

La participación en la Constitución colombiana: una Constitución participativa pionera**

Participation in the Colombian Constitution: A Pioneering Participatory Constitution

RESUMEN

El gran reto de la democracia moderna es la institucionalización de la participación. Desde la década de 1990, así lo han entendido distintos países latinoamericanos, que han llevado a cabo procesos constituyentes en los que la participación ocupa un papel esencial. Entre todos ellos, la Constitución colombiana de 1991 resulta pionera. Su constitucionalización de la participación marcó un camino que han seguido otros países de la región. Pero la participación es un derecho que depende de su desarrollo. En los treinta años transcurridos desde su aprobación este concepto se ha ido consolidando en Colombia a través de las leyes estatutarias de desarrollo y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Así se ha ido configurando un sistema participativo, complementario a la democracia representativa, donde el derecho de participación ocupa un papel fundamentalmente instrumental de refuerzo a la consecución de otros derechos fundamentales, de control y, en general, de fortalecimiento de la legitimidad de la democracia.

PALABRAS CLAVE

Democracia participativa, participación política, sociedad en participación, derecho de participación, derechos y libertades, Colombia, Constitución, derechos políticos, derechos cívicos.

* Profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid (Madrid, España); miembro de la Comisión de Venecia y consejero del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (España). Doctor en Derecho Constitucional. Contacto: rafa.rubio@der.ucm.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5074-0371>

** Recibido el 31 de enero de 2021, aprobado el 4 de junio de 2021.

Para citar el artículo: RUBIO, R. *La participación en la Constitución colombiana: una Constitución participativa pionera*. En *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia. N.º 50, septiembre-diciembre de 2021, 43-76.

DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n50.03>

ABSTRACT

The great challenge of modern democracy is the institutionalization of participation. Since the 1990s, this has been understood by different Latin American countries that have carried out constituent processes in which participation plays an essential role. Among all of them, the Colombian Constitution of 1991 is pioneering. Its constitutionalization of participation marked a path that other countries in the region have followed. But participation is a right that depends on its development. In the thirty years since its approval, this concept has been consolidated in Colombia through development laws and the jurisprudence of the Constitutional Court. Thus, a participatory system has been formed, complementary to representative democracy, where the right of participation plays a fundamentally instrumental role in strengthening the achievement of other fundamental rights, control and in strengthening the legitimacy of democracy.

KEYWORDS

Participatory democracy, political participation, society in participation, right of participation, rights and freedoms, Colombia, Constitution, political rights, civic rights.

SUMARIO

Introducción. 1. La crisis de la intermediación política. 2. La institucionalización de la participación. 3. Colombia, pionera de la constitucionalización de la participación. 4. La participación en la Constitución de Colombia. 5. Colombia, ¿una democracia participativa? 6. La jurisprudencia de la Corte Constitucional. Conclusiones. Referencias.

INTRODUCCIÓN

La institucionalización de la participación política es el gran reto de la democracia del siglo XXI. La relación entre la opinión pública y la representación política se fue debilitando durante todo el siglo XX, y desde los comienzos del siglo XXI se ha desmoronado con la generalización y la influencia creciente de internet.

Esto ha provocado el debilitamiento de las formas de intermediación, en general, y de la intermediación política, en particular. Ante esta situación, tanto la ciencia política como el derecho constitucional han ido buscando mecanismos que permitan transformar estas relaciones políticas. Algunas de esas fórmulas han acabado siendo recogidas en constituciones recientes, que

incluso han ido más allá haciendo una apuesta decidida por la participación política, aunque ello suponga debilitar un poco más la representación. Estos nuevos modelos constitucionales tienen en Colombia un país pionero, que hace 30 años planteó en su Constitución una visión que integraba la participación política tanto en sus valores y principios como en sus instituciones.

En este trabajo, además de presentar el modelo original y reivindicar su condición de pionero, estudiaremos cómo ha sido la evolución del mismo en constituciones posteriores de su entorno (Venezuela, Bolivia y Ecuador). Además, intentaremos ver si –y eventualmente hasta qué punto– su evolución posterior en Colombia, tanto en su desarrollo normativo como en su desarrollo jurisprudencial, ha consolidado un modelo propio claro y estable o si, por el contrario, sigue en una fase de definición.

1. LA CRISIS DE LA INTERMEDIACIÓN POLÍTICA

La democracia tiene su fundamento en la opinión pública pero la multiplicación de fuentes de información, la atomización de la opinión pública y la disolución de la esfera pública dificultan su reflejo en las instituciones representativas que necesitan nuevas formas de relación con la sociedad. Surgen así distintas formas de participación de la sociedad, que tienden a desarrollarse al margen del marco institucional y adoptan formas que, en ocasiones, contradicen la lógica propia de la representación política y otorgan un protagonismo especial a nuevos actores políticos.

A pesar de su “naturaleza compleja, disruptiva y escasamente institucionalizada”¹, el papel de los actores sociales ha cambiado, y las fuerzas sociales adquieren cada vez más protagonismo ante las crisis que enfrentan los sistemas democráticos, como consecuencia de la crisis de intermediación entre la sociedad y las instituciones del sistema democrático². De una década a esta parte aparecen formas de respuesta social que no se ajustan a los mecanismos tradicionales, basados en una identidad bien definida, una militancia homogénea, la demanda a la autoridad, un repertorio de acciones para difundir estas demandas y un carácter organizado basado en una estructura jerárquica³. Por el contrario, la acción política tiende a ser cada vez más plural y menos institucionalizada, resultando cada día más difícil establecer canales formales que trasladen las reivindicaciones de la sociedad hacia las instituciones políticas. Cada vez es más frecuente encontrar casos en los que, tanto por su falta de organización formal como por los medios empleados, la actuación de estos nuevos actores políticos los situaría al margen

1 RADIC, J. I. *Movimientos sociales y gobernanza en el siglo XXI: repensando la democracia a través del 15-M*. En ROVIRA, A. (coord.), *Gobernanza democrática*. Marcial Pons, 2013, 302.

2 ECHART, E. *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*. Madrid: Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2008, 25-26.

3 TILLY, CH. *Social Movements, 1768-2004*. Boulder: Paradigm, 2004. MONGE, C. *15M Un movimiento político para democratizar la sociedad*. Universidad de Zaragoza, 2017.

de los mecanismos democráticos, y donde el impacto mediático obtenido no se ve correspondido por su capacidad de influencia real en la agenda pública. Este tipo de movilizaciones “informales” ha logrado canalizar algunas formas de acción política de la sociedad, o una parte movilizadora de ella, reivindicando un nuevo papel en la renovación de la democracia, sus actores, sus estructuras y procedimientos.

Aunque se trata de una realidad reciente, es posible apreciar una serie de elementos comunes de estos nuevos actores políticos: su carácter espontáneo inicial; el estar protagonizadas por particulares sin ningún tipo de coordinación previa; la ausencia de estructuras formales y de líderes o portavoces, lo que lleva incluso a que quienes tratan de asumir ese papel para negociar o atender a los medios sean rechazados; su composición económica, política y socialmente heterogénea, en donde un gran número de sus miembros suele ser ajeno a este tipo de acciones y no ha tenido ninguna clase de vinculación con otros actores políticos anteriores, especialmente con sindicatos o partidos; y un sentimiento general de marginación por parte de las élites, sobre todo por parte de las élites políticas.

Todos los actores de estas movilizaciones comparten, además: cierta presunción de legitimidad; el cuestionamiento del funcionamiento y la calidad de la democracia representativa; el uso de nuevas formas de acción política, como la ocupación de plazas y espacios públicos, *performances*, escenificaciones, boicots y activismo con una fuerte carga simbólica; también caracterizaría estas nuevas formas de acción política y social el hecho de que parecen entender las nuevas lógicas de la comunicación y han logrado un gran impacto mediático global. Aunque no existe un programa común a todos ellos y, por lo general, sus reivindicaciones son dispersas y poco concretas, coinciden en temas como la desigualdad y la justicia social. Por último, cabe destacar su estructura de red, que se traduce en su carácter asambleario, los mecanismos horizontales de toma de decisiones y su transversalidad, no sectorial⁴.

La consolidación de estas nuevas formas de hacer política alcanza a las formas tradicionales de representación política y, tras modificar el funcionamiento de la acción social y las campañas electorales, afecta a la naturaleza de los partidos políticos, así como a la propia lógica de las instituciones.

En primer lugar, el nuevo ecosistema democrático del que venimos hablando, que tiene en la reconfiguración de la intermediación uno de sus ejes principales, plantea un reto a los partidos políticos tradicionales. Los cambios sociales requieren cambios en la concepción de las organizaciones políticas tradicionales. Todas las críticas coinciden en señalar cómo los partidos, que nacieron como instrumento de intermediación entre la sociedad y las instituciones, corren el peligro de convertirse en muros de separación entre

4 CASTELLS, M. *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. Barcelona: Plaza & Janés, 2001.

electores y elegidos, una situación que les conduce a dejar de representar la voluntad popular para, en el mejor de los casos, representar la voluntad de los aparatos del partido. Como señala Mair⁵, los partidos políticos, cada vez más enfocados en el gobierno y menos en la sociedad, pasan de ser actores sociales a ser actores estatales. De esta manera, “[l]os órganos e instituciones estatales han dejado de ser los centros de mediación de los intereses privados para convertirse en centros de mediación de los partidos”⁶. En este punto la primera consecuencia sería un cambio en las funciones principales que realizan los partidos, donde la representación de la sociedad parece pasar a un segundo plano y las funciones de alcanzar y mantener el poder parecen ocupar todo su esfuerzo.

A esto se une la disminución de su representatividad. Su base social va disminuyendo y fragmentándose, como consecuencia de la particularización de las demandas de sus grupos tradicionales de apoyo; el cambio en el entorno mediático, provocado por el desarrollo tecnológico⁷, favorece la polarización; la disminución de los costes de organización y la consiguiente disminución del umbral de entrada en el espacio electoral provoca una subida en el número de candidaturas electorales; y el aumento de la volatilidad electoral⁸, a la que afectan otros elementos de la sociedad de la información, acentúa la incertidumbre.

Si, en la democracia de partidos, el partido era el instrumento crucial de legitimación institucional, la democracia de audiencia⁹ es más fuerte cuando los partidos son débiles y más débil cuando los partidos son fuertes¹⁰. Los partidos políticos, que monopolizaban hasta hace poco la vida pública como instrumentos de legitimación institucional, son los principales damnificados por este cambio de modelo, que al cuestionar de manera directa su labor de intermediación para la conformación de la voluntad popular transforma “los anclajes partidistas y las identidades tradicionales”¹¹. De esta manera los partidos pasan a compartir su protagonismo con otros actores políticos, mientras se sitúan “a la zaga de los nuevos movimientos sociales, cuyo uso

5 MAIR, P. *Gobernando el vacío*. Madrid: Alianza, 2013.

6 DE VEGA GARCÍA, P. *Obras escogidas*. Madrid: CEPEC, 2018, 517.

7 GIBSON, R. y WARD, S. *The Internet and Representative Democracy*. London: Routledge, 2003.

8 MAIR, P. *Gobernando el vacío*. Madrid: Alianza, 2013; RICHARDSON, B. *European Party Loyalties Revisited*. En *American Political Science Review*. Vol. 85, 1991.

9 MANIN, B. *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press, 1997.

10 MAIR, P. *Gobernando el vacío*. Madrid: Alianza, 2013, 60; SARTORI, G. *Homo videns*. Madrid: Taurus, 1998, 78.

11 TORREBLANCA, J. I. *Asaltar los cielos. Podemos o la política después de la crisis*. Barcelona: Debate, 2015, 13.

de las nuevas tecnologías y redes sociales ha jugado un papel muy relevante en la dinamización de la acción colectiva”¹².

Esta lógica también podemos trasladarla a las instituciones. La democracia está experimentando cambios profundos en su modelo de intermediación, la representación. Se plantea la superación de la intermediación democrática tradicional (que se llevaba a cabo a través de las instituciones) por formas de democracia directa donde se crea la ilusión de que los ciudadanos adoptan las decisiones públicas, obviando la existencia en estos mecanismos de instrumentos de intermediación que no por ser más discretos dejan de condicionar la formación de la voluntad de la sociedad. Se cuestiona así el sistema democrático moderno, un sistema construido sobre la intermediación, y se habla de su sustitución por mecanismos donde los ciudadanos podrán tomar por su cuenta las decisiones, sin límites de espacio o tiempo (aquí y ahora). Como señala Pérez-Moneo,

[aunque] la democracia representativa se diseñó en un momento analógico, hay características de Internet que son coherentes con la manera democrática de hacer sociedad política, como es que promueva una comunicación horizontal y punto a punto; sea interactiva; represente bien la heterogeneidad y las diferencias políticas y esté basada, fundamentalmente, en la palabra, si bien está basculando hacia la imagen y el vídeo. Por otra parte, las normas de comportamiento en Internet casan mal con los hábitos reflexivos y deliberativos de la Ilustración, cuyos principios inspiraron la democracia. Así, Internet es rápida, por no decir instantánea; no hay mediación; todavía existe brecha digital, a la que se une una brecha de género; está segmentada en grupos pequeños que hablan entre ellos y está monopolizada por quienes producen el hardware, el software y controlan los puntos de acceso¹³.

“[L]a única utopía que sigue viva es la de la desintermediación”¹⁴, en un mundo en el que la “desconfianza ante las mediaciones nos lleva a suponer automáticamente que algo es verdadero cuando es transparente, que toda representación falsifica y que todo secreto es ilegítimo”¹⁵. Se mantiene así la ilusión de la desintermediación, alimentada por las nuevas formas de acceso a la información facilitadas por la tecnología, su instantaneidad y

12 PÉREZ-MONEO, M. *La digitalización de los partidos políticos. Conclusiones*. En BARRAT I ESTEVE, J. y PÉREZ-MONEO, M., *La digitalización de los partidos políticos y el uso del voto electrónico*. Thomson Reuters-Aranzadi, 2019, 342.

13 *Ibid.*, 340.

14 INNERARITY, D. *La política en tiempos de indignación*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2015, 242.

15 Y sigue la cita: “No hay nada peor que un intermediario. Por eso, de entrada, nos resulta más cercano un filtrador que un periodista, un aficionado que un profesional, las ONG que los gobiernos y, por eso mismo, nuestro mayor desprecio se dirige a quien representa la mayor mediación [...] la clase política”. *Ibid.*, 242.

su efecto en las decisiones, mientras que cobran relevancia otros actores de intermediación que, parafraseando a Innerarity¹⁶, conviven en el altar de la democracia, donde comparten espacio los “santos inocentes” (los movimientos sociales) con “sospechosos habituales” (como partidos e instituciones). Una falsa dicotomía entre sociedad civil sana y poder político corrupto, contra la que nos alertaba Tomás y Valiente, calificándola de hipócrita y advirtiendo contra esas “llamas purificadoras que pueden provocar incendios que todo lo queman”¹⁷. En este contexto se hace presente la advertencia de De Vega¹⁸:

La tensión entre Montesquieu y Rousseau, entre la democracia representativa y la democracia de la identidad, ha recorrido de una u otra suerte la historia del Estado constitucional moderno; en el que, aunque sus estructuras fundamentales se configuraron siempre sobre la base de la democracia representativa, las apelaciones referidas al pueblo, como criterio de ratificación de las decisiones de los gobernantes, propias de la democracia de la identidad roussoniana, no fueron nunca definitivamente olvidadas.

Y es más necesario que nunca recordar que, aunque es cierto que la participación enriquece la toma de decisiones públicas, también lo es que la defensa de la igualdad política “únicamente se garantiza mediante determinados procesos de mediación política”¹⁹.

2. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

Es evidente que la democracia representativa está sufriendo una transformación que responde a la evolución de una ciudadanía que ha alcanzado una fase de hartazgo ante los instrumentos de intermediación tradicionales. Todas estas experiencias desarrolladas al margen de los canales institucionales amenazan con desbordar el sistema representativo, poniendo de manifiesto sus carencias y disfuncionalidades, mientras elevan el margen de las expectativas (con el riesgo de aumentar la decepción y la desafección).

Surge así en el horizonte un modelo de Estado democrático que lucha por integrar estos instrumentos participativos en torno al concepto de gobernanza, consecuencia de las formas de gobernar de manera colectiva, en donde se dejan atrás los modelos verticales y jerárquicos para adoptar procesos transversales por medio de los cuales el gobierno conduce una sociedad, a través

16 INNERARITY, D. *Una teoría de la democracia compleja*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2020, 312.

17 TOMÁS Y VALIENTE, F. *Obras completas*. Madrid: CEPC, 1997, 2355.

18 DE VEGA GARCÍA, P. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 1985, 102-103.

19 INNERARITY, D. *Una teoría de la democracia compleja*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2020, 311.

de la definición de objetivos comunes, la búsqueda del consenso social, la adopción de instrumentos participativos y la coordinación de las diferentes acciones necesarias para lograrlo²⁰. La gobernanza se ofrece así como una forma de tomar decisiones desde la proximidad, reforzando los vínculos sociales y políticos, buscando relaciones sostenibles con la sociedad civil, vinculándola en el desarrollo de las políticas públicas, para así contar con varios actores que identifiquen el problema y participen en la implementación, control y evaluación sobre ella²¹.

Como señala Sandel²², en la democracia participativa “se es libre porque se es miembro de una comunidad política que controla su propio destino y porque se participa en las decisiones para gobernar los asuntos públicos”. La participación responde así a la búsqueda de un “país a la vez más comunitario y preocupado por la realización de los individuos”, en el que el “descenso de la democracia hacia la sociedad civil, modalidades de expresión directa de los ciudadanos, descentralización de los poderes: advenimiento de una ciudadanía más activa y constitución de una individualidad más autónoma iban de la mano”²³.

Los ciudadanos que se involucran en procesos participativos lo hacen como resultado de su cultura democrática, pero también por el grado de eficacia de estos mecanismos, su inclusividad, la intensidad de los procedimientos y la capacidad de influencia²⁴; de ahí que su éxito dependa en gran medida de formas de institucionalización que eviten obstáculos y aumenten las demandas de participación²⁵, y que suela plantear el problema de si estamos ante un nuevo modelo de democracia o ante un reforzamiento del modelo existente.

Sánchez Morón²⁶ define bien este problema cuando señala que el uso del término “democracia participativa” suele expresar la existencia o previsibilidad de formas de expresión institucional de los intereses del ciudadano que superan los puros esquemas tradicionales de la democracia representativa. De esta manera, la distinción entre democracia participativa y democracia representativa no es clara, y mientras unos los consideran como modelos

20 ESTRADA, F. M. *Gobernanza y calidad en la gestión pública*. En *Estudios Gerenciales*. 27(120), 2011; MAYNTZ, R. *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. En *Reforma y Democracia*. N.º 21, 2001.

21 FRANCO, G. H. *La importancia de la gobernanza participativa y su incidencia en el desarrollo local*. En *FCSHOPINA*. 89, 2016, 2.

22 SANDEL, M. *Democracy's Discontent. America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge: The Belknap Press, 1996, 26.

23 ROSANVALLON, P. *La legitimidad democrática*. Barcelona: Paidós, 2010, 274-275.

24 FRANCO, G. H. *La importancia de la gobernanza participativa y su incidencia en el desarrollo local*. En *FCSHOPINA*. 89, 2016, 4.

25 CASTILLO-CUBILLOS, M. *El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas*. En *CS*. N.º 23, 2017, 175.

26 SÁNCHEZ MORÓN, M. *La participación del ciudadano en la Administración Pública*. Madrid: CEPC, 1980, 89.

contrapuestos, otros lo entienden como modelos complementarios. A aumentar la confusión contribuyen la retórica participativa, que confunde el concepto jurídico con el político de participación²⁷, la escasa eficacia jurídica de muchos de estos mecanismos²⁸, y su utilización, habitualmente excepcional, lo que genera enorme confusión y cierta inseguridad jurídica.

Según Rosanvallon²⁹, son tres los elementos que caracterizan la ola de democracia participativa de los años noventa: la no sustitución de los espacios de representación, su reducción a temas o espacios determinados (como el medio ambiente o el gobierno local) y la dependencia, en su origen, de decisiones del gobierno que ha convertido la participación en un “medio de gobierno”.

Desde entonces hemos visto cómo la democracia participativa se orienta hacia las teorías de la democracia deliberativa³⁰, basadas en una concepción epistémica de la democracia, más centrada en su dimensión cualitativa y en el proceso de decisión, en la confianza de alcanzar, mediante un debate público desarrollado en las condiciones adecuadas, las decisiones correctas³¹. Esta propuesta, que se presenta a sí misma como un tipo de participación cualificada e ignora habitualmente el sistema representativo en el que se desarrolla, incide en el carácter idealista de la democracia participativa, caracterizándose, salvo excepciones³², por la ausencia de propuestas institucionales claras y concretas, y por una esperanza performativa que celebra como propio cualquier avance democrático y atribuye a la deliberación semejante éxito, aunque solo haya desempeñado un papel marginal en el mismo.

27 CASTELLANOS CLARAMUNT, J. *Participación ciudadana y buen gobierno democrático*. Madrid: Marcial Pons, 2020, 62.

28 MARTÍNEZ IGLESIAS, M., LERMA MONTERO, I. y GARCÍA, E. *Políticas de medio ambiente y participación ciudadana*. En *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, CIRIEC-España. N.º 61, 2008, 183.

29 ROSANVALLON, P. *La legitimidad democrática*. Barcelona: Paidós, 2010, 276.

30 BARBER, B. *Democracia fuerte*. Madrid: Almuzara, 2004; ELSTER, J. *La deliberación y los procesos de creación constitucional*. En ELSTER, J. (comp.), *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001, 129-160; FISHKIN, J. *Democracia y deliberación*. Barcelona: Ariel, 1995; FUNG, A. y WRIGHT, E. O. *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*. En *Politics and Society*. 29(1), 2001, 5-41; HABERMAS, J. *Three Models of Democracy*. En *Constellations*. 1(1), 1994, 1-10; HABERMAS, J. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta, 1998; SUNSTEIN, C. *Beyond the Republican Revival*. En *Yale Law Journal*. 97(8), 1988, 1539-1590.

En la doctrina Iberoamericana merece destacar: FONT, J. *Los núcleos de intervención participativa (NIP). Análisis de tres experiencias*. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. 5-6, 1996, 143-150; NINO, C. S. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997; GARGARELLA, R. *Representación plena, deliberación e imparcialidad*. En ELSTER, J. (ed.), *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001, 323-346; DE SOUSA SANTOS, B. y AVRITZER, L. *Introducción: para ampliar el canon democrático*. Centro de Estudos Sociais (CES), 2004.

31 GARCÍA ALONSO, R. *Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política?* En *Estudios Políticos*, Medellín. 47, 2015, 51.

32 HABERMAS, J. *¡Ay, Europa! Pequeños escritos políticos*. Madrid: Trotta, 2008.

La necesidad de institucionalizar la participación se ha ido articulando jurídicamente, habitualmente de manera puntual y asistemática, comenzando como principio, desarrollando algunos de sus instrumentos, ya sea de manera orgánica, con la incorporación de ciudadanos, a título de expertos, afectados o representantes de un grupo de la sociedad civil, a órganos administrativos (habitualmente de carácter consultivo); o bien de manera funcional, abriendo a los ciudadanos la posibilidad de colaborar en la toma de determinadas decisiones³³, para terminar consolidándose en el plano de los derechos fundamentales.

El derecho a la participación se encuentra reconocido en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos³⁴ que establece el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país directamente o a través de representantes, que luego se concretaría como el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas y la participación en elecciones libres, en lo que podríamos definir como derecho al sufragio y a elecciones democráticas auténticas y verdaderas. Un derecho que establece la obligación en los poderes públicos de garantizar que esta participación sea “efectiva”, y que se respalda con la garantía de otros derechos como la “libertad de expresión, reunión y asociación”³⁵.

Además, este derecho genera a los Estados obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover la participación. Más que como un derecho subjetivo, la participación se presenta como un medio para hacer progresar el desarrollo humano, convirtiéndose en un derecho instrumental, esencial para el fortalecimiento de la democracia y la consolidación de los derechos humanos.

La participación pública representa uno de los pilares fundamentales de los derechos instrumentales o de procedimiento, dado que es por medio de la participación que las personas ejercen el control democrático [...] [P]ermite a las personas formar parte del proceso de toma de decisiones y que sus decisiones

33 En esta línea se pueden establecer distintos niveles de participación (véase GYFORD, J. *Citizens, Consumers and Councils*. London: Macmillan, 1991, y Font, J. [ed.], *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001): información (derecho a la información); consulta (derecho a ser consultado previamente a la adopción de una decisión); codecisión/cogestión (derecho a tomar parte), que supone partes situadas jurídicamente en un plano de igualdad. A lo que se podría añadir, como un cuarto nivel, el nivel de autogestión, aunque habitualmente ni siquiera se contempla.

34 Recogido también en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o en el artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

35 Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Observación General n.º 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57.º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), párr. 8.

sean escuchadas [...] [F]acilita que las comunidades exijan responsabilidades y, a la vez, mejora la eficiencia y credibilidad de los procesos gubernamentales³⁶.

Este carácter instrumental, que comparte con otros derechos como el de acceso a la información, está especialmente vinculado a “la satisfacción de otros derechos [...], con impacto significativo en las condiciones de vida de las personas (Derechos Económicos, Sociales y Culturales), especialmente el derecho a la salud, la vida y un nivel de vida adecuado o la integridad personal”³⁷. De este modo, el carácter instrumental del derecho a la participación llega hasta formar parte del contenido de estos mismos derechos, que incorporan la participación como *conditio sine qua non* de su ejercicio.

Algo que se observa, también, en su integración con el derecho al medio ambiente, como recogen distintos instrumentos internacionales y regionales como las declaraciones de Estocolmo y de Río, la Carta Mundial de la Naturaleza y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

3. COLOMBIA, PIONERA DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

El protagonismo de estos derechos, como parte importante de la búsqueda de nuevas formas políticas, como instrumento para institucionalizar las relaciones entre la sociedad y el Estado, se ha convertido en un elemento importante en los procesos constituyentes latinoamericanos desde los años noventa. Estos asumen la constitucionalización de la participación como un elemento constitutivo, el cuarto poder, del nuevo constitucionalismo latinoamericano que se define a sí mismo como “genuinamente democrático” en su origen, a partir de asambleas constituyentes conformadas mediante procesos democráticos, y sometido al permanente control de la ciudadanía³⁸.

Carrera Silva³⁹ señala en su tesis doctoral que en Iberoamérica, desde ese momento inicial de la década de los noventa, la mayoría de las reformas constitucionales se hicieron para aumentar la democracia participativa y la participación popular⁴⁰. La autora destaca la variedad de la asunción de esta

36 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva OC-23/17, del 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, punto 226.

37 *Ibid.*, punto 211.

38 VICIANO, R. y MARTÍNEZ DALMAU, R. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal*. En *Revista General de Derecho Público Comparado*. N.º 9, 2011, 1-24.

39 CARRERA SILVA, L. *La democracia participativa en la Constitución colombiana de 1991: las veedurías ciudadanas*. Tesis doctoral (inédita). Madrid, 2000, 125-136.

40 Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) aprobaron nuevas constituciones en las que, siguiendo la línea de Colombia, la participación jugaba un papel esencial. Otros países de la región, como Honduras (2004), República Dominicana (2010) y México (2012), han realizado reformas constitucionales que incluían mecanismos de participación (véase MASSUGER, N.

figura en las distintas constituciones, que incluyen “la recuperación de las figuras de la democracia directa”, la “participación ciudadana en la formulación de políticas y, en general, en las decisiones estatales, por medio de organizaciones que expresan intereses particulares bajo un modelo de pluralismo integrativo”, o la “llamada autogestión social que prevé un manejo descentralizado de los recursos y la creación de cuerpos colegiados para su manejo”, que se centraría en las comunidades locales. No obstante, ninguna Constitución iberoamericana opta exclusiva o expresamente por uno solo de estos contenidos, sino que, en la práctica, se tiende a unirlos todos en la figura de la democracia participativa.

La Constitución colombiana sería, en este sentido, la primera en constitucionalizar de una forma sistemática el modelo participativo, inaugurando este nuevo constitucionalismo latinoamericano⁴¹. Como es bien sabido, este elemento participativo está presente desde su elaboración, en la que participaron 72 delegatarios escogidos popularmente mientras se facilitaba la intervención de la ciudadanía políticamente activa, que pudieron presentar millares de propuestas de artículos, enunciados o texto general que fueron discutidos entre febrero y julio en la sede de la Asamblea Constituyente. Además, la Constitución reconoce un papel relevante a la ciudadanía y establece mecanismos diversos para que la ciudadanía pueda ejercer este papel.

Sigue en esta línea la Constitución de Bolivia, que se define como una democracia comunitaria (art. 1), al señalar que la soberanía “se ejerce de forma directa y delegada” (art. 7) y adoptar la forma democrática participativa, representativa y comunitaria (art. 11), lo que se concreta en su ejercicio directo y participativo “por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa” (art. 11.ii.1). En el apartado de derechos reconoce el “derecho a la petición” (art. 24) y el “derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes” (art. 26.i), lo que comprende la “fiscalización de los actos de la función pública” (art. 26.ii.5).

Ecuador también establece que la “soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución” (art. 1). En el apartado de los derechos se reconocen el de “acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación”

y WELP, Y. *Legality and Legitimacy. Constituent Power in Venezuela, Bolivia and Ecuador*. En *Constitution-Making and Popular Participation*, MÉNDEZ, F. y WHEATLEY, J. [eds.]. UK: Ashgate, 2013).

41 NOGUERA FERNÁNDEZ, A. y CRIADO DE DIEGO, M. *La Constitución colombiana de 1991 como punto de inicio del nuevo constitucionalismo en América Latina*. En *Revista Estudios Socio-Jurídicos*. Vol. 13, n.º 1, 2011, 15-49.

(art. 23), para señalar el carácter participativo de la educación (arts. 26, 27 y 28), la seguridad social (art. 34), las políticas de atención a personas “adultas mayores” (art. 38), “las jóvenes y los jóvenes” (art. 39), “las niñas, niños y adolescentes” (art. 45), las personas con discapacidad (arts. 47 y 48), “las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas” (art. 57), e incluso habla de “integrar los espacios de participación en el campo de la comunicación” (art. 16). Además, la Constitución ecuatoriana dedica su Capítulo v a los “Derechos de participación”, que incluyen los de ser consultados; participar en los asuntos de interés público; presentar proyectos de iniciativa popular normativa; fiscalizar los actos del poder público, y revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular (art. 61). Además, la participación se plantea como un deber (art. 83) y un elemento esencial del régimen de desarrollo (arts. 275-279), la garantía del medio ambiente (arts. 395-415), y en “la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos” (art. 85). Esta se articula a través de “audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía” (art. 100), junto a la iniciativa popular normativa (art. 103), la consulta popular (art. 104), la revocatoria del mandato (art. 105) o el referéndum (art. 106) para su ejercicio, mientras crea un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (arts. 207-210), con un papel clave en las funciones del Estado.

Por último, Venezuela, en el artículo 5 de su Constitución, establece como intransferible la soberanía popular, otorgando al pueblo un poder independiente, poder ciudadano ejercido por el Consejo Moral Republicano, fundamentalmente como órgano de garantía y de control (Título vi, Capítulo iv, arts. 272-283), y establece el gobierno participativo (art. 6). Además, contempla expresamente la participación como derecho de la ciudadanía y como deber, tanto de la persona (art. 132) como del Estado (art. 62), otorga rango constitucional a instrumentos participativos como el derecho de petición (arts. 31 y 51), la exigencia de cuenta pública y cumplimiento del programa ofrecido en campaña a los cargos elegidos por elección popular (art. 66), el derecho a la participación protagónica, el referendo, la consulta popular, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y las asambleas ciudadanas vinculantes (art. 70), y consagra la “revocabilidad”, mediante plebiscito, de todos los cargos elegidos por elección popular (art. 72). Establece asimismo una vía plebiscitaria de aprobación o derogación de las leyes (arts. 73 y 74). Además, la participación se establece de manera específica para materias y colectivos como la juventud (art. 79), los mayores (art. 80), las personas con discapacidad (art. 81), el derecho a la salud (art. 83), la seguridad social (art. 86), la educación (art. 102), los pueblos indígenas (art. 125), el medio ambiente (art. 128), los municipios (arts. 168 y 184), la selección del poder judicial (art. 255) o el poder electoral (art. 294).

4. LA PARTICIPACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE COLOMBIA

La Constitución colombiana de 1991 consagra una serie de derechos que, tanto en la esfera privada (vida, libertad personal, libertad de conciencia, intimidad...) como en la esfera pública (igualdad, libertad de expresión, reunión, asociación, sufragio activo y pasivo, pluralismo político o iniciativa legislativa), son la base indispensable para un sistema en el que la participación política tenga un papel principal.

Sobre esta base, la Constitución incluye un buen abanico de formas de participación política. Como es conocido, la participación se encuentra reconocida en la Constitución de 1991 como un principio constitucional, y así lo recoge en su artículo 1 que define al país como una “República participativa”, en la que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo (art. 3), entre cuyos fines está “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (art. 2), y donde se “fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana” (art. 41). La participación se define como un deber (art. 95.5) y un derecho fundamental del ciudadano (art. 40), para “la conformación, ejercicio y control del poder político”, que se puede ejercer a través de “elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática” (art. 40.2), y de la revocatoria del mandato (art. 40.4). La Constitución colombiana también se refiere a sectores o materias donde se promueve específicamente la participación, como: los jóvenes (art. 45), la seguridad social (art. 48), la salud (art. 49), los consumidores y usuarios (art. 78), el medio ambiente (art. 79), la elección de servidores públicos (art. 126), la vigilancia de la gestión pública (arts. 268.14 y 270), los municipios (arts. 311 y 318) y la explotación de recursos naturales en los territorios indígenas (art. 330).

En lo que se refiere a las funciones que se atribuyen a la participación ciudadana, la Constitución habla del control político (arts. 40 y 95), la orientación de la actividad legislativa (arts. 40, 155 y 374), el ser el fundamento de la función pública (arts. 123, 210 y 365), y como una exigencia para la legalidad de las actuaciones públicas (arts. 87, 88, 89 y 242).

Será la propia Constitución la que enumere sus figuras participativas en su Título IV, Capítulo 1 (arts. 103-106), que, a las ya mencionadas en el artículo 40, añade “la consulta popular, el cabildo abierto [y] la iniciativa legislativa”. Destaca la obligación del Estado de promover entre la sociedad civil (asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales) la organización, promoción y capacitación para que “constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan” (art. 103.2). Además, establece que las instituciones y mecanismos de participación ciudadana deberán ser

regulados por ley (art. 103), que deberá ser ley estatutaria (art. 152.d) y que su reforma constitucional deberá someterse a referendo (art. 377).

Como hemos visto, más allá del marco constitucional y su carácter pionero, para determinar el grado de participación de la Constitución colombiana será necesario atender a la configuración legal. En este punto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-616/2008) estableció que la participación debería regularse a través de leyes estatutarias y no ordinarias. Estas leyes de desarrollo, que se presentan siempre como formas de ejercicio de la democracia participativa, son principalmente la 134 de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana (reformada por la Ley 741 de 2002), y la Ley Estatutaria 1757 de 2015, que, tras un laborioso proceso de elaboración con numerosas idas y venidas⁴², complementa la Ley 134 de 1994, buscando promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural (revisada por la sentencia C-150/2015). Junto a estas son numerosísimas las leyes que hacen relación a la participación: leyes como la 131 de 1994, por la cual se reglamenta el voto programático, la Ley 136 de 1994, con múltiples referencias a la participación en los municipios, la Ley 743 de 2002, que define los organismos de acción comunal (modificada por la Ley 1989 de 2019), la Ley 152 de 1994, que establece la Ley Orgánica de Planeación, o la Ley 850 de 2003, que hace referencia a las veedurías ciudadanas. Este desarrollo normativo se reafirmó con motivo del proceso de paz que supuso la aprobación de dos leyes estatutarias en la misma línea, la 1745 de 2014 (revisada en la sentencia C-784/2014) y la 1806 de 2016 (revisada en la sentencia C-379/2016). En el desarrollo de políticas públicas sectoriales se han desarrollado otras muchas formas de participación ciudadana, que refuerzan el carácter instrumental de la participación al que ya nos hemos referido⁴³. Dentro de las mismas encontramos, entre otras, las que afectan a la participación de la juventud a través de las asambleas y las plataformas juveniles, que comenzaron en la Ley 375 de 1997, sustituida tras su derogación por la Ley Estatutaria Juvenil 1622 de 2013, o las que, como la Ley 762 de 2002 o la Ley 1145 de 2007, afectan a la participación de personas con discapacidad. Un campo en el que la participación ha ido adquiriendo protagonismo es el medioambiental, y esto desde la Ley 99 de 1993 (Ley General Ambiental), que en su Título x establece variados mecanismos de participación que se distribuyen en diferentes momentos del proceso y que han ido consolidándose con el paso del tiempo.

42 VELÁSQUEZ, F. y GONZÁLEZ, E. *La reforma de la Ley de Participación en Colombia. Una experiencia de gobernanza democrática*. En *Desacatos*, n.º 49, 2015.

43 Velásquez y González señalan que durante dos décadas el Congreso expidió más de 50 leyes creando espacios de participación ciudadana en la gestión pública, especialmente en el nivel municipal. Véase *ibid.*, 9.

5. COLOMBIA, ¿UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?

Con la Constitución de 1991, en Colombia se dio comienzo a procesos de descentralización del poder e implementación de mecanismos de participación política y ciudadana en el país⁴⁴, estableciendo mecanismos democráticos en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. Su incorporación sistemática en la Constitución, la variedad de las mismas, y su presencia desde el propio proceso de elaboración, hace que algunos, como Ramírez Nárdiz⁴⁵ o Criado y Delgado, afirmen que la Constitución adopta un modelo de democracia participativa, configurado “como un auténtico régimen jurídico y un marco interpretativo del texto constitucional en su conjunto”⁴⁶, lo que confirmaría su carácter novedoso y pionero. Esto, en su opinión, se manifestaría no solo en la multiplicación de mecanismos participativos, sino sobre todo en el paso de la soberanía nacional a la soberanía popular que proclama la propia Constitución y que supone una opción por la búsqueda de la redistribución del poder desde las élites institucionales hacia la totalidad de la población.

La diferencia entre el marco constitucional y su desarrollo normativo hace que el carácter de democracia participativa establecido por la Constitución de 1991 requiera de cierto análisis crítico, a la vez que hace que surjan distintas preguntas: ¿la participación es recogida en la Constitución como un derecho sustantivo o como un mandato a los poderes públicos, a los que se exige tomar la iniciativa para articular y establecer canales, medios e instrumentos para el ejercicio de ese derecho, convertida en un procedimiento de gobierno y administración?, ¿el derecho protege solo las figuras participativas establecidas en la propia Constitución, o incluye, en el ámbito protegido por el derecho constitucional de participación en los asuntos públicos, formas de participación como las modalidades de participación administrativa, encuadrables en la categoría de democracia participativa?, ¿es necesario concretarlo en un elenco de derechos concretos como el derecho a promover y presentar iniciativas legislativas, a participar en el proceso de elaboración de las leyes, a dirigir peticiones y plantear quejas a las instituciones o, incluso, a promover la convocatoria de consultas populares? Y, en consecuencia, ¿estamos ante un modelo democrático distinto, de democracia participativa?

44 VARÓN, D. *La ciudadanía juvenil y los mecanismos de participación en jóvenes. El Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013) y la construcción de la realidad desde el derecho*. En *Verba Iuris*. 31, 2014, 121.

45 RAMÍREZ NÁRDIZ, A. *Participación ciudadana e interpretación de la Constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa*. En *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. Año x, n.º 37, 2016.

46 CRIADO, M. y DELGADO, J. *La democracia participativa*. En CORREA, M. OSUNA, N. y RAMÍREZ, G. *Lecciones de derecho constitucional*. Tomo II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018, 192.

Sin duda, la democracia admite distintas formas de ejercicio, en función de la forma de implicarse de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos; otra cosa es que exista acuerdo sobre cómo se denomina y define cada una de estas. Normalmente la clasificación se realiza en función de quién tiene la última palabra sobre la cuestión a decidir y de la importancia del papel de las instituciones. Así, unos consideran que para poder hablar de democracia participativa, en sus distintas vertientes, sería necesario que la soberanía popular se presente como superación de la soberanía nacional, lo que haría vinculantes las decisiones de los ciudadanos, y permitiría establecer con claridad su contraposición con la democracia representativa. Otros, como Ramírez Nardiz⁴⁷, señalan que la democracia participativa es aquella en que “la participación de los ciudadanos implica la toma de decisiones (vinculantes o no; inician el proceso legislativo o lo terminen)”, lo que permitiría presentarla como un modelo complementario. Por último, son mayoría los que, partiendo de la distinción entre democracia directa (donde la decisión corresponde a los ciudadanos) y democracia participativa (donde las instituciones se reservan la decisión final), y admitiendo la existencia de fórmulas intermedias, semidirectas (como el referéndum, donde, aunque la decisión final corresponde a los ciudadanos, las instituciones desempeñan un papel determinante)⁴⁸, entienden que la democracia participativa sería la que incorpora figuras que facilitan la participación de los ciudadanos, como afectados o en cuanto ciudadanos, de forma individual o colectiva, de manera propositiva o deliberativa, en algún momento del proceso, pero donde la decisión final correspondería a las autoridades o instituciones⁴⁹; lo que excluiría tanto aquellas decisiones vinculantes como cualquiera que se resuelva de manera referendaria, a través de una votación de la totalidad del cuerpo electoral y con los procedimientos y garantías electorales. En esta línea, la democracia deliberativa plantea la centralidad del procedimiento de toma de decisiones, poniendo el acento más en los mecanismos que en los participantes y su representatividad (que no serían más que una parte de este proceso).

47 RAMÍREZ NÁRDIZ, A. *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010; RAMÍREZ NÁRDIZ, A. *Participación ciudadana e interpretación de la Constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa*. En *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. Año x, n.º 37, 2016, 171-192.

48 CASTELLA ANDREU, J. M. *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública*. Barcelona: CEDECS, 2001, 71; ALLEGRETTI, U. *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*. En ALLEGRETTI, U. (ed.), *Democrazia partecipativa*. Firenze: FUP, 2010, 5 ss.

49 PIZZORUSSO, A. *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*. En *Studi in memoria di Carlo Esposito*. Vol. III. Padova: CEDAM, 1973.

En nuestra opinión, para poder hablar de democracia participativa, también en su forma deliberativa, no es imprescindible la toma de decisiones por parte de los ciudadanos, sino que cabe su participación de distintas maneras en sus procesos democráticos, pudiendo ser diferente en cada uno de ellos. Lo diferencial para poder hablar de democracia participativa sería entonces la existencia de un marco transversal, en el que el sistema constitucional formalice e integre distintos instrumentos de participación y esta impregne el funcionamiento de todo el sistema, abriendo la puerta a nuevos instrumentos.

Como señala Presno⁵⁰, “siguen teniendo pleno sentido democrático tanto las instituciones representativas como las participativas, y de lo que se trata es de articularlas al servicio de la conformación ciudadana de la voluntad política”. De ahí que la democracia participativa, en cualquiera de sus formas derivadas más o menos deliberativas, sea una forma específica de democracia representativa; y frente a los intentos de contraponer ambas pensamos, con Ramírez Nardiz⁵¹, que “la democracia participativa no puede ser entendida sin la democracia representativa”. En ese sentido, para poder hablar de democracia participativa bastaría con el reconocimiento, dentro de una democracia representativa, de una serie de instrumentos jurídicos y procedimientos que, con carácter complementario, amplíen la participación ciudadana con la intención de acercar el gobierno a los ciudadanos y mejorar el control a los gobernantes por parte de los ciudadanos. De ahí la consideración clara de la democracia participativa como un tipo de democracia representativa reforzada, en la línea de lo defendido históricamente por Dahl⁵², Habermas⁵³, Sartori⁵⁴ o Bobbio⁵⁵.

La democracia participativa institucionaliza instrumentos de participación ciudadana. De esta manera, las formas participativas en el seno de las instituciones representativas o parlamentarias se configuran en su diseño como

50 PRESNO LINERA, M. A. *La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control*. Ponencia presentada en el XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España “Participación, Representación y Democracia”, 2014, 6.

51 RAMÍREZ NÁRDIZ, A. *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, 98.

52 DAHL, R. A. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press, 1956.

53 Habermas, en la línea de las teorías deliberativas, reclama una democracia en la que los procesos de formación de la voluntad política institucionalizada jurídicamente estén conectados con, y permanezcan porosos a, la formación de una opinión pública no formalmente articulada, lo más argumentativa posible. Véase HABERMAS, J. *La necesidad de revisión de la izquierda*. Madrid: Tecnos, 1991, 136. A la vez que recuerda la necesidad de que las deliberaciones institucionales interactúen con las opiniones públicas desarrolladas informalmente. Véase HABERMAS, J. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta, 1998, 374.

54 SARTORI, G. *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza, 1987, 25.

55 BOBBIO, N. *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*. (Antología). México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1997.

mecanismos de diálogo, de los ciudadanos entre sí (democracia deliberativa) y de los ciudadanos con las instituciones, en una posición de complementariedad, esto es, “integrativa y correctora o de límite a la autoreferencialidad de las mismas”⁵⁶.

De ahí que calificuemos la democracia colombiana como una democracia participativa, pero advirtiendo de la necesidad de no plantearlo como una disyuntiva sino como una forma específica de la democracia representativa. Por poner un ejemplo, si consideramos la toma de decisiones vinculantes por parte de los ciudadanos como elemento determinante de la democracia participativa, vemos cómo la Constitución de 1991 no establece esa obligatoriedad, sino que se consagra legislativamente años después, cuando se señala el carácter vinculante de la decisión del pueblo “en todo mecanismo de participación democrática” (art. 41 de la Ley 1757 de 2015), sin que esta obligatoriedad sea una obligación constitucional derivada de la Constitución de 1991, sino simplemente una opción legislativa, a la que, además, se establecen numerosas excepciones. Otros mecanismos de participación que aparecen en la Constitución, como la revocatoria o el plebiscito, se plantean como mecanismos de “ejercicio y control” (“mecanismos de participación en lo político”: C-180/1994) y no propiamente de ejercicio de soberanía; y otros, como el cabildo abierto, los presupuestos participativos o las “alianzas para la prosperidad”, reforzarían esta idea, lo que, considerado en conjunto, en nuestra opinión, debilitaría las tesis que presentan el modelo de democracia participativa colombiano como un modelo de democracia opuesto al de la democracia representativa.

En nuestra opinión, el sistema constitucional colombiano supera el modelo habitual de constitucionalización testimonial de la participación, propio de su época. Lo supera e institucionaliza la convivencia pacífica y sistemática entre democracia representativa y democracia participativa, así como entre soberanía nacional y soberanía popular, dando una respuesta equilibrada a uno de los problemas más acuciantes de la democracia actual. La Constitución colombiana es una Constitución más participativa, y por tanto más representativa. Los intentos de presentar su modelo democrático como el de la superación de la democracia representativa, otorgando superioridad a los instrumentos participativos frente a los representativos, en nuestra opinión, no se encuentran claramente reflejados en el modelo integral establecido en la Constitución colombiana, aunque hayan sido desarrollados en profundidad en otras constituciones posteriores del nuevo constitucionalismo latinoamericano. No se trata de un mero debate doctrinal, sino que tiene importantes consecuencias prácticas, ya que señalar otra cosa podría provocar contradic-

56 CASTELLA ANDREU, J. M. *Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la sociedad*. En *Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad*. N.º 5, 2013, 203.

ciones internas, generando una crisis de expectativas que, lejos de mejorar la relación entre los ciudadanos y sus representantes, acabaría empeorándola, aumentando las tensiones institucionales y sin ocultar, como ocurre en ciertas ocasiones, la vocación de sustitución de la democracia representativa⁵⁷.

6. LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Este marco constitucional de la democracia participativa en Colombia se ha ido desarrollando desde 1991 en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. La participación, para la Corte Constitucional, es un derecho de los ciudadanos y eje del sistema constitucional colombiano y, en consecuencia, ha sido objeto de un profundo desarrollo jurisprudencial. Esta jurisprudencia constitucional, que empezó en 1992, se caracteriza por una concepción positiva de la participación como herramienta de mejora democrática y motor del modelo constitucional. La Corte desde sus primeras sentencias señala que los mecanismos de participación establecidos por la Constitución promueven “la participación libre e igualitaria de cada miembro de la comunidad política”⁵⁸. De esta manera podemos decir que en Colombia existe una relación directa de la participación ciudadana con la democracia, que exige que los ciudadanos puedan ser un actor principal a la hora de adoptar determinadas decisiones de importancia excepcional; el deber sobresaliente de todo modelo político que aspire a legitimarse como democrático debe disponer de los recursos necesarios para que los asociados puedan hacer explícita su voluntad política (C-337/1997).

En esta línea, la Corte desde muy pronto estableció la participación como un derecho fundamental de aplicación inmediata de los ciudadanos para intervenir en los asuntos que sean de su incumbencia (T-473/2003), un derecho a participar en una discusión constructiva con la Administración (C-891/2002), susceptible de protección mediante la acción de tutela (T-469/1992 y T-235/1998). La protección y defensa que se deriva de esta condición de derecho fundamental lo convierte en presupuesto que condiciona la legitimidad de la actuación de todo el aparato estatal⁵⁹.

Además, la participación se configura como un principio constitucional que otorga al ciudadano “la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria,

57 RUBIO, R. *La guerra de las democracias*. En *Asamblea*. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid. N.º 16, 2007.

58 ROBLEDO SILVA, P. *Una mirada a la mediación de los partidos políticos en la revocatoria del mandato en Colombia: estudio del caso de Bogotá*. En BIGLINO, P., *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. Madrid: CEPC, 2016, 333-334.

59 RESTREPO, J. F. *La participación ciudadana en nuestro modelo constituyente y constitucional*. Tesis doctoral. Universidad de Medellín, 2017, 33.

ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo”⁶⁰. La Corte Constitucional describe la participación ciudadana como principio fundante del Estado social de derecho (C-103/1996 y SU-1122/2001), y como un principio fundamental que orienta su estructura social y colectiva (C-1338/2000), de cuyo “funcionamiento depende en gran medida la efectividad de la democracia como régimen político de organización estatal”⁶¹. En consecuencia, el Estado deberá abstenerse de obstaculizar estos mecanismos de participación, y adoptar medidas para mejorar el desarrollo de las diversas formas de participación ya establecidas (C-150/2015). Se consolida así un deber del Estado de promover y permitir la intervención de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, no solo en el marco electoral sino en las esferas sociales, políticas, etc., en todo aquello que afecte ostensiblemente la vida de los asociados, donde defender y permitir la participación será necesario (C-127/2004). Este deber adopta forma de mandato a las autoridades públicas de promover y facilitar todas las expresiones ciudadanas que buscan intervenir en la configuración del poder público (SU-1122/2001).

La participación ciudadana, no será solo un derecho sino también un deber constitucional (C-1338/2000), que incorpora la facultad del ciudadano de “coadyuvar” en el poder y en las formas de participación democrática⁶². Así, “la participación en la vida política, cívica y comunitaria del país es elevada al estatus de deber constitucional de la persona y del ciudadano”⁶³. De esta manera (T-814/1999), la participación, junto al pluralismo, la tolerancia y la protección de los derechos y libertades, se presenta como parte de un modelo de comportamiento social y político para la definición del destino colectivo. Un modelo en el que cabe desarrollar nuevos instrumentos participativos aunque no estén previstos en la misma.

“[L]a participación ciudadana inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano”⁶⁴. Un marco donde, según la jurisprudencia, la democracia participativa se articula como complemento, no como sustitutivo, de la democracia representativa. Los instrumentos participativos establecidos en la Constitución no sustituyen la representación política, siendo la democracia participativa un complemento a la democracia representativa (C-11/1994). Así, por ejemplo, refiriéndose al referendo de reforma constitucional aclara que se trata de una “manifestación del poder constituyente derivado y ni siquiera la intervención del electorado para votar la propuesta, después de haber sido tramitada en el

60 Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1996.

61 Corte Constitucional. Sentencia T-983 A de 2004.

62 SÁNCHEZ TORRES, C. A. *Derechos e instituciones electorales en Colombia*. Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké, 2006, 389.

63 Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994.

64 Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994.

Congreso y revisada por la Corte Constitucional, tiene la fuerza jurídica suficiente para transformar el referendo en acto constituyente fundacional, primario u originario”⁶⁵. En la misma línea, la sentencia C-699/2016 destaca que la votación en plebiscito sería solo una parte del proceso, que concluiría con la ratificación por parte del Congreso. Aunque para Criado y Delgado⁶⁶ esto contradice la propia lógica de la democracia participativa, que busca la redistribución del poder desde las élites institucionales hacia la totalidad de la población (C-89/1994), consideramos que el carácter no vinculante del plebiscito no anula esa redistribución, que no tiene que ser la sustitución de uno por otro, sino la incorporación activa de la población en el proceso, en las condiciones que establezca la ley.

La jurisprudencia recoge así una opción por autolimitarse, propia de la democracia representativa. En este sentido, la consagración de la soberanía popular que realiza la Constitución (SU-1122/2001, C-891/2002, C-123/2014, C-035/2016 y C-389/2016) se interpreta como un reconocimiento de que “el pueblo tiene límites para su pronunciamiento dado que la agenda la fija un grupo de ciudadanos que no actúa como poder constituyente o el Gobierno Nacional”⁶⁷. Esto es compatible con el reconocimiento de cauces de expresión que deberán respetarse. Lo que incluye la “posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar lo que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle[s] el mandato a quienes han elegido”⁶⁸.

La jurisprudencia nos ofrece también orientación en lo que se refiere al objetivo de la democracia participativa, con un enfoque fundamentalmente instrumental y de control de la participación. Esta orientación, que para Ramírez Nardiz es fruto de un enfoque netamente liberal, destaca la participación “como un límite al poder del Estado [...] un método de protección de las minorías frente a las mayorías”⁶⁹. Así, la participación sirve para dar a conocer y legitimar conforme al interés general las decisiones sometidas a una votación popular (T-1182/2001), por la que las decisiones de las instituciones públicas solo son legítimas si vienen precedidas de un proceso deliberativo, desarrollado en espacios concretos y efectivos de participación (T-350/2014); como herramienta de protección de los derechos individuales

65 Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010.

66 CRIADO, M. y DELGADO, J. *La democracia participativa*. En CORREA, M., OSUNA, N. y RAMÍREZ, G. *Lecciones de derecho constitucional*. Tomo II. Bogotá: Universidad de Externado de Colombia, 2018.

67 Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015.

68 Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994.

69 RAMÍREZ NÁRDIZ, A. *Participación ciudadana e interpretación de la Constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa*. En *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. Año x, n.º 37, 2016.

y de las minorías, para “el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los electores por parte de los elegidos, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular”⁷⁰, ofreciendo a individuos y minorías la capacidad de oponerse a las decisiones adoptadas por la mayoría, cuando estas puedan afectar sus derecho (C-150/2015); y para lograr una mayor eficiencia que permita “satisfacer en más alto grado las necesidades de sus asociados”⁷¹. Un cuarto elemento sería la formación de ciudadanos más comprometidos con las decisiones públicas, críticos y analíticos de los procesos gubernamentales. Ciudadanos que participen, y utilicen esta participación para controlar, criticar y analizar a sus gobernantes. Todas estos objetivos son los que “demandan la injerencia de los actores sociales en pro de un bienestar común, conforme a los dictados constitucionales que imponen a las autoridades la protección de la vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades, de todos los residentes en Colombia”⁷².

De especial interés resultan las decisiones de la Corte sobre la necesidad de ajustar los instrumentos participativos a los fines que persigue esta participación, superando la visión binaria, necesariamente reduccionista. Un ejemplo es el de la explotación de recursos naturales no renovables⁷³, donde la Corte Constitucional, tras reconocer a los municipios un derecho a decidir sobre esta materia y a utilizar la consulta popular con este fin (ST-445/2016), negó a las mismas autoridades locales la capacidad de prohibir estos proyectos, y en consecuencia la convocatoria de una consulta popular sobre el mismo (SU-095/2018). Es paradójico que, a la vez que la Corte constata un déficit de participación de las comunidades locales en este asunto, cuestiona la idoneidad de la consulta popular para solucionar esta carencia. Según la Corte, estos mecanismos, en los que solo cabe el apoyo o el rechazo, no garantizan la deliberación ni el debate continuo necesario para adoptar una decisión de esta importancia, tanto para la nación como para los municipios, por lo que la Corte solicitaba al Congreso desarrollar nuevos mecanismos de participación ciudadana. De esta manera podríamos concluir, con Lozada, que “las consultas populares han perdido vigencia como mecanismo de expresión de la voluntad popular en relación con la explotación de recursos

70 Corte Constitucional. Sentencia C-643 de 2000.

71 Corte Constitucional. Sentencia T-637 de 2001.

72 Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2001.

73 Entre otras, Piedras (Tolima) y 2013, Tauramena y Monterrey (Casanare), y propuestas no consolidadas en Recetor, Munchía, Paz de Ariporo, Aguazul, Hato Corozal y Yopal (Casanare) y Cajamarca (Colima), todas en 2014; también se propusieron consultas populares, que fueron negadas por los tribunales contencioso administrativos, en Antioquia (Támesis, Jardín, Urrao, Caicedo, Cañasgordas y Pueblorrico) y Quindío (Pijao). Véase RAMÍREZ CLEVES, G. y PADRÓN, F. *La consulta popular frente a proyectos de exploración y explotación minera*. En HENAO, J. C. y GONZÁLEZ ESPINOSA, A. C. (eds.), *Minería y desarrollo. Minería y comunidades: impactos, conflictos y participación ciudadana*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, 418.

naturales”⁷⁴, y que es necesario, dentro del modelo constitucional colombiano, profundizar en nuevos instrumentos deliberativos que favorezcan el tipo de participación necesaria para adoptar decisiones de esta importancia. La fuerza del argumento jurisprudencial parece centrarse más en negar la capacidad de veto de los entes locales que en vehicular esa posibilidad a través de las consultas populares; y, aunque algunos han llegado a decir que al prohibir el veto se prohíben las consultas o cualquier otro mecanismo de decisión sobre la materia, en nuestra opinión no supone una enmienda a la totalidad del enfoque participativo de la democracia colombiana sino que refuerza el mismo. De hecho, esta decisión, que afecta a una materia especialmente compleja, no apaga la voz de los afectados, que quedaría a expensas de los nuevos mecanismos que pueda implementar el Congreso de la República, sino que, en cierto modo, reafirma el carácter de la democracia participativa como un marco que admite el desarrollo de nuevas figuras de la participación y que tiende a un modelo más deliberativo, que supere el concepto meramente referendario de la participación.

Por último, cabe destacar la clasificación de instrumentos de participación realizada por la jurisprudencia (C-150/2015). Según esta sentencia, los instrumentos participativos pueden ser de conformación, de ejercicio y de control. Y se podrán dividir según el grado de intensidad, en el que se distingue entre la elección de representantes, la activación de procesos de toma de decisiones (cabildo abierto e iniciativa popular normativa) o, directamente, la toma de la decisión (referendo, consulta popular, revocatoria del mandato y plebiscito).

La iniciativa, la convocatoria o la toma de decisiones pueden contar más o menos con las autoridades. Así en el cabildo abierto, donde es determinante la intervención de las autoridades en la iniciativa, la convocatoria y los resultados. En el caso de otros instrumentos participativos, como la iniciativa popular normativa, la iniciativa corresponde a los ciudadanos y la decisión a las autoridades; en sentido contrario, en otros instrumentos participativos, como la consulta popular y el plebiscito, la iniciativa y la convocatoria corresponden a las autoridades, y la decisión al pueblo. Por último, están aquellos instrumentos participativos en los que corresponden a los ciudadanos la iniciativa, la convocatoria y las decisiones (referendo constitucional derogatorio y revocatoria del mandato), o solo la iniciativa y la decisión pero no la convocatoria (referendo constitucional aprobatorio). En este sentido, se diferencia entre procesos altamente participativos, con voto vinculante y una participación reducida de las autoridades en las distintas fases del pro-

74 LOZADA, M. *En búsqueda de un espacio de participación constitucionalmente legítimo para las comunidades locales respecto del uso de los recursos naturales en su territorio. La participación ambiental como mecanismo de garantía de los derechos sociales*. En CORREA, M. y PALACIOS, A., *El Estado constitucional colombiano en la periferia*. Vol. 2. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019, 43.

ceso, y procesos poco participativos, que no incluyen el voto, o lo hacen de manera no vinculante, y donde las autoridades tienen un papel activo en sus diferentes fases. En los casos en que hay voto, este, además de para designar a los representantes, puede servir para modificar el ordenamiento (referendo y revocatoria del mandato), aplicar una decisión (consulta popular) o apoyar una actuación o política (plebiscito).

CONCLUSIONES

Tras este repaso no hay duda de la apuesta decidida que la Constitución de 1991 hace por la participación como pilar fundamental de la democracia colombiana. Uno de los fundamentos de la Constitución es el papel de la sociedad y la relación entre los ciudadanos y el Estado, tanto en sectores concretos como los jóvenes, la educación o las comunidades étnicas, como en el marco de principios, lo que afecta a todo el texto de manera transversal. Sobre esta base jurídico-política se ha ido construyendo el concepto de gobernanza en Colombia.

Este desarrollo ha ido paralelo a la tendencia global que reclama una gestión de las políticas públicas abierta a la sociedad, como garantía de eficacia y sustento de su legitimidad. Esta tendencia ha preferido dejar al margen los cauces de participación regulada, principalmente por su ineficacia, y actuar con amparo en el ejercicio de derechos democráticos básicos.

También es cierto que en ocasiones las estructuras constitucionales creadas en esta línea han permitido someter el Estado al excesivo protagonismo personal y la refundación permanente, con un protagonismo clave de gobiernos hiperpresidencialistas (que tienden a identificarse simbólicamente con el pueblo en un ejercicio de neopopulismo), los cuales han convertido la participación en un mecanismo de legitimación de decisiones previamente adoptadas “en las alturas”. La desconfianza hacia el poder judicial, la concentración de poder, o el debilitamiento de derechos fundamentales como la libertad de expresión y de asociación, son otros de los efectos secundarios de estos modelos que ponen el acento en la participación, como elemento fundante y estructural de este nuevo constitucionalismo latinoamericano⁷⁵.

Se agudiza así el debate teórico clásico entre participación y representación⁷⁶, pero además el debate se extiende al modelo constitucional, planteando una auténtica “guerra de democracias”⁷⁷. En este debate, la participación regu-

75 RUSINQUE URREGO, C. *El neoconstitucionalismo latinoamericano*. En CORREA, M., OSUNA, N. y RAMÍREZ, G. *Lecciones de derecho constitucional*. Tomo I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017, 484-487.

76 DE VEGA GARCÍA, P. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 1985.

77 RUBIO, R. *La guerra de las democracias*. En *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. N.º 16, 2007.

lada viene a poner un término medio en políticas como la medioambiental, siempre a caballo entre la técnica de los expertos y la intervención de los afectados. En este sentido, la institucionalización de la participación permite encauzar la necesaria intervención de la sociedad, por su mayor eficacia y su indudable fuerza legitimadora, en mecanismos que garanticen la equidad y la transparencia, otorgando visibilidad a causas sin recursos suficientes para garantizar su impacto social e integrando la protesta en el proceso político. Y aunque para algunos su efecto no vaya más allá de la “domesticación del descontento”, cada vez es mayor su influencia en los procesos de toma de decisiones.

Podemos identificar los mecanismos de participación ciudadana en Colombia como el conjunto de mecanismos de decisión democrática, establecidos a través de la Constitución Política de 1991 y mediante los cuales todo ciudadano colombiano en el ejercicio de sus derechos políticos, civiles y sociales está llamado a participar activamente en la toma de las decisiones. Como indica Mejía Quintana⁷⁸, se puede decir que esta no logró concretar una auténtica y eficaz democracia participativa, para añadir a continuación que sirvió para establecer una base jurídico-política que ha sido desarrollada en el plano normativo y jurisprudencial que ha ido creando instrumentos para avanzar hacia un Estado eficiente, transparente y participativo, y poniendo en marcha soluciones socio-políticas que han reforzado una sociedad civil vigilante y activa⁷⁹. Aunque es cierto el desequilibrio entre una ambiciosa teoría y una práctica jurisprudencial en ocasiones cambiante e incluso contradictoria, lo que provoca que la originalidad creativa de las teorías participativas parezca contradecir, en ocasiones, la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, que en nuestra opinión es clara: la participación es un mandato constitucional, elemento nuclear de la Constitución Política de 1991, pero debe ser entendida siempre como complemento y no como alternativa de la democracia representativa, una herramienta democrática, inserta en el sistema de la representación.

El principio participativo forma parte del principio democrático, como señalan Criado y Delgado⁸⁰, pero no se “beneficia” de todas sus atribuciones. Si bien la Constitución asume que la democracia va más allá de la mera elección de representantes, es importante considerar si el alcance de esta participación, y su protección, es idéntico en los distintos ámbitos del

78 MEJÍA-QUINTANA, Ó. *A dos décadas de la Constitución Política de 1991*. En *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. N.º 29, 2013, 101.

79 LAUNAY GANA, C. *El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia*, 2006. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/auteur/fiche-auteur-24.html> (consultado el 2 de febrero de 2021).

80 CRIADO, M. y DELGADO, J. *La democracia participativa*. En CORREA, M. OSUNA, N. y RAMÍREZ, G. *Lecciones de derecho constitucional*. Tomo II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.

poder público. No estamos del todo de acuerdo con la afirmación, al menos en este punto, ya que la forma utilizada por la Constitución en su artículo 3: “la soberanía reside exclusivamente en el pueblo del cual emana el poder público”, reconoce que su ejercicio se realiza de manera directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece, que puede ser directa o a través de sus representantes. Esta fórmula, que no se aleja mucho de otras fórmulas del constitucionalismo de posguerra, como la Constitución española que también reconoce en su artículo 1.2 que “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”, pone de manifiesto que el poder soberano, en cuanto que sometido a la Constitución y a las leyes estatutarias, no es absoluto o superior al resto de los poderes constituidos. De esta manera es claro que existe una voluntad clara de otorgar a los ciudadanos instrumentos para intervenir en los procesos de creación normativa, para dirigir la agenda pública y para ejercer control sobre quienes ostentan el poder público. Como hemos visto, estos pueden presentar proyectos de ley; hacer consultas populares que derogan normas o modifican el texto constitucional; revocar el mandato otorgado a sus gobernantes, y convocar a una Asamblea Constituyente que redacte una nueva Constitución, si así lo desea.

En nuestra opinión, en Colombia la soberanía popular se encuentra “sometida” a la Constitución y a las normas que de ella derivan. El pueblo no tiene poder para sobrepasar los límites de la Constitución, en un Estado que se rige por las normas y en donde es la Constitución la que le abre al pueblo escenarios tanto de participación como de representación. Así, la democracia participativa configurada en 1991 crea el marco para la existencia de procesos formalizados que permiten la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones (de manera vinculante o no), mecanismos de gobernanza regulados por unas normas que regulan ese ejercicio.

El modelo constitucional de democracia participativa colombiana no permite relegar a una posición marginal las instituciones participativas, pero tampoco habilita un “contrapoder” como el que configuran figuras como la del referéndum revocatorio. El pueblo no es un mero espectador y cuenta, más allá del voto, con herramientas para modificar el orden político y jurídico del Estado.

De esta forma consideramos que, frente a las críticas recibidas por un insuficiente desarrollo, que señalan cómo su aplicación ha chocado con el poco ejercicio material de los instrumentos participativos⁸¹ como consecuencia de la cultura democrática y la poca formación ciudadana en esta materia, Colombia ha sabido construir institucionalmente la participación como un derecho instrumental al servicio de una ampliación de derechos ciudadanos, a la vez que como una auténtica

81 HURTADO MOSQUERA, J. A. y HINESTROZA CUESTA, L. *La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución*. En *Justicia Juris*. 12(2), 2016, 66-70.

limitación del poder del Estado; y hoy existe un espacio muy amplio de sistemas y formas en que la ciudadanía puede participar activamente en la gobernanza de su territorio. Así lo ha expresado la Corte Constitucional al apuntar la utilidad de la participación para la “creación de una verdadera soberanía popular, lucha contra la corrupción, optimización de la actividad política, integración de grupos sociales tradicionalmente discriminados o expulsados de la vida pública...”⁸².

REFERENCIAS

- ALLEGRETTI, U. *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*. En ALLEGRETTI, U. (ed.), *Democrazia partecipativa*. Firenze: FUP, 2010.
- BARBER, B. *Democracia fuerte*. Madrid: Almuzara, 2004.
- BOBBIO, N. *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*. (Antología). México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- BLUMENTHAL, S. *The Permanent Campaign: Inside the World of Elite Political Operatives*. Beacon Press, 1980.
- CARRERA SILVA, L. *La democracia participativa en la Constitución colombiana de 1991: las veedurías ciudadanas*. Tesis doctoral (inédita). Madrid, 2000.
- CASTELLA ANDREU, J. M. *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública*. Barcelona: CEDECS, 2001.
- CASTELLA ANDREU, J. M. *Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la sociedad*. En *Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad*. N.º 5, 2013, 202-213.
- CASTELLANOS CLARAMUNT, J. *Participación ciudadana y buen gobierno democrático*. Madrid: Marcial Pons, 2020.
- CASTELLS, M., *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. Barcelona: Plaza & Janés, 2001.
- CASTILLO-CUBILLOS, M. *El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas*. En *CS*. N.º 23, 2017, 157-180.
- CHADWICK, A. *The Hybrid Media System. Politics and Power*. Oxford University Press, 2012.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Observación General n.º 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57.º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996).

82 RAMÍREZ NÁRDIZ, A. *Participación ciudadana e interpretación de la Constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa*. En *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. Año x, n.º 37, 2016.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva OC-23/17, del 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia.
- CRiado, M. y DELGADO, J. *La democracia participativa*. En CORREA, M. OSUNA, N. y RAMÍREZ, G., *Lecciones de derecho constitucional*. Tomo II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.
- DAHL, R. A. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press, 1956.
- DE SOUSA SANTOS, B. y AVRITZER, L. *Introducción: para ampliar el canon democrático*. Centro de Estudios Sociais (CES), 2004.
- DE VEGA GARCÍA, P. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 1985.
- DE VEGA GARCÍA, P. *Obras escogidas*. Madrid: CEPEC, 2018.
- ECHART, E. *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*. Madrid: Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2008.
- ELSTER, J. *La deliberación y los procesos de creación constitucional*. En ELSTER, J. (comp.), *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001, 129-160.
- ESTRADA, F. M. *Gobernanza y calidad en la gestión pública*. En *Estudios Gerenciales*. 27(120), 2011.
- FISHKIN, J. *Democracia y deliberación*. Barcelona: Ariel, 1995.
- FONT, J. *Los núcleos de intervención participativa (NIP). Análisis de tres experiencias*. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. 5-6, 1996.
- FONT, J. (Ed.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.
- FRANCO, G. H. *La importancia de la gobernanza participativa y su incidencia en el desarrollo local*. En *FCSHOPINA*. 89, 2016.
- FUNG, A. y WRIGHT, E. O. *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*. En *Politics and Society*. 29(1), 2001, 5-41.
- GARCÍA ALONSO, R. *Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política?* En *Estudios Políticos*, Medellín. 47, 2015, 47-66.
- GARGARELLA, R. *Representación plena, deliberación e imparcialidad*. En ELSTER, J. (comp.), *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001, 323-346.
- GIBSON, R. y WARD, S. *The Internet and Representative Democracy*. London: Routledge, 2003.
- GYFORD, J. *Citizens, Consumers and Councils*. London: Macmillan, 1991.
- HABERMAS, J. *La necesidad de revisión de la izquierda*. Madrid: Tecnos, 1991.
- HABERMAS, J. *Three Models of Democracy*. En *Constellations*. 1(1), 1994, 1-10.

- HABERMAS, J. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta, 1998.
- HURTADO MOSQUERA, J. A. e HINESTROZA CUESTA, L. *La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución*. En *Justicia Juris*. 12(2), 2016, 59-76.
- INNERARITY, D. *Una teoría de la democracia compleja*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2020.
- INNERARITY, D. *La política en tiempos de indignación*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2015.
- LAUNAY GANA, C. *El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia*. 2006. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/auteur/fiche-auteur-24.html> (consultado el 2 de febrero de 2021).
- LOZADA, M. *En búsqueda de un espacio de participación constitucionalmente legítimo para las comunidades locales respecto del uso de los recursos naturales en su territorio. La participación ambiental como mecanismo de garantía de los derechos sociales*. En CORREA, M. y PALACIOS, A., *El Estado constitucional colombiano en la periferia*. Vol. 2. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.
- MAIR, P. *Gobernando el vacío*. Madrid: Alianza, 2013.
- MANIN, B. *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press, 1997.
- MAYNTZ, R. *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Reforma y democracia*. En *Reforma y Democracia*. N.º 21, 2001.
- MARTÍNEZ IGLESIAS, M., LERMA MONTERO, I. y GARCÍA, E. *Políticas de medio ambiente y participación ciudadana*. En *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, CIRIEC-España. N.º 61, 2008, 179-201.
- MASSUGER, N. y WELP, Y. *Legality and Legitimacy. Constituent Power in Venezuela, Bolivia and Ecuador*. En *Constitution-Making and Popular Participation*, MÉNDEZ, F. y WHEATLEY, J. (eds.). UK: Ashgate, 2013.
- MEJIA-QUINTANA, Ó. A dos décadas de la Constitución Política de 1991. En *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. N.º 29, 2013.
- MONGE, C. *15M. Un movimiento político para democratizar la sociedad*. Universidad de Zaragoza, 2017.
- NINO, C. S. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997.
- NOGUERA FERNÁNDEZ, A. y CRIADO DE DIEGO, M. *La Constitución colombiana de 1991 como punto de inicio del nuevo constitucionalismo en América Latina*. En *Revista Estudios Socio-Jurídicos*. Vol. 13, n.º 1, 2011, 15-49.
- PÉREZ-MONEO, M. *La digitalización de los partidos políticos. Conclusiones*. En BARRAT I ESTEVE, J. y PÉREZ-MONEO, M., *La digitalización de los partidos políticos y el uso del voto electrónico*. Thomson Reuters-Aranzadi, 2019, 339-345.
- PIZZORUSSO, A. *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*. En *Studi in memoria di Carlo Esposito*. Vol. III. Padova: CEDAM, 1973, 1473-1488.

- PRESNO LINERA, M. A. *La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control*. Ponencia presentada en el XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España “Participación, Representación y Democracia”, 2014. Disponible en: <https://presnolinera.files.wordpress.com/2014/03/la-democracia-participativa-como-instrumento-de-impulso-deliberacion-3b3n-y-control.pdf>
- RADIC, J. I. *Movimientos sociales y gobernanza en el siglo XXI: repensando la democracia a través del 15-M*. En ROVIRA, A. (coord.), *Gobernanza democrática*. Marcial Pons, 2013.
- RAMÍREZ CLEVES, G. y PADRÓN, F. *La consulta popular frente a proyectos de exploración y explotación minera*. En *Minería y desarrollo. Minería y comunidades: impactos, conflictos y participación ciudadana*. Henao, J. C. y González Espinosa, A. C. (eds.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016, 415-465.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, A. *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, A. *Participación ciudadana e interpretación de la Constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa*. En *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. Año x, n.º 37, 2016, 171-192.
- RESTREPO, J. F. *La participación ciudadana en nuestro modelo constituyente y constitucional*. Tesis doctoral. Universidad de Medellín, 2017.
- RICHARDSON, B. *European Party Loyalties Revisited*. En *American Political Science Review*. Vol. 85, 1991.
- ROBLEDO SILVA, P. *Una mirada a la mediación de los partidos políticos en la revocatoria del mandato en Colombia: estudio del caso de Bogotá*. En BIGLINO, P., *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. Madrid: CEPC, 2016.
- ROSANVALLON, P. *La legitimidad democrática*. Barcelona: Paidós, 2010.
- RUBIO, R. *La guerra de las democracias*. En *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. N.º 16, 2007.
- RUSINQUE URREGO, C. *El neoconstitucionalismo latinoamericano*. En CORREA, M., OSUNA, N. y RAMÍREZ, G., *Lecciones de derecho constitucional*. Tomo I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. *La participación del ciudadano en la Administración Pública*. Madrid: CEPC, 1980.
- SÁNCHEZ TORRES, C. A. *Derechos e instituciones electorales en Colombia*. Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké, 2006.
- SANDEL, M. *Democracy's Discontent. America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge: The Belknap Press, 1996.
- SARTORI, G. *Homo videns*. Madrid: Taurus, 1998.
- SUNSTEIN, C. *Beyond the Republican Revival*. En *Yale Law Journal*. 97(8), 1988, 1539-1590.

- TILLY, CH. *Social Movements, 1768-2004*. Boulder: Paradigm, 2004.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. *Obras completas*. Madrid: CEPC, 1997.
- TORREBLANCA, J. I. *Asaltar los cielos. Podemos o la política después de la crisis*. Barcelona: Debate, 2015.
- VARÓN, D. *La ciudadanía juvenil y los mecanismos de participación en jóvenes. El Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013) y la construcción de la realidad desde el derecho*. En *Verba Iuris*. 31, 2014, 115-134.
- VELÁSQUEZ, F. y GONZÁLEZ, E. *La reforma de la Ley de Participación en Colombia. Una experiencia de gobernanza democrática*. En *Desacatos*. N.º 49, 2015. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2015000300048&lng=es&nrm=iso&tlng=es#B9 (consultado el 1 de febrero de 2021).
- VICIANO, R. y MARTÍNEZ DALMAU, R. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal*. En *Revista General de Derecho Público Comparado*. N.º 9, 2011, 1-24.

Corte Constitucional de Colombia, sentencias sobre participación

- Corte Constitucional. Sentencia T-469 de 1992.
- Corte Constitucional. Sentencia T-470 de 1992.
- Corte Constitucional. Sentencia T-594 de 1992.
- Corte Constitucional. Sentencia T-045 de 1993.
- Corte Constitucional. Sentencia C-541 de 1993.
- Corte Constitucional. Sentencia C-011 de 1994.
- Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 1994.
- Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994.
- Corte Constitucional. Sentencia C-447 de 1995.
- Corte Constitucional. Sentencia C-479 de 1995.
- Corte Constitucional. Sentencia C-585 de 1995.
- Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1996.
- Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 1996.
- Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 1997.
- Corte Constitucional. Sentencia T-235 de 1998.

Corte Constitucional. Sentencia C-339 de 1998.
Corte Constitucional. Sentencia T-814 de 1999.
Corte Constitucional. Sentencia C-643 de 2000.
Corte Constitucional. Sentencia C-1110 de 2000.
Corte Constitucional. Sentencia C-1338 de 2000.
Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2001.
Corte Constitucional. Sentencia C-866 de 2001.
Corte Constitucional. Sentencia SU-1122 de 2001.
Corte Constitucional. Sentencia T-637 de 2001.
Corte Constitucional. Sentencia T-1180 de 2001.
Corte Constitucional. Sentencia T-1182 de 2001.
Corte Constitucional. Sentencia T-1337 de 2001.
Corte Constitucional. Sentencia T-050 de 2002.
Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 2002.
Corte Constitucional. Sentencia C-891 de 2002.
Corte Constitucional. Sentencia T-473 de 2003.
Corte Constitucional. Sentencia T-955 de 2003.
Corte Constitucional. Sentencia C-329 de 2003.
Corte Constitucional. Sentencia T-983 A de 2004.
Corte Constitucional. Sentencia C-127 de 2004.
Corte Constitucional. Sentencia C-224 de 2004.
Corte Constitucional. Sentencia C-970 de 2004.
Corte Constitucional. Sentencia C-1040 de 2005.
Corte Constitucional. Sentencia T-880 de 2006.
Corte Constitucional. Sentencia C-230 A de 2008.
Corte Constitucional. Sentencia C 616 de 2008.
Corte Constitucional. Sentencia C-588 de 2009.
Corte Constitucional. Sentencia T-123 de 2009.

Corte Constitucional. Sentencia C-063 de 2010.
Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010.
Corte Constitucional. Sentencia C-397 de 2010.
Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011.
Corte Constitucional. Sentencia C-249 de 2012.
Corte Constitucional. Sentencia T-300 de 2013.
Corte Constitucional. Sentencia T-795 de 2013.
Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2013.
Corte Constitucional. Sentencia T-097 de 2014.
Corte Constitucional. Sentencia T-350 de 2014.
Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014.
Corte Constitucional. Sentencia C-557 de 2014.
Corte Constitucional. Sentencia C-784 de 2014.
Corte Constitucional. Sentencia T-066 de 2015.
Corte Constitucional. Sentencia T-550 de 2015.
Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015.
Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016.
Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2016.
Corte Constitucional. Sentencia C-389 de 2016.
Corte Constitucional. Sentencia C-699 de 2016.
Corte Constitucional. Sentencia ST-445 de 2016.
Corte Constitucional. Sentencia SU-095 de 2018.