

January 2002

## El derecho y el deber de la participación

Ana Luz Rodríguez Puentes

*Universidad de La Salle, Bogotá, revista\_uls@lasalle.edu.co*

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/ruls>

---

### Citación recomendada

Rodríguez Puentes, A. L. (2002). El derecho y el deber de la participación. *Revista de la Universidad de La Salle*, (33), 21-29.

This Artículo de Revista is brought to you for free and open access by the Revistas de divulgación at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Revista de la Universidad de La Salle* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

# EL DERECHO Y EL DEBER DE LA PARTICIPACIÓN

## **Ana Luz Rodríguez Puentes**

*Licenciada en Ciencias del Trabajo, Especialista en Países en Desarrollo, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.  
Especialista en Derechos Humanos, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Docente Universidad de La Salle y ESAP en la Especialización de Gerencia Social*

*La realidad del momento histórico que enfrenta nuestro país y en general los pueblos americanos está enmarcada en un movimiento generalizado de las bases sociales hacia un acercamiento que les involucre directamente en las decisiones políticas que determinan los destinos de las naciones. Para desarrollar este escalonamiento de entrometimiento paradigmático del ciudadano común y corriente en la manipulación del poder, el Estado mismo ha reglamentado por medio de la Constitución Política los mecanismos que otorgan tales facultades al elector primario.*

*En este artículo se ofrece una real orientación sobre "participación" con el fin de crear una conciencia de conocimiento de las herramientas que se nos han dado para "ser parte de..." y no resignarnos a lamentarnos por las malas administraciones cuando ya la "democracia" supuestamente ha triunfado.*





Si uno no participa es como si no existiera", me dijo una vez un anciano campesino del Chocó y me dejó pensativa... Desde entonces, he reforzado mis esfuerzos para seguir pensando e indagando sobre el tema y sobre todo, confrontando la teoría y las normas con las posibilidades reales de la práctica a fin de ofrecer aportes que conduzcan a seguir construyendo democracia y... a sentir que ¡sí existimos! Ese es el sentido y la intención del presente artículo: inducir a la reflexión sobre el tema para motivar la acción.

"Participación" y "democracia" son tal vez dos de las palabras más recurrentes en el vocabulario de los colombianos. No obstante, sus contenidos no parecen haber logrado un mínimo de asimilación y su realización se ve como un ideal inalcanzable. Como si fuera cierto que nos empeñamos en hablar de aquello que carecemos, justamente por percibirlo como el bien deseado y aún no alcanzado.

Además, se utiliza su discurso para las más variadas razones y justificaciones: las agencias internacionales de cooperación las tienen como primeras en sus exigencias para otorgar recursos; el Estado ha encontrado allí la clave para ir traspasando sus responsabilidades a la sociedad civil mediante la contratación de sus servicios; las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) las estampan en sus objetivos para acceder a los recursos internacionales y a los contratos nacionales, muchas de ellas con verdadera vocación de servicio y otras como ocasión para su propia sobrevivencia; las comunidades locales organizadas las invocan para proteger su derecho a hacerse visibles en su medio; la defensa de la democracia está en el fondo del discurso de las Fuerzas Armadas; la

guerrilla argumenta estar participando en la vida del país para clamar justicia cuando hace estallar pipetas de gas, vuela puentes y rompe caminos, de la misma forma que antes organizaba los campesinos alrededor de principios y prácticas de equidad y solidaridad; y por supuesto que los paramilitares también podrán argumentar estar participando en la construcción del país cuando masacran personas para librarnos de la subversión. Todos a una, pero con sentidos, intenciones y acciones disímiles y contradictorios.

## EL SENTIDO DE LA PARTICIPACIÓN.

Para comprender el sentido de la participación, sería necesario abordarlo desde el concepto de Unidad dentro del orden sistémico. Unidad que contiene el todo diferenciando las partes. Y cada una de las partes, emparentada con las otras y guardando relación con todo lo demás. Esta idea la encontramos en el universo físico, cósmico, al comprobar la estrecha interrelación de los planetas y la dependencia de cada una de las partes con el todo. La encontramos en la

naturaleza vegetal y en el mundo animal: si el árbol pierde su rama y el pajarito su nido y su posibilidad de multiplicarse, se rompe la armonía de un ecosistema y las partes deben buscar su propio proceso de readaptación para volver al orden sistémico con el cual forman una unidad. La encontramos en el cuerpo humano al observar el funcionamiento interrelacionado de todos y cada uno de los órganos y sistemas con dependencia de los demás; cada una de las partes del cuerpo en función del cuerpo total funcionando en armonía e interdependencia; las enfermedades como evidencia de la ruptura del orden sistémico.

En la humanidad y los tejidos sociales, el orden sistémico también cumple su cometido: a través de la historia y de la extensión geográfica, cada ser humano como individuo o como colectividad, quiéralo o no, está estrechamente ligado con todos los demás. De tal modo las masacres de Afganistán, Medio Oriente o las de Colombia hieren la conciencia de toda la humanidad y lesionan la moral de los países más democráticos y avanzados en su desarrollo humano.

Es a partir de este concepto que desentrañamos el sentido de la participación que es la esencia de la democracia, como la posibilidad de todos para sentir y vivir el “ser parte de...”, contar como parte de un todo, ser sujeto activo y tener pertenencia dentro del orden sistémico familiar, social, territorial, espiritual, institucional de los cuales somos parte. A diferencia del concepto “tener parte en...”, el hecho de “ser parte” hace relación a una atribución inusurpable, por eso se inserta en el ser, no en el tener. Es condición para la realización humana. Se refiere a una condición permanente del ser, toca con el núcleo mismo de la dignidad del ser y hace parte de la naturaleza humana y no a una circunstancia transitoria. Es lo opuesto a la exclusión. Es a partir de este concepto básico que desarrollamos los siguientes postulados propios de la participación:



La participación es uno de los derechos humanos de carácter fundamental porque toca las raíces mismas del ser humano.

De hecho, así ha sido reconocido en los acuerdos internacionales que se han logrado para acordar los mínimos de la convivencia pacífica de los ciudadanos del mundo, en la Carta Política que rige las relaciones de los colombianos y en jurisprudencia que se viene construyendo sobre el tema.<sup>1</sup>

La participación es una conquista para acceder a los niveles y espacios donde se toman las decisiones.

Participar..., ser parte de..., contar como sujeto activo de la familia, la comunidad, la institución, el partido, los procesos de decisión sobre asuntos públicos..., se presenta como un reto de confrontación entre agentes en el poder porque se trata de compartir el poder incluyendo a los actores interesados en las decisiones que se toman para el colectivo. Y quien tiene

el monopolio del poder no quiere compartirlo. La historia del mundo y particularmente la historia de Colombia, dan fe de esta afirmación: las luchas comuneras, campesinas, indígenas, de las mujeres, de los sindicalistas, reclaman en el fondo la posibilidad de ser incluidos en los espacios donde se toman las decisiones, para hacerse visibles y que sus necesidades y prioridades cuenten. La historia de las luchas y de las reivindicaciones sociales es la historia de los excluidos. Y a quien tiene el poder esto no le gusta, por eso, cada espacio de participación se ha conquistado sumando muchos esfuerzos colectivos: la Constitución del /91 es la conquista democrática lograda en la séptima papeleta, la votamos los colombianos que deseábamos un cambio. Se trata de la lucha para construir democracia y hacer realidad el mandato constitucional: “La soberanía reside en el pueblo”, lo cual significa la inclusión de “todos” en las decisiones que los afectan.

<sup>1</sup> *Declaración Universal de los Derechos Humanos* - Art. 21, *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos* - Art. 25, reconoce la participación como derecho esencial a ser parte activa en los gobiernos de cada país; *Constitución Política /91* Art. 2 y 40, reconoce la participación como derecho y como deber; por ser un derecho fundamental, desde 1992, la Corte Constitucional (C. C.) ha tutelado innumerables casos de amenaza o vulneración de este derecho en sus más diversas formas y espacios: derecho a participar en la actividad política del país, en la planeación del desarrollo local o regional, en la administración de los servicios públicos, en la ejecución y control de los recursos públicos, en organizaciones sociales y sindicales, en el manejo ambiental, en la priorización para destinación de recursos públicos, entre otros. En una de las múltiples sentencias sobre el tema, así consignó la C. C.: “Si al ciudadano le es impedido el ejercicio de su derecho a la participación, es la acción de tutela el mecanismo idóneo para su protección, siempre y cuando no exista otro medio judicial de defensa...”

La participación es el soporte y el motor de la democracia.

El termómetro para medir el desarrollo de la democracia en un país es, sin dudas, la capacidad de participación de sus habitantes. Hablamos de participación política para ser parte activa en la selección de los legisladores y gobernantes. En actos esporádicos e individuales, se trata de la democracia representativa. Y hablamos de participación social y comunitaria, referida a procesos continuos, con altibajos, de las organizaciones sociales y comunitarias. Se trata en este caso de la democracia participativa o directa; es el encuentro de la población organizada según intereses y objetivos con sus gobernantes. La participación es entonces, el lugar de encuentro entre gobernantes y gobernados para reclamar, decidir o proponer sobre los asuntos públicos, los que conciernen a las necesidades colectivas.

Un gobierno que reprime, coarta, inhibe o limita la participación, va perdiendo legitimidad porque su poder reside en el apoyo popular, en la vinculación con las bases que lo propusieron. Y un pueblo que no participa, que no propone, va perdiendo los espacios para construir la democracia que es el sistema y el espacio común para que todos puedan ser parte activa del mismo.

La participación conduce a la organización y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Los actores naturales de la participación son las organizaciones sociales de la sociedad civil. El Estado con el monopolio del poder y de la fuerza pública y el compromiso de elaborar y ejecutar las políticas públicas, está llamado a tener como aliada a la sociedad civil, a través de sus organizaciones; es allí donde se van ganando los espacios en los procesos donde se fortalece el tejido social y se toman las decisiones. El encuentro entre estos dos actores es tan complejo, como compleja y heterogénea es la composición de los mismos y se sucede generalmente en medio de tensiones

*Quien tiene el monopolio del poder no quiere compartirlo. La historia del mundo y particularmente la historia de Colombia, dan fe de esta afirmación*

y conflictos que se manifiestan de las más variadas formas: desde los derechos de petición, acciones populares colectivas y las tutelas, hasta las manifestaciones y paros cívicos, pasando por otras formas de relación como socios en los Consejos de Planeación o Encuentros Ciudadanos para planear el bien común o los diferentes comités sectoriales establecidos para representar determinados intereses colectivos referidos a la salud, la educación o el manejo ambiental.

Es en estos espacios donde las organizaciones sociales están llamadas a fortalecerse mediante una participación cualificada y propositiva. Es allí donde debe ejercerse el auténtico derecho a la participación, no como el acceso a un favor o la búsqueda de un privilegio que el Estado concede y la Organización recibe y queda debiendo, sino como la práctica de un derecho legítimamente reconocido. Esta forma de comprender la participación se opone desde luego, a las tradicionales posiciones patrimonialistas y de clientelismo que cautivan, cooptan la voluntad de las organizaciones presentando sus ofertas como favores, y de éstas, recibéndolas de manera equívoca como tales. Las deudas se pagan con el sometimiento de la voluntad en las urnas y el silencio de la complicidad. Nada más opuesto al derecho de la participación auténtica; facultad que no puede enajenar al sujeto y se comprende como ejercicio de la libertad y de la realización del ser individual y colectivo.



## ESPACIOS Y MECANISMOS DE LA PARTICIPACIÓN EN COLOMBIA

Como se planteó inicialmente, el derecho humano a la participación ha sido ampliamente reconocido a nivel constitucional y normativo en el país. Hay abundancia de normas y carencias en la aplicación y ejercicio de las mismas. Los artículos 40 y 103 de la CP/91 recogen los mecanismos establecidos para el ejercicio de la democracia participativa. Más que identificarlos, que ya es asunto demasiado manifiesto, intento a continuación analizar la aplicación de los mismos

después de casi once años de estar aprobados.

## BALANCE SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS Y ESPACIOS NORMATIVOS -ART. 103 CP / 91 - LEY 134-94

El voto popular. Por muy variadas razones, en Colombia, el derecho al voto es ejercido con altos niveles de abstención y en sus mejores momentos, como en las pasadas elecciones del 10 de marzo de 2002 llegó al 58.23%. Es decir, quienes toman las decisiones del Congreso han sido nombrados por menos de la mitad de los ciudadanos que podrían hacerlo. Una de las causas relevantes para este fenómeno es la falta de una cultura de participación, de sentido de pertenencia, falta de conciencia ciudadana; otra, es el escepticismo frente al sistema político actual.

La Ley 134/94 reglamenta los mecanismos de participación ciudadana a partir de mecanismos, cuyo balance de aplicación se muestran en la Tabla No. 1

El plebiscito. No obstante haber tenido situaciones de interés nacional que han ameritado el uso de este mecanismo, como el caso de la zona de distensión para las negociaciones de paz, no ha sido utilizado en el país desde 1957.

La iniciativa popular legislativa. Hasta la fecha solamente se han presentado tres

iniciativas de Ley de las cuales dos quedaron archivadas por no alcanzar el mínimo de firmas y una tercera, que contó con el apoyo de los gremios económicos y de los medios de comunicación, se convirtió en la Ley 40/93 o Estatuto Antisecuestro. Se presentaron más de un millón de firmas válidas.

Los referendos: constitucional, derogatorio o aprobatorio. Hubo una propuesta de referendo constitucional: "Colombianos por el Referendo" para reformar la Constitución Política y convocar a nuevas elecciones de Congreso y de Presidente. El proceso no alcanzó a cumplir con el requisito del 5 x 1000 del censo electoral para constituirse en comité de promotores.

En el año de 1997 se radicó un referendo derogatorio sobre el acto legislativo que restableció la extradición de nacionales colombianos, pero el término concluyó sin la presentación mínima de firmas establecidas por la ley. Además, se han realizado Referendos en niveles municipales, durante el lustro 1995 - 2000 mediante los cuales fueron creados 47 municipios.

La consulta popular. Es uno de los mecanismos que más se ha utilizado para diversos objetivos: acuerdos de convivencia pacífica, preservación ambiental y cultural, construcción de obras públicas, día de mercado, creación o unión de localidades a municipios, entre otros. En algunas de estas experiencias el resultado

MECANISMO	APLICACIÓN	RESULTADO
Revocatoria del Mandato	10 solicitudes inscritas: Iza, Tubara, Mahates, P. Colombia, Pedraza, Peñol, Victoria, Dabeiba, Montelibano y Piamonte.	Ninguna procedió
Consulta Popular	Aguachica. (Cesar). S. Marta (Mag.). Duitama (Boyacá) Guadalupe (Huila), Bolivar (Cauca), Balboa (Ris.) Villanueva y Fonseca (Guajira)  Soledad y Malambo (Atl.), Pto. Tejada (Cauca), Córdoba (Quindío), El Roble (Suc), Galapa (Atl.), Valledupar (Cesar), Cartagena, Bolivar (Cauca), Tolú (Sucre), San Bernardo, Tamalameque, Bogotá y Sopetrán (Antioquia)	No procedieron  Sí procedieron
Iniciativas Legislativas	Régimen especial turístico y cultural para Cartagena y S. Marta y Portuario de B/quilla  Políticas solución al narcotráfico  Ley Antisecuestro	En ambos casos se vencieron los términos para recolección de firmas.  Procedió con las formalidades de ley
Referendo Constitucional	Jimmy Chamorro y Juan Manuel Cepeda	Quedó archivado por firmas incompletas.
Referendo Derogatorio	Para derogar acto legislativo No.1/97, sobre extradición de colombianos.	Archivado por firmas incompletas.
Referendos para creación de municipios	1995: 9 municip. 1996: 10 municip. 1997: 8 municip. 1998: 2 municip. 1999: 12 municip. 2000: 6 municip.	Se crearon 47 municipios.
Cabildo Abierto		No hay registros a nivel nacional
Plebiscito		No se ha realizado ninguno

Tabla 1. Aplicación de Mecanismos de Participación Ciudadana.  
(Establecidos en la Ley 134/94)

Fuente: Registraduría Nacional Electoral, noviembre 2001

no fue obligatorio puesto que la votación no alcanzó los porcentajes necesarios, pero 14 de estas experiencias conocidas, entre ellas la de Bogotá por el día del "no carro" y la restricción vehicular en las horas "pico", fueron exitosas y empezaron a ser obligatorias en su cumplimiento por la voluntad popular.

La revocatoria del mandato. A pesar de las fallas evidentes de muchos alcaldes y gobernadores, aún no se ha revocado a

ningún mandatario; pero sí muchos han sido asesinados. La Registraduría tiene archivadas diez solicitudes para revocar el mandato, de las cuales ninguna procedió por las más diversas razones, siendo una de ellas la alta abstención el día de la votación; por lo tanto no se recogen los votos suficientes para respaldar la decisión.

El cabildo abierto. Aunque no se tiene conocimiento de estas experiencias por no contar con un registro nacional de las

mismas, pero se tiene conocimiento de un Cabildo Abierto el 16 de noviembre de 1996 en el Barrio Verbenal de la ciudad de Bogotá para discutir como tema principal la canalización de la quebrada Torca. Concurrieron autoridades y comunidad y se lograron acuerdos entre las partes.

## LÍMITES EN LA APLICACIÓN DE LOS ANTERIORES MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Como se demostró, el balance de la aplicación de los anteriores mecanismos durante la última década es bastante precario. El avance en la normatividad es significativo pero está en relación inversa con su aplicación. La experiencia demuestra que la reglamentación hace demasiado complejos los procedimientos, entre otras por las siguientes razones:

- a) Se exigen elevados porcentajes de participación a través del voto para emplear cualquiera de los mismos;
- b) Los movimientos sociales son cada vez más débiles habida cuenta de las limitaciones constantes que se presentan en una sociedad en permanentes conflictos y amenazas represivas;
- c) Falta de una cultura de participación y de sentido de pertenencia, de que "somos parte de... Colombia", que induce a elevados niveles de abstención;
- d) Peso de las costumbres políticas clientelistas y de cacicazgo.

Finalmente, podríamos inferir que la tarea de los colombianos de construir una democracia participativa avanza con pasos demasiado lentos y que este propósito está atravesado por limitaciones que se relacionan con la enorme influencia de los conflictos armados generando miedo, fraccionamiento y ruptura del tejido social, además de la rigidez y complicación de las normas. 

*Un pueblo que  
no participa,  
que no propone,  
va perdiendo los  
espacios para  
construir la  
democracia.*