurídico. En ocasiones los plebiscitos cuya esencia era refrendataria regresamos (sic) a las instituciones que laboriosamente los dos partidos habían construido como marco para su emulación cívica”<sup>193</sup>.

Si bien el Plebiscito y la creación del Frente Nacional le devolvieron una institucionalidad formal o aparente al país, no le restablecieron a la nación la poliarquía esperada. Los dos partidos políticos terminaron por convertirse en una maquinaria burocrática sin distinguos más que los colores, abandonando, sobre todo en el caso del partido liberal, principios programáticos de su agenda social; fue normal así la represión a los movimientos estudiantiles, obreros, indígenas y en general, la izquierda que buscaba reivindicar la garantía de los derechos sociales.

Para Hernán Valencia Villa, el plebiscito fue el simple instrumento por el cual las élites burguesas lograron cumplir el cometido que desde 1854 se habían propuesto, es decir, gobernar sin obstáculos y dejar sin poder al constituyente primario: utilizaron el plebiscito para estructurar una oligarquía, disfrazándola con argumentaciones a favor de la reconciliación, la paz y el fin de la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla, pero así mismo, cuidadosamente eliminaron cualquier intento de reforma por fuera del círculo de poder representado por ellos mismos<sup>194</sup>.

---

<sup>193</sup> URIBE VARGAS. Op. Cit., p. 251

<sup>194</sup> VALENCIA VILLA. Op. Cit., p. 162.

Más allá de lo que expresen los tratadistas desde sus propios campos de acción y tendencias teóricas, lo que sí está claro son dos consecuencias fundamentales causantes del discurso democrático participativo previo a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991: en primer lugar, un sistema político cerrado a los demás movimientos que aspiraban llegar al poder y; en segundo lugar, que el plebiscito de 1957 en el artículo 13 facultó solamente al Congreso la reforma constitucional, es decir, impidió otro mecanismo de reforma a la Constitución distinto al Acto Legislativo, concluyéndose así que a partir de 1957 la Constitución Nacional de Colombia se transformó en rígida.

Del primer punto anterior, devienen varios efectos negativos para la democracia que podríamos mencionar así: Una especie de Oligarquía competitiva que se instauró tras el plebiscito de 1957, fue la excusa perfecta para la acogida de las tesis marxistas – leninistas en función de la toma del poder de los grupos sociales excluidos; de allí el surgimiento y aumento de guerrillas de izquierda en las décadas de 1960 y 1970. La repartición burocrática entre los dos partidos políticos generó despoltización, pérdida del interés de lo político por parte del ciudadano y un aumento de la corrupción y el clientelismo que hizo inoperantes e ineficaces las instituciones estatales. En palabras de Mario Jurish: “Por ello se ha hablado de un régimen de dictadura civil, de democracia restringida o de democracia no lograda”<sup>195</sup>. Conforme al esquema que Robert Dahl aporta en su obra la “Poliarquía”, estaríamos cercanos a una oligarquía competitiva.

En cuanto al segundo punto, la prohibición expresa del plebiscito de 1957 de no poderse acudir al constituyente primario para reformar la Constitución, fue una estrategia de las élites del Frente Nacional para evitar que otros actores intervinieran en las decisiones de la nación. La Soberanía Nacional como principio inalterable del sistema constitucional colombiano, generó una suerte de suspensión en la evolución de las instituciones constitucionales, toda vez que el Congreso de la República se convirtió en el foco de desprestigio de las

---

<sup>195</sup> JURSIK DURÁN. Op. Cit., p. 50.

instituciones políticas por su capacidad de corroerse y de evitar a toda costa la reivindicación de derechos ciudadanos y mejores controles estatales.

Los intentos de reformas constitucionales de 1977 y 1979 son la expresión más clara del estancamiento y red compleja de intereses de los Congresistas y los dos partidos allí representados. Desde el Gobierno de Alberto Lleras Camargo, el Ejecutivo tuvo que negociar con los Congresistas de uno y otro partido para poder superar la barrera de la mayoría requerida para la aprobación de sus iniciativas: “Desde un principio, las políticas gubernamentales y los proyectos de ley fueron objeto de esta dinámica, que propició el recurso al ofrecimiento de prebendas y beneficios burocráticos para evitar el empantanamiento y lograr superar el umbral de las dos terceras partes en las votaciones. Sin que el inmovilismo mencionado tuviera como efecto no deseado de la repartición del poder, fue rápidamente catalogado como un obstáculo a una gestión pública clara y eficiente”<sup>196</sup>.

### **1.5 INTENTOS DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN: DE 1968 A 1986**

La reforma constitucional más importante que pudo aprobar el Frente Nacional en el tiempo que dominó como régimen, fue el Acto Legislativo 1 de 1968, conocida como la reforma de modernización del Ejecutivo y la descentralización administrativa. Los tres paquetes de reforma tenían que superar las trabas de un Congreso que como poder intentaba ganar a la par con el Ejecutivo en derechos y beneficios, así como impedir su “desmonte” y apertura democrática para otros partidos. Vidal Perdomo afirma que en la madrugada del viernes 7 de junio de 1968 el Senado votó negativo disposiciones que contenían “participación equitativa” de los partidos en el Gabinete ministerial, la fórmula de cociente electoral para elecciones, desaparición de paridad para elecciones de Asambleas

---

<sup>196</sup> LADRÓN DE GUEVARA. Op. Cit., p. 82.

Departamentales y Consejos para elecciones de 1970 y la apertura a partidos distintos al conservador y liberal<sup>197</sup>.

Este resultado sorpresivo, produjo en una larga y agitada sesión y después de que se había convenido la posibilidad de introducir enmiendas en la segunda vuelta constitucional, que sumó a los votos de la oposición en contra de la coalición gubernamental, generó una crisis política que llevó a la renuncia presidencial; el compromiso de revisar algunos artículos de la reforma dentro del trámite final de aprobación, condujeron a una votación favorable en el Senado de la República el 18 de junio y más tarde a la creación de la comisión especial para ese efecto.<sup>198</sup>

Finalmente el proyecto fue aprobado. El final feliz de la reforma de 1968 le significó una victoria al presidente, pero en contraprestación, se concedió la pretensión del legislativo en “la injerencia del Congreso en la planeación regional, a fin de cooperar al desarrollo Departamental, Municipal y Local”, que puede considerarse como el inicio de los polémicos auxilios parlamentarios<sup>199</sup>.

A partir de entonces, desde el punto de vista Constitucional, el Congreso tuvo un peso decisivo en la inclinación de la balanza en las disposiciones que se presentaban a consideración de reforma constitucional en la compleja red de intereses, no sólo de partido sino de índole personal y burocrático. Para la década de 1970 los comentaristas criticaban duramente a los órganos representativos de la República, por ser un foco de politiquería y corrupción<sup>200</sup> y a finales de 1980 la

---

<sup>197</sup> Para ampliar más véase VIDAL PERDOMO, Jaime. Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus Alcances Jurídicos. Bogotá: Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. 1970. p. 34 – 64.

<sup>198</sup> El proceso de exigencia de participación por parte del Congreso de la Republica en la descentralización para generar mayor impacto y eficacia en el desarrollo del país puede verse en: *Ibid.*, p. 35

<sup>199</sup> Una mirada diferente sobre los auxilios parlamentarios y que defiende la integridad de la reforma constitucional se puede encontrar en: VIDAL PERDOMO, Jaime. El Proceso Constituyente de 1990 – 1991. *En: La Constituyente de 1991*. p. 35 – 36. Tomo I. 1992.

<sup>200</sup> Puede ampliarse sobre los comentarios de expertos y columnistas en: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Comentarios para una Reforma Constitucional. Bogotá: Editorial Temis. 1990.



mayoría de tratadistas constitucionales y politólogos, van a enfocar las críticas al desempeño del Congreso de la República y los partidos políticos<sup>201</sup>.

Luego de la reforma de 1968, el país solo recuerda en su historia la cadena de inmovilismo estatal para la reforma de la Constitución y la imposibilidad de acceder a una *Poliarquía*.

En 1975 el Presidente Alfonso López Michelsen propuso la conformación de una “Pequeña Constituyente”, para realizar algunas reformas sustanciales a la Constitución de 1886. En 1977 a pesar de la pugna política, se aprobó dicha convocatoria por medio del acto legislativo N° 2 de 1977, pero en 1978 la Corte Suprema de Justicia la declaró inexecutable.

No solo el radicalismo del Congreso fue un tropiezo para el desarrollo de la propuesta de reforma, debe añadirse también el cambio de postura de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia frente al control de constitucionalidad; sin duda la decisión produjo críticas de muchos sectores llegándose a hablar incluso del gobierno de los jueces<sup>202</sup>. En mala hora<sup>203</sup>, la Corte asumió una

---

<sup>201</sup> Puede ampliarse sobre la visión de algunos de los más importantes constitucionalistas de la época en: CENTRO COLOMBIANO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. *Constitucionalistas Ante la Constituyente*. Bogotá: Editorial Temis. 1990.

<sup>202</sup> SÁCHICA, Luis Carlos & VIDAL PERDOMO, Jaime. *La Constituyente de 1991. Compilación y análisis histórico – jurídico de sus antecedentes y primeras decisiones*. Tomo I. Bogotá: Editorial Cámara de Comercio de Bogotá. 1991. p. 33.

<sup>203</sup> Rafael Ballén trae a manera de contextualización dos situaciones de mucha tensión para los gobiernos de Misael Pastrana y de Alfonso López: por un lado, la toma de predios por parte de activistas de la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos), paros y protestas estudiantiles y del magisterio, creciente de grupos armados (inicios del M – 19 y presencia de FARC, ELN y EPL ); por el otro lado la descentralización de 1968 había generado una desconexión en la política económica entre entidades locales y nacionales, hasta el punto que denunciaba en enero de 1976 el propio López Michelsen “Quisiera solamente para poner de bulto la gravedad del problema en todas sus implicaciones fiscales señalar un solo ejemplo: el de cómo en 1975 se nombraron 10.000 maestros cuando el Gobierno sólo autorizó crear en Ns. 4500 nuevas plazas porque las autoridades departamentales adicionaron Ns 5500 sin contar con partidas para pagarlas. Me asombra verificar cómo fenómenos de tan devastadoras consecuencias en el orden institucional, como es la creación de plazas sin recursos, los paros cívicos reclamando el pago y perturbando a la ciudadanía y el fisco nacional obligando a hacerse cargo de unos pasivos que no autorizó, dejan indiferentes a quienes proclaman simultáneamente que el desorden en la educación es el gran problema nacional”. BALLÉN, Rafael. *Constituyente y Constitución del 91*. Bogotá: Editora Jurídica de Colombia. 1991. Págs. 16 – 25.

interpretación exegética, literal y rígida del artículo 218 de la Constitución<sup>204</sup>, declarando inexecutable la “Pequeña Constituyente” por vicios de procedimiento y por imposibilidad expresa del Congreso de delegar la facultad de reforma de la Constitución<sup>205</sup>.

El Presidente siguiente Julio César Turbay Ayala, luego de ser notificado de la sentencia de la Corte Suprema en 1979, emprendió un nuevo intento de reforma de la Constitución de 1886, esta vez por medio de un Acto Legislativo emanado del Congreso de la República como lo demandaba el Plebiscito de 1957, el Acto Legislativo N° 1 de 1968 y lo exigía la Corte Suprema de Justicia.

Según Rafael Ballén, el Presidente no tuvo la necesidad de redactar un proyecto de reforma constitucional, toda vez que la sentencia de la Corte Suprema de Justicia despertó un especial furor reformista presentándose en total 16 proyectos. La labor del Ejecutivo se centró en unificar criterios lográndose así la aprobación del Acto Legislativo N° 1 de 1979<sup>206</sup>. No obstante, en 1981 nuevamente la Corte Suprema de Justicia, con una Sentencia en sentido de inexecutable por vicios de forma frustró la reforma.

En el gobierno del Presidente Belisario Betancur se logró la aprobación del Acto Legislativo N° 1 de 1986, el cual permitía la elección popular de Alcaldes, permitía

---

<sup>204</sup> “Artículo 218: La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, sólo podrá ser reformada por un Acto Legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno; por ésta nuevamente debatido, y, últimamente, aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el gobierno no publicare oportunamente el proyecto de Acto Legislativo, lo hará el Presidente del Congreso.” COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 1 del 11 de diciembre de 1968. Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia. [En línea] Disponible en internet: [http://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc%2015-07-11/cp/ACTO\\_LEGISLATIVO\\_01\\_1968.HTML](http://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc%2015-07-11/cp/ACTO_LEGISLATIVO_01_1968.HTML)

<sup>205</sup> Olano García trae dos datos interesantes a propósito de la declaratoria de inexecutable de la pequeña Constituyente: el primero, fue la primera vez que la Corte se declara competente para conocer la executable de un acto legislativo por vicios de forma en su expedición; la segunda, (y a este se suma la anotación de Rafael Ballén M en su obra “Constituyente y Constitución de 1991”), el Magistrado ponente José María Velasco Guerrero del partido conservador y el demandante del Acto Legislativo Álvaro Echeverry Uruburu de tendencia comunista, fueron miembros de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 por el mismo partido AD – M19. OLANO GARCÍA. Op. Cit., p. 30.

<sup>206</sup> BALLÉN. Op. Cit., p. 31.

el referéndum local y daba mayor peso a las Juntas Administradoras Locales creadas en 1968; según Jaime Vidal Perdomo:

Otra reforma puntual, como ahora se dice, fue la de 1986, que versó sobre la elección de alcaldes. Ella rompió los vínculos de jerarquía administrativa con los gobernadores, que los nombraban antes. También autorizó la realización de referendos municipales para la decisión de asuntos de interés local. A través de la elección de alcaldes partidos nuevos como la Unión Patriótica aumentaron su influencia política en ciertas zonas, aunque miembros de dicha colectividad o del Partido Comunista habían sido elegidos muchas veces a los cabildos municipales y a otras corporaciones.<sup>207</sup>

Las reformas de 1977 y 1979 buscaban con urgencia recomponer el Congreso de la República, generar más herramientas para la planificación de la inversión y control del gasto público, así como para hacerle frente a los alzamientos armados, una ambiciosa reforma judicial y, en general, la comunión de instituciones que logran acercar el modelo democrático colombiano al pluralismo político o *Poliarquía*.

El fracaso de estas propuestas generó que el Estado colombiano enfrentara la década de 1980 con problemáticas de ineficiencia e ineficacia, promesas incumplidas y desordenes públicos por doquier. La democracia no lograba superar el modelo de oligarquía competitiva y ésta era amenazada constantemente por los grupos armados guerrilleros y narcotraficantes. Nunca antes se vivieron épocas más sangrientas que en esta década. La descomposición social amenazaba en ruina el sueño republicano independentista. Ni siquiera el Acto Legislativo N° 1 de 1986, que permitió la elección popular de Alcaldes y generó esperanza de ampliación democrática, logró servir de esperanza pluralista e incluyente a una ciudadanía cada vez más temerosa y desposeída de derechos civiles, políticos y sociales.

---

<sup>207</sup> VIDAL PERDOMO. El proceso Constituyente. Op. Cit., p. 34.

La razón por la que se requería una reforma constitucional era para modernizar el Estado y hacer eficaz la exigibilidad de los derechos fundamentales. El problema era que no había acuerdo nacional debido a la trama de intereses individuales, sectarios, de partido e ideológicos<sup>208</sup>.

## 1.6 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y REFORMA DE 1988

Poco o nada es lo que se había aludido a la democracia participativa en la historia Política de Colombia. No es objeto de este trabajo determinar cuándo fue la primera vez que se hizo mención a este concepto<sup>209</sup>, lo que sí es claro es que no sucedió con anterioridad a la década de 1980. Registros periodísticos evidencian especial interés del grupo guerrillero M – 19 con el modelo participativo a mediados de la década de 1980, sobre todo como una alternativa que contrastara el modelo cerrado que imperaba hasta el momento como consecuencia de la política implementada en la época del Frente Nacional:

---

<sup>208</sup> Lemaitre Ripoll comenta que a principios de 1989 y “luego de tres años de gobierno la prensa proclamaba el estrepitoso fracaso del gobierno” esto debido entre otras cosas a la declaratoria de inexecutable de la extradición de narcotraficantes a los Estados Unidos, la declaratoria de varios decretos de Estado de Sitio, y sin armas, el gobierno veía como los grupos narcotraficantes tenían mayor poder y los grupos guerrilleros y paramilitares mayor influencia territorial en consecuencia cientos de muertos y desaparecidos. LEMAITRE RIPOLL, Julieta. El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. 2009. p. 66 y ss. El Constitucionalista Jaime Castro Castro afirmaba en 1990 lo siguiente: “En los últimos quince años, hemos hecho cuatro esfuerzos que desafortunadamente han terminado en cuatro grandes frustraciones. El primero de esos esfuerzos o intentos fue el del Presidente López en 1977 cuando se convocó lo que en ese momento se llamó la “Pequeña Constituyente” que murió en manos de la Corte Suprema de Justicia. El segundo, el del Acto Legislativo número 1 de 1979 que corrió la misma suerte. El tercero, durante las legislaturas de los años 84 y 85, durante el gobierno del Presidente Betancur, que buscó revivir lo que sustancialmente fue el Acto Legislativo número 1 de 1979. En ese entonces, cuando ya el proyecto había tenido a su favor seis aprobaciones, también apareció una interferencia de tipo político que igualmente dio al traste con la iniciativa. El último, es el del año pasado con episodios que todos tenemos frescos en la memoria y que no valen la pena revivir”. CASTRO CASTRO, Jaime. Una Asamblea Nacional Constituyente para la Construcción de un Nuevo Estado. En: Una Constituyente para la Colombia del Futuro. Coordinación: Cristina Franco, Juan Andrés Valderrama. Bogotá: FESCOL. 1990. p. 77

<sup>209</sup> Lemaitre Ripoll afirma que fue el Asesor del Ministro de Gobierno Manuel José Cepeda quien adecuó el discurso Estadounidense de la democracia participativa al momento colombiano. Op. Cit., p. 91. Por su parte Rafael Ballén afirma que el primero en hablar de Asamblea Nacional Constituyente en la década de los ochenta fue “el Expresidente Lleras Restrepo, en el editorial de la revista Nueva Frontera N° 640 de junio 6 de 1987”. BALLÉN. Op. Cit., p. 58.

El problema es que el M-19 ha debido tomar la iniciativa a fondo, incluso sacrificando su perfil guerrillero, para fortalecer la perspectiva de la democratización de la vida nacional. Pero no lo hizo. Predominó la creencia de que es posible el triunfo de la guerra popular. Lo que se debate hoy en Colombia es cómo lograr una democracia auténtica. El debate no es si Colombia ha de ser o no socialista. Se trata es de saber cómo se desmonta la democracia restringida para lograr una democracia participativa real<sup>210</sup>

Los militantes del M – 19 continuaron hasta la constituyente de 1991 posicionando el concepto de la democracia participativa, pero quien lo asumió como política estatal y programa de gobierno fue el Presidente Virgilio Barco<sup>211</sup>. Bien habíamos dicho que el acto legislativo 1 de 1986, del Gobierno de Belisario Betancur, no fue la panacea en materia democrática, pero sin dudas fue la introducción a la apertura democrática, no solo porque demostró que los ciudadanos podían y tenían el derecho de ejercer directamente su poder soberano, sino que además era una herramienta indispensable si se quería solucionar la crisis social, política, económica y cultural de la Nación.

El gobierno Barco comprometido con la democracia participativa lo introdujo en el Plan Económico y Social (PES)<sup>212</sup> y posteriormente en la reforma constitucional de 1988 que, con 188 artículos, pretendía entre otras cosas “fortalecer la democracia participativa”<sup>213</sup>.

---

<sup>210</sup> REVISTA SEMANA. Los Pizarro Somos Así. Lunes 8 de julio de 1985. [En línea] Disponible en: <<http://www.semana.com/perfil/pizarro-somos/58648-3.aspx>>.

<sup>211</sup> “Agradezco su apoyo. Sin duda estoy muy satisfecho porque se ha logrado lo que el Gobierno impulsó desde enero de 1988, cuando propuse un plebiscito para reformar la Constitución y crear una democracia participativa (...)”. Palabras del Señor Presidente de la República Virgilio Barco, ante representantes del Movimiento Estudiantil Unido en favor de la Asamblea Constitucional, el 25 de mayo de 1990. FRANCO, Cristina y VALDERRAMA, Juan Andrés. Op. Cit., p. 171; Puede ampliarse el Papel desempeñado por Virgilio Barco en DE LA CALLE, Humberto. Op. Cit., p 108 – 117.

<sup>212</sup> REVISTA SEMANA. En el mismo plan. Lunes 28 de septiembre de 1987. [En línea] Disponible em internet: <<http://www.semana.com/economia/mismo-plan/24110-3.aspx>>

<sup>213</sup> OLANO. Op. Cit., p. 175.

Gracias al concepto de democracia participativa, se abrió el debate de la realización de plebiscitos o referendos en la segunda mitad de la década de 1980; la historia constitucional no podía olvidar que en 1886 el Precepto Superior fue refrendado por los Cabildos y en 1957 se logró una de las más importantes reformas constitucionales por medio del Plebiscito, luego, era evidente que la historia del constitucionalismo colombiano no era tan pura, tradicional y rígida que impidiera acudir al constituyente primario. Debido al artículo 218 de la Constitución, tratadistas políticos y juristas emprendieron los estudios conducentes para solucionar la problemática de rigidez de la reforma constitucional siendo la Asamblea Nacional Constituyente una de las más opcionadas.

En 1987 con base en los esfuerzos de las editoriales de periódicos sobre todo del diario “El Espectador” de mostrar la importancia y pertinencia de una reforma constitucional a partir de mecanismos de participación directa, el Presidente Virgilio Barco invitó a la votación por un plebiscito en papeleta separada en la primera elección directa para Alcaldes en el siglo XX en Colombia<sup>214</sup>. Tras la oposición del partido conservador, El Presidente Virgilio Barco prefirió consensuar en vez de rivalizar; así, en conjunto con los líderes de ambas fuerzas políticas surgió el acuerdo de la Casa de Nariño, firmado el 20 de febrero de 1988. El acuerdo tenía como intención un referendo para reformar el artículo 218 de la Constitución de 1886 y así tener más herramientas para reformas constitucionales integrales.

Nuevamente, el esfuerzo por reformar la constitución fracasó en tanto se demandó ante el Consejo de Estado el Acuerdo de la Casa de Nariño, sosteniéndose que era un acto administrativo de carácter preparatorio y que como tal era inconstitucional<sup>215</sup>.

---

<sup>214</sup> BOTERO ZEA, Fernando. Operatividad de la Asamblea Nacional Constitucional. Bogotá: Programa Presidentes de Empresa. 1990. p. 72 – 73

<sup>215</sup> A continuación reproducimos uno de los apartes que transcribe Rafael Ballen del Fallo del Consejo de Estado, el cual permite evidenciar el grado de rigidez en la interpretación jurídica de la época: “Sobre esto no abriga duda el despacho y para llegar a esta conclusión tajante no precisa siquiera ensayar otro razonamiento, como quiera que la Ley de Leyes es terminante al respecto.

Aprovechando la unión entre las dos alas del partido liberal, esto es, Oficialista y Nuevo Liberalismo, se agenda una reforma constitucional ambiciosa que tiene entre otros temas soberanía popular, el “derecho social de vivir en democracia representativa y participativa”, un título dedicado a los mecanismos de participación política entre los que se destaca el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa popular, el referéndum, entre otros. Este es el escenario para el último intento de reforma de la Constitución de 1886 por medio de acto legislativo.

En 1989 la reforma constitucional fue retirada del Congreso por el Gobierno, toda vez que el Senado un día antes había aprobado incluir una consulta a referendo para poner a consideración del pueblo la aprobación o no de la extradición, algo inaceptable para un Gobierno en guerra frontal contra el narcotráfico y que había sacrificado la vida de colaboradores muy importantes y cercanos, entre ellos la del precandidato Presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento 4 meses atrás. Al día siguiente del retiro de la reforma constitucional, en represalia estalló un carro bomba en el edificio administrativo del DAS en la Capital de la República con un saldo escalofriante de 600 heridos y 63 muertos. A pesar de la frustración de la reforma y la amenaza de la violencia cada vez más grande e inmanejable<sup>216</sup>, un modelo democrático participativo ya se encontraba entre las más elementales exigencias sociales y fue una de las más importantes innovaciones de la Constitución de 1991.

## **1.7 PUESTA EN MARCHA DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE**

Tristemente es recordado el origen de la Asamblea Nacional Constituyente, toda vez que es producto del asesinato del líder político, candidato presidencial y quien

---

“La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, solo podrá ser reformada por un Acto Legislativo [...]” BALLÉN. Op. Cit., p. 63;

<sup>216</sup> En este link puede consultarse una lista de atentados terroristas desde 1989 hasta 1993. REVISTA SEMANA. Cuatro Años de Terror. [En línea]. 2008. Disponible en el link de Internet alojado en la página: <[http://www.semana.com/wf\\_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=53851](http://www.semana.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=53851)>

constituía la esperanza popular del momento<sup>217</sup>. Luis Carlos Galán Sarmiento era el favorito para las elecciones de 1990 con un aproximado de popularidad de más del 60%. Este político se proclamaba como un líder con la voluntad y coraje político para luchar contra el narcotráfico, contrarrestar los índices de pobreza y modernizar las instituciones estatales y la Constitución de 1886.

Tal sueño y propósitos fueron interrumpidos de la misma forma hacía 41 años atrás; Luis Carlos Galán Sarmiento fue asesinado el 9 de agosto de 1989. Con esta vía de hecho, las élites y mafias ponían en entredicho los fundamentos más elementales de la democracia pero, además y más grave aún, legitimaban la búsqueda de la transformación social por medios violentos (lucha armada), dado que por segunda vez en un siglo asesinaban las aspiraciones de las clases populares, prácticas políticas que estaba siendo superada en los demás países de Latinoamérica y Europa.

A diferencia del 9 de abril de 1948, la sociedad civil, con gran indignación y dolor, asumió una organización de presión. Una gran movilización se dio el 25 de agosto de 1989. Aproximadamente 15 mil estudiantes marcharon en Bogotá e hicieron público un comunicado que daba inicio a un movimiento creciente en busca de soluciones al problema de violencia y la inoperancia del Estado: *“Todavía podemos salvar a Colombia”*.

Es posible que el origen de la Constituyente de 1991 no sea unívocamente la muerte de Galán, sino, la del Magistrado Carlos Valencia<sup>218</sup> o el cúmulo de muertos que llevaba la guerra frontal del Estado en contra del narcotráfico y los

---

<sup>217</sup> REVISTA SEMANA. Luis Carlos Galán (1943 – 1989). Lunes 18 de septiembre de 1989. [En línea]. Disponible en internet: <<http://www.semana.com/perfil/luis-carlos-galan-19431989/26351-3.aspx>>

<sup>218</sup> El 16 de agosto de 1989 fue asesinado el Magistrado Carlos Valencia, quién había llamado a Juicio a Pablo Escobar Gaviria y otros tres sicarios por el asesinato del periodista Guillermo Cano y también había llamado a Juicio a Gonzalo Rodríguez Gacha por el asesinato de Jaime Pardo Leal; el 18 de agosto fue asesinado el Comandante de la Policía de Medellín y ese mismo día en la noche ocurrió el asesinato de Luis Carlos Galán Sarmiento. Véase: LEMAITRE RIPOLL. Op. Cit., p. 83; CARDONA, Jorge. El Narcoterrorismo Ataca el Poder Judicial. En: Revista Cambio. Jueves 17 de Septiembre de 2009. [En línea] Disponible en internet: <[http://www.cambio.com.co/culturacambio/842/5900547-Pág.-2\\_3.html](http://www.cambio.com.co/culturacambio/842/5900547-Pág.-2_3.html)>



grupos armados ilegales, lo cierto es que la muerte de Galán sí fue el “terremoto” que generó el apoyo a la movilización estudiantil en rechazo de la descomposición social e inutilidad estatal. No obstante, los estudiantes no pararon allí, proliferaron las Asambleas, los comunicados, los debates.

Producto de las sesiones de asambleas y discusiones estudiantiles surgió la idea de acudir al constituyente primario, para que convocara la reunión de una Asamblea Nacional Constituyente, reformar la Constitución Nacional de 1886 y salir del bloqueo institucional que se tenía desde hacía décadas atrás por cuenta del radicalismo bipartidista.

El día 22 de octubre de 1989 un grupo de estudiantes publicaron en el diario El Tiempo el mensaje del “Plebiscito por el Plebiscito” conocido también como “Todavía Podemos Salvar a Colombia”. El mensaje afirmaba proponer al Presidente de la República convocar un Plebiscito entre otras para “1. Adopción de los sistemas de *Plebiscito* y *Referendum* como mecanismos de reforma de la Constitución; (...) 3. Convocar a una Asamblea Nacional Constituyente (...)”. Se solicitaba a la ciudadanía recortar el mensaje, firmarlo y enviarlo; fueron allegados 35.000 firmas.

Con esas firmas, los estudiantes solicitaron al Gobierno que en las elecciones del 11 de marzo de 1990 en las que se elegían a 5 representantes<sup>219</sup> y la consulta popular para candidato liberal, se dispusiera de una opción “Séptima papeleta” por medio de la cual los ciudadanos se manifestaran sobre si estaban o no de acuerdo en la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente. Era sin dudas un esfuerzo de soberanía popular, proscrita por la Constitución Política vigente, pero políticamente una reivindicación del ciudadano en contra de las élites apoyadas

---

<sup>219</sup> “Primera papeleta elección de Senadores; segunda papeleta elección de representantes; tercera papeleta elección de diputados; cuarta papeleta elección de concejales; quinta elección de alcaldes; sexta papeleta – puesta en práctica por primera vez –, consulta popular dentro del liberalismo para escoger el candidato liberal, y finalmente la que resolvía el propósito del estudiantado, es decir, que el pueblo manifestara si quería o no la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente”. BALLEÑ. Op. Cit., p. 107.

por el discurso formalista y positivista del derecho. Los principales medios de comunicación respaldaron la iniciativa, así como gremios, sindicatos, políticos y hasta las FARC.

La séptima papeleta en palabras de Ripoll Lemaitre: “En marzo de 1990 era evidente que toda una generación se había ilusionado con la idea de una constitución nueva, que reorganizara el Estado, que abriera la democracia, limitara los poderes de los militares y de la Iglesia, limpiara el Congreso de corrupción, eliminara el Estado de Sitio, e inaugurara una era de paz basada en el respeto de los derechos humanos”.

El 28 de febrero de 1990 el Registrador Jaime Serrano Rueda afirmó que no podía ordenar el conteo de la séptima papeleta pero que a su vez no podía prohibir que se realizara esa manifestación de voto y por tanto, aseguró que la presencia de la séptima papeleta no invalidaría las elecciones<sup>220</sup>. Con el visto bueno del Registrador y el apoyo gubernamental y de sectores sociales, se llevó en las elecciones del 11 de marzo la votación exitosa a favor de la séptima papeleta.

Jurídicamente la séptima papeleta era una consulta popular sin ningún tipo de exigibilidad, por lo que el Presidente Barco a través del Decreto 927 de 1990 ordenó a la Registraduría el conteo de los votos afirmativos y negativos para la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente, que se realizaría esta vez el 27 de mayo de 1990 día de las elecciones presidenciales. El decreto de tres artículos afirmaba lo siguiente:

“Artículo 1: Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional, la organización electoral procederá a adoptar todas las medidas conducentes a contabilizar los votos que se produzcan en la fecha de las

---

<sup>220</sup> OCAMPO, Sergio. Registrador: Sí a la 7ª Papeleta. En: El Tiempo. [En línea] Marzo 1 de 1990. Disponible en internet: <<http://www.eltiempo.com/eltiempoimpreso/index.php?modeq=poranio&anio=1990>>

elecciones presidenciales de 1990, en torno a la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional.

Artículo 2: La Tarjeta Electoral que contabilizara la organización electoral, contendrá el siguiente texto:

“Para fortalecer la democracia participativa<sup>221</sup>, ¿Vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia?. SI – NO

Artículo 3: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.”<sup>222</sup>

Claros reparos jurídicos surgían de la determinación presidencial, puesto que se trataba de un Decreto en ocasión de un Estado de Sitio y en estricto sentido la naturaleza de estos actos jurídicos no eran la vía válida para ordenar a la Registraduría este tipo de procedimientos; además, se estaba realizando la convocatoria a una Asamblea Constitucional que tenía como fin una reforma de la Constitución, algo que no era posible según las amplias y reiteradas manifestaciones de los órganos jurisdiccionales competentes, siendo sólo el Congreso quien podía realizar tal reforma.

No obstante, tras los hechos de terrorismo del segundo semestre de 1989, sobre todo el carro bomba que explotó en cercanías del edificio del DAS como retaliación contra el gobierno por haber retirado la reforma constitucional en 1989, el asedio del Cartel de Medellín en contra de los funcionarios judiciales, la acogida que tuvo la séptima papeleta, la idea de una Asamblea Nacional Constitucional y

---

<sup>221</sup> Sobre fortalecer la democracia participativa, los estudiantes afirmaron: “3. Que a diferencia de lo que expresa el decreto presidencial en relación con “fortalecer la democracia participativa” por el contrario de lo que se trata es de llegar a ella pues consideramos que ésta no se expresa hoy en la realidad nacional”. Conclusiones del 1er Congreso Nacional Estudiantil por la Constituyente, mayo 5 y 6 de 1990. En: FRANCO, Cristina, y VALDERRAMA, Juan Andrés. Op. Cit., p. 201.

<sup>222</sup> BALLÉN. Op. Cit., p. 111 y 112.

con ella la posibilidad de la desmovilización del EPL<sup>223</sup> y el fortalecimiento del proceso de desmovilización del M – 19, generaron un discutible fallo que aprobó la constitucionalidad del decreto 927 de 1990.

Los argumentos del gobierno según Cepeda se fundamentaron en la autoconvocación popular en torno a la séptima papeleta y lo que hizo el gobierno fue facilitar la consulta: “Un pueblo que se autoconvoca y un Estado de sitio que se puede utilizar para crear las bases políticas e institucionales de la paz: en esas dos frases se resume la teoría constitucional construida para abrirle un camino a la Asamblea dentro del orden jurídico”<sup>224</sup>.

La Corte Suprema de Justicia tenía en expectativa al país, el deseo popular de cambio, la esperanza que se materializaba con la Asamblea Nacional Constituyente. No decepcionó. Tras un giro jurisprudencial dicho Decreto fue declarado acorde a la Constitución el 25 de mayo de 1990. Sin dudas el fallo fue tan criticado como ovacionado; se comenzaban a abrir las puertas de una reforma significativa de la Constitución de 1886.

Dos días después se realizaron las elecciones presidenciales por medio de las cuales se eligió como presidente a Cesar Gaviria Trujillo y 5.095.631 votantes, que significaba el 89% dijeron sí a la Convocatoria de la Asamblea Nacional Constitucional.

El presidente electo lideró un acuerdo entre los dirigentes políticos de las principales fuerzas políticas del país para lograr la definición de los temas, elección y organización de la Asamblea Nacional Constitucional para el 8 de diciembre de 1990. Surge así el Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990, por medio del cual se establecen las elecciones de los constituyentes y el temario que debe debatirse y aprobarse en la reforma.

---

<sup>223</sup> Declaración conjunta suscrita entre el Gobierno y el EPL el 23 de mayo de 1990. En: FRANCO, Cristina, y VALDERRAMA, Juan Andrés. Op. Cit., p. 111.

<sup>224</sup> CEPEDA, Manuel José. Polémicas Constitucionales. Bogotá: Editorial Legis. 2007. p. 343.

La Corte Constitucional declaró exequible el decreto 1926 el 9 de octubre de 1990, pero declaró inconstitucional la limitación del temario y del funcionamiento de la Asamblea Nacional Constitucional, lo que desató críticas contundentes frente a los poderes ilimitados que la Corte le otorgó a la Asamblea; La razón que esbozó la Corte era que el Decreto presidencial no podía limitar un estamento que surgía del constituyente primario, es decir, el gobierno no tenía competencia para restringir el ejercicio pleno de la soberanía”. En palabras de Jaime Vidal Perdomo: “La sentencia de la Corte Suprema de Justicia fue el factor definitivo del proceso constituyente colombiano de 1991. Hasta el punto que su decisión declarando inconstitucional la vía seleccionada hubiera desbaratado los esfuerzos emprendidos hasta el momento y no hubiera existido Asamblea Constituyente”<sup>225</sup>.

La composición de la Asamblea Nacional Constituyente conforme a los acuerdos políticos determinaron una representación plural y democráticamente abierta, rompiéndose así con las maquinarias políticas que se sustentaban sobre todo a nivel departamental y local y sin tendencias corporativas. Así mismo, se generó el acuerdo a partir del cual los grupos guerrilleros podrían tener su espacio en las elecciones sujeto a compromisos reales y verificables en la intención de desmovilización y negociación de paz.

A pesar de la baja participación en las elecciones de diciembre de 1990, 26% 3.710.567, la representación fue muy plural lo que obligó a negociaciones entre fuerzas. La Asamblea se Instaló el 5 de febrero de 1991.

---

<sup>225</sup> VIDAL PERDOMO, Jaime. Los Acuerdos Políticos y la Convocatoria de la Asamblea. En: SÁCHICA, Luis Carlos y VIDAL PERDOMO, Jaime. Op. Cit., p. 241; Véase también: DE LA CALLE, Humberto. Op. Cit., p. 90 - 96

## 1.8 DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

El modelo democrático de la Constitución de 1886 hasta el 3 de julio de 1991 fue estrictamente representativo, tal como lo enseñaron los liberales clásicos y lo desarrollan teóricos como Alain Touraine, Robert Dahl o Norberto Bobbio. Precisamente, la descripción realizada en este capítulo tuvo como referente fundamental los aportes de Robert Dahl en su obra la *Poliarquía* y sin ningún problema Colombia se acomodó a sus requerimientos teóricos.

Lo anterior nos genera una conclusión evidente: no hubo democracia participativa bajo la vigencia de la Constitución de 1886. La cultura política de Colombia hasta mediados de la década de 1980 no buscaba la apertura de mecanismos de participación distintos a la elección de representantes. En cambio, lo que si se buscó una y otra vez a lo largo del siglo XX en Colombia, a través de las diferentes reformas constitucionales, fue lo que Robert Dahl ha denominado la instauración de un *régimen poliárquico*, esto es, instituciones que garantizaran el debate libre y el derecho de elegir y ser elegido, algo también conocido como *pluralismo político*.

El marco histórico aportado hasta ahora es imprescindible si se quiere comprender el alcance del derecho a la participación política, pues éste, redactado de manera amplia en la nueva Constitución, rompió sin lugar a dudas el pensamiento político de los ciudadanos y representantes, partidos políticos y movimientos sociales que actuaban de una manera bajo la democracia representativa y que, ahora, debían concebirse bajo una cosmovisión distinta como sujetos políticos, activos, fiscalizadores, dialogantes y profundamente informados sobre las dinámicas de la esfera pública.

Finalizaba la década de 1980 y algo andaba mal en la República. Se buscaron alternativas para solucionar las problemáticas y la democracia participativa fue una

de ellas. En menos de 10 años y previo a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la democracia participativa no sólo era un instrumento que posibilitaba salir del problema jurídico de reformar la Constitución de 1886, por medios distintos al Acto Legislativo, sino que, además, la participación parecía ser un fin en sí mismo enunciado como un derecho de todos los ciudadanos bajo el concepto de soberanía popular.

A pesar de los consensos que al parecer sobre esta materia se presentaban en los partidos políticos y movimientos sociales participantes en el proceso constituyente, todavía faltaba responder una cuestión que superaba en gran medida las intenciones de los políticos y que era de la esencia de lo que se proponía como modelo democrático: ¿La democracia participativa sería el modo o instrumento para lograr la emancipación social en Colombia? Hasta el mes de diciembre de 1990 todo parecía aflorar en sentimientos de esperanza de cambio y progreso.

## CAPITULO II

### **Asamblea Nacional Constituyente: entre la democracia representativa y la democracia de participación**

Para interpretar y develar el modelo democrático que los constituyentes pretendían implementar en la Constitución de 1991, era necesario, en primer lugar, establecer un esquema teórico a partir del cual se enmarcaran las posturas democráticas desde el punto de vista de la participación; en segundo lugar, establecer en línea de tiempo un acercamiento a la lucha por el modelo democrático de Colombia en el siglo XX.

Respecto del esquema teórico precisamente es función del marco teórico de la investigación proveer de la discusión que en la historia de la filosofía política se ha desarrollado en aspectos democráticos, específicamente desde el punto de vista de la participación ciudadana. Lo anterior se exigió a raíz de la multiplicidad de definiciones y usos que los pensadores políticos han generado sobre el término democracia y, por tanto, la susceptibilidad que tiene el concepto para ser instrumentalizado de forma demagógica por los detentadores del poder.

Es así entonces como se hizo un acercamiento a la historia de la democracia, mostrando el modelo de democracia directa, consensuadamente definido como una forma de gobierno inviable en los Estados constitucionales modernos. Luego se comentó el desarrollo que desde el siglo XVII hasta la actualidad ha tenido el modelo democrático representativo y, finalmente, se realizó una aproximación al modelo democrático participativo, el cual demostró la necesidad de dividirlo en dos modelos diferenciables, con características y finalidades propias.

Posteriormente, en el primer capítulo se hizo una descripción sobre el modelo democrático que se instauró en la historia de vigencia de la Constitución Nacional de Colombia de 1886. La finalidad era mostrar en línea de tiempo cuales fueron



las instituciones democráticas que se desarrollaron desde 1886 a 1990, para evidenciar cual es el modelo democrático tradicional en Colombia y así tener elementos históricos para interpretar el sentido de la implementación de una democracia de participación en 1991.

Con base en lo anterior, y pensado sobre las posibilidades que en torno al modelo democrático tenían los Honorables Constituyente en 1991, se establecieron tres modelos democráticos con características propias y diferenciables entre sí: 1. Democracia representativa; 2. Democracia participativa decisionista; 3. Democracia participativa deliberativa.

La interpretación que se intenta elaborar en este capítulo se enfocó más a caracterizar los modelos democráticos en los Proyectos de reforma presentados en la Asamblea Nacional Constituyente. Es en este escenario donde se demuestra la vocación democrática del proceso constituyente y en los proyectos de reforma a la Constitución bajo preguntas orientadoras: ¿Cuántos y cuáles constituyentes apoyaron el modelo democrático de la Constitución de 1991? ¿Cuáles fueron los cambios sustanciales que solicitaron reformar los constituyentes? ¿Cuál era el modelo participativo que pretendían implementar los constituyentes?

Fundamentalmente se mostrará como el proceso constituyente se basó en un procedimiento democrático amplio, pluralista, inclusivo y deliberante, desde las votaciones el 27 de mayo y 9 de diciembre de 1990, hasta la clausura el día 4 de julio de 1991. Así mismo se mostrará la tendencia democrática de los 131 proyectos de reforma estudiados.

Podrá evidenciarse el componente democrático puesto en práctica y elaborado como norma constitucional bajo el cual se respalda la Constitución Política de Colombia de 1991. No obstante, también se evidencia que el modelo democrático participativo, implementado y aceptado por los constituyentes, es el participativo

decisionista, constatándose en el primer y segundo capítulo de este trabajo que el discurso de la democracia deliberativa fue prácticamente inobservado.

## **2.1 CONFORMACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991**

### **2.1.1 Una Asamblea Nacional Constituyente Democrática**

Gracias a los decretos 927 de 1990 expedido por el Gobierno de Virgilio Barco y 1926 de 1990 expedido por el Gobierno de César Gaviria Trujillo, y sus declaratorias de constitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia, la Asamblea Nacional Constitucional adquirió su tinte democrático y revolucionario<sup>226</sup>.

En efecto, Cesar Gaviria Trujillo como Ministro de Gobierno y por encargo del entonces presidente Virgilio Barco, desde 1987 ya venía consolidando una propuesta amplia de reforma constitucional, que incluía la sistematización de propuestas venidas de todas las fuerzas políticas del país que incluyen partidos políticos, sindicatos, movimientos sociales, gremiales, políticos, etc.

Una vez elegido como Presidente de la República Cesar Gaviria, con toda la claridad que en los últimos tres años venía adquiriendo sobre el cómo y el qué reformar de la Constitución de 1886, se convirtió en el líder de la conformación de una Asamblea Nacional Constitucional.

---

<sup>226</sup> Para ampliar sobre la historia del proceso Constituyente de 1991 en Colombia véase: DE LA CALLE, Humberto. *Contra Todas las Apuestas*. Op. Cit.; DE LA CALLE, Humberto. *La Constituyente: un instrumento para la reconciliación*. Bogotá: Ministerio de Gobierno. 1992.; LEMAITRE RIPOLL, Julieta. Op. Cit.; SACHICA, Luis Carlos y VIDAL PERDOMO, Jaime. *La Constituyente de 1991*. Op. Cit.; ZULUAGA GIL, Ricardo. *De la Expectativa al Desconcierto. El proceso constituyente de 1991 visto por sus protagonistas*. Cali (Colombia): Pontificia Universidad Javeriana. 2008.; CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. Op. Cit.; VALENCIA VILLA, Hernando. Op. Cit.; FRANCO, Cristina y VALDERRAMA, Juan Andrés. Op. Cit.; CEPEDA, Manuel José; *La Constituyente por Dentro. Mitos y Realidades*. Bogotá: Presidencia de la República. 1993.; BALLEEN, Rafael. Op. Cit.; DAVILA LADRON DE GUEVARA, Andrés. Op. Cit.;

Sabía muy bien el mandatario que el gobierno sin la ayuda de las demás fuerzas políticas no lograría realizar exitosamente la reforma. Es por esto que realizó un acuerdo con los principales partidos políticos para consolidar los más importantes aspectos de la reforma. Si bien no hubo total consenso, y a pesar de que el Decreto 1926 no fue la fiel copia del acuerdo generado, el proceso constituyente si demostró que no solo tenía legitimidad institucional desde el gobierno y la Corte Suprema de Justicia, sino que además gozaba de la legitimidad de los principales partidos y movimientos políticos, así como del acompañamiento popular, expresados en las diferentes manifestaciones a favor de la Constituyente entre 1989 y 1990, en especial en la acogida que tuvo las votaciones de la Séptima Papeleta y las votaciones del 27 de mayo de 1990.

Es de resaltar también, que en el decreto se realiza un esfuerzo para que la Asamblea Nacional Constitucional sea un espacio para el debate, la discusión y la negociación de los aspectos más importantes a reformar de la Constitución de 1886 y no la imposición de un solo sector o tendencia política como había sido la elaboración de las constituciones colombianas anteriores. El acuerdo político y los decretos expedidos por el Gobierno, se esforzaron por generar toda una organización interna de la Asamblea que permita el ejercicio vivo de la democracia y el respeto por las minorías.

Igualmente, el Decreto 1926 generó la votación en circunscripción nacional y por listas, para evitar la influencia de los cacicazgos regionales y locales, uno de los principales focos de corrupción, politiquería y obstrucción de la democracia en Colombia; lo anterior explica el por qué los principales oponentes y derrotados del proceso constituyente fueron los partidos tradicionales.

El 9 de octubre de 1990 la Corte Suprema, en un esperado y polémico fallo, dio su respaldo a la constituyente. Declaró exequible gran parte del decreto y declaró inexecutable lo referente a la limitación de las temáticas que podían abordar los constituyentes y, además, la revisión posterior por parte de la Corte Suprema de

Justicia. Es por esto, que desde allí en adelante se deja de hablar de Asamblea Nacional Constitucional y se comienza a pensar en una Asamblea Nacional Constituyente, en donde a la primera le es permitido una reforma parcial de la Constitución y a la segunda, le es permitido reformarla sin límites o incluso – siendo esto lo que desató más polémica por sectores conservadores – redactar una nueva Constitución.

Es en este escenario en donde se proyectan las votaciones para la elección de constituyentes el día 9 de diciembre de 1990. Fueron 119 listas en total para elegir a 70 constituyentes. Las principales fuerzas políticas que se presentaron en la contienda electoral fueron: Partido Liberal Colombiano que no presentó listas, sino que a partir de la operación “avispa” se presentaron individualmente con excelentes resultados; El AD M – 19 con una lista única; El Movimiento de Salvación Nacional con una lista; el Partido Social Conservador con tres listas; La Unión Patriótica (UP) con una sola lista; El Partido Social de los Trabajadores con una sola lista y otras listas que se presentaron como independientes.

El objeto de la Asamblea Nacional Constitucional era muy variado y posibilitaba la discusión desde diferentes puntos de vista político. Pero desde antes de instalarse la Asamblea se perfilaban dos bloques: quienes querían implementar una nueva Constitución o por lo menos reformar sustancialmente la Constitución de 1886, entre quienes se encontraban el AD M – 19 y el Partido Liberal, y quienes tenían como fin impedir reformas a la Constitución de 1886 conformados prácticamente por sectores conservadores y tradicionales.

### **2.1.2 Partido Liberal y AD M – 19 Triunfadores de la Jornada Electoral**

Las elecciones del 9 de diciembre de 1990 se vieron marcadas por una muy baja participación, 27.1%, una votación de 3.710.557 de electores a diferencia de las

votaciones del 27 de mayo con una votación de 6.047.576 electores<sup>227</sup>. El siguiente cuadro resume por partidos políticos la tendencia de la votación para la Asamblea Nacional Constituyente.

Figura 1. Votos totales por partidos políticos

Partidos políticos	Votos totales
Partido Liberal Colombiano	1.158.344
Alianza Democrático M – 19	992.613
Movimiento de Salvación Nacional	574.411
Partido Social Conservador	236.794
Conservadores Independientes	185.316
Unión Cristiana	115.201
Unión patriótica	95.088
Indígenas	54.226
Otras listas	236.362
Votos en blanco	37.735
Votos nulos	24.467
Total	3.710.557

Figura 2. Número de elegidos por fuerzas políticas

Partido político	Número de elegidos
Partido Liberal Colombiano	24 delegatarios

<sup>227</sup> Los opositores atacan cuantitativamente la Constituyente por el bajo número de votos el 9 de diciembre de 1990, no obstante debe recordarse los 5.891.117 votos en la Convocatoria de la Asamblea Nacional Constitucional el 27 de mayo de los cuales 5.236.836 (88,89%) fueron votos afirmativos.

AD M – 19	19 delegatarios
Movimiento de Salvación Nacional	11 delegatarios
Partido Social Conservador (PSC)	5 delegatarios
Conservadores Independientes	4 delegatarios
Unión Patriótica	2 delegatarios
Indígenas	2 delegatarios
Unión Cristiana	2 delegatarios
Ejército Popular de Liberación (EPL)	2 delegatarios
Movimiento Estudiantil	1 delegatarios
Total	72 delegatarios

En las votaciones se eligieron 70 delegatarios pero posteriormente se establecieron 2 representaciones más, con voz y voto, para el grupo desmovilizado Ejército Popular de Liberación, que se denominaba para entonces movimiento político Esperanza, Paz y Libertad; otra representación con voz pero sin voto para el Partido Revolucionario de los Trabajadores y otra representación con voz y sin voto para el grupo desmovilizado Quitin Lame. En total, 74 delegatarios pero 72 con voz y voto y 2 con voz y sin voto<sup>228</sup>. Los delegatarios del EPL tuvieron el derecho de voto a partir del día 7 de marzo, momento desde el cual, con base en el decreto 1926 de 1990, los comandantes de ese grupo guerrillero se dispusieron a entregar las armas<sup>229</sup> y, por su parte, el delegatario con voz pero sin voto por parte del Quitin Lame tomó posesión el día 9 de abril<sup>230</sup>.

Como puede observarse, las dos fuerzas políticas que pueden catalogarse como ganadoras en la contienda electoral son el Partido Liberal Colombiano, con 24

<sup>228</sup> BALLÉN, Rafael. Op. Cit., p. 259.

<sup>229</sup> Puede ampliarse sobre este acontecimiento y los esfuerzos de la Constituyente para entablar diálogos con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar en: ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 57. [En línea] 23 de abril de 1991. Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/Gaceta\\_057.pdf](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gaceta_057.pdf)>

<sup>230</sup> La solicitud del Ministro de Gobierno y la aprobación de dicha propuesta conforme al Decreto 1926 de 1990 se puede ver en; ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 61. [En línea] 27 de abril de 1991. Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/Gaceta\\_061.pdf](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gaceta_061.pdf)>.

delegatarios y el AD M – 19 con 19 delegatarios, entre ambas fuerzas lograban la mayoría simple de la Asamblea Nacional Constitucional y se advertía que entre ambas ya existían acuerdos previos.

Pero esta victoria no fue tan aplastante ni mayoritaria. Ambos partidos conformaban una mayoría simple, mas no cualificada y, además, en la práctica no todos los delegatarios defendían idénticos planteamientos<sup>231</sup>. Lo anterior se evidenció en las cifras, toda vez que aunque ambas fuerzas unidas fueran mayoría, los votos no fueron unánimes y en materia de democracia los partidos tuvieron serias dificultades para encontrar puntos en común y normalmente rompieron sus núcleos<sup>232</sup>.

Lo anterior, es lo que genera el punto democrático y negociador en la dinámica de la Asamblea en los meses de trabajo, porque tanto Liberales como AD M – 19 debieron apoyarse en las minorías para no salir perdedores en el debate con sus opositores.

En mecanismos de participación ciudadana por ejemplo, de 24 votos liberales sólo 15 votaron afirmativamente; del AD M – 19, de 19 votos, 15 votaron afirmativamente; mientras que Salvación Nacional que contaba con 11 votos, 3 votaron afirmativamente; el Partido Social Conservador que contaba con 5 votos, sólo 2 fueron positivos, los conservadores independientes que eran 4, sólo 1 afirmó su voto; la Unión Patriótica de dos votos, uno dijo que sí; en la Unión Cristiana sus dos votos fueron afirmativos; del EPL, de 2 votos, sólo 1 dijo que sí; los indígenas que tenían 2 votos, 1 dijo que sí y finalmente, del movimiento

---

<sup>231</sup> Jaime Castro Constituyente del Partido liberal defendía la votación por mayoría simple toda vez que resultaba incluso más compleja de conseguir si se compara con una votación de las dos terceras partes cuando ésta está supeditada al número de asistentes para votar. Véase: ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 71. [En línea] 9 de mayo de 1991. Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/Gacetas/Gacetas\\_51-100/gaceta\\_071.php](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_51-100/gaceta_071.php)>

<sup>232</sup> Para revisar el comportamiento de las fuerzas políticas que asistieron a la Asamblea Nacional Constituyente véase: CEPEDA, Manuel. La Constituyente por Dentro. Mitos y Realidades. Op. Cit.,

estudiantil que era 1 voto, no votó; para un total de 41 votos de 72 posibles<sup>233</sup>. Nada mal en comparación del Preámbulo que logró los 37 votos justos.

### 2.1.3 Inicio de las Sesiones y el Reglamento de la Asamblea

Las sesiones comenzaron el 5 de febrero y fueron transmitidas por radio. Se llevaron a cabo en el Centro de Convenciones Gonzales Jiménez de Quesada, con el fin de que el proceso fuera independiente a cualquier espacio físico estatal y sobre todo alejado del Congreso de la República.

Se puso en consideración ese mismo día el reglamento y la elección de la junta directiva. Sin duda, el tema era de relevante importancia para la práctica democrática en la Asamblea. Entre otros temas, el reglamento dispuso las comisiones de debates, el desarrollo de los debates, las votaciones, la conformación de la mesa directiva, el trámite de los proyectos de reforma constitucional, entre otras<sup>234</sup>. Es importante señalar que en virtud del Capítulo VIII, *Comisiones permanentes*, en el artículo 22 dos comisiones tendrían directamente el tema del modelo democrático:

Comisión primera: Principios, derechos, deberes, garantías y libertades fundamentales. Procedimientos e instituciones de protección. Participación democrática. Sistema electoral. Partidos políticos. Estatuto de la oposición. Procedimientos de reforma de la Constitución.

Comisión segunda: Ordenamiento territorial del Estado. Autonomía regional y local<sup>235</sup>.

---

<sup>233</sup> *Ibíd.*, p. 246

<sup>234</sup> Los debates sobre el reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente se puede consultar en la Gaceta Constitucional N° 1, 2, 3, 11 y 13 disponibles en internet: <<http://www.elabedul.net/>>

<sup>235</sup> En el acta del 12 de febrero aparecen constituidas las Comisiones con sus respectivos delegatarios. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 4. [En línea] 23 de abril de 1991. Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/Gacetas/Gacetas\\_1-50/gaceta\\_004.php](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_004.php)>



Uno de los artículos del reglamento que suscitó una fuerte polémica fue la aprobación en el Capítulo III *Presidencia*, el artículo 10 *Funciones*: “Las funciones de la Presidencia serán cumplidas por tres Constituyentes, elegidos en un solo acto, quienes desempeñarán su cargo en igualdad de condiciones, hasta la clausura de la asamblea”<sup>236</sup>.

La polémica fue desatada sobre todo por el Constituyente Misael Pastrana Borrero, líder del Partido Social Conservador, toda vez que la presidencia compuesta por tres constituyentes obedecía a una alianza entre Partido Liberal Colombiano, AD M – 19 y Movimiento de Salvación Nacional, de modo que las minorías que representaban las demás fuerzas políticas quedaban desprovistas de garantías. En otras palabras, a través de una Presidencia compuesta por los tres grandes grupos políticos convertía a la Asamblea Nacional Constituyente en un poder desbocado y sin contrapesos.

No obstante, los tres postulados a la presidencia conjunta de la Asamblea en realidad representaban ideológicamente también a las minorías que hacían presencia en la Constituyente en sentido amplio: exguerrilleros e izquierda tenían a un exguerrillero Antonio Navarro Wolff de Presidente, conservadores tenían a Álvaro Gómez Hurtado como Presidente, facciones liberales, cristianos, indígenas y Estudiantes tenían a Horacio Serpa de Presidente, como adalid de esas conquistas. La mesa directiva compuesta por estos tres líderes políticos fue aprobada el día jueves 7 de febrero de 1991, dos días después de haberse instalado la Constituyente<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> El reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente se puede consultar en: ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 13. [En línea] 1 de marzo de 1991. Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/Gaceta\\_013.pdf](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gaceta_013.pdf)>

<sup>237</sup> El proceso de elección de la Presidencia de la Constituyente puede revisarse en ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 11. [En línea] 27 de febrero de 1991. Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/Gacetas/Gacetas\\_1-50/gaceta\\_011.php](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_011.php)>

Se puso en controversia también el artículo 63 *Número de votos requeridos*: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 40 sobre temas nuevos o negados en primer debate, las decisiones de la Asamblea sobre reformas constitucionales se tomarán con el voto favorable de la mayoría de los miembros que la componen, las decisiones sobre otros asuntos requerirán la mayoría de los presentes”<sup>238</sup>. Esta disposición incluso fue demandada ante el Consejo de Estado, por vulnerar la Constitución de 1886 afirmando que cualquier reforma al sistema electoral requería aprobación de las dos terceras partes.

El Consejo de Estado admitió la demanda el 1 de abril de 1991 y procedió a suspender provisionalmente el artículo 63 del reglamento. La Asamblea Nacional Constitucional decidió entonces invocar su poder soberano delegado directamente del pueblo y desde ese momento pasó a ser Asamblea Nacional Constituyente, sin límites jurisdiccionales, ni siquiera sujeta al Decreto 1926 de 1990, por lo que quedaba con poderes para establecer el nuevo régimen constitucional.

Lo anterior se materializó con los polémicos “*Actos constituyentes*” de efecto *inmediato*<sup>239</sup>; a continuación el Acto Constituyente N° 1 de 1991:

“Por el cual se dictan unas disposiciones constitucionales:

Artículo 1: Tienen carácter constitucional las disposiciones contenidas en el reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente, así como sus modificaciones y adiciones.

---

<sup>238</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N° 13. Op. Cit.,

<sup>239</sup> En la Sesión Plenaria del día 30 de abril, la Asamblea Nacional Constituyente aprobó la conformación de una Comisión Accidental que se encargó de determinar los alcances del fallo. El día siguiente en Sesión Plenaria dicha comisión rindió informe y discutió el tema con el cual se le pretendió dar fin, no solo al litigio del Consejo de Estado que dio pie a la discusión sino a todo aquel otro litigio futuro que cualquier ciudadano quisiese interponer en adelante ante el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia o cualquier otro tribunal creado por la Constituyente. Para ampliar más el tema sobre el informe de la Comisión Accidental y las razones que determinaron la implementación de los “Actos Constituyentes de Efecto Inmediato” véase: ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 84. [En línea] 28 de mayo de 1991. Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/Gacetas/Gacetas\\_51-100/gaceta\\_084.php](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_51-100/gaceta_084.php)>

Artículo 2: Los actos que sancione y promulgue la Asamblea Nacional Constituyente no están sujetos a control jurisdiccional alguno.

Artículo 3: El presente acto constituyente rige a partir de la fecha de su publicación”<sup>240</sup>.

De inmediato se presentaron acciones de constitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia en contra del Acto constitucional, a lo que la Corte resolvió inadmitir las demandas el 22 de mayo de 1991<sup>241</sup>.

Esta situación fue la profecía hecha realidad de aquellos que veían en la Convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente una oportunidad para dar por terminada la vigencia de la centenaria y conservadora Constitución de 1886 y el empoderamiento de unos pocos para reformar el régimen jurídico vigente, de una manera no convencional y en contra del Estado de Derecho. Por si fuera poco, para darle el golpe final a la minoría conservadora y a los intereses tradicionales no representados en la Asamblea, por mayoría se decidió la polémica revocatoria del Congreso y las elecciones para la conformación del nuevo cuerpo colegiado legislativo, lo que en protesta conllevó a la enérgica renuncia del Constituyente Misael Pastrana Borrero<sup>242</sup>.

Además de las comisiones temáticas se organizó una Comisión Codificadora, encargada de realizar modificaciones de estilo y técnica jurídica, que permitiera un texto sistematizado, organizado y sin errores. El trabajo de esta Comisión ha sido ampliamente criticado porque según los críticos se extralimitaron en funciones y generaron cambios sustanciales; no obstante, otros respetados testigos del proceso constituyente como Jose Manuel Cepeda defienden el trabajo de dicha Comisión, afirmando que los cambios fueron pocos y enfocados a problemas de

---

<sup>240</sup> *Ibíd.*

<sup>241</sup> SACHICA, Luis Carlos y VIDAL PERDOMO, Jaime. La Constituyente de 1991. Op. Cit., p. 351 y ss.

<sup>242</sup> Véase: DE LA CALLE, Humberto. Contra Todas las Apuestas. Op Cit., p. 173 – 176; EL TIEMPO. Renunció Pastrana ayer ante la Plenaria. [en línea] 13 de junio de 1991. Disponible en Internet: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-102043>>.

estilo y organización. Lo cierto es que al final del proceso la Comisión tuvo problemas técnicos con las computadoras que generaron dudas sobre la autenticidad del texto final. Esta labor ensombreció también el esfuerzo de uno de los constituyentes grandes como era Carlos Lleras de la Fuente<sup>243</sup>.

#### **2.1.4 Desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente**

Apenas la Corte Suprema de Justicia declaró exequible el Decreto 1926 de 1990, el gobierno asignó la organización de Comisiones Preparatorias y mesas de trabajo (Preconstituyente) para la Asamblea Nacional Constituyente. Puede comprenderse entonces que gran parte de las labores logísticas y temáticas ya habían sido evacuadas por la Comisión preparatoria al momento de instalarse el 5 de febrero.

Una vez aprobado el reglamento, elegida la Presidencia de la Asamblea, instaladas las comisiones permanentes, entre otros aspectos, se dispuso en el reglamento artículo 48 que en primer lugar cada Constituyente presentara una exposición general de “los criterios y puntos de vista de los constituyentes sobre los principios que orientan su concepción del Estado y las reformas que proponen introducir a la Constitución Política”<sup>244</sup>. Esta exposición no podía pasar de seis sesiones, ni las intervenciones superar los 30 minutos.

Las comisiones de la Asamblea se dividieron así mismo en subcomisiones para realizar discusiones y debates con más profundidad. Las Comisiones tenían como fin lograr acuerdos hasta el 30 de abril y presentarlos a debate en las asambleas plenarias. Se realizaron dos debates, cada uno con su respectiva votación y el 4 de julio se realizó el acto de proclamación de la nueva Constitución y clausura de la Asamblea Nacional Constituyente.

---

<sup>243</sup> DE LA CALLE, Humberto. *Contra todas las apuestas*. Opc. Cit., p. 219.

<sup>244</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. *Gaceta Constitucional* N° 13. Op. Cit.,

¿Fue democrática la Asamblea Nacional Constituyente? Esa respuesta pueda darse desde varios enfoques: 1. Ganadores o perdedores; 2. Mayorías o minorías; 3. Articulados con alto o bajo consenso; 4. participación en los acuerdos internos y demás reuniones que a lo largo de los 5 meses se sostuvieron entre diferentes fuerzas políticas y por temáticas diferentes<sup>245</sup>.

Las minorías que contaban con una poderosa voz como la del Expresidente de la República Misael Pastrana Borrero, constituyente que representaba y lideraba el Partido Social Conservador, constantemente criticaba con entereza la presidencia de la Asamblea, porque según su opinión obedecía en su proceder a un concepto de democracia mayoritaria que impedía a los grupos minoritarios, representados en la Asamblea, ejercer algún tipo de acción por medidas o decisiones que afectaran sus intereses.

Los perdedores por obvias razones fueron aquellas fuerzas que no lograron tener un peso decisivo en la Asamblea, esto tiene que ver con el desmonte del Estado confesional, es decir, un gran perdedor fue la Iglesia Católica; facciones de los partidos tradicionales como en el caso de la facción del ex presidente de la República, Alfonso Lopez Michelsen, en el partido Liberal Colombiano y en el Partido Social Conservador la fuerza perdedora fue la del ex presidente Misael Pastrana Borrero, toda vez que en su lista lograron solo llegar con 5 delegados, mientras que el Movimiento de Salvación Nacional logró llegar con 11 delegatarios.

Ese fue el precio de la democracia en las urnas; si ganaban los sectores progresistas no se podía esperar una tímida reforma, si por el contrario ganaban sectores conservadores no se podía aspirar a la transformación que el país

---

<sup>245</sup> En el evento de conmemoración de los 20 años de la Constitución Política de Colombia realizado en la Universidad de Caldas, el Constituyente Hernán Yepes Arcila se refería en tono sarcástico a los famosos “desayunos en la Casa de Nariño” a los que asistía Antonio Navarro Wolff del AD M – 19, Álvaro Gómez Hurtado del Movimiento de Salvación Nacional, Humberto de la Calle Lombana Ministro de Gobierno y el Presidente de la República Cesar Gaviria Trujillo. Segundo Congreso Internacional de la Jurisdicción Constitucional. Universidad de Caldas, Mayo 5, 6 y 7 de 2011

reclamaba. Desde que se conocieron los resultados de las votaciones ya se podía intuir cuales fuerzas jugarían un papel decisivo y cuales tendrían que desempeñar el papel crítico y defensivo, en ese sentido, Misael Pastrana Borrero asumió su papel de minoría y veía impotente como la Constitución conservadora de 1886 terminaba por ser un texto normativo derogado.

Lo cierto es que en las actas de las Sesiones Plenarias y de las Comisiones se ve un esfuerzo muy grande por parte de la junta directiva de la Asamblea por ser diligentes, equitativos y apegados al reglamento. La Asamblea tenía problemas con el tiempo (solo tenían 5 meses para lograr su objetivo) y limitaciones de la tecnología de su tiempo.

Aún así, podemos afirmar que es la Asamblea Constituyente más democrática que ha tenido Colombia en sus años de Estado Republicano. Bien por la universalidad de los intereses allí representados, bien por el desarrollo de los acontecimientos en el tiempo de trabajo, bien por el resultado que fue proclamado al unísono de tres constituyentes (Horacio Serpa, Antonio Navarro y Álvaro Gómez) que procedían y representaban intereses diferentes, simbolizando lo que la Constitución Política de Colombia pretendía ser “pluralista”.

Bajo el entendido anterior, en este trabajo se trata de resaltar que bien pudo la Asamblea cometer errores al momento de determinar el modelo democrático colombiano para la posteridad, pero tenían la autoridad suficiente para realizar la discusión y tomar decisiones, siempre que el proceso de la Constituyente desde el comienzo hasta el final transcurrió entre grandes esfuerzos de inclusión, calidad en el debate, respeto y responsabilidad, A diferencias de las Asambleas Constituyentes anteriores que fueron el fruto de guerras, el aprovechamiento del ejecutivo de circunstancias accidentales alejadas del sentimiento popular y con evidentes tendencias hacia la exclusión y homogeneización.

## **2.2 LA DEMOCRACIA EN LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991**

Al igual que los constituyentes que redactaron la Constitución Federal de 1787 en Estados Unidos, los constituyentes colombianos se debieron a la tarea titánica de establecer los parámetros constitucionales con los cuales modernizar el Estado y darle solución a las múltiples problemáticas que al interior de la sociedad colombiana se generaba. Pero al contrario de los constituyentes estadounidenses, los colombianos sí tenían herramientas teóricas y empíricas sobre las cuales generar los debates del modelo democrático a implementar.

Temas de diversa naturaleza y de extrema importancia eran objeto de análisis y debate riguroso por parte de movimientos sociales, partidos políticos, académicos, juristas, sindicatos, estudiantes, funcionarios de las tres ramas del poder público, entre otros; de allí la necesidad de los constituyentes y su equipo asesor de lograr un estado del arte suficiente para estar a la altura del debate público.

A continuación una presentación de los modelos que a 1991 se discutían en la teoría política mundial sobre la democracia y que podían presentarse en las exposiciones de motivos, los proyectos de reforma y debates en la Asamblea Nacional Constituyente.

### **2.2.1 Modelos Democráticos Inviabiles**

Es indudable el consenso existente en los constituyentes que asistieron a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 sobre la inviabilidad de una democracia directa al estilo de la Antigua Grecia o estilo de la República soñada de Juan Jacobo Rousseau. En Estados constitucionales modernos como el colombiano, pretender que aproximadamente 10 millones de personas del censo electoral se informaran, asistieran a foros enormes, debatieran y decidieran cuestiones de la

más especializada técnica administrativa, legislativa y judicial era incluso inimaginable para los constituyentes en 1991.

Igualmente utópico era el modelo democrático deliberativo que surgía en la década de 1980 en Estados Unidos. No solo era un modelo reciente sino que además es igual de impracticable en Colombia, porque para su implementación se requeriría de ciudadanos eruditos en cuanto a virtudes ciudadanas (ciudadanos comprometidos ética y moralmente con la Constitución y su comunidad) así como calidades cognitivas y actitudinales para el buen debate y toma de la mejor decisión posible.

### **2.2.2 Tres Modelos de la Asamblea Nacional Constituyente**

**Democracia Representativa:** en la literatura básica y especializada se encontraba ampliamente desarrollado un modelo democrático que además era ineludible, se trataba del modelo representativo de la democracia. No sólo era aceptado por la mayor parte de los teóricos políticos doctrinantes de la democracia sino que había sido puesto en funcionamiento con relativo éxito la mayor parte de la historia de Colombia, desde el grito de independencia en 1810.

Los 10 millones de colombianos no podían debatir y decidir por sí mismos, pero sí lograban delegar en representantes esas funciones con el fin de que éstos adoptaran las medidas que permitieran el progreso y la garantía de los derechos para todos.

Así mismo las instituciones más relevantes para su implementación eran las siguientes:

- Existencia de partidos y movimientos políticos.
- Soberanía Nacional



- Garantía de derechos en cuanto a: 1. Formular las preferencias; 2. Manifestar Preferencias; 3. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias<sup>246</sup>.
- Órganos electorales que hagan imparciales las jornadas electorales.
- Plataforma constitucional y legal que contenga carta de derechos, mecanismos y procedimientos para la defensa de los derechos electorales.
- División y ejercicio armónico de los poderes públicos
- Inexistencia de mecanismos de participación democráticas distintos a la elección de representantes por parte de los ciudadanos.

Para que este modelo democrático se adoptara en la Constituyente de 1991, solo se requerían ajustes concretos y particulares de ciertos enunciados normativos de la Constitución Nacional de 1886, así como la adición de unas pocas instituciones que tenían total consenso y respaldo político como las acciones constitucionales. Prácticamente todos estos presupuestos estaban ya desarrollados en la Constitución de 1886 y los defensores de esta forma de gobierno asumieron posturas conservadoras para proteger los principios teóricos que subyacen sobre esta tendencia política.

**Democracia participativa decisionista:** menos explorada y desarrollada teóricamente que la anterior, pero con casos prácticos exitosos y defendibles, los constituyentes pudieron acceder a planteamientos sobre un modelo aparentemente nuevo que era la democracia participativa. No obstante, dicha participación se refería exclusivamente a través de mecanismos de participación directa tanto a nivel nacional como departamental o local.

Con base en lo anterior, no solo era viable sino además muy recomendable en Colombia la implementación de mecanismos de participación diferentes al voto

---

<sup>246</sup> Robert Dahl. La poliarquía. Op. Cit., p. 14

para la elección de representantes, porque por medio de estos podría generarse legitimidad de las decisiones, así como mayor control por parte de los ciudadanos sobre sus representantes, por ejemplo, a través de la revocatoria de mandato, la iniciativa legislativa, referendos aprobatorios o derogatorios.

Gran parte del camino de legitimación hacia este cambio de modelo lo había implementado el gobierno de Virgilio Barco, puesto que fue el gran patrocinador de un discurso desde el Estado para la apertura hacia la participación política por parte de los ciudadanos, a través de mecanismos de participación directa como el plebiscito el referendo y la Asamblea Nacional Constituyente.

No obstante, este cambio sugería una reforma sustancial de la Constitución Nacional de 1886, puesto que el modelo participativo no trataba solamente de incorporar mecanismos de participación sino cambiar la concepción de la política. Si bien la democracia representativa obedecía al supuesto de que el Pueblo elegía a sus representantes para la conformación del poder público y la toma de decisiones, realmente la Constitución Nacional de 1886 le quitó el poder al pueblo y se lo entregó al Estado a través del principio de soberanía nacional. La democracia participativa era la antítesis de ese poder soberano a partir del Estado y se lo entregaba directamente al pueblo a través del principio de soberanía popular.

Este cambio de soberanía implicaba el cambio de la concepción de modelo democrático, puesto que sustentaba por si sólo varias instituciones democráticas que enfrentaron la Colombia democrática del siglo XIX y XX: voto universal y secreto; derecho de información, derecho de expresión, derecho de asociación, derecho a la participación en la fiscalización, cogestión y deliberación por parte de cualquier ciudadano sobre lo que realicen los representantes del Estado.

Los constituyentes progresistas, reformistas o revolucionarios que luchaban por una transformación profunda de la forma de hacer política y ejercer las funciones

públicas, asumieron la defensa del nuevo modelo democrático que prometía semejante cambio.

**Democracia participativa deliberativa:** con más intuición que desarrollos teóricos, los constituyentes también se encontraban en condiciones de pensar en una participación que se distinguía de la anterior. La democracia deliberativa era muy reciente y todavía no había llegado al discurso de políticos, académicos ni movimientos sociales o políticos en Colombia que la hicieran pública.

A pesar de ser el modelo menos desarrollado y discutido de los tres, se presentó un proyecto de reforma en torno a este modelo que permitió ubicarlo como una aspiración distinta de las dos anteriores. Puede evidenciarse dentro de los constituyentes que defendían un modelo democrático de participación, aquellos a los cuales no les parecía un cambio sustancial solo la incorporación de los mecanismos de participación directa sino que, además, buscaron la implementación de mecanismos alternativos o experimentales para solucionar la escisión arriba – abajo, gobernante – gobernado, en una especie de espacio para el encuentro, el debate, la negociación y el consenso.

Este nuevo modelo se basa igualmente en la soberanía popular y no da espacios para las dudas de quién es el legítimo para tomar las decisiones políticas; aunque se requiere de las instituciones de la democracia representativa y permita el ejercicio de mecanismos de participación directa, *es requisito para el modelo de participación deliberativa la existencia de mecanismos de acercamiento entre la administración y la comunidad con el fin de tomar decisiones conjuntas, debatidas, razonadas y por tanto seguidas de legitimación.* En otras palabras, el Estado no era políticamente el todo poderoso como lo eran, con la soberanía nacional, sino que ahora era un subordinado del poder popular al que debía explicaciones, rendición de cuentas y consultas previas para la toma de decisiones.

Bajo estas premisas, puede comprenderse por qué quienes abanderaron esta propuesta de democracia participativa deliberativa fueron los verdaderos desafiantes y visionarios de un nuevo modelo democrático, aunque se reitera, fue solo un proyecto de reforma, lograron mostrar con su propuesta que la democracia participativa decisionista no era la mejor, ni única propuesta reformadora.

## **2.3 MODELO DEMOCRÁTICO DE LOS PROYECTOS DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN**

### **2.3.1 Trámites de los Proyectos**

Ya desde 1988 los diferentes movimientos sociales, comunitarios, gremiales etc, se habían dado a la tarea de participar activamente en propuestas para la modificación de la Constitución Política. El gobierno actuaba en concordancia con la idea de la democracia participativa y en ese sentido se estimulaba que la sociedad civil aportara en ideas y propuestas.

Para el segundo semestre de 1990 el tema más importante era la Asamblea Nacional Constituyente y, en ese sentido, propuestas iban y venían conforme a las temáticas del Decreto 1926.

No obstante y como lo manifiesta Ricardo Zuluaga, a partir del fallo que declara constitucional el decreto y declara inconstitucional los límites temáticos que la Asamblea Constitucional podía discutir y aprobar, se presentó un boom de propuestas de reforma:

Sea cual sea la motivación inicial, lo cierto es que se registraron más de 840 mesas de trabajo coordinadas por las alcaldías, 286 coordinadas por las organizaciones sociales, 244 por los consejos de rehabilitación, 114 por las universidades y los cabildos indígenas. A través de ellas, se presentaron

100.569 propuestas, que fueron sistematizadas y puestas a disposición de la Asamblea, ayudando así a legitimar popularmente el proceso constituyente<sup>247</sup>.

Los Constituyentes, Gobierno Nacional, Congreso y Altas Cortes presentaron 131 proyectos de reforma constitucional y diferentes sectores universitarios, gremiales etc. presentaron 33 propuestas<sup>248</sup>. Se radicaron los proyectos y propuestas en la Secretaría General de la Asamblea que estaba a cargo del tratadista y exmagistrado Jacobo Pérez Escobar. Los proyectos y las propuestas solo podían presentarse hasta el 8 de marzo conforme al reglamento de la Asamblea. Los proyectos fueron entregados por parte de la presidencia a cada comisión según correspondía y allí fueron debatidos entre los meses de marzo y abril.

Tanto los proyectos de reforma como las propuestas podían versar sobre una reforma integral o total de la Constitución o una reforma parcial. Así por ejemplo, hubo quienes pusieron a consideración prácticamente la misma Constitución de 1886 o quienes se tomaron la tarea de redactar un nuevo texto constitucional como el AD M – 19 o el Gobierno Nacional.

Dada la poca influencia que lograron tener las propuestas presentadas por los movimientos sociales, este trabajo solo realiza el estudio sobre los proyectos de reforma que presentaron tanto constituyentes como Gobierno Nacional, puesto que fueron ellos los actores decisivos para la consolidación de la redacción de la Constitución de 1991.

### **2.3.2 Proyectos de Reforma de Modelo Representativo**

Estos proyectos de reformas constitucionales reflejan el intenso debate que en el momento se vivía en torno a las sospechas que políticos y académicos colombianos fundamentaban sobre los alcances de la democracia participativa.

---

<sup>247</sup> ZULUGA GIL, Ricardo. Op. Cit., p. 79

<sup>248</sup> Véase: Índice de Proyectos. [En línea] Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea Constituyente/Indice de proyectos.pdf](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Indice_de_proyectos.pdf)>

Como ya se ha sostenido anteriormente, los defensores de la democracia representativa creen que los elementos propios de la democracia que ayudan al fortalecimiento del Estado y posibilitan la salida de la crisis, son el empoderamiento del sistema electoral, la consolidación de los representantes en la toma de decisiones, la implementación de mecanismos de control para evitar la corrupción y procurar mayores garantías para la oposición o minorías que aseguren el pluralismo político. Con base en lo anterior, se oponen a un papel directo del ciudadano en la toma de las decisiones.

De los proyectos se pueden dilucidar tres aspectos centrales que los Constituyentes defendían del modelo democrático como son la soberanía nacional, la no apertura de espacios participativos ni deliberantes a los ciudadanos y, en general, la conservación del modelo de la Constitución de 1886. A continuación, se hará la reflexión con base en algunos proyectos para evitar la excesiva extensión del texto.

**Soberanía nacional:** la soberanía es *nacional*; el proyecto número 12 de Misael Pastrana y Augusto Ramírez habla del poder del Estado que será ejercido por el pueblo directamente y por medio de representantes, pero no hay mecanismos de participación ciudadana diferentes al voto para la elección de representantes, lo que hace que materialmente estemos hablando de una Soberanía Nacional. Más claros y expresos son los proyectos número 6 de Diego Uribe Vargas<sup>249</sup> y el

---

<sup>249</sup> El Constituyente Diego Uribe Vargas es uno de los casos paradójicos del Partido Liberal en lo que tiene que ver con el modelo participativo en los proyectos de reforma, toda vez que parecía más un defensor de la Constitución de 1886 que un reformador. Su proyecto de reforma parcial de la Constitución realmente modificó muy poco en materia de democracia participativa. Expresiones como “la soberanía nacional pertenece al pueblo” develan la confusión o conflicto que en teoría el constituyente estaba enfrentando; el mecanismo que propone es el referéndum pero sólo para la reforma de la Constitución y en los siguientes términos: “aquellas reformas constitucionales en que se afecte de manera fundamental la estructura de los poderes públicos, el proyecto aprobado por la Cámara de Representantes sólo entrará en vigencia una vez sea aprobada por mayoría por el Constituyente Primaria, mediante referéndum que el Gobierno convocará en un término no mayor de tres meses” Para ampliar sobre el proyecto de Diego Uribe Vargas véase ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 7. [En línea] 18 de febrero de 1991. Disponible en internet:

proyecto número 15 de Alberto Zalamea, los cuales hablan de Soberanía Nacional, esta entendida como el poder que tiene el Estado ejercido por los representantes que fueron elegidos por el pueblo.

Los constituyentes Raimundo Emiliani y Cornelio Reyes, ambos del Movimiento de Salvación Nacional en su proyecto de reforma N° 98 “Reforma Constitucional” sobre el tema de soberanía proponen lo siguiente: “La soberanía reside en la Nación y la ejerce el pueblo directamente o a través de sus representantes legítimos en los términos que esta Constitución y la ley establecen”<sup>250</sup>. Si se examina detenidamente los cambios en comparación con la Constitución de 1886, es muy poco, ya que ésta establecía en su artículo 2: “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”<sup>251</sup>.

Conservar la Soberanía Nacional implicaba continuar con el modelo democrático representativo, independiente de si los proyectos mejoraban o daban pautas de evolución del sistema estatal, electoral y de partidos políticos. No importa la afirmación “se ejerce directamente por el pueblo”, ésta frase es solo demagógica toda vez que en el resto de articulados el pueblo no tenía ninguna forma de ejercer su soberanía, excepto el voto para la elección de representantes y en el caso de Uribe Vargas, el referéndum para la reforma constitucional.

**No apertura de mecanismos participativos ni de concertación:** los proyectos que se oponen o en definitiva no fueron visionarios frente a los mecanismos de participación ciudadana lo hacen simplemente ignorando el tema, no proponiendo espacios reales y efectivos en los cuales el ciudadano – no representante – pueda hacer parte de la toma de decisiones y deliberaciones que deba tomar el Estado o

---

[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/Gacetas/Gacetas\\_1-50/gaceta\\_007.php](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_007.php)

<sup>250</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 25. [En línea] 21 de marzo de 1991. Disponible en internet:

[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/Gacetas/Gacetas\\_1-50/gaceta\\_025.php](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_025.php)

<sup>251</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE. Op Cit.,

delegando a ciertas autoridades como el Congreso o el Gobierno, la reglamentación de la democracia y la participación.

El constituyente Alberto Zalamea Costa, del Movimiento de Salvación Nacional, en su proyecto 15 “Constitución Política de Colombia” al momento de proponer el modo de reforma de la Constitución, no propuso mecanismos de participación democrática y literalmente copió el artículo 74 del Acto Legislativo N° 1 de 1968<sup>252</sup>; Esto equivale a que en el tema más obvio que inspiró la reforma como es el de establecer una constitución menos rígida, se conservaría igual.

La democracia representativa como regla general fue el inconveniente más relevante para la sistematización de los proyectos de reforma para este trabajo, toda vez que muchas propuestas fueron parciales y tenían que ver con reformas particulares de instituciones que por el sector que representaban los constituyentes o su trayectoria académica y profesional, le hacían querer reformar situaciones anómalas particulares.

Los proyectos que no proponen mecanismos de participación democráticos reales y efectivos son la mayoría de los presentados en la Asamblea. Algunos constituyentes presentaron varios proyectos de reforma, bien porque estuvieron enfocados a problemas específicos y el constituyente o constituyentes proponentes no estimaron pertinente sugerir mecanismos de participación democrática o bien porque en una reforma general no propusieron mecanismos suficientes y viables como para ubicarse el proyecto dentro de una democracia participativa.

Por esto es necesario aclarar que si bien en un proyecto pudo haberse estado de acuerdo en impulsar mecanismos de participación ciudadana, en el otro u otros ni

---

<sup>252</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 12. [En línea] 28 de febrero de 1991. Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/Gacetitas/Gacetitas\\_1-50/gaceta\\_012.php](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetitas/Gacetitas_1-50/gaceta_012.php)>



siquiera los menciona. El argumento podría ser que un tema es la participación ciudadana y otro muy distinto el de la educación, el presupuesto, la justicia, etc., pero lo que se pretende evidenciar es que si la intencionalidad era democratizar todos los espacios tanto privados como sociales y públicos, o como afirmaba la convocatoria a la séptima papeleta “fortalecer la democracia participativa” entonces en cada proyecto debieron especificarse mecanismos de participación ciudadana respecto de cada temática concreta del proyecto.

Uno de los más comprometidos constituyentes por la democracia participativa decisionista fue Horacio Serpa Uribe, del Partido Liberal Colombiano. Acompañó de principio a fin la iniciativa del Gobierno Nacional pero también propuso varios proyectos de reforma sobre aspectos específicos. Aunque puede constatarse su compromiso con la participación ciudadana, en el proyecto de reforma N° 60 “Planeación económica y social y presupuesto” el constituyente propone una organización jerárquica de autoridades a nivel local, regional y nacional, dirigido principalmente por el Gobierno Nacional y cuyo fin es la ley de presupuesto por parte del Congreso. No propone mecanismos de participación ciudadana para la planeación del presupuesto<sup>253</sup>.

Otro ejemplo se presenta en el proyecto de reforma 83 “Propuesta indígena reforma constitucional” del constituyente Lorenzo Muelas Hurtado, la intencionalidad es reivindicar los derechos ancestrales de esa minoría étnica, no mencionando aspectos específicos del modelo participativo y al final de la exposición de motivos afirma:

“Para terminar queremos hacer constar nuestro apoyo a otras reformas democráticas que vienen siendo presentadas desde diversos sectores nacionales. Ellas son:

- Iniciativa popular para presentación de leyes y reformas constitucionales.

---

<sup>253</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 22. [En línea] 18 de marzo de 1991. Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/Gacetas/Gacetas\\_1-50/gaceta\\_022.php](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_022.php)>

- Referendos y consultas populares a escala Municipal, Provincial, Regional y Nacional.
- Sistema acusatorio en la justicia
- Revocatoria de mandatos de Alcaldes, Prefectos Provinciales, Gobernadores Regionales y Parlamentarios”<sup>254</sup>.

No se habla de democracia participativa directamente en el proyecto, es más, la soberanía según el proyecto recae en la Nación. Es evidente que este proyecto fue pensando solo para reivindicar derechos de los indígenas y las reformas solo les atañen a ellos; No obstante, Lorenzo Muelas Hurtado avala la iniciativa de los constituyentes que abanderan mecanismos de participación ciudadana

De forma similar, en el proyecto de reforma N° 21 titulado “Por una reforma democrática de la educación”, de los constituyentes Abel Rodríguez Céspedes y otros, lo que hacen es fortalecer el pluralismo democrático en cuestiones de tolerancia, libertad de cátedra, entre otras disposiciones que por supuesto son de mucha trascendencia, pero cuando afrontan el reto de implementar la participación, redactan lo siguiente: “La ley reglamentará las funciones e integración del Consejo Nacional de Educación y la participación de la comunidad en la dirección de la educación a nivel regional y local”<sup>255</sup>.

Podrá pensarse ¿Qué hay de malo en ello? Al ser la democracia representativa la regla general y la participación una cuestión excepcional, debieron especificar qué significaba la participación en la educación, así como se previnieron en especificar la siguiente regla constitucional “artículo 10: Las instituciones de educación superior tendrán autonomía académica y administrativa. El rector será elegido por la Asamblea Universitaria, que se integrará con delegados elegidos por el voto

---

<sup>254</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 24 [En línea] 20 de marzo de 1991. Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/Gacetas/Gacetas\\_1-50/gaceta\\_024.php](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_024.php)>

<sup>255</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 18 [En línea] 8 de marzo de 1991. Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/Gacetas/Gacetas\\_1-50/gaceta\\_018.php](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_018.php)>

directo de los profesores, estudiantes, egresados y trabajadores de la institución. También será función de la Asamblea Universitaria expedir el Estatuto Orgánico de la institución”<sup>256</sup>.

Los constituyentes debieron especificar los criterios de participación mediante reglas constitucionales de obligatorio acatamiento por el legislador al momento de redactar la ley. Esto puede señalar que los constituyentes tenían intereses de primero y segundo orden, en los que el pluralismo y los básicos principios democráticos debían establecerse incluso a través de reglas, pero de segundo orden la participación, en el sentido en que no sugiere mecanismos y procedimientos y delega al legislativo esta tarea.

Es común observar en los proyectos de reforma, que los constituyentes sacan provecho de la ambigüedad que genera el concepto de *participación*: amplían el número de representantes o su forma de elección, cambian de denominación tradicional por una más populista y afirman que esto fortalece la democracia participativa. Por supuesto, medidas como estas mejoran el sistema representativo, pero nada tiene que ver con el modelo participativo.

Un proyecto que puede enmarcarse mejor dentro de este grupo, es el proyecto de reforma N° 94 “Colectividades Territoriales” del constituyente Juan B. Fernández Renowitzky. Él incluye en la reforma el siguiente: “Artículo. Para asegurar una verdadera democracia participativa, el Concejo Municipal está integrado por (1) concejal por cada una de las comunas urbanas y rurales en que se divide el territorio municipal y por un número no superior a la mitad de aquellos, provisto por circunscripción municipal”<sup>257</sup>. En realidad con este precepto no se asegura una verdadera democracia participativa sino una verdadera democracia representativa.

---

<sup>256</sup> *Ibíd.*,

<sup>257</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 24 [En línea] 20 de marzo de 1991. Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea Constituyente/Gacetitas/Gacetitas\\_1-50/gaceta\\_024.php](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetitas/Gacetitas_1-50/gaceta_024.php)>

Siendo coherentes con la forma en que surgió la Asamblea Nacional Constituyente, algunos Constituyentes promovieron mecanismos para reformar la Constitución como el referéndum, la iniciativa popular y la Asamblea Constitucional, pero es perfectamente distinguible el alcance y apertura de un proyecto representativista comparado a uno participativista.

El proyecto n° 1 de Pérez González – Rubio sólo propone el referéndum para la reforma constitucional, con limitaciones lo propone Uribe Vargas en su proyecto N° 6 y Emiliani Roman y Cornelio Reyes en el proyecto N° 98; pero el proyecto N° 15 de Alberto Zalamea y el N° 17 de Misael Pastrana y Augusto Ramírez, ni siquiera contempla mecanismos de participación directa para la reforma del artículo 218 de la Constitución de 1886, tan criticado por cerrar las puertas al pueblo para cambiar su propia Constitución. Lo único que permiten estos proyectos, sin discusión, es el voto directo para la elección de representantes. Estos proyectos hicieron su mayor desgaste en ampliar derechos, realizar cambios en el sistema electoral y de partidos políticos, sobre todo realizar modificaciones a las facultades del Congreso – tan criticado por aquellos días – y al ejecutivo; el objetivo de fortalecer la democracia participativa quedó totalmente reducido o incluso negado.

**Conservar el modelo democrático de la Constitución de 1886:** la Constitución que se pretendía reformar era la que el Partido Conservador había redactado bajo la dirección de Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro. Es así como los constituyentes que tenían aprecio o admiración por dicha constitución creían que debía realizarse ajustes a los aspectos de derechos y garantías, sistema electoral y Congreso, Ejecutivo y Judicial; en otras palabras, continuar con la misma concepción de la estructura del Estado. Éstos Constituyentes y sus bancadas no eran reformistas sino por el contrario defensores de la Constitución de 1886.

Esto demuestra que la democracia participativa no fue unánime al interior de la Asamblea Nacional Constituyente en un principio, así como no lo estaba teórica y políticamente en Colombia y en el mundo. Sin duda la oposición que ejercieron

estos constituyentes y, en general, todos los defensores de la democracia representativa, limitaron los alcances de quienes defendían como estructura constitucional modelos participativos decisionistas y deliberativistas.

Para finalizar, podemos decir que estos proyectos defienden la representatividad y sospechan de la incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales. Así mismo que la tendencia del modelo democrático participativo no era delimitada en razón de las fuerzas políticas que participaron en la Asamblea Nacional Constituyente, pues bien pudo observarse por ejemplo como Juan Perez Gonzalez – Rubio y Diego Uribe Vargas propusieron desde el punto de vista democrático una concepción alejada de las directrices del Gobierno Nacional y su propio partido.

### **2.3.3 Proyectos de Reforma de Modelo Participativo Decisionista**

Dos proyectos de reforma presentados ante la Asamblea Nacional Constituyente, el del Gobierno Nacional y el del AD M – 19 son clara expresión – aunque no los únicos – de la necesidad jurídica y política de implementar mecanismos directos de participación y de democratizar los espacios sociales y públicos.

La necesidad de ampliación democrática en la vida política futura en Colombia, es uno de los temas centrales de las propuestas de reforma constitucional sugeridas por el Gobierno Nacional, el Partido Liberal Colombiano, por el movimiento AD M – 19 y otros constituyentes, quienes componían la mayoría de la Asamblea Constituyente.

Ambos proyectos evidencian convicciones similares en cuanto a la democracia participativa, siendo los mecanismos de participación directa su más importante contribución. A continuación se analizarán tres temas: en primer lugar, una nueva concepción del sujeto político; en segundo lugar, los mecanismos de participación directa y; en tercer lugar, la reforma a la constitución;

## - Nueva concepción del sujeto político

Son notables las diferencias estructurales de las propuestas entre los que defienden la democracia representativa y los que asumen la cruzada por la democracia participativa; debe comenzarse por el papel de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos políticos y las repercusiones en la soberanía, sostenido por estos proyectos. En la intervención inicial del Presidente de la República en la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, el 5 de febrero de 1991 expresa y claramente afirmó:

Después de más de 200 años, ha quedado claro que la separación de poderes públicos no es garantía suficiente contra los abusos. Tampoco lo es la enumeración detallada de las facultades de quien detenta autoridad. Lo que falta es atribuir a los ciudadanos y crear mecanismos para que éstos lo ejerzan pacífica y ordenadamente de manera directa por vías institucionales en cualquier momento y lugar. Eso precisamente es lo que hace una Carta de Derechos y Deberes como la que sometemos a estudio de esta Asamblea: trasladar poder al ciudadano común para que cuando sea tratado arbitrariamente, tenga una salida diferente a la agresión, la protesta incendiaria o la resignación sumisa y alienante. Lo que proponemos, y lo que es correcto en una democracia, es que el ciudadano acuda ante un juez, ante el defensor de los Derechos Humanos o ante la jurisdicción constitucional encabezada por la Corte constitucional<sup>258</sup>.

No fue la única referencia que hizo sobre la democracia participativa y una ciudadanía activa, de hecho, los dos temas fuertes de la intervención fueron la materialización de los derechos y la ampliación del modelo participativo. Superar la ciudadanía subordinada al representante a través de mecanismos de

---

<sup>258</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 1 [En línea] 5 de febrero de 1991. Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/Gacetas/Gacetas\\_1-50/gaceta\\_001.php](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_001.php)>

participación para ser escuchada era el objetivo democrático del modelo participativo que se pretendía implementar.

Esta concepción optimista del sujeto político, sin duda chocaba con quienes querían perpetuar un concepto elitista de la democracia, en el cual el ciudadano es un sujeto ignorante, emocional, susceptible a la manipulación de poderes económicos, políticos o de los medios de comunicación y, por tanto, su participación en la esfera pública en vez de contribuir al desarrollo de la nación, podría generar profundas complicaciones.

Es preciso afirmar que una vez se ha superado la visión escéptica del ciudadano por una concepción de sujeto participante, los demócratas participativistas sugieren la elección popular de las autoridades del ejecutivo sin temor. En el caso del proyecto del gobierno por ejemplo, el voto directo para las elecciones de representantes de cargos públicos son expresamente ampliadas, en tanto se permite la elección de Gobernadores y Alcaldes; artículo 177 numeral 1: Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Gobernadores, Senadores, Representantes, Diputados, Alcaldes y Concejales municipales y distritales, y los demás que señale la ley<sup>259</sup>. En el numeral 2 de este mismo artículo, también se abre la posibilidad para que ciudadanos residentes en el extranjero puedan votar para la elección de Presidente de la República, dejándose a la ley, la reglamentación para que también puedan participar en otros mecanismos.

También se evidencia que a lo largo del proyecto, el Gobierno Nacional proponía en todo el texto reivindicar la democracia participativa. Por ejemplo, en el preámbulo la necesidad de extender la democracia se manifestaba así: “En representación del pueblo de Colombia e invocando la protección de Dios, con el

---

<sup>259</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 5 [En línea] 15 de febrero de 1991. Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/Gacetas/Gacetas\\_1-50/gaceta\\_005.php](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_005.php)>

fin de promover igualdad, la libertad y la solidaridad, y para consolidar la paz, cimentar un orden justo y fortalecer una democracia abierta a la participación de todos los colombianos”<sup>260</sup>

Confiar en el papel constructivo de la ciudadanía activa, genera la aceptación de una soberanía popular, es decir, que el poder originario constitutivo de la sociedad es retirado de quien lo había cooptado – el Estado y sus representantes – y regresa a manos del pueblo – demos – por medio de los mecanismos de participación directa.

Aquí se generó uno de los cambios más significativos de la Constitución en términos de democracia. La soberanía dejó de ser exclusivamente nacional para ser una soberanía popular que se pudiese ejercer por el pueblo directamente o por los representantes.

Es preciso advertir que aunque el proyecto número 1 de Jesús Pérez González – Rubio habla de soberanía popular, el alcance que el resto de la reforma propone obedece a una representación fuerte y la consecuente limitación al ciudadano<sup>261</sup>. Por su parte el proyecto de reforma N° 2 presentada por el Gobierno Nacional establece en el artículo 2 que “La soberanía nacional reside esencialmente y exclusivamente en el pueblo, quien la ejercerá directamente o por medio de sus representantes”<sup>262</sup>.

Es por esto que los proyectos de reforma no pueden clasificarse en el modelo participativo por el simple hecho de utilizar en mayor cantidad de veces el término participación ciudadana o similares, sino por adoptar una estructura o engranaje que permita a los ciudadanos desprovistos de mecanismos participativos, lograr

---

<sup>260</sup> *Ibíd.*

<sup>261</sup> En general el proyecto del constituyente Jesus Perez Gonzalez – Rubio del Partido Liberal Colombiano tiene muy pocas reivindicaciones hacia la participación; baja la edad mínima para votar a los 17 años, incluye la soberanía popular y acepta como medios para reformar la Constitución, la Asamblea Constituyente y el referendo.

<sup>262</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 5. Op. Cit.



ejercer su poder soberano. En ese sentido, a pesar de que en el proyecto del Gobierno Nacional se nombre la soberanía nacional, el articulado es prolijo en mecanismos de participación.

La soberanía popular resume el modelo participativo, en tanto es una combinación del inevitable principio de representación con los mecanismos de participación ciudadana. La soberanía popular se fundamenta en el papel activo de la ciudadanía, es decir, un sentimiento de confianza, optimismo y legitimidad depositada en los ciudadanos para decidir sobre aspectos que le afectan directamente.

La ampliación de la democracia es más explícita y abierta en la propuesta del Gobierno Nacional que en la del AD M – 19, en tanto el proyecto de reforma propende por democratizar la esfera social y pública del ciudadano, a pesar de la ambigüedad en su redacción. El ejercicio de la soberanía en las dos propuestas de reforma obedece a la misma esencia y coyuntura de afirmar un papel importante en la toma de decisiones directamente por el pueblo conforme con los mecanismos de participación. Los principios participativos de una y otra propuesta así lo demuestran, aunque a diferencia de la propuesta del Gobierno Nacional la reforma del AD M – 19 explícitamente habla de la soberanía popular: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo colombiano, del cual emanan los poderes y órganos del Estado, que ejercen sus funciones en los términos que esta Constitución establece”<sup>263</sup>.

Otros proyectos que evidencian el paso de la soberanía nacional a la soberanía popular, son por ejemplo el proyecto de reforma N° 57 del constituyente Guillermo Plazas Alcid afirma: “Artículo 3. La soberanía reside en el pueblo y se expresará mediante Asamblea Constituyente, plebiscito, referéndum, iniciativa popular y

---

<sup>263</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 8 [En línea] 18 de febrero de 1991. Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/Gacetas/Gacetas\\_1-50/gaceta\\_008.php](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_008.php)>

mandato imperativo, y ordinariamente, mediante el ejercicio del poder legislativo a través del congreso de la República. Todos los poderes públicos emanan de la voluntad popular<sup>264</sup>; así mismo, el proyecto de reforma N° 73 presentado por el constituyente Jaime Arias Lopez afirma: “El pueblo, directamente o por medio de sus representantes, ejerce la soberanía. Lo hace directamente mediante el voto, el plebiscito, el referéndum, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato<sup>265</sup>”.

Se entiende el avance democrático de los proyectos de reforma como muy reveladores y constituyeron para la época una herramienta de paz, igualdad, legitimidad y sobre todo, de eficiencia y eficacia de la función pública y el desarrollo de la estructura estatal para la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

#### **- Mecanismos de participación directa**

Es importante señalar que existen antecedentes de la aplicación de los mecanismos de participación directa en Colombia incluso desde la época colonial con los cabildos, así mismo se refrendó entre los cabildos la Constitución de 1886 y se realizó un plebiscito en 1957.

Lo cierto es que durante la segunda mitad del siglo XX y a raíz del plebiscito de 1957, la estructura política estatal quedó cerrada para la participación directa de los ciudadanos privilegiando dos partidos políticos y fijándose directrices totalmente representativas hasta el punto que la Constitución sólo podía ser reformada por el Congreso de la República, máximo ente representativo de la Nación. La propuesta de eliminar la negación del sujeto político, romper el

---

<sup>264</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 22 [En línea] 18 de marzo de 1991. Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/Gacetas/Gacetas\\_1-50/gaceta\\_022.php](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_022.php)>

<sup>265</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 23 [En línea] 19 de marzo de 1991. Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/Gacetas/Gacetas\\_1-50/gaceta\\_023.php](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_023.php)>

esquema de ciudadanos inactivos y dotarlos de poderes, era para la época de la Asamblea Constituyente una tarea con opositores fuertes en tanto rompía con el estatu quo de los partidos políticos y una estructura democrática concebida.

Mientras que los proyectos de aquellos que defendían la democracia representativa evitaron mecanismos de participación directa, los proyectos de democracia participativa rompían con esta tradición jurídica y política, siendo claros en sus fines sobre el tema, predicando su disposición de facilitar a los ciudadanos la participación en la toma de decisiones.

Los proyectos de reforma traspasan la frontera institucionalizada en Colombia con la implementación de mecanismos distintos al voto para la elección de representantes; los mecanismos tenían el propósito de lograr la participación de los ciudadanos en la esfera pública con la toma de decisiones sustanciales. El plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria del mandato, son herramientas puestas al servicio de la ciudadanía para la cogestión y el control estatal.

No obstante, pueden observarse diferenciaciones entre estos proyectos toda vez que algunos sugieren tímidamente algunos mecanismos de participación democrática como referendo para la reforma constitucional, iniciativa popular y revocatoria de mandato, mientras que otros proyectos desarrollan integralmente el tema con plebiscito, referéndum, revocatoria de mandato, iniciativa popular, consulta popular y no solo a nivel nacional sino también departamental y local.

Ahora bien, se trata de mecanismos de participación *directa*. En el caso del referéndum o plebiscito, los ciudadanos en ejercicio de sus derechos constitucionales toman las decisiones con las expresas limitaciones temáticas; en el caso de la revocatoria del mandato es el pueblo en ejercicio de sus derechos quienes deciden si el funcionario debe o no debe continuar en el cargo para el cual fue elegido, imponiendo responsabilidades del gobernante frente a los ciudadanos

que son evitadas en la democracia representativa. Finalmente, la consulta popular es un apoyo de legitimidad de la decisión que se quiera adoptar por parte del ente gubernativo que la proponga.

Uno de los proyectos de reforma constitucional que es clara expresión de la implementación de mecanismos de participación directa es el del Gobierno Nacional; a continuación se presentarán algunos aspectos que contenía dicha propuesta.

Es gracias al artículo 40 que puede establecerse realmente la propuesta del Gobierno como un proyecto enmarcado en la democracia participativa decisionista. Los alcances de la participación que aspiraba establecer en la Constitución eran:

#### **Derechos políticos**

1. Todo colombiano tendrá los siguientes derechos políticos en los términos que establece esta Constitución:
  - a. A elegir y ser elegido;
  - b. A participar en la actividad política, gremial, sindical y universitaria;
  - c. A decidir directamente por medio de referéndum o consultas populares;
  - d. A tener iniciativa en las corporaciones públicas;
  - e. A formar partidos políticos y a asociarse para influir en las decisiones que los afecten e interesan;
  - f. A acceder a las funciones y cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción;
  - g. A revocar el mandato en los casos que establezca la ley conforme al artículo 195 de la Constitución, y
  - h. A interponer acciones públicas en defensa de la Constitución.

2. La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa, indispensable para ejercer los derechos garantizados en los literales a), c), f), g), y h)<sup>266</sup>

Varios son los temas que deben analizarse de este artículo: en primer lugar, el literal b, reafirma el derecho que tienen los ciudadanos de hacer parte de la toma de decisiones en los espacios políticos, gremiales, sindicales y universitarios; sin embargo, también trae consigo las críticas anteriormente esbozadas sobre si la participación debe hacerse a través de sus representantes de gremios y movimientos sociales o por mecanismos participativos; debe agregarse, que el numeral solo menciona cuatro espacios sociales de los muchos que los ciudadanos hacen parte. No obstante las falencias en su redacción está clara la intención de los proponentes en materia de ampliación democrática.

En segundo lugar, como respuesta a la pregunta ¿Cómo participarían los ciudadanos en la toma de las decisiones que los afecten?, el Gobierno Nacional propone los mecanismos de participación directa en los literales c, d y g, en los cuales se implementan mecanismos como el referéndum, consulta popular, iniciativa en las corporaciones públicas y revocatoria del mandato, que serán desarrolladas en artículos posteriores del proyecto de reforma. Conforme a lo anterior, podemos afirmar que el modelo democrático del Gobierno Nacional es la democracia participativa decisionista, puesto que sugiere mecanismos de participación directa, así lo implanta el literal c, y por supuesto, la inexistencia de mecanismos propios de la democracia deliberativa, excepto por el literal h sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad<sup>267</sup>.

---

<sup>266</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 23. Op. Cit.

<sup>267</sup> La acción pública de constitucionalidad ha sido estudiada por teóricos deliberativistas como Carlos Santiago Nino o Roberto Gargarella, quienes creen que es una forma idónea de acercamiento discursivo entre ciudadano, legislativo – ejecutivo y judicial. No obstante para este proyecto, se tiene en cuenta son los mecanismos que acercan al ciudadano con el legislativo y el ejecutivo para la toma de decisiones políticas, económicas y sociales, no las jurídicas como lo serían las acciones judiciales que tiendan a defender la Constitución.

En tercer lugar, puede verse que este artículo es un modelo de la mezcla que puede realizarse entre democracia representativa y participativa: la democracia representativa se desarrolla con los literales a, e, y f, la democracia participativa decisionista en los literales b, c, d y g; son estos últimos literales, el gran avance del proyecto en materia de democracia participativa y por lo que se distingue fundamentalmente, de los proyectos que propenden por la democracia representativa.

El proyecto prevé un desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana mencionados en el artículo 40. Los rasgos más importantes de estos preceptos son los siguientes:

1. Iniciativa legislativa: el pueblo según el proyecto de reforma, tiene derecho a la iniciativa legislativa en los términos del artículo 82 numeral 1 y literal c: “Al pueblo, a propuesta por lo menos del uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el censo electoral”<sup>268</sup>, es uno de los grandes logros del proyecto en materia participativa, no obstante la sombra que deja el numeral 3 del mismo artículo:

Las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que creen servicios a cargo de la Nación o los traspasen a ésta; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativas del Gobierno<sup>269</sup>

El proyecto de reforma también presenta un desarrollo del mecanismo de referéndum en los términos del artículo 191:

---

<sup>268</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 5. Op. Cit.

<sup>269</sup> Resulta paradójico que el Gobierno promueva una nueva concepción del sujeto, la participación en espacios sociales, económicos y culturales para que el pueblo tenga derecho a participar en la iniciativa de las leyes, derecho a referéndum, consulta popular y hasta revocatoria de mandato, pero se le niega la iniciativa legislativa para abordar las leyes que más interesan a los ciudadanos, esto es, las leyes que precisamente impliquen presupuesto e inversiones por parte del Estado.

1. Las leyes serán sometidas a Referéndum cuando así lo solicite, dentro de los tres meses siguientes a su expedición, al menos el cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el censo electoral. La ley dejará de regir si fuere rechazada por la mayoría, de los votantes, siempre y cuando hubiere participado en la votación por lo menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral.
2. Los proyectos de ley, después de haber sido aprobados por el Congreso de la República, también podrán ser sometidos a referéndum si así lo hubiere solicitado el gobierno antes de tal aprobación. El Referéndum tendrá que realizarse dentro de los seis meses siguientes y podrá concurrir con una elección popular.
3. En ningún caso podrá haber Referéndum sobre materias tributarias presupuestales, sobre amnistías o indultos, tratados internacionales y las demás que señale la ley<sup>270</sup>.

La iniciativa legislativa vía referendo, tiene restricciones en materia presupuestales, amnistías indultos, tratados internacionales y además, deja abierta la puerta para que surjan por mandato de la ley más restricciones aún.

Con el mecanismo de consulta popular en el artículo 192 es más desencantadora la situación, puesto que la decisión no obliga al ejecutivo y además requiere de aprobación del Senado: “El presidente de la República, con la firma de todos los ministros, y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo no será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con una elección”<sup>271</sup>.

Otros avances importante en materia de mecanismos de participación directa fueron los referéndums y las consultas populares a nivel regional y local de la siguiente forma:

---

<sup>270</sup> Ibíd.

<sup>271</sup> Ibíd.

Artículo 193: 1. Las ordenanzas de las Asambleas Departamentales y los Acuerdos de los Consejos Municipales, serán sometidos a Referéndum, cuando así lo solicite dentro de los tres meses siguientes a su expedición, al menos el cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el censo electoral del respectivo municipio o departamento, según el caso.

2. En los casos y según el procedimiento que señale la ley, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán someter a Referéndum los proyectos de ordenanza o Acuerdo, previa solicitud del Gobernador o Alcalde respectivo.

3. El Estatuto General de la organización Territorial reglamentará esta disposición y regulará lo relativo a la financiación de las campañas<sup>272</sup>.

Con el mismo enfoque se reglamenta la consulta popular en los entes descentralizados administrativamente en el artículo 194: “Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señala el Estado General de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes, según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio”<sup>273</sup>.

Finalmente el último mecanismo de participación directa es la revocatoria de mandato reglamentada en el artículo 195 de esta manera:

1. Cualquier funcionario elegido por circunscripción uninominal para un periodo superior a dos años podrá ser removido de su cargo por la mayoría absoluta de los electores de la correspondiente circunscripción a solicitud de un número de ciudadanos que no podrán ser inferior al veinticinco por ciento de quienes votaron en la elección inmediatamente anterior, según el procedimiento que establezca la ley.

2. El mandato de Presidente de la República no podrá ser revocado.

---

<sup>272</sup> Ibíd.

<sup>273</sup> Ibíd.



3. La solicitud de revocación sólo podrá presentarse un año después de la posesión del funcionario elegido<sup>274</sup>.

La revocatoria del mandato sin duda es un mecanismo que prende las alarmas de aquellos representantes que no cumplen las expectativas de los ciudadanos, puesto que presentaría cuota de responsabilidad por sus acciones e incumplimiento de sus programas de gobierno; se queda corto el mecanismo al eximir al Presidente de la República de tal control ciudadano.

Adicional a lo anterior, el documento amplía los mecanismos de reforma de la Constitución por medio de tres actores como son el pueblo, el Congreso de la República y la Asamblea Nacional Constituyente.

El artículo 257, numeral 1, por ejemplo, muestra como el pueblo puede incidir en la solicitud de actos legislativos: “Diez miembros del Congreso, el Gobierno Nacional, cuatro Asambleas Departamentales, o al menos el uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el censo electoral podrán presentar proyectos de Acto Legislativo reformatorios de la Constitución”<sup>275</sup>.

En lo que tiene que ver con los mecanismos de reforma a la Constitución, se encuentra el referéndum que puede ser convocado si el Congreso quiere modificar lo que tiene que ver con el Capítulo I *De los derechos fundamentales* ubicado en el Título I *De la Carta de Derecho y deberes*; Artículo 257 numeral 4:

Las reformas que restrinjan un derecho reconocido en el Título II Capítulo I deberán ser sometidas a ratificación popular cuando así lo soliciten, dentro de los seis meses siguientes a su promulgación, un número de ciudadanos equivalente por lo menos al cinco por ciento del censo electoral. Una reforma dejará de regir si fuere rechazada por la mayoría de los votantes, siempre y cuando hubiese participado en la votación al menos la cuarta parte de los

---

<sup>274</sup> *Ibíd.*

<sup>275</sup> *Ibíd.*

ciudadanos que integren el censo electoral. La ley orgánica del Referéndum regulará el procedimiento correspondiente<sup>276</sup>.

No obstante de manera directa el pueblo puede acceder a la modificación de la Constitución de cualquier parte de la Constitución por medio de referéndum a iniciativa del Presidente de la República Artículo 259 numeral 1 y 2:

1. El pueblo podrá reformar la Constitución cuando un proyecto de Acto Legislativo debidamente aprobado en un periodo legislativo sea sometido a Referéndum convocado por el Presidente de la República. El Referéndum solo podrá ser convocado cuando éste así lo hubiere anunciado a las Cámaras antes de la aprobación del proyecto.
2. Se entenderá que el proyecto de Acto Legislativo ha sido adoptado cuando obtenga la votación favorable de la mayoría de los sufragantes siempre que hubiere participado en la votación a lo menos la cuarta parte de los ciudadanos que integran el censo electoral<sup>277</sup>.

Es importante para el análisis, lo que tiene que ver con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, preceptuada por el artículo 258 de la siguiente manera:

1. La conveniencia de convocar una Asamblea Constitucional para reformar total o parcialmente la Constitución será consultada mediante ley al pueblo, en cualquiera de las elecciones. En la ley, que deberá ser aprobada por la mayoría de los miembros de cada Cámara, se establecerá claramente la pregunta que será sometida a consideración de los electores para definir su voluntad sobre el número de integrantes de la Asamblea, su competencia general y su periodo.
2. Si la consulta fuere favorable, el Presidente podrá convocarla. Sin embargo, la convocatoria será obligatoria cuando la mayoría de los integrantes del censo electoral la hubiere considerado conveniente. Conjuntamente con la

---

<sup>276</sup> *Ibíd.*

<sup>277</sup> *Ibíd.*

elección de delegatarios se podrán someter a Referéndum decisiones relacionadas con la Asamblea, y en todo caso las razones por las cuales sus actos, podrán ser declarados inconstitucionales.

3. Si se efectuare la convocatoria, la Asamblea Constitucional será elegida popularmente. La elección se hará por circunscripción nacional mediante el sistema de cociente electoral y mayores residuos.[...] <sup>278</sup>

Fácilmente puede notarse la intervención del pueblo en los procedimientos para reformar de la Constitución, a pesar incluso de las limitaciones impuestas, se tiene un avance significativo en materia de participación si se quiere comparar la propuesta del Gobierno con las propuestas presentadas por quienes abogaban por una democracia representativa.

Para finalizar, debe advertirse que se dispuso para los indígenas la excepcional figura de las audiencias públicas en el artículo 39 numeral 4 de la Reforma, <sup>279</sup> en caso de decisiones que pudieran afectar directamente sus intereses: “En la adopción de decisiones que puedan afectar directamente a comunidades indígenas, se convocarán audiencias públicas para que aquellas promuevan sus intereses, salvo cuando se trate de asuntos relacionados con la seguridad pública” <sup>280</sup>. Lo anterior demuestra que sí era posible plantearse mecanismos deliberativos, por lo menos a nivel local, pero primó en el proyecto de reforma del Gobierno Nacional la tendencia hacia una democracia participativa decisionista, fundada en el voto y no en debates y consensos.

Además del proyecto de reforma del Gobierno Nacional, varios proyectos fueron presentados con la intencionalidad, entre otras cosas, de ampliar los mecanismos de participación directa. Pueden mencionarse por ejemplo, el proyecto de reforma N° 73 presentado por el Constituyente Jaime Arias López, que dispone de varios

---

<sup>278</sup> *Ibíd.*

<sup>279</sup> Sin lugar a dudas, cuando se alude a audiencias públicas no se está haciendo más que remitir a las consultas previas del Convenio 169 de 1989 de la OIT, de modo que con este mecanismo se cumpliría lo dispuesto en dicho convenio internacional.

<sup>280</sup> *Ibíd.*

mecanismos de participación directa como es la iniciativa popular tanto nacional como departamental y municipal, el referendo, la revocatoria del mandato a la cual además le adicionaba el siguiente párrafo sancionatorio: “Parágrafo. Quien haya sufrido la revocación del mandato, quedará inhabilitado para desempeñar cualquier cargo de elección popular, por un término de quince años”<sup>281</sup>.

Así mismo, el proyecto de reforma N° 113 presentado por el constituyente Alfredo Vásquez Carrizosa, presenta mecanismos de participación ciudadana en el artículo 19 de la siguiente manera: “Art. 19. Derecho al Sufragio. Todo ciudadano tiene derecho de elegir y ser elegido, desempeñar cargos públicos y participar en plebiscitos, referéndums, consultas en los términos de esta Constitución y la ley”<sup>282</sup>. En similares condiciones presenta el proyecto de reforma N° 119 del constituyente Francisco Rojas Birry quien sugiere la iniciativa popular, el referéndum y la revocatoria de mandato.

En fin, cierto consenso se generaba a partir de los proyectos de reforma y las fuerzas políticas sobre la necesidad de la implementación de los mecanismos de participación directa en la nueva Constitución de Colombia. No era para menos entonces, que algunos prendieran las alarmas sobre el resurgimiento de la democracia populista o plebiscitaria, incluso que abriera la puerta a modelos como el Estado de Opinión.

#### **- Reforma a la Constitución.**

Tanto el entonces Presidente de la República Cesar Gaviria Trujillo, como integrantes del AD M-19 sufrieron en experiencia propia, las consecuencias de la falta de mecanismos para reformar la Constitución Nacional de 1886 – Constitución rígida – que rompiera con la ineficiencia, ineficacia, corrupción e

---

<sup>281</sup> *Ibíd.*

<sup>282</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 27 [En línea] 26 de marzo de 1991. Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea Constituyente/Gacetas/Gacetas\\_1-50/gaceta\\_027.php](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_027.php)>

inviabilidad del Estado Colombiano en procura del pluralismo político y la modernización de las instituciones públicas.

Cesar Gaviria por ejemplo, asistió como Ministro de Gobierno al hundimiento de la reforma a la Constitución de 1988 - 1989 propuesta por el Presidente Virgilio Barco por presiones de los narcotraficantes en el Congreso de la República. Así mismo producto de un supuesto fraude electoral a favor del Frente Nacional en 1970 se forma el Movimiento 19 de Abril (M – 19), grupo guerrillero que tenía consignas en pro de la democracia inclusiva en condiciones dignas e iguales; su desmovilizó y pacto de paz en 1990 sucedió tras el acuerdo de aunar los esfuerzos para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que garantizara el pluralismo político, el indulto para sus miembros y la posibilidad de acceder a cargos públicos.

Para guardar coherencia entre los esfuerzos realizados por estos actores políticos y sus ideales de ampliación democrática, era preciso que sugirieran una Constitución dinámica, con posibilidades viables de reforma y que no estuviese limitada a la gestión y voluntad del Legislativo. Ambos proyectos, proponen la posibilidad de reformar la Constitución por iniciativa del legislativo y del Gobierno Nacional como es lo usual en las democracias representativas, pero también abren la opción de reforma por parte de los ciudadanos conforme a los mecanismos de participación directa.

No obstante, en este sentido fueron acompañados por la mayoría de constituyentes, incluyendo algunos del Partido Conservador y el Movimiento de Salvación Nacional, es decir, la reforma constitucional hacía parte de una argumentación un poco menos teórica o ideológica y más institucional o pragmática. La defensa de la implementación de Asambleas Constituyentes para reformar la Constitución estaba muy marcada por la coherencia política que los constituyentes debían al movimiento que les dio vida como honorables representantes para abanderar la esperanza, construir un cambio y reformar la

Constitución de 1886; negar la posibilidad de conformar nuevas constituyentes era cometer el mismo error del Plebiscito de 1957.

### **Limitación democrática**

No hay duda del avance democrático de los proyectos en el modelo participativo si se compara con el modelo representativo; pero el sin sabor empieza a aparecer cuando se comprende que los alcances democráticos podían ir mucho más allá y que debían ser más profundos para lograr corregir las fallas del sistema democrático colombiano.

Los modelos de democracia participativa decisionista confían demasiado en sus mecanismos de participación directa como una salida al problema de legitimidad y crisis del principio de representación. Para 1991 ya existían críticas muy contundentes contra estos mecanismos, por lo que es necesario advertir que si bien pueden ser válidos espacios de participación, se requiere también de vigilancia y límites que eviten a las facciones radicales la utilización de estos medios como instrumento de dominación a través de la demagogia y la manipulación.

Pero además, sobrevive uno de los problemas fundamentales de la crisis de la democracia moderna cual es la imposibilidad de construir canales de comunicación y el consenso. Los mecanismos de participación directa no tiene el elemento deliberativo, esto es, el ciudadano lo único que tiene que hacer es votar si aprueba o no aprueba una propuesta bien sea normativa o ideológica. Lo anterior degenera en la misma lógica errada de la democracia representativa.

Otra crítica al modelo de participación directa es el manejo de la información sobre las motivaciones o razones de quienes están a favor o en contra de la iniciativa; con ingenuidad se presupone que el ciudadano obtendrá el conocimiento profundo de la conveniencia o inconveniencia del proyecto como resultado de la

autoresponsabilidad o virtud cívica, y además, se obvia el poder de los medios de comunicación para desequilibrar la balanza democrática.

El problema que enfrentaba Colombia a finales de 1980 no era de abstenciones ni de número de participantes. Tras la fractura entre la relación de gobernantes y gobernados que se genera por el modelo representativo, la democracia participativa tenía la misión de establecer mecanismos que uniera los dos actores para realizar labores de cogestión, fiscalización y deliberación.

Los proyectos que acogieron la participación decisionista adolecieron de mecanismos de concertación y deliberación entre el Estado y los ciudadanos como corrección de legitimidad y coherencia entre las posturas de los elegidos y electores, limitando la creación de una comunidad política activa que reflexionara sobre su destino.

Al ser las fuerzas mayoritarias en la Asamblea Nacional Constituyente una visión decisionista de la democracia participativa, se privó a Colombia de la implementación de mecanismos como por ejemplo el presupuesto participativo, la Consulta Previa del Estado a todos los ciudadanos sobre las decisiones que los afectaran y la rendición de cuentas, es decir, no se logró restablecer la relación abajo – arriba.

#### **2.3.4 Proyectos de Reforma Modelo Participativo Deliberativo**

Desde la concepción teórica que enmarcó este trabajo, tanto los decisionistas como deliberativistas hacen parte de la democracia participativa, su diferencia radica en los mecanismos y alcances de la participación ciudadana. Aceptan la representación como ineludible elemento institucional para la realización de los fines de la función pública, pero a ésta le adicionan los mecanismos de participación.

No obstante, mientras que los decisionistas confían en los mecanismos de participación *directa* y fundamentan allí la esperanza del cambio, los deliberativistas optan por la implementación de mecanismos que permitan encontrar puntos de encuentro entre la comunidad y el Estado para tomar las decisiones más razonables y legítimas.

En los proyectos de reforma y su exposición de motivos presentados a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, no hay expresa y clara mención a un modelo de participación deliberativa ni a la democracia deliberativa, que existía como tendencia teórica desde 1981.

## **2.4 RETROALIMENTACIÓN**

Se proponía la investigación evidenciar si existía el modelo de participación deliberativa en la constituyente y, en caso afirmativo, evidenciar si era propuesto como una forma de gobierno en contra de la democracia representativa o incluso de la democracia participativa decisionista. En otras palabras, el supuesto se centraba en evidenciar una diferencia sustancial entre proyectos decisionistas y deliberativistas por sus implicaciones en el empoderamiento real y efectivo del ciudadano en las discusiones y decisiones públicas.

Luego del análisis de los proyectos y su exposición de motivos puede establecerse que el supuesto se confirma. El análisis de contenido muestra como resultado que la diferenciación no fue explícita sino implícita, la participación se ofrecía en la Asamblea Nacional Constituyente como categoría universal independientemente de los alcances.

Además, quien defendía la participación debía a su vez defender los mecanismos de participación directa que eran los más viables, referenciados y conocidos popularmente. No defender los mecanismos de participación ciudadana o criticarlos implicaba estar en contra del cambio de modelo representativo al



participativo, conllevaba al ofrecimiento de herramientas y argumentos a los demócratas elitistas para continuar en la separación entre gobernados y gobernantes.

A pesar de que no se da una diferenciación explícita y debatida entre decisionistas y deliberativistas, es claro que se presentó un proyecto de reforma con alcances deliberativos demostrando que sí era posible y que tan solo se requería de voluntad política para proponerlo y desarrollarlo.

El proyecto de reforma N° 9 no solo se acomodó a los mecanismos de participación directa, sino que además trató de posicionar e implementar mecanismos, procedimientos o premisas alternativas que fundamentalmente permitieran el acercamiento, la fusión o contacto para el diálogo, el consenso y el debate entre el Estado y la sociedad civil. Este alcance democrático, más allá que los proyectos de los constituyentes más progresistas formularon, es el sustento suficiente para que se pueda clasificar en el grupo de la democracia participativa deliberativa.

Es por esto que en este proyecto de reforma se encuentran los demás aspectos resaltados en el aparte anterior de la democracia participativa decisionista, esto es, nueva concepción del sujeto (subjectividad política participante), soberanía popular, no oposición a los mecanismos de participación para la reforma a la constitución y la inclusión de todo el aspecto deliberativo.

Por lo general los mecanismos de participación deliberativa se viabilizan en sectores locales o microlocales; a partir de allí, el proyecto de reforma que se inclinó hacia aspectos deliberativos de la democracia enfocó sus esfuerzos en generar un buen sustento en la descentralización y autonomía territorial, democracia de abajo a arriba.

Así fue como los constituyentes que proponen el proyecto de reforma N° 9 Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño, aunque integraron la lista de Conservadores independientes (C.I.), apoyaron la democracia participativa al interior de la Asamblea Nacional Constituyente, y estipularon en el artículo 10 sobre la misión de las autoridades: “Las autoridades de la República están instituidas para asegurar el eficiente y eficaz cumplimiento de los fines siguientes”: es entonces como en el numeral 6 se pacta una alianza distinta entre Empleados Públicos y Ciudadanos: “Permitir la concertación y la participación comunitaria y ciudadana dentro de un espíritu de descentralización y autonomía regional”<sup>283</sup>.

Es bajo cláusulas como éstas, donde se aparta el proyecto del Gobierno Nacional, AD M-19 y demás proyectos de reforma decisionistas, siempre que esas reformas no dispusieron de este tipo de alcances democráticos y por tanto cerraban la puerta a la creación y consolidación de mecanismos distintos a los de participación directa. Por el contrario, el acuerdo entre Estado y Ciudadanía a nivel local y Regional no sólo es posible sino necesario en el proyecto de reforma deliberativo.

Pero el proyecto de reforma de los constituyentes Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño no dejaron el asunto en abstracto y se enfocaron en la participación de la comunidad en el presupuesto, abriendo la posibilidad a los ciudadanos para que hicieran parte de la planeación y ejecución de los presupuestos sobre todo a nivel local, de modo que reitera en varias oportunidades este derecho; es el caso del artículo 28 sobre la participación comunitaria:

“Habrà participación comunitaria en los procesos de planeación, programación presupuestal, ejecución y control y evaluación de la gestión pública en su conjunto, con énfasis en el nivel local.

---

<sup>283</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional N° 9 [En línea] 19 de febrero de 1991. Disponible en internet: <[http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/Gacetas/Gacetas\\_1-50/gaceta\\_009.php](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_009.php)>

La participación de la comunidad será permanente, inmediata, directa y coactiva, especialmente en las decisiones sobre asignación de recursos, conforme a la ley.

La ley establecerá los espacios y los mecanismos para garantizar la efectiva participación de la comunidad.

Se estimulará y protegerá el cooperativismo y los derechos de los consumidores<sup>284</sup>.

Igualmente el artículo 85 del proyecto dispone: “La función de planeación será ejercida por el Gobierno Nacional, a través de un sistema nacional de planeación, con el apoyo de las administraciones departamentales y municipales y con la participación de la comunidad”<sup>285</sup>. Sobre el título décimo de la hacienda en el artículo 88 principios de las finanzas públicas numeral 7 se dice: “La comunidad participará en la preparación, decisión, ejecución y control y evaluación de los presupuestos de las entidades, sobre todo a nivel local”<sup>286</sup>. En tanto, el artículo 98 de los principios de la repartición de funciones en el numeral 3 literal a: Permitir y procurar la participación comunitaria<sup>287</sup>. En el artículo 100 expresamente se da un mandato de concertación con la comunidad: “Los municipios tendrán por objeto la prestación de los servicios públicos y la ejecución de obras y proyectos de obras y de inversión que procuren el desarrollo local integral en forma concertada con la comunidad”<sup>288</sup>.

También el artículo 103 impone al Concejo “4. Procurar la participación comunitaria en la planeación, ejecución y control de la gestión local”<sup>289</sup>.

Finalmente, podría aducirse como deliberativa la asistencia de los ciudadanos llamados al Congreso, artículo 37: “Todo ciudadano podrá ser citado por las

---

<sup>284</sup> Ibíd.

<sup>285</sup> Ibíd.

<sup>286</sup> Ibíd.

<sup>287</sup> Ibíd.

<sup>288</sup> Ibíd.

<sup>289</sup> Ibíd.

comisiones en el curso de las deliberaciones o de las investigaciones”<sup>290</sup>. La participación de los ciudadanos en la administración de justicia como jurados de conciencia es una disposición que deja al legislativo para reglamentación e implementación.

Con base en lo anterior, estos preceptos no podrían cumplirse con revocatorias de mandato, ni referendo, ni consulta popular. La alternativa se debe a la creatividad, permitirle a la comunidad la potestad de organizarse como mejor pueda asegurarse el derecho a la participación de todos, democracia de abajo a arriba, evitando la figura paternal del Estado imponiendo un orden. Así, por medio de experimentos democráticos, y empoderando a la comunidad, este proyecto de reforma le confiaba a la ciudadanía un poder mucho más allá de los que presentaban los proyectos de reforma representativos y participativos con enfoque decisionista.

Lo más llamativo, es la contradicción que tienen los proyectos de reforma decisionistas en adecuar una nueva visión del sujeto participante, pero a la vez, teniendo especial restricción en materia presupuestal. Aceptar que la ciudadanía tomara decisiones con implicaciones económicas fue el paso que no quisieron dar los constituyentes que adoptaron democracia representativa o democracia participativa decisionista y así limitaban derechos de soberanía popular dejando exclusivamente al Gobierno, Congreso y Comités gremiales o técnicos elementales derechos de participación.

Es importante resaltar que el proyecto de reforma N° 9 demuestra que al momento de realizarse la Asamblea Nacional Constituyente si era posible y viable pensar en una relación gobernante – gobernados diferente a la planteada por la democracia representativa y la democracia participativa decisionista.

---

<sup>290</sup> Ibíd.

Más allá de cuántos sean los proyectos en uno u otro modelo, lo importante en este aparte de la investigación era develar la existencia de modos distintos de concebir la política y la participación, sugeridos en los proyectos de reforma presentados para el estudio a los constituyentes en las diferentes comisiones.

Es evidente que en lo relacionado con los proyectos de reforma hay desequilibrios grandes; mientras que se pudieron establecer alrededor de 30 proyectos de reforma con enfoque decisionista, solo se pudo constatar de manera clara un solo proyecto de reforma con enfoque deliberativo y mientras los dos grupos poderosos fueron proponentes del modelo decisionista, los dos proponentes del proyecto de reforma con enfoque deliberativo hacía parte de una fuerza política minoritaria en la Asamblea como fueron los Conservadores independientes con 4 delegatarios.

De las tendencias hasta aquí desarrolladas en el objeto de investigación, se comienza a evidenciar que el concepto de democracia participativa que imperó en los momentos previos a la Asamblea y en los proyectos de reforma presentados por los Constituyentes fue el de la democracia participativa decisionista, esto es, una estructura de participación basada en mecanismos de participación directa.

Esto se debió a la historia de Colombia de la segunda mitad de la década de 1980, en el que el país se desangraba por el narcoterrorismo, los intentos de la salida negociada al conflicto armado, los intentos fallidos de reforma a la Constitución, deslegitimidad de los órganos representativos, la falta de pluralismo y mecanismos para la modernización del Estado, entre otras, propiciando la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de “fortalecer la democracia participativa”.

En ese entendido, es evidente que los esfuerzos del gobierno y las principales fuerzas políticas se concentraron en unificar los criterios temáticos y procedimentales para asegurar una reforma constitucional que no se extralimitara del ideario de república democrática ni que sucumbiera a las fuerzas

hegemónicas. Se pretendía una Asamblea plural y deliberante, cuyo trabajo fuera generar esperanza de cambio institucional para garantizar derechos al ciudadano.

Aunque la Asamblea no fue ajena a problemas que desdibujan su carácter democrático, los actores en general llegaron a consensos amplios sobre temas complejos. En general el procedimiento (reglamento) de la Asamblea para la presentación de proyectos, realización de debates y votaciones, fue admirable en términos democráticos y ha sido único en la historia del país por su gran capacidad de representación de sectores excluidos socialmente y el resultado obtenido.

En los proyectos de reforma sin duda se aprecian esfuerzos muy grandes por implementar cambios en el sistema de justicia, en el equilibrio de poderes, en aspectos de enunciación de derechos, pero el esfuerzo de ampliar la democracia participativa, objetivo de la Asamblea Nacional Constituyente según el decreto 927 de 1990, fue limitado en su concepción.

Son coherentes los proyectos de reforma presentados por el Gobierno Nacional, y el AD M – 19 respecto de sus esfuerzos previos y premisas; son variopintos los proyectos presentados por las demás fuerzas políticas que asistieron a la Asamblea Nacional Constituyente. Pueden establecerse diferencias importantes entre los proyectos que pertenecen al modelo de democracia representativa, democracia participativa decisionista y democracia participativa deliberativa.

Respecto de la democracia participativa deliberativa fue prácticamente inobservada en el proceso previo a la Asamblea Nacional Constituyente y en los proyectos de reforma presentados ante esta Corporación. De 131 proyectos de reforma presentados, solo uno de ellos pudo acercarse a la tendencia de participación deliberativa.

## **TERCER CAPÍTULO**

### **CONSTRUCCION DE SENTIDO**

#### **3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y PLURALISMO DEMOCRÁTICO**

El 4 de julio de 1991 se clausuró el trabajo intenso realizado por la Asamblea Nacional Constituyente e inmediatamente se promulgó la Constitución Política de 1991, derogando la centenaria Constitución Nacional de 1886. Entra en vigencia una nueva estructura estatal, instituciones políticas, económicas y judiciales, nuevos órganos de control y sobre todo, un nuevo modelo democrático: democracia participativa.

Preciso es evidenciar el progreso democrático en términos de Robert Dahl en cuestiones de poliarquía o pluralismo político, puesto que era una de las consignas de los constituyentes de todos los partidos, con el fin de superar las fronteras impuestas por la política del Frente Nacional para la participación en la contienda política.

A pesar del conflicto armado, que no cesó después de promulgada la Constitución Política de 1991, así como la pobreza, subdesarrollo del Estado y las políticas neoliberales de los gobiernos venideros, las instituciones electorales creadas han tenido relativa capacidad de cumplimiento de las normas constitucionales y legales. Justo es entonces describir brevemente las instituciones que hacen de la Constitución Política de Colombia de 1991 un régimen cercano a la poliarquía desde la formalidad normativa.

Robert Dahl afirma que para la conformación de un gobierno cercano al Poliárquico se requiere la garantía de por lo menos los derechos de:

- “1. Formular sus preferencias.
2. Manifiestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el

gobierno, individual y colectivamente.

3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias”<sup>291</sup>

El sistema constitucional resultante del debate de la Asamblea Nacional Constituyente no solo permitió una carta de derechos amplia, sino que además permitió que fuera garantista por medio de la implementación de acciones constitucionales de una eficacia y eficiencia sin precedentes en la historia de la justicia colombiana.

Los derechos individuales y políticos se encuentran estipulados como derechos fundamentales y son reforzados con valores y principios constitucionales que propenden por el pluralismo, la igualdad y la libertad como factores esenciales de las actuaciones de los funcionarios públicos.

El sistema estatal cuenta con tres ramas del poder público con funciones debidamente detalladas; además, la Corte Constitucional tiene la competencia de proteger e interpretar en última instancia el Precepto Superior; participan también, los demás órganos de control en las investigaciones fiscales y disciplinarias en contra de funcionarios públicos. Así se permite el funcionamiento electoral con garantía de los derechos mínimos con los cuales una democracia pluralista puede ser viable.

Se insiste que los problemas de los grupos armados de extrema derecha y extrema izquierda, así como la corrupción, opacan las labores de las instituciones democráticas en comparación con el anterior Precepto Superior. A su vez el Estado aparece cada vez más fortalecido militar y administrativamente con herramientas para generar los verdaderos cambios que se pretendían realizar en 1991.

---

<sup>291</sup> DAHL, Robert A. La poliarquía: participación y oposición. Op. Cit., p. 14.



En esos términos sustanciales y procedimentales se garantiza la existencia formal de los requisitos que Robert Dahl exige para un régimen poliárquico:

### 1. Formular las preferencias

La formulación de las preferencias está orientada a las siguientes instituciones o derechos:

<b>Derechos</b>	<b>Constitución de 1886</b>
Libertad de asociación.	<b>Existe.</b> Artículo 37 y 38 C. P.
Libertad de expresión.	<b>Existe.</b> Artículo 20 C. P.
Libertad de voto.	<b>Existe.</b> Artículo 40, 258 y ss C. P.
Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo.	<b>Existe.</b> Artículo 40, 107 y ss C. P.
Diversidad de fuentes de información.	<b>Existe.</b> Artículo 20, 75, 76 y 77 C. P.

### 2. Manifestar preferencias

La Manifestación de las preferencias está orientada a las siguientes instituciones o derechos:

<b>Derechos</b>	<b>Constitución de 1886</b>
Libertad de asociación.	Ver cuadro anterior.
Libertad de expresión.	Ver cuadro anterior.
Libertad de Voto.	Ver cuadro anterior.
Elegibilidad para la cosa pública.	<b>Existe.</b> Artículo 40 C. P.
Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.	Ver cuadro anterior.
Diversidad de fuentes de información.	Ver cuadro anterior.
Elecciones libres e imparciales.	<b>Existencia.</b> La Constitución estipuló entre los artículos 258 y 266: Título IX: de las elecciones y de la organización electoral. Capítulo I: Del sufragio y de las elecciones. Capítulo II: De las

	autoridades electorales.
--	--------------------------

### 3. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias

Derechos	Constitución de 1886
Libertad de asociación.	Ver cuadro anterior.
Libertad de expresión.	Ver cuadro anterior.
Libertad de voto.	Ver cuadro anterior.
Elegibilidad para el servicio público.	Ver cuadro anterior.
Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.	Ver cuadro anterior.
Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos.	Existe. Artículos 107 y ss. C. P.
Diversidad de fuentes de información.	Ver cuadro anterior.
Elecciones libres e imparciales.	Ver cuadro anterior.
Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.	<b>Existe.</b> En el artículo 103 se encuentran los mecanismos de participación directa entre ellos la revocatoria de mandato a Alcaldes y Gobernadores. Control de Constitucionalidad en el artículo 241. Y otros filtros que permiten restringir el desvío autoritario a los empleados públicos.

Mientras que en la Constitución Nacional de 1886 no se consagraban instituciones que permitieran el buen ejercicio del pluralismo político, en la Constitución Política de 1991 no solo se estipulan desde el punto de vista sustantivo, sino que la Carta de 1991 y otras normas de inferior jerarquía establecen procedimientos para defender en términos preferenciales dichos derechos por ser considerados como fundamentales y prioritarios en el tiempo; estos son:

- acción de habeas corpus (art. 30 C.P.),
- acción de habeas data (art. 15 C.P.),
- acción de tutela (art. 86 C.P.),
- acción de inconstitucionalidad (art. 141 y 142 C.P.),
- acción de cumplimiento (Art. 87 C.P.),
- acciones populares (art. 88 C.P.),
- acciones de grupo o de clase (art. 89 C.P.),
- acción de repetición (art. 90 C.P.).

Claro está, existieron excesos en la apertura de canales democráticos como fue la posibilidad de que los partidos políticos fueran conformados por la voluntad de un número muy reducido de ciudadanos, situación que generó un aumento desproporcionado de partidos políticos (cerca de 80 a 1994) y el consecuente fraccionamiento de los dos partidos tradicionales. Desde luego el resultado fue la poca representación de los intereses nacionales y el apogeo de maquinarias de poder invisibilizadas en el avatar del multipartidismo<sup>292</sup>.

El intento de corrección a este fenómeno se dio con la reforma política Acto Legislativo 01 de 2003, con el cual se subió el umbral para el reconocimiento de personería jurídica a los partidos políticos que lograsen representación en el Congreso de la República y en las agendas legislativas subsiguientes. Por lo general, se han puesto en discusión iniciativas de reforma a la Constitución sobre esta problemática, sin que se haya logrado el equilibrio necesario.

Más allá de la adecuación que en el tiempo se ha generado en el sistema electoral, no sólo constitucional sino de tipo administrativo, ya se aprecian inferencias de esta investigación con el discurso hasta aquí reconstruido, en el

---

<sup>292</sup> Augusto Ramírez Ocampo. Entrevista. En: Documental Herencia de la Constitución del 91. 20 años de una Colombia diferente. Cámara de Representantes de Colombia y Centro de Estudios Constitucionales Plural. [En línea]. 2011 [citado el 6 de noviembre de 2012] Disponible en internet: <<http://www.youtube.com/watch?v=7EULO5K85dl&feature=related>>

sentido de afirmar que la Constitución Política de 1991 consagró las instituciones políticas y jurídicas suficientes para el desarrollo de un pluralismo político o, retomando a Robert Dahl, acercarnos a la poliarquía como nunca antes en la historia colombiana.

### **3.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

La reflexión anterior versó sobre los avances estipulados en la Constitución Política de Colombia de 1991 respecto del sistema democrático representativo y que asegura el pluralismo político. Ahora, es necesario comenzar a profundizar en el cambio sustancial y procedimental que se implementó en la democracia colombiana desde el punto de vista participativo.

A lo largo del texto, se evidencia el tema de la democracia participativa y por tanto es necesario realizar una descripción de las normas que le dan vida, para determinar su naturaleza desde el aspecto decisionista o deliberativo, y en ese sentido, lograr comprender aspectos jurídicos y políticos de la obra final de la Asamblea Nacional Constituyente.

Para ello, es preciso estudiar la Constitución subdividiéndola en dos partes: 1. dogmática (preámbulo, principios, derechos) y; 2. Orgánica (tres ramas del poder público, órganos de control y demás instituciones constitucionales).

A lo largo de la Norma Superior, el constituyente institucionalizó la participación como *valor* expresado en el preámbulo, como *principio* expresado en la forma, caracteres y fines del Estado, y como *derecho constitucional* expresado en el aparte de los derechos fundamentales, derechos sociales, económicos y culturales y de los derechos colectivos y del medio ambiente. Gracias a estas disposiciones, desde entonces se generó el boom de la teoría en el enfoque de la democracia participativa en Colombia, creando luces no solo políticas, sino jurídicas para la interpretación y desarrollo del Precepto Superior.

En primer lugar, el Preámbulo de la Constitución afirma que “(...) dentro de un marco jurídico democrático y participativo (...)”. El Preámbulo es una disposición que para la Corte Constitucional tiene vinculación jurídica a partir de la sentencia C – 479 de 1992.

Para quienes dudan del cambio en el modelo democrático eminentemente representativo que se ostentaba bajo la Constitución de 1886, el Constituyente en el Título I de los Principios Fundamentales, estipuló en el primer artículo al referirse a la forma y características del Estado: “(...) democrática, *participativa* y pluralista (...)”. Igualmente en el artículo 2, en cuanto a los fines del Estado: “Son fines esenciales 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”.

Lo anterior, generaba por sí solo un logro para los Constituyentes participativos, independientemente de si eran decisionistas o deliberativos y sobre todo para aquellos que pretendían a lo largo del texto constitucional plasmar expresamente el modelo participativo.

Esta norma es exigible desde el punto de vista orgánico, es decir, la estructura del Estado y los procesos administrativos que de ella surjan deben acomodarse a un nuevo paradigma. Si la Constitución agrega la cláusula participativa, no es para que se continúe con el statu quo de la representatividad como en la anterior Carta, sino que deben darse cambios sustanciales para que no sea una simple adición retórica.

Para evitar un eventual incumplimiento de los mandatos participativos estipulados en el preámbulo y en los principios constitucionales por falta de voluntad de los gobiernos o del legislador del momento, el constituyente reforzó el derecho a la participación en el artículo 40 como un derecho fundamental:

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

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

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública”.

Además, en el artículo 41 que hace alusión a la pedagogía Constitucional se dispone: “En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana”.

En el Capítulo II De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, se hace alusión al derecho de participación en el artículo 45 que alude a la protección de los jóvenes: “(...) El Estado y la sociedad garantizarán la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”; y el artículo 49 sobre el servicio de salud y saneamiento ambiental: “(...) Los servicios de salud se organizarán de forma descentralizada por niveles de atención y con participación de la comunidad (...)”.

Hasta este punto, habría poca discusión acerca de la exigibilidad imperiosa del derecho de participación por el hecho de encontrarse en el capítulo de los derechos fundamentales, puesto que conllevaría al derecho de solicitarlos judicialmente por medio de acción de tutela según el artículo 86: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un proceso preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

Sin embargo, en el Capítulo III de los Derechos Colectivos y del Medio Ambiente, también se hace referencia al derecho de participación de la ciudadanía. En el artículo 79 “Todas las personas tienen derecho a un ambiente sano. La Ley garantizará *la participación de la comunidad* en las decisiones que puedan afectarlo. (...)” y en ese sentido, la participación como un derecho colectivo también podría reclamarse por medio de una de las dos acciones constitucionales que protegen este tipo de derechos: acciones populares y acciones colectivas.

Al parecer para los constituyentes era bastante importante la participación política de los ciudadanos como solución al problema generado por la política cerrada del Frente Nacional; pero la pregunta clave es ¿qué modelo democrático participativo finalmente se implementó en el Precepto Superior?.

La democracia participativa que se redactó en la Constitución de 1991 fue basada en el modelo decisionista que implica el principio representativo mezclado con mecanismos de participación directa.

La anterior afirmación, se sustenta en primer lugar en el artículo 3 de la Carta: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en *forma directa o por medio de sus representantes*, en los

términos que la constitución establece”. Esta redacción contiene una disyunción, dos posibilidades que formalmente excluirían el tercer camino de las decisiones consensuadas entre representantes y ciudadanos.

Pero más allá de las distintas interpretaciones posibles del artículo 3, lo que se evidencia es la claridad sobre el modelo que se quería instaurar, puesto que no se expresa la importancia de los consensos y la deliberación en la redacción sobre la soberanía, sino que coexisten dos concepciones distintas del origen legítimo del poder: la soberanía nacional que recae sobre los representantes y que emana del poder público, y la segunda, la soberanía popular ejercida por el pueblo. La democracia participativa decisionista se resume en el artículo 3, esto es, principio representativo más los mecanismos de participación directa.

La argumentación mencionada tiene como mejor ejemplo la redacción del artículo 103 de la Constitución que habla sobre las formas de participación democrática:

“Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

Puede notarse, en primer lugar, que se cierra la opción de implementar otros mecanismos de participación democrática “(...) y la revocatoria del mandato (...)”; en segundo lugar, indudablemente los mecanismos que se implementaron en el artículo 103 obedecen a la participación directa en los que el ciudadano responde si o no a una pregunta, excepto el *Cabildo Abierto* donde los ciudadanos deliberan a la par con sus representantes, y finalmente, ni siquiera sugiere tímidamente



mecanismos de la democracia participativa deliberativa como son las mesas de concertación, la consulta previa para los eventos no previstos en el convenio de la OIT 169 de 1989, las veedurías ciudadanas o el presupuesto participativo.

Bien es conocido que los mecanismos de participación directa tienen como propósito superar los problemas de legitimidad e inoperancia del ejecutivo y legislativo a nivel nacional y diferentes niveles territoriales. Si tenemos en cuenta esto, no deja de ser paradójico que el constituyente de 1991 le delegara al legislativo la tarea de reglamentar el artículo 103 de la Constitución. No basta razonar hondamente para comprender que la reglamentación de los mecanismos de participación tendría un enfoque muy restrictivo del derecho de participación, puesto que atenta contra los propios intereses del Congreso.

El artículo 103 superior, es desarrollado por el legislador mediante la ley 134 de 1994, y como era de esperarse se enfoca a regular los mecanismos fijados por el constituyente así; a) La iniciativa legislativa en los artículos 2 y 10 a 31; b) el referendo en los artículos 3 y 32 a 49; c) revocatoria del mandato en los artículos 6 y 64 a 76; d) el plebiscito en los artículos 7 y 77 a 80; e) Consulta popular en los artículos 8 y 50 a 63 y; f) cabildo abierto en los artículos 9 y 81 a 90.

La novedad de la ley 134 de 1994 son las veedurías ciudadanas, forma genuina de cómo los ciudadanos pueden actuar políticamente en espacios públicos para realizar control y fiscalización a los representantes en su función pública y se estableció de la siguiente manera:

**“Artículo 100º.-** *De las veedurías ciudadanas.* Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos. La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos de acuerdo

con la constitución y la ley que reglamente el Artículo 270 de la Constitución Política.”

El problema de este mecanismo que en la ley 134 de 1994 parecía ser diferente de los mecanismos de participación directa, es que el Congreso lo reglamentó de manera específica mediante la ley 850 de 2003 convirtiéndolo en un espacio representativo de la siguiente manera:

“Artículo 1: Definición. Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público”.

Aunque el artículo 2 de la ley 134 afirma que: “(...) la regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política (...)” la Constitución y la ley finalmente terminaron cerrando las posibilidades políticas – jurídicas formales. La exigencia del derecho fundamental a la participación del artículo 40 numeral 2 queda supeditada a la voluntad política de los gobernantes en cuestiones de fiscalización, cogestión y deliberación.

Habría que adicionar a lo anterior, que el presupuesto participativo ya tenía antecedentes para la época como se muestra en la experiencia participativa de Porto Alegre, fruto de la Constitución brasileña de 1988. También en Inglaterra se evidenciaban esfuerzos por vincular a la ciudadanía en la discusión y toma de decisiones que los afectarían. Lo anterior se basó en la teoría de la democracia deliberativa que al momento de la Constituyente y aún más, al momento de redactarse la ley 134 de 1994 se encontraba en una etapa avanzada de desarrollo. Se evidencia así, que la voluntad política del Constituyente y el

legislador colombiano se enfocó en la reglamentación – limitación – de los mecanismos de participación directa.

Otras disposiciones enmarcadas dentro de la democracia participativa en la Constitución Política de 1991 son por ejemplo lo relativo a la Contraloría General de la República, en el artículo 270 que establece: “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

La Constitución solicita además referéndum para la aprobación de la ley que convierta a dos o más departamentos en región según el artículo 307: “La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados”. Para la conformación de una Área Metropolitana, el artículo 319 solicita la realización de una Consulta Popular; lo mismo debe realizarse para poder conformar una provincia tal como lo señala el artículo 321 del Precepto Superior.

Le corresponde a los municipios, como entidad descentralizada territorialmente según el artículo 311, entre otras “promover la participación ciudadana”. Importante es establecer que la Constitución en el artículo 318 establece la subdivisión del municipio por parte del concejo, en comunas (en caso de zonas urbanas) y corregimientos (en caso de zonas rurales), con el fin “de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local”. Tras esta disposición, se reglamentan las Juntas Administradoras Locales JAL con las siguientes funciones:

- “1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.

3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.”

En cuanto a los pueblos indígenas, y conforme a lo estipulado por la convención de la OIT 169 de 1989, la Constitución en el parágrafo del artículo 330 respetó la participación de los pueblos indígenas y su derecho de Consulta Previa en los siguientes términos: “La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”.

El constituyente en el artículo 342 delegó al Congreso la aprobación de una ley orgánica para los efectos de elaboración, aprobación y ejecución de presupuesto en la que debe también determinar “los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución”.

Sobre la prestación de los servicios públicos el artículo 368 afirma que “La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. [...]”.

Finalmente, la Constitución establece tres formas para la reforma del texto constitucional las cuales son: 1. Acto Legislativo; 2. Referendo y; 3. Asamblea Nacional Constituyente. Desde el artículo 374 al 379 se reglamentan estos mecanismos, y vale la pena resaltar, que tal como se habían propuesto los constituyentes en 1991 se obtuvo el logro de permitir dos instrumentos de reforma a la Constitución a iniciativa del pueblo.

### **3.3 LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN 1991 Y NORBERTO BOBBIO**

Entender que la Constitución Política es la base social, pero que en su literalidad no se contiene todo, fue el fundamento de este trabajo. Se pretendió develar aspectos relevantes en el proceso de implementación de la democracia participativa en el Precepto Superior de 1991, en tanto como se observó en la Ley 134, el Legislativo no lo potenció sino que lo limitó y la falta de claridad de la Corte Constitucional ha impedido un coherente fluir de la participación popular a lo largo de dos décadas de vigencia de la Constitución.

Si no se aclaran conceptos tan relevantes y fundamentales será muy difícil el desarrollo de una democracia participativa y, por el contrario, muy sencillo el desarrollo de una democracia progubernamental, una democracia participativa enmarcada en los intereses estatales o de gremios económicos.

La importancia de lo hasta ahora dicho, se encuentra en el hallazgo de la confusión conceptual de la Asamblea Nacional Constituyente en el año de 1991, puesto que se requería la participación como una cláusula indispensable para la reconciliación nacional, pero no se tenía clara la forma ¿Qué tipo de participación debería desarrollarse? ¿Acaso la participación decisionista con todos sus problemas de populismo o acaso la participación deliberativa con su falta de desarrollo teórico – práctico para la época?

Los pluralistas creían que la lucha entre las diferentes élites políticas con las suficientes garantías y unidas a los movimientos sociales, servirían de peso y contrapeso para la repartición pacífica, controlada y rotativa del poder. Sin embargo, estos teóricos son realistas y por consiguiente no ven con buenos ojos la democracia semidirecta (denominada en este trabajo democracia participativa decisionista) por ser potencial de totalitarismos de mayorías y vulneración de derechos de minorías, y así mismo, no veían viable la concepción de la democracia deliberativa a corto plazo, abogando entonces por una representación fuerte pero garantista.

Entre los pensadores que siguen esta tendencia se encuentra Norberto Bobbio, quien en su popular obra *El Futuro de la Democracia*, publicado en 1982, piensa que la crisis del modelo representativo conllevó a una demanda de democracia directa; para el filósofo del derecho italiano, entre las formas extremas de la democracia representativa y la directa hay un “continuum de formas intermedias” en donde un sistema de democracia integral – entiéndase la compuesta por *ambos mecanismos* – puede ser posible dependiendo de las necesidades y las diversas situaciones<sup>293</sup>.

Esta obra de Bobbio es de enorme influencia en la teoría política occidental y, para el caso colombiano, el argumento *prima facie* es válido y era precisamente lo que estaba sucediendo a finales de la década de 1980. No obstante, cuando se establecen diferencias entre modelos de la democracia, se puede constatar que el autor no defiende los mecanismos de participación directa, por el contrario, sospecha de ellos y por tanto prefiere el pluralismo político, es decir, democracia representativa fuerte.

Con Bobbio puede hablarse de una combinación entre democracia representativa y directa. Puede afirmarse también que esta mezcla, fuera el objetivo hacia el cual el mundo estaba girando; dicha forma de ver la democracia participativa es

---

<sup>293</sup> BOBBIO, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. 3ed. Mexico D.F.: Fondo de la Cultura Económica. 2001 p. 60

adoptada al parecer por la Constituyente de 1991 y es reproducida en varias de las sentencias de la Corte Constitucional y por doctrinantes nacionales reconocidos como Iván Vila Casado, quien en su obra *Fundamentos del Derecho constitucional Contemporáneo*<sup>294</sup>, replica el concepto de Bobbio casi en sus mismas palabras; éste constitucionalista colombiano, critica luego la ley 134 de 1994 – De los mecanismos de participación ciudadana – porque impiden la aplicación de los procedimientos allí contenidos dejando el derecho de participación en el papel.

Bajo un modelo Bobbiano esta crítica tan recurrente es apenas entendible pues se estaría negando la participación de los ciudadanos. Vila Casado no se refiere sobre la carencia de procedimientos que impliquen el debate, el discurso y el diálogo, propios de la democracia participativa deliberativa, como las mesas de concertación, el presupuesto participativo y por supuesto, las consultas previas que se diferencian radicalmente de las consultas populares incluidas en la Constitución.

Lo más paradójico es que Bobbio termina siendo en Colombia uno de los doctrinantes de la democracia participativa, a sabiendas que cuando concluye el capítulo con el cual toca el tema de la democracia representativa y directa, se puede evidenciar que prefiere caminar por las sendas de la representatividad en argumentos de bastante sinonimia con Alain Touraine: A decir de Bobbio, con la diversidad, es decir, el pluralismo practicado y garantizado en la democracia, se obtendrían los propios contrapesos y correcciones en la política; en otras palabras, la garantía de la representación de todos los sectores sociales equilibradamente, es prenda de garantía de una democracia eficaz. A continuación un fragmento de sus conclusiones en *El Futuro de la Democracia*.

De esta manera creo haber dado a entender por qué he vinculado el problema del pluralismo con el del disenso. Si nos fijamos bien, solamente en una

---

<sup>294</sup> VILA CASADO, Ivan. Op. Cit., p. 452

sociedad pluralista es posible el disenso; antes bien, no es sólo posible sino necesario.

Todo está completo; caminando el recorrido en sentido inverso, la libertad de disenso pluralista permite una mayor distribución del poder, una mayor distribución del poder abre las puertas a la democratización de la sociedad civil y, por último, la democratización de la sociedad civil amplía e integra la democracia política.

De esta manera creo haber indicado, si bien con todas las imprecisiones y las omisiones de las cuales estoy perfectamente consciente, el camino que puede conducir a la ampliación de la democracia sin desembocar necesariamente en la democracia directa. Personalmente estoy convencido de que este camino es el correcto, aunque esté lleno de peligros; también estoy convencido de que la posición del buen demócrata no sea la de ilusionarse con lo mejor o de conformarse con lo peor”<sup>295</sup>

Bobbio, Vila Casado, así como Dahl y Touraine, son teóricos que entienden la democracia participativa como el cúmulo de mecanismos directos que ayudarían eventualmente a legitimar decisiones trascendentales en la política nacional, pero son escépticos o evaden la deliberación pública entre representantes y ciudadanos. ¿Podría aceptarse que los constituyentes buscaran la implantación en Colombia de una participación sin reflexión, sin debate, sin controversia entre las partes, una democracia refrendaria a la merced del mediatismo y la impersonalidad? La participación se debe complementar necesariamente con la deliberación, porque no habrá deliberación sin participación y no habrá igualmente participación real y efectiva sin la debida deliberación e interlocución entre actores.

Bobbio en *El Futuro de la Democracia* no estaba a favor de la democracia participativa, todo lo contrario, está a favor del pluralismo político. Su influencia fue vital para fortalecer la decisión hacia la constitucionalidad del Decreto 927 de 1990, tal como lo describe Humberto de la Calle Lombana en su texto “Contra Todas las Apuestas”, en el cual muestra a Hector Riveros, quien se desempeñaba

---

<sup>295</sup>BOBBIO, Norberto. Op. Cit., p. 73.



como magistrado auxiliar de la Corte Suprema de Justicia, argumentando a favor de la constitucionalidad del decreto, asumiendo la Constitución como un tratado de paz<sup>296</sup>. En ese sentido el fallo puede clasificarse como un fallo bobbiano.

Luego, habiéndose convertido para 1991 en todo un best seller de la filosofía política y del derecho, Norberto Bobbio es apropiado instrumental y erróneamente por defensores de la democracia participativa. No estaba de más; entre 1990 y 1991 todo lo que se afirmara como participativo estaba bien visto y con mayor razón si se trataba de una figura tan emblemática como dicho profesor italiano.

### **3.4 CONCEPCIÓN DE PARTICIPACIÓN EN 1991, PROBLEMAS Y DESAFÍOS**

La Asamblea Nacional Constituyente se inclinó hacia los mecanismos de participación directa o decisionista que para la época de debates ya tenían serias críticas conocidas, teóricas y prácticas, por ser instrumento de dominación de la opinión pública y por permitir gobiernos mayoritarios que desconocían los derechos de las minorías u opositores: como ejemplo está el plebiscito de 1957 en Colombia y el Referéndum de Chile de 1980.

De rango constitucional solo son mecanismos de participación ciudadana los literalmente transcritos en el artículo 103 y la Consulta Previa a pueblos étnicos. Deberá la ciudadanía estar vigilante y dispuesta a movilizarse en el momento en que las conquistas hasta ahora obtenidas sean objeto de despojo por parte de gobernantes o congresistas.

Está documentado como el surgimiento de los mecanismos de participación democrática son producto de la inoperancia del órgano legislativo o de las corporaciones representativas que no logran llegar a consensos normativos sobre temas sensibles socialmente. En otras palabras, cada que surge la iniciativa de la utilización de los mecanismos de participación directa o decisionista es porque

---

<sup>296</sup> DE LA CALLE LOMBANA, Humberto. *Contra Todas las Apuestas*. Op. Cit., p. 93.

subyaen razones tales como "La ineficacia del Congreso de la República", "La corrupción del Congreso de la República", "La ilegitimidad del Congreso de la República", entre otras.

Paradójicamente e irónicamente la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 le dejó al Congreso de la República la facultad de reglamentación de los mecanismos de participación ciudadana del artículo 103, a nivel departamental a la Asamblea Departamental y a nivel municipal al Concejo Municipal. En otras palabras, los órganos representativos colegiados deben reglamentar los mecanismos que van a afectar principalmente los derechos y funciones del mismo órgano representativo y a los partidos políticos que dichos gobernantes representan.

Los mecanismos de democracia participativa se reglamentaron por medio de la ley 134 de 1994. Era claro que para lograr generar democracia participativa se requería, en primer lugar, apoyo a la movilización social, a la consolidación de corporaciones, fundaciones y grupos sociales como los ambientales, sindicales, políticos, jurídicos, sociales, culturales, etc., y, en segundo lugar, un gran apoyo económico para que estos grupos lograran difundir sus iniciativas, recolección de firmas, publicidad escrita, radial, televisiva, etc. Ninguna de las dos condiciones se logró garantizar en la ley.

Por el contrario, los requisitos para adelantar cada mecanismos de participación como lo es la certificación por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, debates en corporaciones y la aprobación por parte de los ciudadanos es bastante complejo y difícil de lograr.

Para Ivan Vila Casado fue algo desafortunado que los topes en el censo electoral, los requisitos y la falta de apoyo por parte del Estado impida el ejercicio de estos mecanismos de participación directa. En este aparte se sostiene que es algo muy afortunado, porque de lo contrario, se tendría una temida democracia popular con

referendos a conveniencia de intereses corporativos, patrocinados incluso por los grandes grupos económicos. Se abriría un comercio electoral creciente a costa de los problemas más radicales de la sociedad colombiana como el aborto, matrimonio de parejas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales LGBTI, las competencias de la Corte Constitucional o las limitaciones a la acción de tutela, entre otros asuntos de extrema importancia para la defensa de los derechos fundamentales que defiende la Constitución Política de 1991.

La naturaleza de la democracia participativa es emancipar al sujeto de la jerarquía y la autoridad de representantes o funcionarios públicos, para que pueda tener el espacio o mecanismos de diálogo y llegar a acuerdos en la toma de las mejores decisiones y no que todo sea bajo el precepto de la imposición y autoridad del representante.

### **3.5 PODER CONSTITUYENTE Y CONSTITUIDO. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN COLOMBIA COMO INSTRUMENTO DE DOMINACIÓN**

Siguiendo la teoría crítica constitucional, en particular a Ricardo Sanin en su texto *Cinco Tesis desde el Pueblo Oculto*<sup>297</sup>, las figuras de nación y república moderna y liberal, están inspiradas en la organización social impositiva a través del derecho y la violencia como instrumentos que originan el poder de arriba – abajo. El representante del Estado que se transforma en soberano, es el origen de la escisión del pueblo con sus delegatarios.

Lo anterior se vivió más radicalmente en la Colombia del siglo XX con la figura del Frente Nacional. La democracia participativa, en contraposición, se erigió como un modelo de gobierno que permitía al pueblo recuperar su poder soberano, el cual había sido apropiado autoritariamente por el Estado. Esa fue la ilusión que la séptima papeleta vendió a la ciudadanía, así como el movimiento *Todos podemos*

---

<sup>297</sup> SANIN RESTREPO, Ricardo. *Cinco Tesis desde el Pueblo Oculto*. Trabajo inédito; Material de estudio de la Maestría en Estudios Políticos de la Universidad de Caldas en el seminario Teoría Política 9 de septiembre de 2012.

*salvar a Colombia*, garantizado por una política de desmovilización de grupos guerrilleros y la unión de las fuerzas políticas en torno a una reforma constituyente.

No obstante, la sustancia de la democracia participativa que era transformar la realidad política en un nuevo diseño institucional que permitiera la relación abajo – arriba (entendida esta como pueblo, luego Estado) nuevamente fue arrebatada por la máscara oculta de la soberanía nacional de facto. Los proyectos de reforma evidencian incluso el miedo que el propio Gobierno Nacional, el Partido Liberal colombiano y el ADM – 19 tenían sobre la posibilidad de que el pueblo dispusiera de la toma de decisiones sobre el presupuesto de la Nación; Finalmente se le entregó esta potestad al Congreso.

En el aparte primero de este trabajo, se evidenció como es apenas en la segunda mitad de la década de 1980 cuando la participación comienza a tener relevancia en el discurso político. El modelo de democracia participativa no fue un producto devenido o pensado objetivo en sí mismo, sino que fue uno de los escalones de la estrategia para alcanzar el objetivo de reformar la Constitución Nacional de 1886 y lograr la apertura democrática – pluralismo democrático –. La democracia participativa fue instrumento, no un derecho fin en sí mismo.

Uno de los actores de la Asamblea Nacional Constituyente que resaltó la importancia de mencionar de manera expresa la participación en el preámbulo, fue el Ministro de Gobierno Humberto de la Calle Lombana el día 21 de marzo de 1991 en la sesión de la Comisión Primera en los siguientes términos:

“Y por último, señores delegatarios, también hay un elemento que quizá uno pudiera echar de menos en la formulación de esta reforma de la Constitución, y es aquel que amplía la democracia hacia la noción de la participación. Dentro de los fines de las autoridades, hemos propuesto, para reflexión de ustedes, la idea de que, además de las funciones tradicionales de las autoridades, también está la de fomentar, conducir, canalizar, encauzar, la participación ciudadana, como una nueva forma de integración del hombre en

sociedad. Como una manifestación de la democracia que va más allá de la simple realización sincrónica de elecciones; que es, precisamente, una de las ataduras que hoy existen en función de la llamada soberanía nacional, que se expresa a través de ese simple evento representativo. Yo no sé si sería útil y conveniente que pensáramos en la participación, como uno de esos principios rectores y fundamentales de la nueva organización estatal. Esta es una visión demasiado somera, apenas producto de una lectura hecha aquí, entre los intersticios de las actas y las intervenciones de ustedes, y agradecería a la Comisión el que se me permitiera, en alguna oportunidad posterior, referirme nuevamente a este texto<sup>298</sup>.

Luego el día 1 de abril de 1991 el representante del Gobierno en una nueva intervención afirmó lo siguiente:

Si ello fuese así, entonces yo quisiera elevar con reiteración, una súplica ante esta Comisión, para que el elemento democracia abierta a la participación de los colombianos, tuviera cabida, como lo dijo el delegatario Jaime Arias López. Si fuese posible, en el propio preámbulo, o al menos en los principios, pues me parece que ese sigue siendo un elemento medular de la Constitución que expidan ustedes, y creo que debe tener un lugar preponderante en alguno de estos dos sitios. Yo no quisiera aparecer obcecado al señalar que debiera ser necesariamente en el preámbulo, como se había concebido en el proyecto de reforma presentado por el gobierno<sup>299</sup>.

Es evidente que en la Constituyente se debatió el modelo democrático participativo, pero el grueso del tema de la democracia participativa se pasó por alto. La Comisión Primera no debatió hondamente el tema, su paso por la Comisión fue superfluo, genérico y abstracto. Las consecuencias se encuentran en la redacción abstracta de la participación democrática, limitándola a los mecanismos de participación democrática del artículo 103 y dejando sin más

---

<sup>298</sup> DE LA CALLE LOMBANA, Humberto. La Constituyente un Instrumento para la Reconciliación. Op. Cit. p. 66 – 67.

<sup>299</sup> *Ibíd.*, p. 70 – 71.

herramientas reales y exigibles a los ciudadanos para la consolidación de una verdadera participación ciudadana.

Esto a lo que conllevó, a un intempestivo, improvisado y entorpecido modelo de democracia participativa en la Constitución de 1991.

La relación abajo – arriba prácticamente inexistente gracias a los mecanismos de participación directa poco funcionales, ha permitido por más de 20 años disfrazar el discurso de soberanía popular, participación y democracia real, con un diseño institucional vertical, inequitativo y extractivo, cuyo beneficiario es el grupo de presión más fuerte en el mercado. La democracia participativa, que era conflicto y emancipación, terminó siendo instrumento de dominación, vulneración sistemática de derechos y políticas públicas encaminadas hacia la asimilación y adaptación al desarrollo económico.

## CONCLUSIONES

1. Puede establecerse la diferenciación entre el modelo de la democracia representativa, democracia participativa decisionista y democracia participativa deliberativa en los proyectos de reforma constitucional presentados ante la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.
2. No obstante lo anterior, se evidencia que la cultura democrática colombiana, hasta la década de 1980, está orientada hacia el modelo representativo, deviniendo una ciudadanía pasiva, subordinada al gobernante, y en la mayoría de las veces caudillista.
3. En la mitad de la década de 1980, apareció la necesidad de la implementación de la democracia participativa como propuesta para lograr la reforma a la Constitución de 1886, es decir, su origen no es buscando garantizar por sí mismo el derecho a la participación sino como instrumento para un propósito diferente.
4. La Asamblea Nacional Constituyente fue producto de una movilización universitaria a la cual se le sumaron otros movimientos sociales y demás fuerzas políticas. Es la Asamblea constituyente más democrática y plural que ha tenido la historia de Colombia. El desarrollo de sus debates y la Constitución Política de 1991 pueden contarse como producto del consenso, la negociación política y el diálogo.
5. Gran parte de los proyectos de reforma presentados, obedecen a la democracia participativa decisionista y sólo el proyecto de reforma N° 9 de los constituyentes Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño, pudo clasificarse como una propuesta hacia el modelo de la democracia participativa deliberativa.

6. El artículo 103 de la Constitución limita mecanismos constitucionales alternativos a la democracia directa y delega al legislador para que reglamente los ya existentes. La ley 134 efectivamente reglamenta solamente lo concerniente a los mecanismos del artículo 103, a excepción de la veeduría ciudadana. Lo anterior, permite posicionar a Colombia como una democracia participativa decisionista, esto es, representación mezclada con mecanismos de participación directa.

7. No obstante, la Constitución Política de Colombia de 1991 consagra las instituciones fundamentales para hacer realidad el concepto de pluralismo político o el acercamiento real al modelo poliárquico de Robert Dahl, como nunca antes se había dado en la historia política de la República de Colombia.

8. El modelo democrático y los mecanismos de participación sugeridos por el constituyente en 1991 fueron el fruto de la confusión teórica del momento, que aún hoy se sostiene desde la teoría política. Norberto Bobbio es una de las expresiones más evidentes de la instrumental interpretación política que sobre la democracia se pretendía dar con el fin de lograr reformar la Constitución política.

9. Teniéndose como punto de partida la relación abajo – arriba, puede concluirse que el modelo de democracia implementado por los constituyentes en 1991 no logró solucionar la brecha que se genera con el principio de representación y los mecanismos de participación son un instrumento de dominación discursiva, el continuismo en la escisión entre pueblo y gobernantes.



## BIBLIOGRAFÍA

Academia Patriótica Antonio Nariño. Colombia en la Historia Tomo III. Director: Antonio Cacia Prada. Villavicencio: Corporación Universitaria del Meta. 2007. Págs. 1493 - 1523.

ACEVEDO, Tatiana. El Tamaño Si Importa. En: Diario El Espectador. 9 de abril de 2012. [En línea]. Disponible en la página de internet alojada en el link: <<http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articulo-342860-el-tamano-si-importa>>

ACUÑA, Fabián y GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco. La Política de los Referendos en los Países Andinos: apelación al pueblo y democracia. Revista análisis político. 2009. No. 69. p. 21 – 37.

ALGUACIL GOMEZ, Julio. Los Desafíos del Nuevo Poder Local: La participación estrategia relacional en el gobierno local. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana. 2005. Vol. 4, No 012, [citado el 28 de marzo de 2011]. Disponible en Internet: <<http://www.revistapolis.cl/12/algua.htm>>

ANDRÉU ABELA, Jaime. Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada. Centro de Estudios Andaluces. Disponible en Internet: <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>

ARISTOTELES. Política. Trad. Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez. Barcelona: Altaya. 1993.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991. Gaceta Constitucional. [En línea] 1991. Disponible en internet: <<http://www.elabedul.net>>

ATEHORTÚA Cruz, Adolfo León. El Cuartelazo de Pasto. Historia Crítica [En línea], enero – abril, 2009, Núm. 37, Disponible en internet: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=81111524010>>

Augusto Ramírez Ocampo. Entrevista. En: Documental Herencia de la Constitución del 91. 20 años de una Colombia diferente. Cámara de Representantes de Colombia y Centro de Estudios Constitucionales Plural. [En línea]. 2011 [citado el 6 de noviembre de 2012] Disponible en internet: <<http://www.youtube.com/watch?v=7EULO5K85dl&feature=related>>

BACHRACH, Peter. Crítica de la Teoría Elitista de la Democracia. Alejandro Wolfson (trad). Buenos Aires: Amorrortu Editores. 1973.

BALLÉN, Rafael. Constituyente y Constitución del 91. Bogotá: Editora Jurídica de Colombia. 1991.

BLOOM, Allan. Jean–Jacques Rousseau [1712 – 1778]. En: Historia de la Filosofía Política. STRAUSS, Leo; CROPSEY, Joseph comps. Traducido por Leticia García Urriza y otros. México D.F.: Fondo de la Cultura Económica de México, 2004.

BOLIVAR ESPINOSA, Augusto y CUELLO SAAVEDRA, Oscar. Figuras de la representación en la teoría del contrato social: autorización y fideicomiso. En: Polis. Revista de la Universidad Bolivariana. 2005. Vol 4 No 10. [En línea] Disponible en la página de internet alojada en el link: <<https://docs.google.com/viewer?url=http://www.redalyc.org/redalyc/pdf/305/30541002.pdf&embedded=true>>

BOSETTI, Giancarlo y DAHL, Robert. Entrevista Sobre el Pluralismo. Traducción Guillermo Piro. México D.F.: Fondo de la Cultura Económica. 2003.

BOTERO ZEA, Fernando. Operatividad de la Asamblea Nacional Constitucional. Bogotá: Programa Presidentes de Empresa. 1990.

CACUA PRADA, Antonio. Gobiernos Conservadores. En: Colombia en la Historia. Tomo III. Villavicencio: Corporación Universitaria del Meta. 2007.

CARDONA, Jorge. El narcoterrorismo ataca el poder judicial. En: Revista Cambio. Jueves 17 de Septiembre de 2009. [En línea] Disponible en internet: <[http://www.cambio.com.co/culturacambio/842/5900547-Pág.-2\\_3.html](http://www.cambio.com.co/culturacambio/842/5900547-Pág.-2_3.html)>

CARDONA RESTREPO, Porfirio. Poder Político, Contrato y Sociedad Civil: de Hobbes a Locke. En: Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Enero – Junio, 2008. Vol 38 No 108. p. 123 – 154.

CENTRO COLOMBIANO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. Constitucionalistas ante la Constituyente. Bogotá: Editorial Temis. 1990.

CEPEDA, Manuel José; La Constituyente por Dentro. Mitos y Realidades. Bogotá: Presidencia de la República. 1993.

\_\_\_\_\_ Polémicas Constitucionales. Bogotá: Editorial Legis. 2007.

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de la República de Colombia. [En línea] 4 de julio de 1991. Disponible en la página de internet alojada en el link: <[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html)>

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Y LEGISLATIVA. Acto legislativo 1 del 9 de abril de 1957. Por el cual se convoca una nueva Asamblea

Nacional [...] [En línea]. Disponible en el link:  
<<http://hdhc.blogspot.com/2007/04/reformas-de-1957.html>>

COLOMBIA. BANCO DE LA REPUBLICA. El Cierre del Congreso en 1949. [En línea] Disponible en la página de internet alojada en el link:  
<<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/junio2003/raro.htm>>.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 72 del 13 de diciembre de 1930. Voto del ejército. [En línea]. Disponible en internet en:  
<[http://www.cntv.org.co/cntv\\_bop/basedoc/ley/1930/ley\\_0072\\_1930.html](http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/ley/1930/ley_0072_1930.html)>

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 1 del 5 de agosto de 1936. Reformatorio de la Constitución. [En línea] Disponible en la página de internet alojada en el link:  
<[http://banrepcultural.org/sites/default/files/ACTO\\_LEGISLATIVO\\_1\\_DE\\_1936.pdf](http://banrepcultural.org/sites/default/files/ACTO_LEGISLATIVO_1_DE_1936.pdf)>

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 1 del 6 de febrero de 1945. Reformatorio de la Constitución Nacional. [En línea] Disponible en la página de internet alojada en el link:  
<<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13470>>

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 1 del 11 de diciembre de 1968. Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia. [En línea] Disponible en la página de internet alojada en el link:  
<[ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc%2015-07-11/cp/ACTO\\_LEGISLATIVO\\_01\\_1968.HTML](ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc%2015-07-11/cp/ACTO_LEGISLATIVO_01_1968.HTML)>

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 134 del 31 de mayo de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. [En

línea] Disponible en la página de internet alojada en el link:  
<<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>>

COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Nacional de Colombia del 5 de agosto de 1886. [En línea]. Disponible en internet:  
<[http://www.bdigital.unal.edu.co/224/2/346\\_-\\_17\\_Capi\\_16.pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/224/2/346_-_17_Capi_16.pdf)>

CORTÉS RODAS, Francisco. El Contrato Social Liberal: John Locke. En: Revista Co – Herencia. Julio – diciembre, 2010. Vol. 7, No. 13. p. 99 – 132.

DAHL, Robert. ¿Es Democrática la Constitución de los Estados Unidos? Buenos Aires: Fondo de la Cultura Económica. 2003.

----- La Poliarquía. Madrid: Tecnos. 1989.

DAROS, William. Tras las Huellas del Pacto Social. En: Revista Enfoques. Otoño. 2005. Vol XVII No 001. p. 5 – 54.

DE LA CALLE, Humberto. Contra Todas las Apuestas: historia íntima de la constituyente de 1991. Bogotá: Editorial Planeta. 2004.

\_\_\_\_\_ La Constituyente: un instrumentos para la reconciliación. Bogotá: Ministerio de Gobierno. 1992.

DIAMOND, Martin. El Federalista. En: Historia de la Filosofía Política. Compiladores: STRAUSS, Leo & CROPSEY, Joseph. Traducido por Leticia García Urriza y otros. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. 2004.

DURANGO ÁLVAREZ, Gerardo. Derechos Fundamentales y Democracia Deliberativa. Una aproximación desde la teoría Habermasiana. Bogotá: Editorial Temis. 2006.

ECHEVERRY URUBURU, Álvaro. Teoría Constitucional y Ciencia Política. 5ª Ed. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional. 1997.

EL TIEMPO. Laureano Gómez Rechazó Anoche las Posibilidades de Acuerdo. Noviembre 3 de 1949, p 1 y 7 [En línea], disponible en internet: <<http://www.eltiempo.com/eltiempoimpreso/index.php?modeq=poranio&anio=1949>>

FEARON, James. La deliberación como discusión. En: La democracia deliberativa. Jon Elser (comp). Madrid. Barcelona: Editorial Gedisa. 1998. p. 66

FERNANDEZ SANTILLÁN, Santillán. Democracia Deliberativa y Gestión Pública. En: Espacios públicos. 2006. Vol. 9 No. 17. p. 44 – 57.

FIORAVANTI, Maurizio. La Constitución: de la antigüedad a nuestros días. Madrid: Trotta. 2001.

FISHKIN, James. Democracia y Deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática. Editorial Ariel. Barcelona. 1995.

FRANCO, Cristina, y VALDERRAMA, Juan Andrés. (Cords.). Una Constituyente para la Colombia del Futuro. Bogotá: FESCOL. 1990.

GALVIS ORTIZ, Carlos. La Democracia Como Figura de lo Posible en la Triada - Republicana de Libertad, Igualdad, Fraternidad. En: Reflexión Política, 2007. Vol 9, No 18. p. 42 – 49.

GARGARELLA, Roberto. Crisis de la Representación Política. Editorial Fontanamera. México D.F.: 1997.

GRILLO, Max. Santander y los Ignorados. Manizales: Imprenta Departamental de Caldas. 1991.

GODOY ARCAYA, Oscar. Libertad y consentimiento en el pensamiento político de John Locke. En: Revista de Ciencia Política. 2004. Vol. XXIV No. 002. p. 159 – 182.

GOLDFRANK, Benjamín. Los Procesos de “Presupuesto Participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. Revista de Ciencia Política. Vol. 26 No 002. [Citado 29 de mayo de 2012] p 3 – 28 [En línea] Disponible en Internet: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32426201>>.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James y JAY, John. El Federalista. 2ed. México D.C.: Fondo de la Cultura Económica. 1974.

HELD, David. La Democracia y el Orden Global. Traducción de Sebastián Mazzuca. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica. 1997.

----- Modelos de la Democracia. Barcelona: Alianza Editorial. 2000.

HERNÁNDEZ QUIÑONEZ, Andrés. Modelos de Democracia Liberal Representativa: limitaciones y promesas incumplidas. En: Co–herencia, enero – junio, 2006. Vol. 3 No 004. Medellín: Universidad EAFIT. p. 37 – 75.

HOBBS, Thomas. Leviatán o de la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil. Traducción Manuel Sánchez Sarto. México: Fondo de la Cultura Económica. Mexico D.F. 1980.

HOLMES, Stephen. El Precompromiso y la Paradoja de la Democracia. En: Constitucionalismo y Democracia. Compiladores: ELSTER, Jon & SLAGSTAD, Rune. p. 217 – 262. México D. F.: Fondo de la Cultura Económica. 1999.

JURSICH DURÁN, Mario. La Nueva Constitución y la Participación. Colombia una democracia en construcción. Bogotá: Corporación S.O.S. Colombia – Viva la Ciudadanía. 1992.

KELSEN, Hans. La Esencia y Valor de la Democracia. México: Colofón. 1992.

LADRÓN DE GUEVARA, Andrés Dávila. Democracia Pactada: El Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991. Bogotá: Universidad de los Andes, CESO, Departamento de Ciencia Política: Alfaomega Colombiana. 2002.

LEMAITRE RIPOLL, Julieta. El Derecho Como Conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. 2009.

LLANO IZASA, Rodrigo. Historia Resumida del Partido Liberal Colombiano. Bogotá: Partido Liberal Colombiano. Mayo de 2009. Pág. 19. [En línea] Disponible en el link alojado en la página de internet: <<http://www.partidoliberalcolombiano.info/formatos/libros/historiaresumidadelplc.pdf>>.

LOCKE, John. Ensayo Sobre el Gobierno Civil. Traducción Amando Lázaro. Madrid: Editorial Aguilar. 1976.

LONDOÑO HOYOS, Álvaro. Bosquejo de la historia de Colombia. Bogotá: San Martín Obregón. 2005.

MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro. La ciencia de la policía: una introducción histórica al derecho administrativo colombiano. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. 2006. [En línea] Disponible en: <<http://www.ucm.es/BUCM/tesis/cps/ucm-t29508.pdf>>



MARTI, Jose Luis. La Republica Deliberativa. Una teoría de la democracia. Madrid: Marcial Pons. 2006.

McPHEE, Peter. La Revolución Francesa, 1789 – 1799. Traducción Silvia Furió. Barcelona: Editorial Critica Barcelona. 2003.

MEJÍA QUINTANA, Oscar y BLANCO BLANCO, Jaqueline. Democracia y Filosofía de la Historia en América Latina. Bogotá: Universidad Libre y Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez LTDA. 2005.

MESA, Darío. La Vida Política Después de Panamá. 1903 – 1922. En: Manual de Historia de Colombia. 3 ed. p. 83 – 176. Tomo III. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura. 1984.

MILL, Stuart. Consideraciones del Gobierno Representativo. Editorial Alianza. Madrid: 2001.

MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes. Traducido por Mercedes Blázquez y Pedro de Vega. Barcelona: Ediciones Altaya. 1991.

NIETO LOPEZ, Judith. Algunos Alcances del Concepto de Representación. Manuela Saens: el caso de una exclusión. En: Reflexión Política. 2006, Vol. 8, No 16. [Citado 4 de febrero de 2011]. p. 132. [En línea] Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11001611>>

NINO, Carlos Santiago. La Constitución de la Democracia Deliberativa. Barcelona: Gedisa. 1997

PATAQUIVA GARCÍA, Germán Nicolás. Las FARC, su Origen y Evolución. UNISCI Discission Papers. Enero – Sin mes de 2009. No 19. [Citado mayo 20 de 2012] Pág. 154 – 184 [En línea] disponible en internet:

<<https://docs.google.com/viewer?url=http://www.redalyc.org/redalyc/pdf/767/76711407010.pdf&embedded=true>>

OCAMPO, Sergio. Registrador: Sí a la 7ª Papeleta. En: El Tiempo. [En línea] Marzo 1 de 1990. Disponible en la página de internet alojada en el link: <<http://www.eltiempo.com/eltiempoimpreso/index.php?modeq=poranio&anio=1990>>

OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Constitucionalismo Histórico. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional. 2002.

ORLANDO MELO, Jorge. La Constitución de 1886. En: Nueva Historia de Colombia. Tomo I. Págs. 43 – 64. Director Científico y Académico: Álvaro Tirado Mejía. Bogotá: Editorial Planeta. 1989.

OSPINA RODRÍGUEZ, Mariano & CARO, José Eusebio. Programa del Partido conservador. 1849 [En línea] Disponible en la página de Internet alojada en el link: <<http://somosconservadores.org/pcc//frontend.php/historia/post/id/125>>

PLATÓN. Obras completas. Madrid: Tecnos. 1982.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Comentarios para una Reforma Constitucional. Bogotá: Editorial Temis. 1990.

RENDÓN CORONA, Armando. Porto Alegre, un Modelo de Presupuesto Participativo. Revista Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial. Vol. 1 No 004 [Citado 29 de mayo de 2012] p. 9 - 36 [En Línea] disponible en la página de internet alojada en el link: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=72610402>>

REVISTA SEMANA. Cuatro Años de Terror. [En línea]. 2008. Disponible en: <[http://www.semana.com/wf\\_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=53851](http://www.semana.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=53851)>

REVISTA SEMANA. En el Mismo Plan. Lunes 28 de septiembre de 1987. [En línea] Disponible en internet: <<http://www.semana.com/economia/mismo-plan/24110-3.aspx>>

REVISTA SEMANA. Los Pizarro somos así. Lunes 8 de julio de 1985. [En línea] Disponible en: <<http://www.semana.com/perfil/pizarro-somos/58648-3.aspx>>

RIVADENEYRA A., Jorge. La Voluntad General. En: Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura. Julio – diciembre, 2006. Vol XII, num 02. p. 323 - 331

ROJAS DE MORENO, María Eugenia. Rojas Pinilla mi Padre. Bogotá: Senado de la República. 2000.

ROUSSEAU, Jean–Jacques. El Contrato Social. Traducido por María José Villaverde. Barcelona: Altaya, 1993.

SÁCHICA, Luis Carlos & VIDAL PERDOMO, Jaime. La Constituyente de 1991. Compilación y análisis histórico – jurídico de sus antecedentes y primeras decisiones. Tomo I. Bogotá: Editorial Cámara de Comercio de Bogotá. 1991.

HERNANDEZ SAMPIERI, Roberto, FERNANDEZ – COLLADO, Carlos y BAPTISTA LUCIO, Pilar. Metodología de la Investigación. 4ed. McGrawHill. Mexico D.F. 2006.

SANIN RESTREPO, Ricardo. Cinco Tesis desde el Pueblo Oculto. Trabajo inédito; Material de estudio de la Maestría en Estudios Políticos de la Universidad de Caldas en el seminario Teoría Política 9 de septiembre de 2012.

SARTORI, Giovanni. ¿Qué es la democracia?. Madrid: Taurus. 2007.

SCHETTINO, Humberto. Las condiciones de la democracia posible: el federalista y Tocqueville. En: Signos filosóficos, enero – junio, 2003. No 009. p. 237 – 270.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, Socialismo y Democracia. Tomo 2. Buenos Aires: Ediciones Orbis S.A. 1983.

SIEYES, Enmanuelle. ¿Qué es el tercer Estado?. 2012. [Artículo en línea] Disponible en: <<http://es.scribd.com/doc/97696312/Sieyes-Que-Es-El-Tercer-Estado>>

SOUSA SANTOS, Boaventura. Democracia y Participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre. Bogotá: Editorial Publicaciones ILSA. 2005.

TIRADO MEJÍA, Álvaro. Aspectos Políticos del Primer Gobierno de Alfonso López Pumarejo 1934 – 1938. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura. 1981.

TOURAINÉ, Alain. ¿Podremos vivir juntos?. México D.F.: Fondo de la Cultura Económica. 2006.

----- ¿Cómo Salir del Liberalismo Económico?. Buenos Aires: Ediciones Paidós Ibérica. 2000.

----- ¿Qué es la Democracia?. México D.F.: Fondo de la Cultura Económica. 1995.

----- Crítica de la Modernidad. Bogotá: Fondo de la Cultura Económica. 2000

TUCÍDIDES. El Discurso Fúnebre de Pericles. Estudios Públicos [en línea] 1983, n° 11 [Citado 2010 – 12 – 4], disponible en internet: <[http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/doc\\_1854.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1854.html)>

URIBE VARGAS, Diego. Las Constituciones de Colombia. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica. 1977.

URRUTIA, Miguel. El Desarrollo del Movimiento Sindical y la Situación de la Clase Obrera. En: Manual de Historia de Colombia. p. 179 – 248. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura. 1984.

VALENCIA TOVAR, Álvaro et. Al. Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Editorial Planeta. 1989.

VALENCIA VILLA, Hernando. Cartas de batalla: una crítica al constitucionalismo colombiano. Bogotá: Panamericana Editorial. 2010.

VIDAL PERDOMO, Jaime. El Proceso Constituyente de 1990 – 1991. En: La Constituyente de 1991. p. 28 – 39. Tomo I. 1992.

----- Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus Alcances Jurídicos. Bogotá: Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. 1970.

VILA CASADO, Iván Fundamentos del Derecho Constitucional Contemporáneo. Bogota: Editorial Legis. 2007.

ZULUAGA GIL, Ricardo. De la Expectativa al Desconcierto. El proceso constituyente de 1991 visto por sus protagonistas. Cali (Colombia): Pontificia Universidad Javieriana. 2008.