ESTUDIOS SOBRE DEMOCRACIA EN COLOMBIA: DISEÑOS INSTITUCIONALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

SERIE DOCUMENTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS N°7

GREGORIO ELJACH PACHECO, JULIÁN ANDRÉS ESCOBAR SOLANO, LUCIO MUÑOZ MENESES, GIOVANNI FRANCISCO NIÑO CONTRERAS (COMPILADORES)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

ESTUDIOS SOBRE DEMOCRACIA EN COLOMBIA: DISEÑOS INSTITUCIONALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

SERIE DOCUMENTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS N°7

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS
CAEL
SENADO DE LA REPÚBLICA

ESTUDIOS SOBRE DEMOCRACIA EN COLOMBIA: DISEÑOS INSTITUCIONALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

SERIE DOCUMENTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS N°7

GREGORIO ELJACH PACHECO, JULIÁN ANDRÉS ESCOBAR SOLANO, LUCIO MUÑOZ MENESES, GIOVANNI FRANCISCO NIÑO CONTRERAS (COMPILADORES)

2018

DIRECCIÓN EDITORIAL DE LA SERIE:
GREGORIO ELJACH PACHECO.

Eljach Pacheco, Gregorio; Escobar Solano, Julián Andrés Muñoz Meneses, Lucio; Niño Contreras, Giovanny Francisco; (compiladores)

ESTUDIOS SOBRE DEMOCRACIA EN COLOMBIA: DISEÑOS INSTITUCIONALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 2018.

Julián Andrés Escobar Solano y Olga Beatriz Salazar Obando
(Coordinación editorial)

259 Págs.

ISBN DIGITAL: 978-958-59641-5-0

1. Historia del Derecho Administrativo en Colombia; 2. Separación de poderes y Reforma a la Justicia, Colombia; 3. Altas Cortes, Función nominadora y electoral, Colombia; 4. Reforma electoral, Colombia; 5. Democracia Representativa, Colombia; 6. Participación ciudadana, Colombia; 7. Populismo y neopopulismo; 8. Medios de comunicación digital y ciberdemocracia, Colombia; 9. Participación política de la Mujer, Departamento del Huila, Colombia; 10. Cultura Ciudadana, Colombia; 11. Elecciones presidenciales 2018, Bogotá, Colombia

I. GREGORIO ELJACH PACHECO II. JULIÁN ANDRÉS ESCOBAR SOLANO. III. LUCIO MUÑOZ MENESES. IV. GIOVANNY FRANCISCO NIÑO CONTRERAS. V. OLGA BEATRIZ SALAZAR OBANDO VI. ADRIAN ALEXANDER ZEBALLOSF CUATHIN. VII. LUCILA REYES SARMIENTO. VIII. RAQUEL CEBALLOS MOLANO. IX JORGE ENRIQUE ARIAS CALDERÓN. X. GERMÁN ALFONSO LÓPEZ DAZA. XI. CARLOS FERNANDO GÓMEZ GARCÍA XII. JULIANA SÁNCHEZ VALLEJO. XIII. NICOLASA MARÍA DURÁN PALACIO. XIV. NANCY PAOLA MONTAÑEZ ALDANA. XV. ANDRÉS AVELINO TORRES BELTRÁN. XVI. RONALD EDGARDO CUENCA TOVAR. XVII. JULIÁN ENRIQUE PÁEZ VALDEZ. XVIII. CARLOS FERNANDO GÓMEZ GARCÍA. XIX. GERMÁN ALFONSO LÓPEZ DAZA. XX. LUCÍA ÁLVAREZ ÁLVAREZ XXI. ALBEIRO MARRUGO PADILLA. XXII. HÉCTOR RENÁN SOTO. XXIII. FERNANDO GIRALDO GARCÍA. XXIV. MANUEL ALEJANDRO TORRES.

Primera edición. Diciembre de 2018

COMPILADORES: GREGORIO ELJACH PACHECO, JULIÁN ANDRÉS ESCOBAR SOLANO, LUCIO MUÑOZ MENESES, GIOVANNY FRANCISCO NIÑO CONTRERAS

EDITOR: JULIÁN ANDRÉS ESCOBAR SOLANO
REVISIÓN DE TEXTOS, SELECCIÓN DE MATERIAL Y ASISTENCIA DE EDICIÓN: OLGA BEATRIZ SALAZAR OBANDO.

FOTOGRAFÍA Y APOYO DE DISEÑO EDITORIAL: EQUIPO DE COMUNICACIONES CAEL
® VIVIANA ALEXANDRA VARGAS PINILLA
® LINDA YULIETH GUTIERREZ GIRALDO
® GISSELL GARAVITO GALINDO

ISBN DIGITAL: 978-958-59641-5-0

Todos los derechos reservados para:

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS – SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Reconocido por Colciencias, a través de la Resolución 750 de 2018, como Centro de Conocimiento Legislativo

® GREGORIO ELJACH PACHECO
® JULIAN ANDRÉS ESCOBAR SOLANO
® LUCIO MUÑOZ MENESES
® GIOVANNY FRANCISCO NIÑO CONTRERAS
® OLGA BEATRIZ SALAZAR OBANDO
® ADRIAN ALEXANDER ZEBALLOSF CUATHIN.
® LUCILA REYES SARMIENTO.
® RAQUEL CEBALLOS MOLANO.
® JORGE ENRIQUE ARIAS CALDERÓN.
® GERMÁN ALFONSO LÓPEZ DAZA.
® CARLOS FERNANDO GÓMEZ GARCÍA
® JULIANA SÁNCHEZ VALLEJO.
® NICOLASA MARÍA DURÁN PALACIO.
® NANCY PAOLA MONTAÑEZ ALDANA.
® ANDRÉS AVELINO TORRES BELTRÁN.
® RONALD EDGARDO CUENCA TOVAR.
® JULIÁN ENRIQUE PÁEZ VALDEZ.
® CARLOS FERNANDO GÓMEZ GARCÍA.
® GERMÁN ALFONSO LÓPEZ DAZA.
® LUCÍA ÁLVAREZ ÁLVAREZ
® ALBEIRO MARRUGO PADILLA.
® HÉCTOR RENÁN SOTO.
® FERNANDO GIRALDO GARCÍA.
® MANUEL ALEJANDRO TORRES

DIRECCIÓN EDITORIAL:

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS — CAEL. SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Correo Electrónico:
cael@senado.gov.co
senadocael@gmail.com

Made in Colombia
Hecho en Colombia

“Las opiniones plasmadas en esta obra son de responsabilidad exclusiva del autor, y no comprometen al Congreso de la República o al Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos, ni determinan su posición o filosofía institucional”

Se autoriza la grabación y reproducción de esta publicación para fines académicos y de consulta, ya sea en línea o por medio de descarga. Para cualquier otro uso, se requiere autorización escritas por parte de la Secretaría General del Senado de la República

MESA DIRECTIVA

ERNESTO MACÍAS TOVAR
PRESIDENTE DEL SENADO

EDUARDO PULGAR DAZA
PRIMER VICEPRESIDENTE
ANGÉLICA LOZANO CORREA
SEGUNDA VICERPRESIDENTA

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL
DIRECTOR DEL CAEL

EQUIPO DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS - CAEL
LUCIO MUÑOZ MENESES
GIOVANNY FRANCISCO NIÑO CONTRERAS
JULIÁN ANDRÉS ESCOBAR SOLANO
OLGA BEATRIZ SALAZAR OBANDO
VIVIANA ALEXANDRA VARGAS PINILLA
KATERIN APARICIO VELANDIA

EDITOR
JULIÁN ANDRÉS ESCOBAR SOLANO

REVISIÓN DE TEXTOS, SELECCIÓN DE MATERIAL Y ASISTENCIA DE EDICIÓN
OLGA BEATRIZ SALAZAR OBANDO

COMITÉ CIENTÍFICO Y EDITORIAL DE LA SERIE
GREGORIO ELJACH PACHECO
LUCIO MUÑOZ MENESES
GIOVANNY FRANCISCO NIÑO CONTRERAS
JULIÁN ANDRÉS ESCOBAR SOLANO

Contenido

Presentación de la serie. El Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos —CAEL— y el proceso de fortalecimiento institucional. 11
Gregorio Eljach Pacheco

Introducción. 19
Julián Andrés Escobar Solano
Olga Beatriz Salazar Obando

PRIMERA PARTE. DISEÑO INSTITUCIONAL Y SEPARACIÓN DE PODERES EN COLOMBIA 36

Una breve historia legislativa del derecho administrativo y de la administración pública colombiana. el influjo de la Constitución de 1991 37
Adrian Zeballosf-Cuathin
Lucila Reyes Sarmiento

La necesaria independencia del Poder Legislativo y el Poder Judicial en la Reforma de la Justicia 63
Raquel Ceballos Molano PhD
Jorge Enrique Arias Calderón PhD

Las funciones nominadoras y electorales de las Altas Cortes 86
Germán Alfonso López Daza
Carlos Fernando Gómez García

Insumos para una Reforma Electoral en Colombia 103
Juliana Sánchez Vallejo

SEGUNDA PARTE. EL PAPEL DE LA CIUDADANÍA EN LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA 118

De la confianza ciudadana en la democracia representativa 119
Nicolasa María Durán Palacio

Participación Ciudadana: de lo situacional a lo sistémico 138
Nancy Paola Montañez Aldana
Andrés Avelino Torres Beltrán

Democracia y neo populismo 161
Ronald Edgardo Cuenca Tovar

El rol de los medios de comunicación digital en la constitución de un imaginario de seguridad en Colombia. El papel de la Rama Legislativa en tiempos de Ciberdemocracia 179
Julián Enrique Páez Valdez

La Representación Política de la mujer en Colombia. un estudio del departamento del Huila durante los últimos 60 años 202
Carlos Fernando Gómez García
Germán Alfonso López Daza

Cumpliendo deberes todos contribuimos para construir una cultura de Transparencia en Colombia 224
Lucía Álvarez Álvarez
Albeiro Marrugo Padilla

Lo que el viento trae. La votación de los Estratos 1 y 2 en Bogotá en la elección presidencial de 2018

Héctor Renán Soto
Fernando Giraldo García
Manuel Alejandro Torres

Presentación de la serie. El Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos —CAEL— y el proceso de fortalecimiento institucional

Presentación de la serie.

El Centro de Investigaciones en Altos Estudios Legislativos —CAEL— y el proceso de fortalecimiento institucional

El poder legislativo en Colombia ha venido constituyéndose desde la conformación de la República a través de diversos procesos constitucionales. En todas las constituciones nacionales se han adoptado las doctrinas de división de poderes que han tenido sus desarrollos en otras latitudes, especialmente el proceso constitucional francés desde la revolución de 1789 y la experiencia norteamericana, aunque tuvo una gran influencia la herencia de la colonización hispana.

Al respecto, la producción constitucional local en especial durante el siglo XX ha venido incluyendo paulatinamente cientos de autores teóricos de diferentes nacionalidades para darle contenido conceptual y empírico a la construcción de las instituciones en el ámbito local.

El poder legislativo ha tenido en el proceso constitucional colombiano diferentes variaciones, todas ellas acompañadas de la discusión sobre el modelo del sistema político. Durante buena parte del siglo XIX las controversias entre centralistas y federalistas fueron patentadas en las diferentes constituciones hasta la disolución de La Gran

Colombia con el Congreso de Angostura en Cúcuta o la Constitución de 1863; que también incluyó un modelo federal y que finalizó con la promulgación de la Constitución de 1886, en la cual se instauró definitivamente un modelo centralista en una República Unitaria. La historia del poder legislativo no puede entenderse por fuera de los procesos constitucionales.

Estas breves y aisladas referencias históricas solo buscan invitar a reflexionar sobre la historia del poder legislativo en Colombia, para que contribuya al entendimiento también del proceso legislativo al modo como se ha expresado por parte de teóricos ingleses, españoles y franceses; quienes presentan esta evolución cronológicamente cómo el fortalecimiento del poder legislativo, no solo como un proceso que coadyuvó al reconocimiento y defensa de los derechos fundamentales sino también a la limitación o control del absolutismo, afianzando la democracia y la participación ciudadana en las decisiones que le corresponden por derecho.

Hay mucho que decir en un contexto en el que desde la fundación de la Republica y no solo en Colombia sino también en la experiencia latinoamericana el poder ejecutivo ha prevalecido históricamente sobre los otros poderes públicos.

En realidad, lo que me propongo expresar más allá de los antecedentes históricos y que lamentablemente son desconocidos en buena medida, es la importancia que tiene la capacidad científica del país en la contribución que pueda realizar, aunque sin buscar influir en la decisión

legislativa de manera directa.

Las políticas públicas no son exclusivas del poder ejecutivo, aunque a él le corresponda casi el total de su planificación y ejecución. En el caso colombiano, incluso las Altas Cortes y los organismos de Control, - por no mencionar a los demás organismos autónomos-, han tomado decisiones que orientan las acciones de política pública, y el alcance del poder legislativo ha girado en torno a crear los lineamientos para que están puedan ser definidas e implementadas.

Las teorías acerca de la gestión pública preocupadas por señalar la forma más eficiente en el cómo deben actuar las instituciones públicas coinciden en que debe buscarse la mayor satisfacción en los usuarios de los servicios institucionales, no solo por razones de gobernabilidad o legitimidad y reconocimiento de la sociedad, sino porque una mayor y eficiente acción institucional conlleva necesariamente al mejoramiento de las condiciones de vida de los asociados, al afianzamiento de la democracia y la generación de mejores ambientes de seguridad y la consecución de los objetivos que las políticas persiguen.

La pregunta sería si el poder legislativo puede realizar por sí mismo y de manera autónoma políticas de cara a la sociedad que representa y que contribuyan a profundizar la democracia, y creo que la respuesta es sí.

El propósito de buscar el fortalecimiento de la actividad legislativa debe pensarse a través de los

recursos que la misma sociedad dispone, de la cooperación que la Constitución establece que debe haber por parte de las instituciones del Gobierno, como un mecanismo de coordinación entre poderes públicos, y de la voluntad de abrir canales que permitan recoger las inquietudes que las comunidades expresan, fortalecidas a través de sus aparatos de producción científica y que, en conjunto provean al legislador de insumos que aviven el debate político para que la decisión legislativa sea cada vez más eficiente y transparente.

La fortaleza de la democracia representativa se encuentra en el reconocimiento de parte de los ciudadanos que el poder legislativo encarna la voluntad general, por lo que su defensa a través de la participación electoral y el control político, así como el diálogo fluido entre legisladores y la sociedad civil. Cuando estas condiciones se dan, la conformación congresional se refleja en la concurrencia de diferentes voces, la diversidad, la diferencia y la equidad.

La Secretaría General del Senado de la República ha buscado aportar desde su gestión en este proceso, a partir de la creación y expansión del Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos - CAEL, formalizado mediante la Resolución 177 de 2014, así como su reglamentación a través de la Resolución 001 del 19 de Julio de 2016; ambas de la Mesa Directiva del Senado de la República.

El CAEL ha sido diseñado como una estructura que no implica erogación de gasto público, apoyada en una Red de Instituciones de Educación Superior,

instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, equipos de investigación institucional, investigadores, semilleros de investigación y ciudadanía interesada, que funciona bajo la dirección de la Secretaria General en coordinación, el apoyo y la gestión de la mesa directiva del Senado de la República.

El CAEL busca esencialmente fomentar el conocimiento en temas legislativos dado que se ha identificado que desafortunadamente en encuestas de percepción ciudadanas de democracia como el latinobarómetro, la ciudadanía de los países latinoamericanos en general, y en el caso colombiano en particular, piensa que la democracia podría funcionar sin Congreso, Asamblea Nacional o Parlamento.

Esto permite inferir que no se trata exclusivamente de un problema de legitimidad que tengan estas corporaciones frente a las diferentes ciudadanías, sino que no se ha comprendido adecuadamente que la democracia funciona gracias a la existencia de las corporaciones de representación política y que sobretodo, existen como patente de las conquistas que los pueblos históricamente han logrado frente al ejercicio absoluto del poder y que la historia bien ha evidenciado sus estragos.

Curiosamente también es en América Latina, dónde buena parte de su vida republicana ha sido marcada por la inestabilidad política, la dictadura militar y el derrocamiento de los gobiernos democráticos, y en donde el peso del legislativo debería ser mucho mayor.

Lógicamente el CAEL tiene otros propósitos. De hecho, la dificultad de que el poder legislativo en Colombia dependa presupuestalmente del Ministerio de Hacienda del Gobierno Nacional limita su capacidad de acción.

Frente a estas condiciones el CAEL se ha definido como un canal de amplio calado que permita el tránsito de la capacidad científica del país hacia su centro decisional, no como un criterio vinculante que sesgue la capacidad que el legislador ostenta naturalmente, sino que opere como una herramienta que el legislador pueda disponer discrecionalmente de ella en el proceso decisional y en el caso que la considere pueda hacer uso de ella.

Las teorías de la legislación han concluido que se puede afectar la capacidad del legislador al intentar definir lineamientos a la decisión legislativa más allá de los que la Constitución instituye.

Este canal es un sistema sofisticado en el que el conocimiento científico viaja rápidamente y logra informar a los legisladores acerca de los debates de frontera de las diferentes disciplinas y sobre los temas que por demanda generen los legisladores y la capacidad de la red pueda solventar en los tiempos del procedimiento legislativo, que entre otros son muy expeditos, en consideración a los procesos de generación del conocimiento.

De hecho, los tiempos de producción del conocimiento no son los mismos que los tiempos de la factura legislativa, en este sentido el CAEL ha buscado a la vez entrecruzar estas dos variables.

Hoy, el Congreso de la República que fue oficialmente instalado el 20 de julio de 2018, es una vez más un Congreso Histórico. No solamente por ser el primer congreso elegido posterior a los Acuerdos de Paz con las FARC; lo que implica la primera vez en la historia que representantes de este grupo tienen asiento en ambas cámaras; sino porque además, es la primera vez que la oposición cuenta con herramientas constitucionales y legales para mejorar su posicionamiento democrático.

El libro que usted tiene en sus manos corresponde a una serie de trabajos de investigadores y grupos de investigación, que viene conformando la Red-CAEL con el sincero interés de fomentar el conocimiento en temas legislativos, específicamente, sobre las reflexiones en torno a la agenda legislativa en materia de educación, que puede servir de insumo para los nuevos legisladores. Esperamos con esta publicación contribuir a este propósito.

Gregorio Eljach Pacheco
Secretario General del Senado de la República de Colombia Director del CAEL

INTRODUCCIÓN

Estudios Sobre Democracia en Colombia: Diseños Institucionales y Participación Ciudadana

INTRODUCCIÓN

Estudios Sobre Democracia en Colombia: Diseños Institucionales y Participación Ciudadana

Julián Andrés Escobar Solano[1]
Olga Beatriz Salazar Obando[2]

El Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos – CAEL, adscrito a la Secretaría General del Senado de la República, ha venido consolidando una propuesta de transferencia de conocimiento basada en el trabajo en red con las comunidades académicas nacionales, el cual busca acercar las investigaciones lideradas por las universidades a través de sus grupos de investigación, a las complejas realidades que surgen en el devenir diario del cuerpo legislativo.

Pero, ¿Cuál es hoy el sustento de buscar el fortalecimiento de un cuerpo legislativo a través de su vinculación a las sociedades y flujos del conocimiento? En estas breves líneas se buscará dar un esbozo general para responder esta pregunta.

La democracia hoy, entendida desde su perspectiva liberal y representativa, se encuentra en términos teóricos imbuida en una serie de disyuntivas que hacen que sea cada vez más difícil mantener estándares de legitimación de los procesos políticos que se dan al interior de éstas.

En su estructura clásica, la democracia liberal basada en un esquema de carácter representativo, partía de una relación ciudadano -representante- comunidad de ciudadanos; que se

---

[1] Politólogo con profundización en teoría política y relaciones internacionales; docente, consultor, y Directivo; Actualmente se desempeña como docente de la Universidad de Ciencias Ambientales y Aplicadas U.D.C.A y de la Universidad Piloto de Colombia, y como Coordinador académico de Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos – CAEL, adscrito a la Secretaría General del Senado de la República.

[2] Estudiante de Octavo Semestre de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, con enfoque en las áreas de Relaciones Internacionales y Teoría Política; y opción en el programa de Economía de la misma Universidad. Practicante del Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos – CAEL, adscrita a la Secretaría General del Senado de la República

.

encontraba mediada por el proceso de votación y el control que los electores ejercían al final del periodo de gobierno, ya fuera ratificando la elección, o votando por una opción diferente.

Hoy, esta matriz fundamental del proceso democrático, está inmersa en una serie de dinámicas para la cual no se encuentra diseñada. Las redes sociales, la inmediatez de la información, la cada vez mayor cualificación de la población general y la exigencia constante de controles y resultados al aparato estatal por parte de la sociedad civil, hacen que hoy por hoy, los sistemas democráticos se encuentren en una de las mayores necesidades de transformación de su historia.

Los regímenes políticos de vocación democrática construidos sobre la base tradicional de la división tripartita del poder, se ven inmersos en un ejercicio de separación funcional entre lo legislativo, lo ejecutivo y lo judicial a través de mecanismos de control entre poderes, el establecimiento de alcances y límites del ejercicio de sus funciones específicas, la complementación de sus actividades a partir del principio de colaboración y la repartición de las tareas estatales hacia el Sistema Político.

En ese sentido, mientras que el Ejecutivo se encarga de la construcción de las políticas públicas a través de un aparato burocrático con altos niveles de especialización; y la rama judicial desarrolla su capacidad de decisión pública a través de fallos y sentencias por parte de una comunidad jurídica que debe cumplir unos estándares mínimos de formación y probidad; los parlamentos por regla general, carecen en últimas de una capacidad técnica tan elevada.

Bajo estas premisas, se presenta una de las paradojas del sistema político democrático contemporáneo: A mayor grado de especialización y de conocimiento técnico por parte de los funcionarios públicos para el desarrollo de una tarea en el aparato estatal, se posee menor grado de legitimidad democrática.

Sin embargo, la paradoja es de doble vía: Existe una tendencia a que los órganos que representan de forma más directa el interés y la voluntad general de los ciudadanos sean a su vez los que tienen menor capacidad técnica en la toma de decisiones.

Por otra parte, las sociedades contemporáneas, en mayor o menor medida, tiene una serie de comunidades académicas que viven el otro lado de la paradoja explicada anteriormente: tienen el conocimiento, la capacidad y las herramientas necesarias para encontrar soluciones creativas, prácticas y novedosas a muchos de los problemas que se viven cotidianamente. Sin embargo, su capacidad de difundir sus conocimientos, y aún más, de lograr

influir en la toma de decisiones, es prácticamente nula.

¿Cómo resolver estas paradojas? En diferentes partes del mundo, los congresos y los parlamentos han venido implementando estrategias de diferente alcance para lograr equilibrar la desigualdad técnica que poseen frente a otras ramas del poder. Si bien estas estrategias suelen venir acompañadas de procesos complementarios, se pueden esquematizar en los siguientes tipos:

- **Modelo de Unidades Técnicas Legislativas:** Parlamentos que concentran la capacidad técnica en los despachos de los parlamentarios, a través de funcionarios de apoyo.

- **Modelo de centro técnico legislativo interno:** Parlamentos que concentran la capacidad técnica en un único centro de pensamiento e investigación, el cual suele ser la biblioteca o un centro especializado del parlamento respectivo.

- **Modelo de dispersión de centros técnicos legislativos:** Parlamentos que dispersan la capacidad técnica en centros de pensamiento y apoyo técnico de diferente naturaleza, en algunos casos con alto grado de coordinación, y en otros relativamente aislado (Unidades técnicas de apoyo legislativo, biblioteca del congreso, centros de investigación, centros de técnica legislativa, Oficinas de asistencia técnica presupuestal, oficinas de cooperación parlamentaria internacional, entre otras).

- **Modelo exógeno:** Parlamentos que cuentan con un centro de investigación y desarrollo legislativo independiente del Parlamento.

En el caso colombiano, la ausencia de un centro de investigaciones especializado ha sido una constante en la historia parlamentaria, por lo que la función técnica ha sido asumida en buena parte por las Unidades de Trabajo Legislativo.

Sin embargo, los diferentes proyectos de modernización del Congreso de la República han coincidido en la necesidad de crear centros de pensamiento e investigación que desarrollen la capacidad técnica del Congreso en función de la cualificación de la labor legislativa y de control político.

Estos proyectos de Modernización permitieron la creación de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa UATL, creada mediante la ley 1147 de 2007, y que ha buscado brindar apoyos técnicos a cada una de las oficinas de los congresistas.

Paralelamente, el Senado de la República comenzó la búsqueda de un proyecto diferente, que potenciara la capacidad técnica congresional a través de alianzas estratégicas.

El primer proyecto de esta naturaleza fue el Proyecto ARCA (Articulación Congreso – Academia), que contó con la participación de diferentes universidades y centros de pensamiento, y fue regulado mediante Resolución 148 del 3 de mayo de 2007 de la Mesa Directiva del Senado de la República.

Este proyecto permitió una primera interacción de las universidades con el Congreso, como apoyo para la elaboración de informes técnicos y la generación de insumos que sirvieran de apoyo para el trabajo legislativo.

En mayo de 2014, la Mesa directiva del Congreso de Colombia Creó mediante la resolución 177 el Centro de Altos Estudios Legislativos CAEL, con el propósito de realizar y fomentar la investigación legislativa para generar el soporte académico del cual se formulen iniciativas de modernización permanente de las actividades y funciones del poder legislativo en Colombia.

Esta resolución prevé la importancia de constituir una red de investigación de carácter nacional con las universidades que ofrezcan programas de derecho, ciencia política, administración pública inicialmente, para la realización de actividades académicas de distinto orden como parte de un plan hacia la consolidación de la investigación legislativa del CAEL y las instituciones vinculadas.

El CAEL se puede comprender como un punto operativo de gestión institucional, creado al interior de la secretaría general del Senado que tiene como propósito promover la investigación en asuntos de interés para el órgano legislativo, facilitar el aprendizaje del ciudadano acerca de la labor legislativa, así como facilitar la formación de sus miembros en los diferentes niveles: representantes, asesores, y funcionarios que realicen actividades relacionadas con la misión legislativa y de control político del Congreso de la República de Colombia.

El objetivo del CAEL es convertirse en un centro de actividad de investigación, formación y asesoría de alto nivel. El proceso se está diseñando por medio de una metodología de carácter incremental, el cual se sustenta en su primera etapa, en la promoción y gestación de una red de universidades, grupos de investigación, semilleros de investigación, investigadores, observatorios académicos y otros cuerpos académicos a nivel nacional y regional.

Este proceso además busca consolidar una red nacional e internacional de investigadores en temas legislativos, para la realización de actividades permanentes que generen productos y servicios para la institución legislativa y que, en suma, le permita paulatinamente concretar sus funciones al interior del Senado.

La estructura de funcionamiento, regulado por la resolución 001 de 2016 de la mesa directiva del Congreso de la República, permitió regular dos características: su funcionamiento interno es de carácter técnico y requiere poco personal, y su funcionamiento en red le permite tener aliados de alta calidad que generan los procesos técnicos y académicos para la cualificación legislativa.

Desde 2014, el avance ha sido importante. A través de los procesos de formación y cualificación del talento humano, la difusión del saber académico para la cualificación legislativa, el apoyo directo a las funciones congresionales establecidas constitucionalmente, la búsqueda de pasantes y practicantes cada vez más cualificados y el desarrollo de procesos de transferencia del conocimiento, el CAEL ha ido poco a poco posicionándose en el espacio del Senado de la República como una herramienta útil para el desarrollo de la democracia.

Los convenios alcanzados a la fecha implican acuerdos de colaboración interinstitucional que permiten el desarrollo de sinergias en las cuales, tanto las instituciones como los grupos e investigadores que a ellas pertenecen, obtengan beneficios por el posicionamiento de sus investigaciones y por la posibilidad de desplegar su potencial hacia el Congreso de la República.

Este proceso ha sido finalmente validado por Colciencias en Julio de 2018, al reconocer al CAEL como **Centro de Conocimiento Legislativo,** mediante Resolución 750 de 2018, otorgando "un reconocimiento especial al Centro de Altos Estudios Legislativos (CAEL) gracias a que se ha convertido en un actor relevante, único y especializado frente al Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (SNCTeI) y a la consolidación de conexiones para la realización de investigación legislativa"[3].

Dentro del proceso de transferencia, la construcción de documentos de fácil consulta por parte de los legisladores y funcionarios de Congreso ha sido una estrategia fundamental, por lo que desde el año 2016 se vienen produciendo en asocio

[3] Tomado de: "Colciencias reconoce a CAEL como Centro de Conocimiento Legislativo" (01/08/2018).
Consultado en:
https://www.colciencias.gov.co/sala_de_prensa/colciencias-reconoce-cael-como-centro-conocimiento-legislativo

con diferentes académicos de universidades y centros de pensamiento libros en compilación, que permitan sintetizar diversas aproximaciones teóricas e investigativas a problemáticas actuales del devenir nacional.

Este libro hace parte de la colección **"Serie estudios legislativos"** siendo el séptimo volumen de la colección. En esta ocasión, los investigadores que hacen parte de la Red-CAEL presentan diversos aportes de sus investigaciones, en este libro que agrupa las diferentes discusiones teóricas, metodológicas y de estudio de caso relacionadas con el diseño institucional y las reglas del juego democrático en Colombia, dividida en dos grandes apartados: La primera sobre diseño institucional, y la segunda sobre investigaciones sobre democracia.

La primera parte, denominada **"Diseño institucional y separación de poderes Colombia"**, aborda trabajos de corte teórico que recogen diferentes reflexiones en torno al diseño de las reglas de juego democrático en nuestro país.

El libro inicia con un trabajo de carácter histórico – documental, desarrollado por los docentes investigadores de la Universidad la Gran Colombia, Adrian Zeballosf-Cuathin y Lucila Reyes Sarmiento, denominado **"Una breve historia legislativa del derecho administrativo y de la administración pública colombiana. el influjo de la Constitución de 1991".**

En este capítulo, los autores defienden la tesis de que el derecho administrativo es la concreción material de los derechos fundamentales consagrados en la constitución política, y por ende, se requiere la comprensión de su evolución histórica, política y jurídica para vislumbrar su importancia en el ordenamiento jurídico colombiano. En palabras de los autores:

> No puede ser de otra manera, pues el derecho administrativo es, en este nuevo campo, la concreción real y material de la Constitución contemporánea. En otras palabras, mientras la Constitución establece y dice qué es el Estado, el derecho administrativo dice qué hace y cémo lo hace. En esta dimensión, el derecho administrativo se perfila como el derecho que viabiliza la administración del Estado en función de concretar los fines esenciales de éste, que, en últimas, tiene que ver con la materialización de los derechos de los administrados y de la administración (Art. 2, Constitución de 991) (República de Colombia, 1991/2018).
>
> Teniendo en cuenta la importancia del derecho administrativo en nuestra realidad jurídica, se puede plantear la siguiente pregunta: ¿cuál ha sido la evolución histórica del derecho administrativo y de la administración pública en Colombia, en principio desde la colonia, pasando por la República y terminando en el contexto de la Constitución de 1991? La respuesta a esta pregunta requiere entonces de un análisis desde sus componentes históricos, sociológicos, conceptuales y jurídicos, si se quiere lograr una comprensión integral de su contenido y alcance.

> A partir de la pregunta planteada, se procede a presentar el objetivo del presente trabajo: Describir la evolución histórica del derecho administrativo y de la administración pública en Colombia, desde la etapa colonial hasta nuestros días.

En una línea similar, la doctora Raquel Ceballos Molano y el doctor Jorge Enrique Arias Calderón, docentes investigadores del grupo de investigación "Grupo de Investigación "Derecho, sociedad y Estado" de la Universidad del Valle; realizan un análisis novedoso sobre el problema de la separación de poderes públicos en Colombia.

Partiendo del concepto de autonomía de las ramas, reconstruido a partir de los textos clásicos; pero llevando la reflexión al problema del diseño institucional, y concretamente, a la relación que existe entre la autonomía de los poderes públicos y la asignación presupuestal.

En su trabajo, denominado **"La necesaria independencia del Poder Legislativo y el Poder Judicial en la Reforma de la Justicia"**, los autores afirman que:

> El poder judicial requiere una reforma estructural que favorezca la independencia judicial de carácter presupuestal, patrimonial y administrativa, que en la actualidad no tiene porque se depende del ejecutivo para la asignación presupuestal y designación de ternas de magistratura.
>
> Los propulsores de una reforma constitucional para la justicia, la fundan en las críticas del modelo actual, y atribuyen los problemas existentes a la constitución de 1991, por lo cual, consideran que su reforma estructural sólo es posible por vía de reforma a la constitución y, preferentemente, mediante una convocatoria a una constituyente.
>
> Esta reforma debe otorgar independencia de la rama judicial para garantizar el Estado social de Derecho, pues su autonomía no podrá seguir afectada por el predominio de un poder público sobre el otro.
>
> La autonomía, se condiciona cuando se limita su funcionamiento en razón a su dependencia financiera, pues la naturaleza del proceso presupuestal concentra el control del presupuesto en el ejecutivo y lo extiende al legislativo; debe fijarse por un mecanismo de ley y no debe ser que se mantenga el escaso porcentaje del presupuesto nacional que se negocia año a año.
>
> Por lo tanto, no hay autonomía de la rama judicial y para superar esta disyuntiva se le deben asignar los recursos indispensables para el cabal cumplimiento de sus funciones, y su presupuesto no puede depender de la buena voluntad de los gobernantes de turno, sino que, la configuración presupuestal debe estar protegida constitucionalmente, como debe quedar protegida en toda democracia.
>
> Otro aspecto de la crisis, se refleja en el gobierno de los jueces en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura, en el que fuera remplazada su Sala Disciplinaria por la Comisión Nacional Disciplinaria, en la última reforma de 2015, pero que aún no ha podido funcionar por falta de una ley estatutaria de acuerdo a

fallo de la Corte Constitucional.

> Esta sala debe ser puesta en función para acoger los casos de corrupción cometidos al interior de la Rama y cambiar esa imagen de inmunidad e irresponsabilidad absoluta impropia de cualquier sistema democrático en el Estado social de Derecho (Canales, 2014) y que, cada vez, está más lejos de ser y una institución imparcial y no politizada.
>
> En tal sentido, atendiendo a la realidad del estado de cosas, el problema está en garantizar la autonomía real y efectiva de la justicia que implica, por una parte, mecanismos de elección de los miembros de las altas cortes por un sistema que no sea permeado por el legislador ni el ejecutivo y garantizar la autonomía presupuestal de la rama judicial, y, por otra parte la, eliminación de las funciones electorales asignadas a las cortes.

Siguiendo una línea similar respecto al análisis de la separación de poderes, pero desde el campo de las interacciones con otras ramas del poder público, los investigadores del grupo "Nuevas Visiones del Derecho" de la Universidad Surcolombiana; Germán Alfonso López Daza y Carlos Fernando Gómez, en su trabajo **"Las funciones nominadoras y electorales de las Altas Cortes";** realizan un recorrido histórico sobre la asignación de las funciones nominadoras y electorales a las Altas Cortes colombianas, partiendo de una hipótesis clave: la falta de confianza en las mismas instituciones, en este caso el Congreso, condujo a la asignación de esas funciones a las Altas Cortes, conduciendo a una serie de desviaciones en el diseño institucional.

A partir de una serie de resultados presentados, los autores muestran que la función nominadora y electoral alteró la naturaleza de las Altas Cortes, y ha afectado no solamente su credibilidad sino su correcto funcionamiento, por lo que sugieren que sea el legislativo, a partir de un estricto proceso de selección meritocrático y acompañamiento de la sociedad civil, el que se encargue de nuevo de estas funciones. En palabras de los autores:

> Según Chiavenato (2000), el proceso de selección no debe constituirse en la finalidad, sino que debe ser el medio para el logro de los objetivos perseguidos por la entidad pública, el cual sería la escogencia del mejor candidato para proveer el cargo. […]
>
> […] Se podría pensar en varias opciones. Una de ellas es acudir a firmas de cazatalentos especializadas en la búsqueda de líderes para los cargos más altos del mundo empresarial y que aplique metodologías similares para encontrar a los dignatarios de estas importantes entidades.
>
> […] Otra opción es acudir a la academia para que realice el proceso de selección del personal requerido. Se podría vincular a Universidades acreditadas con Programas de Derecho, Ciencia Política y Sicología igualmente acreditados, con el fin de que realicen un proceso de selección mediante la aplicación de pruebas y entrevistas. […]

> Estas propuestas podrían suprimir las dinámicas que se generan alrededor de las nominaciones y las elecciones, pues la persona que resulte elegida estaría en deuda con quienes lo nominaron o eligieron, situación que podría sesgar sus decisiones y comprometer su independencia al momento de llegar al cargo.
>
> Un último factor es el control y vigilancia que se debe realizar en cualquiera que sea el proceso. El control que ejerce la sociedad a través de ONG's, veedurías ciudadanas y los medios deben ser lo suficientemente fuertes, como para hacer un estricto acompañamiento con el fin de erradicar cualquier desviación.

Uno de los problemas centrales en el debate colombiano durante los últimos treinta años ha sido el diseño institucional del régimen político; es decir, el conjunto de reglas que le permiten al sistema político operar de forma eficiente.

Dentro de este conjunto de reglas, encontramos el problema de lo electoral, que, a pesar que en el caso colombiano no se ha visto afectado por grandes escándalos de fraude a través de su historia, tiene una serie de debilidades importantes que deben ser pensados de forma específica a la hora de analizar la viabilidad de una reforma al sistema electoral.

Esa es la intención de la investigadora Juliana Sánchez Vallejo Docente investigadora de la Universidad La Gran Colombia - Seccional Armenia; con su trabajo **"Insumos para una Reforma Electoral en Colombia"**, el cual cierra la primera parte de esta compilación.

Este capítulo, dividido en dos partes, analiza en primer lugar cual es el estado jurídico actual del régimen electoral colombiano, a partir de un estudio sistemático de las normas constitucionales, legales, reglamentarias y la jurisprudencia vigente.

En la segunda parte, la autora hace un balance del diseño institucional, para mostrar sus propuestas de reforma que podrían ser presentadas por el Legislativo. En palabras de la autora:

> En este sentido, se hace preciso que el Nuevo Congreso considere esta serie de elementos que permitirán el afianzamiento de la democracia en Colombia, principalmente, la formación de los jurados y testigos electorales en materia electoral, de manera más especializada, pues son quienes constatan y hacen seguimiento a lo que acontece en las jornadas electorales.
>
> Por esto mismo, deben considerarse criterios más rigurosos para la selección de los mismos, así como repensarse el régimen de sanciones sobre todo si se trata de funcionarios del sector privado.
>
> De igual manera, se requiere del establecimiento de garantías hacia las poblaciones vulnerables que pueden tener dificultades para ejercer su derecho al voto, circunstancias que pueden desmotivar el que acudan a las urnas, lo que aumenta los niveles de abstinencia

electoral.

> Asimismo, las recomendaciones dadas a nivel internacional sobre el uso de la tecnología en las elecciones deben ser introducidas al ordenamiento jurídico, de tal manera que el uso del software de información, la identificación biométrica y las grabaciones de las jornadas electorales fortalezcan la democracia y disminuyan las acciones que la deslegitiman.

La Segunda parte del libro, denominada **"El papel de la ciudadanía en la construcción democrática",** recoge una serie de trabajos que se orientan a la relación intrínseca que existe entre los ciudadanos, los electores y la calidad democrática de un Sistema político.

La premisa compartida por todos los autores, es que el horadamiento de la legitimidad en la institucionalidad democrática debilita el sistema político, y por ende lo hace más vulnerable a respuestas de tipo autoritario.

El primer trabajo de esta segunda parte ahonda esta problemática. La profesora Nicolasa María Durán Palacio, Líder de grupo de investigación Estudios de Fenómenos Psicosociales. Universidad Católica Luis Amigó de Medellín, establece en su trabajo, a partir del análisis de la encuesta mundial de Valores, que la pérdida de confianza en el Estado por parte de los ciudadanos afecta profundamente la capacidad del Sistema Político de dar respuestas legítimas, lo que lo hace más proclive a la corrupción, y por ende hace que aumente aún más la desconfianza de los ciudadanos, creando un círculo vicioso que afecta a la totalidad de las entidades estatales, en especial las corporaciones públicas.

La autora afirma en su capítulo **"De la confianza ciudadana en la democracia representativa"** que:

> En sí mismas, las relaciones políticas ponen en cuestión las condiciones de la confianza cuando aparecen los conflictos de intereses y de identidades. En tal caso, se demandan mecanismos democráticos de protección como el amparo a la libertad de expresión, el resguardo del voto, la defensa de los derechos humanos y la separación de poderes, que limiten las potestades de las autoridades, minimicen los daños potenciales en los ciudadanos y permitan a la gente optar por la confianza.
>
> La fragilidad de la confianza, señala una relación paradojal con la democracia: si bien los gobernantes necesitan de una provisión de confianza de los ciudadanos para ejercer sus funciones, prerrogativas para administrar lo público y potestad para proporcionarles colectivamente condiciones para una buena vida, los ciudadanos no deben tener confianza 'ciega' en el gobierno, ya que los abusos de poder y corrupción en él, son posibles.
>
> En el contexto latinoamericano, la democracia colombiana es caracterizada como disfuncional (O´Donnell, 1999; Whitehead, 2003), restringida (Pizarro, 1985; Pecaut, 2007), defectuosa (The Economist, 2017), o como procedimentalmente mínima (Whitehead, 2003;

> Duque, 2012), esto, en razón de un Estado con una débil gobernabilidad, que no logra consolidarse plenamente como autoridad legítima en algunos territorios nacionales, una sociedad civil fragmentada, bajos niveles de participación ciudadana, además de un comportamiento político basado en relaciones de clientelismo en el que se acostumbra a establecer 'arreglos' de élites para compartir y perpetuarse en el poder.
>
> Estas fragilidades comprometen, inevitablemente, el ejercicio de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del Estado, elementos fundamentales de la democracia y en los cuales la ciudadanía deposita su confianza.

En esta misma línea, y utilizando las herramientas del latinobarómetro, los investigadores Nancy Paola Montañez Aldana y Andrés Avelino Torres Beltrán Programa de Derecho de la Fundación Universitaria Juan de Castellanos de Tunja, en su capítulo **"Participación Ciudadana: de lo situacional a lo sistémico"** realizan un recorrido que parte del análisis de los elementos constitutivos y contradictorios entre la democracia y el liberalismo, apoyándose en el acervo epistémico de la teoría política contemporánea; para después utilizar las metodologías de medición de la participación ciudadana aplicadas a contextos locales, en este caso en la ciudad de Tunja. Para los autores:

> La mejor organización política es la que resulta de la conjunción o convergencia de la participación ciudadana privada con la gestión de las instituciones públicas. Lo que esté por fuera, es corrupción, clientelismo, inadecuada administración de recursos, tecnocracia, etc.
>
> La correlación fundamental entre ciudadanos e instituciones es la que podemos denominar El Factor humano de la política. No es otro que la posibilidad de la inclusión de los ciudadanos con base en su identidad consciente, primero y por encima de cualquiera otra forma de imposición.
>
> La Investigación sobre las relaciones entre las instituciones políticas y los ciudadanos deben someterse a los criterios de evaluación de la participación o militancia de las personas o grupos de personas frente a los proyectos sociales.
>
> La visibilización de la confianza ciudadana en las instituciones públicas en la ciudad de Tunja, demuestra que, principalmente, la fuerza pública integrada por ejército y policía es la institución en la que la ciudadanía se siente más apoyada para resolver sus problemas, seguida de la iglesia católica y las instituciones educativas.
>
> De la misma manera, los medios de comunicación locales se han consolidado como una institución en la que la ciudadanía percibe como un apoyo efectivo para la solución de sus dificultades, contrario sensu, instituciones públicas como la Alcaldía y el Concejo Municipal no son considerados como auténtica ayuda sino como una referencia de trámites administrativos.
>
> Los ciudadanos tienen la percepción de que participando en los debates electorales tienen posibilidad de expresar una iniciativa legislativa, sin embargo, el proceso administrativo consagrado en la ley para ese efecto (iniciativa legislativa) no es usado ni percibido como un trámite eficiente de respuesta a intereses de la comunidad.

Siguiendo la línea de los estudios de teoría política, el profesor Ronald Edgardo Cuenca Tovar aborda uno de los conceptos más utilizados y a su vez, menos comprendidos de la teoría política: el concepto de populismo.

El autor, defiende en su capítulo **"Democracia y neo populismo"**, que la mala interpretación del concepto, así como su carga peyorativa, ha impedido su correcta utilización como herramienta de análisis, por lo que propone una revisión sistemática de la literatura existente para delimitar el concepto. En palabras del autor:

> Estas exigencias pueden ser representadas por un líder político, teniendo en cuenta también que el populismo va a ser un factor generador de cambio social frente a un sistema político antiguo o caído en inoperancia según el pueblo.
>
> La mala interpretación o distorsión de este fenómeno, se encuentra cuando se mezcla el populismo con políticas demagógicas que son utilizadas por políticos con el fin de lograr una cohesión completamente masificada de un grupo poblacional determinado en torno a unas políticas basadas en el pensamiento antielitista o anti sistémico, las cuales, generalmente, no encuentran fundamento en la realidad social.
>
> Esto provoca una dictadura completamente demagógica, desconociendo la diversidad social que debe existir dentro de la democracia, formándose con ello un pensamiento de populismo antidemocrático y la distorsión de perspectiva social del populismo en el mundo moderno.

4

El siguiente trabajo trae uno de los elementos centrales en la discusión política contemporánea a nivel global: el papel de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública, en el contexto de la explosión de las redes sociales y el tránsito de los medios de comunicación analógicos hacia medios de comunicación digital.

El investigador Julián Enrique Páez Valdez, Líder del grupo de investigación "Comunicación, Educación y Cultura" de la Universidad Católica de Pereira, presenta su trabajo **"El rol de los medios de comunicación digital en la constitución de un imaginario de seguridad en Colombia. El papel de la Rama Legislativa en tiempos de Ciberdemocracia"**; el cual fue

[4] Comunicador Social – Periodista - Universidad del Quindío. Magister en Ciencias Humanas, mención Información y Comunicación - Université Sorbonne Nouvelle Paris 3 Doctorando en Ciencias de la Información y de la Comunicación - Université Sorbonne Paris Cité. Docente Investigador - Universidad Católica de Pereira. Líder del grupo de investigación: Comunicación, Educación y Cultura de la Universidad Católica de Pereira

derivado de sus actividades de formación doctoral en el laboratorio IRMECCEN (Institut de Recherche en Médias, Communication, Culture et Numérique) de la Universidad Sorbonne Nouvelle París 3 en Francia y fue financiado por parte del Programa de Investigación e Innovación Horizonte 2020 de la Unión Europea.

Para el autor, la construcción de los imaginarios sociales en la actualidad se encuentra en buena parte determinados por la interacción de los ciudadanos con entornos digitales, lo cual conduce a un proceso de transformación de la democracia en "Ciberdemocracia".

En el caso específico de Colombia, el autor analiza el rol de los medios de comunicación digital en la construcción de los referentes de la ciudadanía respecto al problema de la seguridad, que ha sido central en el debate político colombiano. A su vez, busca interpretar el papel que deben tener entidades como el Congreso de la República en estos procesos de interacción. Para el autor:

> Debe reconocerse que hoy en día la producción de hechos periodísticos y el consumo de información es diferente puesto que las personas se han convertido en productoras de información gracias a las tecnologías portables de Internet, sobretodo, gracias a la posibilidad de intercambiar más fácilmente en ágoras virtuales.
>
> Esto también produce problemas como las noticias falsas (Fake News) y algo que se viene generalizando en territorios ciberdemocráticos: la post verdad, es decir, poner en duda todo lo que circula en la web, ya que la producción se ve afectada por el ingreso de los ciudadanos del común, los cuales, rompen con el paradigma tradicional afirmando que "[…] en la esfera de los medios tradicionales, los periodistas desempeñan un papel central, ya que tienen el monopolio del acceso a la escena pública, son ellos los que permiten que un problema se convierta en un problema público […]" (Macé, 2006, p. 93).
>
> Anteriormente, los periodistas tenían que poner en marcha un dispositivo de selección capaz de decir cuáles eran las informaciones que se publicarían, sin embargo, hoy en día, la realidad ha cambiado completamente y los periodistas han empezado a buscar otros temas más ligados al infoentretenimiento, lo que lleva a que los temas no se guarden en el imaginario, debido a los problemas sociales, técnicos y económicos como los rank-page y otras políticas de algoritmos, los cuales son desconocidos por el gobierno. "El problema del gobierno y del Congreso no es desconectarse de las personas, sino todo lo contrario, evitar la presión permanente de los grupos de presión que deberían reforzarse con las técnicas digitales. La ciberdemocracia conduciría a la hiperdemocracia […]" (Flichy, 2001, p.197).

Uno de los elementos centrales que permite la medición de la calidad de la democracia, es la capacidad de acceso que tienen grupos tradicionalmente excluidos para acceder a cargos de poder. Específicamente, el concepto de equidad de género y la paridad en la representación de cargos públicos ha sido estratégico para desarrollar políticas públicas de acceso para las

mujeres.

Sin embargo, son pocos los estudios que abordan estas temáticas de forma empírica, para comprender cómo ha sido la evolución a través del tiempo del acceso de las mujeres a estos cargos, y mucho menos en entornos locales.

Este es el propósito de los investigadores Carlos Fernando Gómez García y Germán Alfonso López Daza, vinculados al Grupo de investigación "Nuevas Visiones del Derecho", de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Surcolombiana; en su trabajo **"La Representación Política de la mujer en Colombia. un estudio del departamento del Huila durante los últimos 60 años"**, el cual no solamente analiza cómo ha sido el acceso de las mujeres a los cargos públicos, sino que, además, realiza un balance de la gestión de las actuales mandatarias locales en los diferentes municipios del Huila. Para los autores:

> Pese a que esta ley tiene un carácter administrativo y no electoral, la misma actúa a forma de precedente para que la participación política de la mujer se incremente, aunque la esfera política sigue siendo en gran medida una ganancia para los hombres. Lo que daría un elemento coercitivo que obligue a que las mujeres tengan una mayor participación política sería la creación de políticas públicas.
>
> Según un informe elaborado por la Procuraduría General de la Nación en 2008, de las 1.174 instituciones estatales, tan sólo 137 cumplían a cabalidad con la normativa. Para el Legislativo, incluso, ni siquiera se han podido implementar las conocidas cuotas. De aquí que, en las elecciones pasadas al Congreso, de los 2.335 candidatos que aspiraban a una curul, sólo 551 fueran mujeres.
>
> [...] A pesar de que las mujeres en el Huila han tenido una considerable participación, aún hace falta tener un protagonismo más amplio y significativo, ya que, el número de alcaldesas ha sido mínimo y sólo se ha registrado una gobernadora; la mujer tiene la labor de seguir ganando participación y confianza en el ámbito político por medio del voto y, así, velar por los intereses de las comunidades, además de seguir en la lucha por la igualdad y equidad de género, donde las mujeres han sufrido notable discriminación y/o violencia de género, producto esto del constructo social colombiano.

El siguiente capítulo denominado "**Cumpliendo deberes todos contribuimos para construir una cultura de Transparencia en Colombia"** de los docentes Lucía Álvarez Álvarez y Albeiro Marrugo Padilla de la Universidad de Cartagena, aborda la problemática de la cultura ciudadana y su relación directa con los estudios sobre corrupción y transparencia en Colombia. Los autores, defienden que solamente a través de un cambio en la mentalidad y el comportamiento de los ciudadanos se puede lograr un impacto real en las prácticas públicas, para controlar el fenómeno de corrupción. Para los autores:

> El proyecto Buscando ciudadanos dispuestos a firmar un pacto por la transparencia, liderado por el grupo Multidisciplinario El Buen Ciudadano de la Universidad de Cartagena, estructurado como

> ejercicio de aproximación a la participación ciudadana para despertar sensibilidad y recuperar la confianza, fue extendido mediante invitación virtual a todos los colombianos. Inició en septiembre de 2014 y como ejercicio académico e investigativo, finalizó en diciembre de 2016, generando múltiples reflexiones sobre la necesidad de fortalecer iniciativas de trabajo colectivo e incluyentes.
>
> Reconociendo la importancia y corresponsabilidad de la sociedad civil por ser mayor parte de la población, así como el reconocimiento de un doble riesgo, que la legislación sólo represente ser un papel sin cumplir su papel, y que las reflexiones y propuestas producidas en los escenarios académicos desde el proceso investigativo, tampoco encuentren voluntad política para su conversión en acciones y programas implementados, cuya evaluación anual, muestre la tendencia y el direccionamiento hacia la resolución de problemas existentes.
>
> El proyecto de búsqueda de ciudadanos dispuestos a firmar un pacto por la transparencia, no incluyó el término corrupción por su carácter negativo, contrastado con lo positivo del término trasparencia; esto se fundamentó en la hipótesis: los individuos son transparentes, cuando son coherentes en su pensar, decir y actuar, estableciendo una relación lineal entre su discurso y su práctica, mientras la transformación de la sociedad, se logra a partir de la transformación de cada uno de los individuos que la integran.
>
> A partir de la hipótesis, el objetivo del proyecto fue buscar ciudadanos dispuestos a firmar con ellos mismos, un pacto por la transparencia, de tal forma que, en un marco de libertad, autocontrol y autonomía individual, cada uno pudiera definir su propia frecuencia para entregar a sí mismo, un informe de Rendición de cuentas, sobre sus propias actuaciones según los distintos roles que como ser humano desempeña, desde el ámbito personal, familiar, laboral y ciudadano.

Finalmente, y con base en las últimas elecciones presidenciales, los investigadores Héctor Renán Soto y Manuel Alejandro Torres, vinculados a la Universidad la Gran Colombia; y Fernando Giraldo García vinculado a la Universidad del Norte, analizan el comportamiento y la evolución de los votantes de los estratos 1 y 2 de Bogotá en su trabajo **"Lo que el viento trae. La votación de los Estratos 1 y 2 en Bogotá en la elección presidencial de 2018"**

En este trabajo, los autores defienden la hipótesis sobre el cambio en la cultura política de los votantes, al observar que el comportamiento electoral de los ciudadanos menos favorecidos en el caso de Bogotá muestra un aumento de la independencia de éstos a estructuras políticas tradicionales; lo que, para los autores, puede implicar cambios a mediano plazo en el comportamiento votante del resto del país. De acuerdo a su estudio:

> Dado que las elecciones cumplen unas funciones de representación, participación, legitimidad, transparencia y rendimiento; si la opinión expresada por medio del voto en estas elecciones se mantiene en el proceso electoral, configurándose en una nueva tendencia política, entonces las políticas y acciones dirigidas a garantizar su efectividad y legitimidad deben orientarse a evitar una ruptura y desagregación política como consecuencia de la discriminación social. Esto no es la sola responsabilidad de un candidato, o de dirigentes, es ante todo

un asunto clave del sistema social y político.

Los ciudadanos con frecuencia no diferencian entre el modelo político y los modelos sociales (económicos, culturales, religiosos o educativos), y por ello aspiran que el primero atienda las demandas que se presentan en los modelos sociales.

La participación electoral se circunscribe al modelo político, aunque puede que así no sea percibido explícitamente por los ciudadanos, pues el voto en blanco y los votos no marcados parecen reflejarlo de esa manera.

De alguna forma los nuevos cleavages políticos, evidenciados en estas elecciones, y expresados en el respaldo a los candidatos presidenciales, tanto en la primera como en la segunda vuelta, se alimentan en demandas por mayor equidad y justicia social.

La alta participación (formal e informal) debe ir acompañada de un desarrollo institucional alto, so pena de caer en decadencia política (Huntington, 1996, p.20). De allí que las instituciones políticas públicas y no públicas, como los partidos políticos, deben direccionar sus acciones y programas para reducir las tensiones sociales.

Los debates sobre la democracia y el diseño institucional son vitales para el fortalecimiento de los sistemas políticos. En este volumen de la serie, se espera brindar a los legisladores un material que sirva de base a sus reflexiones y a la elaboración de sus proyectos, así como la disponibilidad de materiales novedosos para sus funciones.

El Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos está convencido que el proceso de cualificación de la producción legislativa en Colombia pasa necesariamente por la alianza institucional entre centros de pensamiento, universidades y el Congreso. En ese sentido, esta pequeña muestra de trabajos es un paso más en la consecución de este objetivo.

DISEÑO INSTITUCIONAL Y SEPARACIÓN DE PODERES EN COLOMBIA

Una breve historia legislativa del derecho administrativo y de la administración pública colombiana. el influjo de la Constitución de 1991

Una breve historia legislativa del derecho administrativo y de la administración pública colombiana. el influjo de la Constitución de 1991[5]

Adrian Zeballosf-Cuathin [6]
Lucila Reyes Sarmiento[7]

Resumen

Este trabajo busca responder a la pregunta ¿cuál ha sido la evolución histórica del derecho administrativo y de la administración pública en Colombia, en principio desde la colonia, pasando por la República y terminando en el contexto de la Constitución de 1991? La construcción e la respuesta a esta pregunta busca una comprenisón integral del contenido y alcance del derecho administrativo, buscando un análisis desde sus componentes históricos, sociológicos, conceptuales y jurídicos, si se quiere lograr una comprensión integral de su contenido y alcance.
La finalidad de este trabajo es realizar un recorrido por la la evolución histórica del derecho administrativo y de la administración pública en Colombia, desde la etapa colonial hasta nuestros días.
El trabajo se encuentra dividido en tres grandes apartados. En una primera parte, se presentan los antecedentes del derecho administrativo y de la administración pública. Seguidamente, se explica la evolución legislativa a partir de la Constitución de 1991. Finalmente, en la tercera parte, se aborda el contenido procesal, cuya finalidad principal es facilitar la efectividad de los derechos.

Palabras clave

Derecho Administrativo, Constitución política de 1991, Administración pública, Historia del derecho administrativo, Colombia.

---

[5] Este trabajo hace parte del proyecto de investigación "Historia reciente de la legislación colombiana", en el marco de la Convocatoria "Julio César García Valencia, para el fomento de la investigación con pertinencia social". Dentro del Grupo de Investigación "Derecho Constitucional, Reforma a la Administración de Justicia y Bloque de Constitucionalidad" de la Facultad de Derecho de la Universidad La Gran Colombia.

[6] Psicólogo y abogado, magíster en Derecho y candidato a doctor del Doctorado en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Docente de la misma Universidad; docente de la especialización en contratación estatal y de la maestría en derecho administrativo de la la Universidad La Gran Colombia. aazeballosfc@unal.edu.co, adrian.zeballosf@ugc.edu.co.

[7] Abogada de la Universidad Nacional de Colombia, con Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia, Doctora en Investigación Transdisciplinar en Educación para el Desarrollo Humano y Sostenible de la Universidad de Valladolid. Conocimientos y experiencia en el área del Derecho público, en especial en Derecho Ambiental y en Relaciones Internacionales como docente, investigadora y consultora.

Introducción

El Derecho Administrativo, entendido como el derecho propio de la Administración Pública, puede verse como un conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas entre los particulares o Administrados y la Administración Pública del Estado, o entre personas jurídicas de derecho público, o entre administraciones públicas del Estado (nacional, distrital, departamental o municipal).

Debido a su importancia, amerita analizarse teniendo en cuenta la nueva realidad jurídica, sobre todo, la constitucional y el fenómeno de la constitucionalización del derecho, fenómeno que exige un cambio profundo en la forma de enseñar el derecho, así como en la forma de interpretarlo y aplicarlo.

No puede ser de otra manera, pues el derecho administrativo es, en este nuevo campo, la concreción real y material de la Constitución contemporánea. En otras palabras, mientras la Constitución establece y dice qué es el Estado, el derecho administrativo dice qué hace y cómo lo hace. En esta dimensión, el derecho administrativo se perfila como el derecho que viabiliza la administración del Estado en función de concretar los fines esenciales de éste, que, en últimas, tiene que ver con la materialización de los derechos de los administrados y de la administración (Art. 2, Constitución de 991) (República de Colombia, 1991/2018).

Teniendo en cuenta la importancia del derecho administrativo en nuestra realidad jurídica, se puede plantear la siguiente pregunta: ¿cuál ha sido la evolución histórica del derecho administrativo y de la administración pública en Colombia, en principio desde la colonia, pasando por la República y terminando en el contexto de la Constitución de 1991? La respuesta a esta pregunta requiere entonces de un análisis desde sus componentes históricos, sociológicos, conceptuales y jurídicos, si se quiere lograr una comprensión integral de su contenido y alcance.

A partir de la pregunta planteada, se procede a presentar el objetivo del presente trabajo: Describir la evolución histórica del derecho administrativo y de la administración pública en Colombia, desde la etapa colonial hasta nuestros días.

En este propósito, en primer lugar, se presentarán los antecedentes del derecho administrativo y de la administración pública. En segundo lugar, de manera general, se explicitará la evolución legislativa a partir de la Constitución de 1991. Finalmente, y como complemento de lo anterior, se abordará el contenido procesal, cuya finalidad principal es facilitar la

efectividad de los derechos.

Los antecedentes del Derecho Administrativo y de la Administración Pública

Conocer los antecedentes del derecho administrativo implica iniciar un recorrido temporal que inicia en la monarquía, específicamente, en la monarquía francesa, temporalidad que nos permite entender el surgimiento del derecho administrativo como un proceso ligado inevitablemente a la evolución de la institucionalidad (Parejo, 2012).

La monarquía ya utilizaba ciertos tribunales que se encargarían de asuntos de carácter contencioso, como por ejemplo la Cámara de Cuentas, la Corte de Monedas, el Consejo de Rey, entre otras. Cada organismo tenía facultades y competencias definidas, que, en principio, eran consultivas y de consejería; sin embargo, es difícil sostener que en esta etapa existía un derecho administrativo tal y como se lo conoce actualmente.

A finales del siglo XVIII comienza la etapa de la República. La primera Constitución de Francia, la Constitución de 1791, establecía expresamente que el poder judicial no puede intervenir en la actividad de la administración, dejando de esa manera a la administración pública sin ninguna clase de control; situación que se trató de remediar, de algún modo, con el establecimiento de la figura de la administración-juez, figura que permitía reprochar las decisiones de las autoridades para que ellas las reconsideraran.

Ocho años más tarde, la Constitución francesa de 1799 creó el Consejo de Estado, teniendo como referencia el Consejo del Rey. La Carta adjudica dos funciones principales al Consejo de Estado: i) redactar proyectos de ley y reglamentaciones y ii) resolver controversias administrativas.

No obstante, con el reconocimiento de estas funciones, la justicia era una justicia que la doctrina la conoce como "justicia retenida", es decir, que el Consejo de Estado no tenía independencia ni autonomía frente al ejecutivo, por tanto, era éste quien adoptaba la última decisión.

En el siglo XIX se producen unos avances importes en materia administrativa. En 1806 se creó, dentro del Consejo de Estado, una comisión contenciosa especial que, aunque no tenía una autonomía formal si tenía poder de decisión material; en 1872, se instaura el sistema de justicia delegada, es decir, las decisiones del Consejo de Estado son autónomas del ejecutivo y se adoptan en nombre del pueblo; en 1873, el Tribunal de

Conflictos Francés, en el famoso fallo Blanco determina la responsabilidad del Estado, así como la necesidad de una regulación especial para las controversias administrativas. Finalmente, en 1889 el Consejo de Estado francés profiere el fallo Cadot, en el que reitera las facultades contenciosas respecto a controversias con el Estado.

En el siglo XX el derecho administrativo se define por categorías específicas o por el objeto de interés. La primera categoría define el derecho administrativo por el concepto de "poder público", que traducen en actos de gestión o autoridad. Los primeros, equiparan al Estado con los particulares; los segundos, reafirman la potestad imperiosa del Estado.

Posteriormente, el derecho administrativo se define por el concepto de servicio público y la satisfacción de necesidades generales. El Estado debe procurar la prestación de los servicios públicos de manera eficiente y de calidad, y para ello debe realizar una intervención en todos los niveles.

En un tercer momento se define por la categoría intervencionismo de Estado, como efecto de la Segunda Guerra Mundial; en este supuesto el Estado interviene directamente en la realidad social con el fin de remediar sus deficiencias. Finalmente, el derecho administrativo es definido en el marco de la constitucionalización del derecho: el derecho administrativo, la administración misma y la realidad se ven permeados y colonizados por la Constitución.

En Colombia, la evolución del derecho administrativo coincide con la evolución de la jurisdicción Contencioso Administrativa[8]. El Consejo de Estado fue creado por Bolívar en el año de 1.817 como consejo consultor y asesor, y se ratifica en 1821 (Consejo de Gobierno), 1828, 1830 (Consejo de Estado), 1832 (Consejo de Estado y de Gobierno) y en 1843 (Consejo de Gobierno). Hasta aquí, dicha corporación no tenía funciones jurisdiccionales, sólo tenía funciones de asesoría, consultoría y consejería. En 1853 desaparecen ambas.

Reaparece el Consejo de Estado en la Constitución de 1886 con dos funciones principales: i) cuerpo consultivo y ii) Tribunal Superior de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (JCA). En el Acto Legislativo 10 de 1905 se suprime el Consejo de Estado sin que hubiera ejercido en la práctica la función jurisdiccional. Cinco años más tarde, en el Acto Legislativo 03

[8] Incluso, según Malagón, los antecedentes del derecho administrativo se encuentran en el derecho indiano. Malagón, M. (2007). *La acción pública de inconstitucionalidad en la Colombia del siglo XIX a través de una ley sobre el Colegio Mayor del Rosario*. Bogotá. Estudios socio-jurídicos, pp. 40-59.

de 1910 se ordena organizar la Jurisdicción Contencioso Administrativa; este mandato se desarrolla mediante Ley 130 de 1913, derogada a su vez por la Ley 167 de 1941.

Derivado de las controversias entre la Jurisdicción Ordinaria y la Jurisdicción recién creada, en la reforma de 1945 se crea Tribunal de Conflictos (Decreto 528 de 1964), norma que, a pesar de su buena intención, no funcionó en la práctica. Más adelante, el Decreto 01 de 1984 derogó la Ley 167 de 1941, norma que permaneció hasta la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011. No hay que olvidar también la Ley 80 de 1993, conocida como el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública[9].

Evolución, materia y fisonomía del derecho administrativo y de la administración pública contemporánea

Ya se dijo que la finalidad del derecho administrativo es hacer materialmente posibles los fines esenciales del Estado y, en ese cometido, hacer que los derechos tengan vigencia sociológica. Sin embargo, en la realización de los derechos, el derecho administrativo adquiere ciertos retos, que tienen que ver con la imposición de límites al poder del Estado para garantizar los derechos de los administrados.

En esta línea, el objeto del derecho administrativo es la función o actividad administrativa, que en últimas conforma institucionalmente la Administración Pública. Entre las características de este derecho se pueden contar, por ejemplo, su pertenencia al derecho público, íntimamente ligado al derecho constitucional y a los derechos humanos; es un derecho propio de la administración pública que se alimenta de un catálogo axiológico fuerte y extenso.

Además, el derecho administrativo, como ningún otro derecho, sienta las bases para ordenar, organizar y regular la actividad del Estado en función de la realización de la dignidad humana.

Los fundamentos que le dan piso al derecho de la administración son también parámetros de interpretación. Entre estos fundamentos pueden contarse, entre otros, los siguientes: el bloque de constitucionalidad, los principios generales del derecho, la ley, la jurisprudencia de las altas cortes, la doctrina,

[9] Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Reglamentada por el Decreto Nacional 734 de 2012, Modificada por la Ley 1150 de 2007, Reglamentada parcialmente por los Decretos Nacionales 679 de 1994, 626 de 2001, 2170 de 2002, 3629 y 3740 de 2004, 959, 2434 y 4375 de 2006; 2474 de 2008 y 2473 de 2010.

la equidad, decretos, ordenanzas, acuerdos y actos administrativos. La actividad de la administración debe sustentarse y justificarse en los citados elementos jurídicos para gozar de validez. A esto se le denomina específicamente la validación de las normas por sus normas superiores.

Es de resaltar los principios, por cuanto son prescripciones jurídicas que le dan sentido a las normas de derecho administrativo y pueden aplicarse directamente por su campo de interpretación restringido. Los principios propios del derecho administrativo, y que rigen la administración pública, se consagran en el artículo 209 de la Constitución: "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones".

Principios que se complementan con los principios propios del derecho administrativo consagrados en la Ley 270 de 1996. En esta Ley, el Congreso de la República:

> Considerando que la justicia es un valor superior consagrado en la Constitución Política que debe guiar la acción del Estado y está llamada a garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, dentro del marco del Estado Social y Democrático de Derecho, y a lograr la convivencia pacífica entre los colombianos, y que dada la trascendencia de su misión debe generar responsabilidad de quienes están encargados de ejercerla.

En seguida, establece unos principios que deben guiar la actividad de las autoridades: administración y acceso a la justicia, derecho de defensa, autonomía e independencia de la Rama Judicial, gratuidad, eficiencia y respeto de los derechos.

Desde el punto de vista orgánico, en el literal b del artículo 11 de la ley en mención se organiza la Jurisdicción de lo contencioso administrativo de la siguiente manera:

b) De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

1. Consejo de Estado

2. Tribunales Administrativos

3. Juzgados Administrativos

En el capítulo III se determinan los órganos de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y sus funciones. Iniciando con la integración y composición del Consejo de Estado (art. 34);

continuando con la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (art. 36) y de la Sala de Consulta y Servicio Civil (art. 34); Tribunales Administrativos y salas (arts. 40-41); y de los Juzgados Administrativos (art. 42). Igualmente, se fijan las funciones de la Sala Plena (art. 35); de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (art. 37); de la Sala de Consulta y Servicio Civil (art. 38); de la Sala plena de los Tribunales (art. 41); y, de forma general, de los Juzgados Administrativos (art.42).

A su turno, la Ley 446 de 1998 establece en el Titulo III la Eficiencia en materia administrativa. Dentro de este Título, el Capítulo "De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo", en el artículo 30, establecía el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, diciendo:

> Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las Entidades Públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los Juzgados Administrativos de conformidad con la Constitución y la ley. Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno.
>
> La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley.
>
> Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional[10].

Más adelante, la Ley 446 de 1998 hace referencia a dos "Acciones" que se pueden interponer ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo[11]

En cuanto a la competencia, la mencionada ley le otorga competencia a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para desarrollar ciertas funciones (art. 33). Con el mismo alcance, le otorga competencia en única instancia y en segunda instancia al Consejo de Estado (art.36 y 37); a los tribunales administrativos en única instancia, primera y segunda instancia (art. 39, 40, y 41); y adiciona al Código Contencioso Administrativo la competencia de los jueces administrativos (art. 42). También, la determinación de competencias (art. 43), caducidad de las acciones (art. 44),

[10] Artículo derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011.
[11] Disposiciones derogadas por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011.

inadmisión y rechazo de la demanda (art. 45), contestación (art. 46), intervención de terceros (art. 48), representación de las personas de derecho público (art. 49), impedimentos y recusaciones (arts. 50, 51 y 52), impedimentos y recusaciones de los Agentes del Ministerio Público ante esta jurisdicción (art. 53), oportunidad y trámite (art. 54), condena en costas y en abstracto (arts. 55 y 56), recursos ordinarios (reposición, apelación, queja, súplica), consulta y recursos extraordinarios (revisión, unificación de jurisprudencia) (art. 57), y la facultad del Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos en el reparto de los procesos (art. 61) [12].

Otra fuente legislativa importante en la evolución histórica del derecho administrativo y de la administración pública es la Ley 489 de 1998, ley que tiene por objeto la regulación del ejercicio de la función administrativa, la determinación de la estructura y la definición de los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública. La aplicación abarca, de conformidad con el artículo 2,

> […] todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas.
> Parágrafo. Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política.

En el artículo 3 del capítulo II (Congreso de la República, 1998), sobre principios y finalidades de la función administrativa, se indican los principios que rigen la función administrativa:

> […] en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

En lo que tiene relación con las finalidades, el artículo 4 señala que la función administrativa:

---

[12] Cabe precisar que todas estas disposiciones fueron derogadas por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011.

> [...] busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política". Así, los "organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.

En seguida, la ley señala los principios propios de la función administrativa que los organismos y entidades administrativas deben observar en el desarrollo de su actividad. Estos principios son: coordinación, descentralización administrativa, desconcentración administrativa y delegación.

En consonancia con esos principios, la ley 489 de 1998 crea el Sistema de Desarrollo Administrativo, definido como aquel:

> conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional (Congreso de la República, 1998, arts. 16 -23).

En el mismo sentido, crea también "incentivos a la gestión pública": Banco de éxitos (art. 23), Premio nacional de alta gerencia (art. 25) y Estímulos a los servidores públicos (art. 26). En el Capítulo VI, se crea también el Sistema Nacional de Control Interno, "conformado por el conjunto de instituciones, instancias de participación, políticas, normas, procedimientos, recursos, planes, programas, proyectos, metodologías, sistemas de información, y tecnología aplicable, inspirado en los principios constitucionales de la función administrativa cuyo sustento fundamental es el servidor público" (Congreso de la República, 1998, art. 27).

El Sistema Nacional de Control Interno tiene por objeto "integrar en forma armónica, dinámica, efectiva, flexible y suficiente, el funcionamiento del control interno de las instituciones públicas, para que, mediante la aplicación de instrumentos idóneos de gerencia, fortalezcan el cumplimiento cabal y oportuno de las funciones del Estado" (Congreso de la República, 1998, art. 28).

En el Capítulo VII se crea la Escuela de Alto Gobierno,

> [...] como un programa permanente y sistemático, la Escuela de Alto Gobierno, cuyo objeto es impartir la inducción y prestar apoyo a la alta gerencia de la Administración Pública en el orden nacional.
> La Escuela de Alto Gobierno, mediante la utilización de tecnologías de punta, contribuirá a garantizar la unidad de

> propósitos de la Administración, el desarrollo de la alta gerencia pública y el intercambio de experiencias en materia administrativa.
> El programa Escuela de Alto Gobierno será desarrollado por la Escuela Superior de Administración Pública en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, conforme a la reglamentación que adopte el Gobierno Nacional (Congreso de la República, 1998, art. 30).

Enseguida, en el Capítulo VIII se establece la necesidad de una "Democratización y control social de la administración pública", con el fin de que el desarrollo de la gestión de las entidades y organismos de la Administración Pública sea acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública (arts. 32-35).

En el Capítulo IX, se crea el Sistema General de Información Administrativa del Sector Público, que servirá de soporte al cumplimiento de su misión, objetivos y funciones, darán cuenta del desempeño institucional y facilitarán la evaluación de la gestión pública a su interior, así como, a la ciudadanía en general.

El Capítulo X, referido a la estructura y organización de la Administración Pública, fija, en primer lugar, la integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional (art. 38), en seguida se refiere a la integración de la Administración Pública, la cual está integra por:

> [...] los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado Colombiano (Congreso de la República, 1998, art. 39 - 48).

Para efectos de resumir la Ley bajo análisis, se citará la temática de conformidad con los capítulos. El Capítulo XI aborda la creación, fusión, supresión y reestructuración de organismos y entidades; Presidencia de la República, ministerios, departamentos administrativos y superintendencias en el Capítulo XII; entidades descentralizadas Capítulo XIII; sociedades de economía mixta, Capítulo XIV; control administrativo, Capítulo XV; ejercicio de funciones administrativas por particulares, Capitulo XVI; disposiciones finales, Capítulo XVII.

En orden cronológico, es importante también presentar la Ley

640 de 2001[13], que modifica normas relativas a la conciliación, y, en lo que interesa, relativas a la conciliación en materia administrativa. El parágrafo 3 del artículo 1 establece que, en materia de lo contencioso administrativo, "el trámite conciliatorio, desde la misma presentación de la solicitud deberá hacerse por medio de abogado titulado quien deberá concurrir, en todo caso, a las audiencias en que se lleve a cabo la conciliación" (Congreso de la República, 2001).

Según el artículo 23 de esta ley, las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo[14] sólo podrán ser adelantadas ante los agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción[15].

De esta disposición hacía parte el siguiente enunciado, que fue declarado inexequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-893 del 2001[16]: "y ante los conciliadores de los centros de conciliación autorizados para conciliar en esta materia".

Durante la celebración de la audiencia de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo los interesados podrán aportar las pruebas que estimen pertinentes. Con todo, el conciliador podrá solicitar que se alleguen nuevas pruebas o se complementen las presentadas por las partes, con el fin de establecer los presupuestos de hecho y de derecho para la conformación del acuerdo conciliatorio.

Las pruebas tendrán que aportarse dentro de los veinte (20) días calendario siguientes a su solicitud. Este trámite no dará lugar a la ampliación del término de suspensión de la caducidad de la acción previsto en la ley. Si, agotada la oportunidad para aportar las pruebas según lo previsto en el inciso anterior, la parte requerida no ha aportado las solicitadas, se entenderá que no se logró el acuerdo (Congreso de la República, 2001, art. 25).

Igualmente, en desarrollo de la audiencia de conciliación judicial en asuntos de lo contencioso administrativo, el juez o magistrado de oficio, o a petición del Ministerio Público, podrá decretar las pruebas necesarias para establecer los presupuestos de hecho y de derecho del acuerdo conciliatorio. Las pruebas se practicarán dentro de los treinta (30) días siguientes a la audiencia de conciliación (Congreso de la República, 2001, art. 26).

---

[13] Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.
[14] Reglamentado por el Decreto Nacional 1716 de 2009.
[15] Texto declarado exequible en Sentencia de la Corte Constitucional C-417 del 2002.
[16] Sentencia C-893 del 2001. Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

Las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo se remitirán, a más tardar, dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, al juez o corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable (Congreso de la República, 2001, art. 24).

De su lado, la Ley 909 del 2004[17] aporta, en este trabajo, un objeto necesario para la comprensión de la administración pública contemporánea y, especialmente, de la función o actividad administrativa. El objeto de la ley es la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública. Las autoridades a las que se aplica la Ley son las que están relacionadas en el artículo 3.

De conformidad con la Constitución Política y la Ley, hacen parte de la función pública los siguientes empleos públicos:

a) Empleos públicos de carrera;

b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción;

c) Empleos de período fijo;

d) Empleos temporales.

La función pública se desarrolla teniendo en cuenta los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad, y de forma especial en los principios de mérito, interés general, profesionalización de los recursos humanos, flexibilidad en la organización y gestión de la función pública, capacitación y responsabilidad (Congreso de la República, 2004, art. 2).

Por regla general, los empleos de los organismos y entidades del Estado son de carrera administrativa, con excepción de:

1. Los de elección popular, los de período fijo, conforme a la Constitución Política y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las

[17] Ley 909 del 2004. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 4500 de 2005, Reglamentada por el Decreto Nacional 3905 de 2009, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 4567 de 2011.

comunidades indígenas conforme con su legislación.

2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios: [...]. (Congreso de la República, 2004, art.5).

La administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, está a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil. La Comisión es así, responsable de la garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público. Dicho organismo tiene alcance nacional y tiene un carácter permanente, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. "Con el fin de garantizar la plena vigencia del principio de mérito en el empleo público de carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil actuará de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad" (Congreso de la República, 2004, art. 7).

A partir del artículo 8 y hasta el artículo 13 se establece la organización, composición y funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Además de los órganos citados líneas atrás, existen otros que tienen la dirección y gestión del empleo público y la gerencia pública: el Departamento Administrativo de la Función Pública y las Comisiones de Personal (Congreso de la República, 2004, arts. 14-16). Para complementar la función de estos organismos se crean instrumentos de ordenación del empleo público: i) los planes y plantas de empleos y ii) el sistema General de Información Administrativa.

El empleo público, según el artículo 19 de la Ley 909 del 2004:

> [...] es el núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de esta ley. Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.

Con el fin de fortalecer el empleo público, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), "liderará los estudios y las mesas de concertación para la identificación, caracterización ocupacional y la determinación de los requisitos y procedimientos de acreditación, apoyada en metodologías reconocidas" (Congreso de la República, 2004, parágrafo art. 19).

La Ley 909 del 2004 se preocupa por abordar el ingreso, la

estabilidad, la promoción, el retiro, el encargo, provisión temporal (arts. 23-27). Los concursos o procesos de selección serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través de contratos o convenios interadministrativos, suscritos con universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior acreditadas por ella para tal fin (Congreso de la República, 2004, art. 30).

Los principios que orientan el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa son los siguientes:

a) Mérito. Principio según el cual el ingreso a los cargos de carrera administrativa, el ascenso y la permanencia en los mismos estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos;

b) Libre concurrencia e igualdad en el ingreso. Todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en las convocatorias podrán participar en los concursos sin discriminación de ninguna índole;

c) Publicidad. Se entiende por esta la difusión efectiva de las convocatorias en condiciones que permitan ser conocidas por la totalidad de los candidatos potenciales;

d) Transparencia en la gestión de los procesos de selección y en el escogimiento de los jurados y órganos técnicos encargados de la selección;

e) Especialización de los órganos técnicos encargados de ejecutar los procesos de selección;

f) Garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y llevar a cabo los procedimientos de selección y, en especial, de cada uno de los miembros responsables de ejecutarlos;

g) Confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad y competencias de los aspirantes a acceder a los empleos públicos de carrera;

h) Eficacia en los procesos de selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del empleo;

i) Eficiencia en los procesos de selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que han de rodear al proceso de selección (Congreso de la República, 2004, art. 28).

Y, de forma complementaria, se citan los principios que orientan

la permanencia en el servicio: mérito, cumplimiento, evaluación y promoción de lo público (Congreso de la República, 2004, art. 37).

Finalmente, la Ley 909 del 2044 incorpora las causales de retiro de los empleados públicos. Según el artículo 41 (Congreso de la República, 2004), el retiro del servicio se produce:

a) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento (…);

b) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral (…);

c) Inexequible: Sentencia de la Corte Constitucional C-501 de 2005;

d) Por renuncia regularmente aceptada

e) Retiro por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez[18];

f) Por invalidez absoluta;

g) Por edad de retiro forzoso;

h) Por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario[19];

i) Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo[20];

j) Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 5° de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen;

k) Por orden o decisión judicial;

---

[18] Declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-501 de 2005, en el entendido de que no se pueda dar por terminada la relación laboral sin que se le notifique debidamente su inclusión en la nómina de pensionados correspondiente.

[19] Tener en cuenta para estos efectos la Ley 734 del 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

[20] Literal declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1189 de 2005, en el entendido que para aplicar esta causal, es requisito indispensable que se dé cumplimiento al procedimiento establecido en el inciso primero del artículo 35 del Código Contencioso Administrativo para la expedición de cualquier acto administrativo de carácter particular y concreto, esto es, que se permita al afectado el ejercicio de su derecho de defensa, previa la expedición del acto administrativo que declare el retiro del servicio.

l) Por supresión del empleo;

m) Por muerte;

n) Por las demás que determinen la Constitución Política y las leyes.

Cinco años más tarde, entra en vigencia la Ley 1285 del 2009[21], Ley que reforma la Ley 270 de 1996. El artículo 1 modifica el artículo 4 de la Ley 270 de 1996, consagrando la celeridad y oralidad como principios de la administración de justicia.

> "La administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento". Las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales deberán ser orales con las excepciones que establezca la ley. Ésta, adoptará nuevos estatutos procesales con diligencias orales y por audiencias, en procura de la unificación de los procedimientos judiciales, y tendrá en cuenta los nuevos avances tecnológicos".

Se consagra, de igual modo, el principio de gratuidad en el artículo 2. En el artículo 9 modifica el artículo 34 de la Ley 270 de 1996, referido a la integración y Composición del Consejo de Estado.

El artículo 12 (Congreso de la República, 2009) modifica el numeral 1 del artículo 37 de la Ley 270 de 1996, adicionando el siguiente parágrafo:

> 1. Resolver los conflictos de competencia entre las Secciones del Consejo de Estado.
>
> Parágrafo. Los conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos, entre Secciones de distintos Tribunales Administrativos, entre los Tribunales y Jueces de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pertenecientes a distintos distritos judiciales administrativos y entre Jueces Administrativos de los diferentes distritos judiciales administrativos, serán resueltos por las respectivas Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, de acuerdo con su especialidad. Los conflictos entre juzgados administrativos de un mismo circuito o entre secciones de un mismo Tribunal Administrativo serán decididos por el correspondiente Tribunal en pleno

Otra reforma importante es la que tiene que ver con la Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa[22]. El Artículo 13 (Congreso de la República,

[21] Ley 1285 de enero 22 del 2009. Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.
[22] Reglamentado por el Decreto Nacional 1716 de 2009.

2009) autoriza el ingreso de un nuevo artículo en la Ley 270 de 1996:

> Artículo 42 A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.

En cuanto a las funciones, de manera especial, el artículo 36 de la Ley 270 de 1996, el cual fue adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, le otorga la facultad de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios al Consejo de Estado. Así:

> En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia.

Finalmente, en la evolución legislativa del derecho administrativo y de la administración pública, se encuentra la Ley 1437 del 2011[23], actual Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, ley que tiene como finalidad la protección y garantía de los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares. Esta ley se desarrollará, en lo pertinente, a continuación.

El derecho administrativo como instrumento de la Administración Pública para la defensa y protección de los derechos de los administrados

La Ley 1437 del 2011, como se expresó líneas atrás, tiene como finalidad la protección y garantía de los derechos humanos y fundamentales y la materialización de principios de orden constitucional. De esa forma, las disposiciones de la Ley se aplican a todos los organismos y entidades, sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e

[23] Ley 1437 del 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas (Congreso de la República, 2011, art. 2).

En desarrollo de las actuaciones administrativas, las autoridades observarán los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. Las actuaciones administrativas podrán iniciarse:

1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.
2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.

3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.

4. Por las autoridades, oficiosamente (Congreso de la República, 2011, art. 4).

De conformidad con esta disposición, las actuaciones pueden iniciarse por medio del derecho de petición, reglamentado en la ley estatutaria 1755 del 2015[24]. En efecto, según la citada Ley todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades del Estado y que su derecho sea efectivamente satisfecho (art. 5).

Sin embargo, no sólo reconoce derechos, también establece deberes para los administrados y para la Administración[25]. La relación entre administrados y autoridades, o entre autoridades del Estado, debe seguir un procedimiento común y principal, sin perjuicio del procedimiento especial, procedimiento que debe observar, como es debido, el debido proceso.

Como derivación del derecho fundamental de igualdad ante la ley y de igualdad de trato ante las autoridades (República de Colombia, 1991/2018, art. 13), los administrados deben ser tratados con respeto y dignidad[26]. De esa manera lo señala el artículo 10 de la Ley 1437 del 2011: "Al resolver los asuntos de

[24] Ley 1755 del 2015. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
[25] Cuando las autoridades no dan respuesta tanto a peticiones como a los recursos, la misma ley establece una forma de "remediar" dicha omisión a través de la institución jurídica denominada silencio administrativo (negativo y positivo) (art. 83- 86).
[26] Naranjo, V. (2006). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Temis.

su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos".

Como desarrollo de lo anterior, las autoridades deben, en el marco de su competencia, aplicar las normas de manera uniforme al caso que se le exige, y que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos[27].

Para realizar tal labor, que en últimas es la materialización plena del principio de igualdad, deben tener en cuenta de manera preferente la jurisprudencia constitucional y la jurisprudencia del máximo organismo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En el marco de la competencia de las autoridades del Estado, los administrados pueden reprochar las decisiones de la administración a través de los recursos en sede administrativa, o también llamados por herencia normativa "vía gubernativa".

Estos recursos tienen un antecedente remoto en la figura de la administración-juez, la cual permitía que los inconformes manifestaran su desacuerdo ante la misma administración. En términos generales, esa figura no ha cambiado en su finalidad, los recursos están encaminados a lograr que la autoridad revise su decisión y corrija su error. Estos recursos son: reposición, apelación y queja (art.74).

El primero se presenta ante la misma autoridad que adoptó la decisión para que ella decida nuevamente; el segundo se presenta ante la autoridad que decidió, pero ésta lo remite a su superior para que decida; y, el tercero procede cuando se ha rechazado el recurso de apelación. Sin embargo, estos recursos no son los únicos, también existen otros de carácter especial[28] y otros de carácter extraordinario[29].

La misma finalidad tiene la revocatoria directa. Esta figura procede siempre y cuando no se hayan interpuesto los recursos, no haya caducado la acción que procediere y se configuren las

---

[27] Artículo 102 de la Ley 1437 del 2011. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades. Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

[28] I) El recurso de insistencia del solicitante en caso de reserva consagrado en el artículo 26 de la Ley 1755 del 2015 y ii) El recurso de reconsideración consagrado en el Estatuto Tributario.

[29] I) El recurso extraordinario de revisión y súplica, por ejemplo.

causales de ley. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.

2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.

3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. (art. 93 y sgs).

Estas figuras procesales tienen en el acto administrativo su razón de ser[30], porque es la actividad de la administración en general, y en particular el acto administrativo, el que sustenta, en gran medida, el derecho procesal administrativo.

Por tanto, conocer la teoría general de acto administrativo y de otros fenómenos jurídicos[31], conocer el origen, su clasificación, sus clases, criterios inherentes como la legitimidad – validez - eficacia, la firmeza del acto (art. 87), la presunción de legalidad (art. 88), ejecutoriedad (art. 89), ejecución y renuencia (art. 90), y la pérdida de su capacidad ejecutoria (art. 91), excepción de pérdida de ejecutoriedad (art. 92), es imperioso a la luz del derecho procesal.

Asimismo, es necesario estudiar la forma en que la administración y la jurisdicción ponen en conocimiento de los interesados sus actuaciones y decisiones con el fin de que ejerzan los derechos de defensa y audiencia, como manifestación del debido proceso. El medio por el cual la administración materializa tal obligación, es a través de las citaciones, notificaciones, publicaciones y comunicaciones, entre otras.

Junto al acto administrativo existen otras figuras que impulsan el derecho procesal, es el caso del procedimiento especial de cobro coactivo (arts. 98-101) y extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado (art. 102).

---

[30] Riascos. L. (2013). *El Acto Administrativo*. Bogotá: Ibáñez.

[31] Se está hablando de las omisiones, hechos, operaciones, ocupaciones y las vías de hecho. Todas ellas, dependiendo del alcance y la afectación, darían lugar a la adjudicación de responsabilidad al Estado. La pretensión última en este escenario es la eficacia de los derechos de los administrados que han sufrido un daño antijurídico por la actividad de los agentes del Estado (Art. 90, Constitución 1991).

La ley 1437 del 2011 dedica un espacio amplio para describir la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la elección de sus miembros, así como la competencia[32], funciones, recusaciones, impedimentos etc. (arts. 106-134).

En seguida establece los medios de control, mecanismos procesales que, sin entrar a distinguir detalladamente, tienen una finalidad específica, ya sea la defensa de los derechos individuales y colectivos de forma particular o la defensa de la Constitución y el principio de legalidad en abstracto.

En ese escenario, en primer lugar, establece el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, mediante el cual los ciudadanos podrán solicitar que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución. "También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional" (art. 135).

En seguida consagra el medio de control inmediato de legalidad (art. 136); nulidad (art. 137); nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138); nulidad electoral (art. 139); reparación directa (art. 140); controversias contractuales (art. 141); repetición (art. 142); pérdida de investidura (art. 143); protección de los derechos e intereses colectivos (art. 144); reparación de los perjuicios causados a un grupo (art. 145); cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos (art. 146); nulidad de las cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción (art. 147) y control por vía de excepción (art. 148).

A partir del artículo 159 la Ley 1437 del 2011 aborda la demanda y el proceso administrativo. En virtud de ello, desarrolla la capacidad y representación; derecho de postulación; requisitos previos para demandar; contenido de la demanda; pretensiones; oportunidad para presentar la demanda; acumulación de pretensiones; anexos de la demanda; falta de jurisdicción y competencia; rechazo de la demanda; inadmisión de la demanda, admisión de la demanda; traslado; reforma; retiro, contestación; allanamiento a la demanda y transacción; reconvención; desistimiento tácito (arts. 159-178).

[32] En cuanto a la distribución de la competencia ver los artículos 149 a 153 de la Ley 1437 del 2011.

Igualmente, se fijan las etapas del proceso y competencias para su instrucción (arts. 179-206); nulidades e incidentes (arts. 207-210); pruebas (arts. 211-222); intervención de terceros (arts. 223-228); medidas cautelares (arts. 229-241); recursos ordinarios (arts. 242-247); recurso extraordinario de revisión (arts. 248-255); recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia (arts. 256-268); extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado (arts. 269-271); mecanismo eventual de revisión en las acciones populares y de grupo (arts. 272-274); anulación electoral y demanda (arts. 276-296); proceso ejecutivo (arts. 297-299); el Ministerio Público (arts. 300-303) y plan especial de descongestión, régimen de transición, vigencia y derogatorias (arts. 304-309).

De forma subsidiaria, en los aspectos no contemplados en la Ley 1437 del 2011 se apelará, en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, al Código General del Proceso -Ley 1564 del 2012[33]-.

Y, más aún, es necesario abordar el derecho administrativo, desde las fuentes sustantivas y procesales, teniendo en cuenta el catálogo axiológico y dogmático establecido en la Constitución de 1991 si se quiere entender el verdadero alcance del derecho administrativo y de la administración pública.

Conclusiones

Conocer los antecedentes del derecho administrativo es importante en la medida que permite comprender su evolución, así como la institucionalidad que lo dinamiza. A nivel general, se realizó una aproximación histórica del derecho administrativo, teniendo como foco de análisis, sobre todo, el derecho francés.

Posteriormente, el estudio se traslada al derecho colombiano, notando una cierta similitud con aquel derecho en relación con su origen. En conclusión, el derecho administrativo colombiano y la administración pública se originan y evolucionan conforme evoluciona la institucionalidad administrativa.

Seguidamente, el interés pasó al contenido mismo de ese derecho. Un catálogo sustantivo y dogmático se muestra como una oportunidad para la defensa y garantía de los derechos de los administrados.

El reconocimiento de derechos, garantías, deberes y obligaciones se da en un transcurrir constante y continuo, debido al

[33] Ley 1564 del 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

dinamismo que ha tenido el derecho administrativo en el ordenamiento jurídico colombiano. De igual manera, el establecimiento de una institucionalidad administrativa, que evoluciona recíprocamente con el derecho promueve, aunque no de forma perfecta, es la solución de controversias propias de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Todo ese catálogo axiológico que fundamenta la actividad del Estado, así como el reconocimiento de los derechos y garantías, tendría solamente un sentido formal y simbólico si no fuera por el establecimiento de dichos mecanismos procesales que tienen, como fin último, llevar el texto a la realidad. En esa dimensión, la legislación administrativa también ha creado procedimientos, recursos, medios de control y otras figuras jurídicas para la garantía de los derechos y el cumplimiento de los fines del Estado.

Con esa intención, toda la institucionalidad, con apoyo de las instituciones procesales analizadas, permite satisfacer la necesidad de protección tanto del orden jurídico como de los derechos en particular.

Referencias bibliográficas

Gaitán, O. (2010). La constitucionalización del procedimiento administrativo. Bogotá, Colombia: Leyer.

Malagón, M. (2007). La acción pública de inconstitucionalidad en la Colombia del siglo XIX a través de una ley sobre el Colegio Mayor del Rosario. Estudios socio-jurídicos, pp. 40-59. Bogotá.

Naranjo, V. (2006). Teoría constitucional e instituciones políticas. Bogotá, Colombia: Temis.

Parejo, A. (2012). Lecciones de Derecho Administrativo. Madrid, España: Tirant.

República de Colombia. (1991/2018). Constitución Política de Colombia.

República de Colombia. Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-417 de 2002.

República de Colombia. Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-893 del 2001.

República de Colombia. Corte Constitucional. (2005). Sentencia C-501 de 2005.

República de Colombia. Corte Constitucional. (2005). Sentencia C-1189 de 2005.

República de Colombia. Asamblea Constituyente y Legislativa de Colombia. (1905). Acto Legislativo 10 de 1905. Reformatorio de la Constitución, por el cual se deroga el Título XIII de la misma

República de Colombia. Asamblea Nacional de Colombia. (1910). Acto Legislativo 3 de 1910. Reformatorio de la Constitución.

República de Colombia. Congreso de la República. (1941). Ley 167 de 1941. Sobre organización de la jurisdicción Contencioso-administrativa.

República de Colombia. Congreso de la República. (1913). Ley 130 de 1913. Sobre la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

República de Colombia. Congreso de la República. (1993). Ley 80 de 1993. "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

República de Colombia. Congreso de la República. (1996). Ley Estatutaria 270 de 1996. Estatutaria de la Administración de Justicia

República de Colombia. Congreso de la República. (1998). Ley 446 de 1998. "Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia".

República de Colombia. Congreso de la República. (1998). Ley 489 de 1998. "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

República de Colombia. Congreso de la República. (2001). Ley 640 de 2001. "Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones".

República de Colombia. Congreso de la República. (2002). Ley 734 de 2002. "Por la cual se expide el Código Disciplinario Único".

República de Colombia. Congreso de la República. (2004). Ley 909 de 2004. “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”.

República de Colombia. Congreso de la República. (2009). Ley 1285 de 2009. “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”.

República de Colombia. Congreso de la República. (2011). Ley 1437 de 2011. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

República de Colombia. Congreso de la República. (2012). Ley 1564 de 2012. “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

República de Colombia. Congreso de la República. (2015). Ley 1755 de 2015. “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

República de Colombia. Presidencia de la República. (1964). Decreto 528 de 1964. “Por el cual se dictan normas sobre organización judicial y competencia, se desarrolla el artículo 217 de la Constitución, y se adoptan otras disposiciones”.

República de Colombia. Presidencia de la República. (1964). Decreto 01 de 1984. “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”.

República de Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1716 de 2009. “Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001”.

Riascos, L. (2013). El Acto Administrativo. Bogotá, Colombia: Ibáñez.

La necesaria independencia del poder legislativo y el poder judicial en la reforma de la justicia

La necesaria independencia del Poder Legislativo y el Poder Judicial en la Reforma de la Justicia

Raquel Ceballos Molano PhD [34]
Jorge Enrique Arias Calderón PhD [35]

Resumen

La situación problemática en que se encuentra inmersa la justicia, además de otras situaciones vinculadas como la política partidista, el fuerte clientelismo, altos niveles de corrupción y desprestigio, nos lleva a plantear una línea de discusión sobre los fundamentos filosóficos y jurídicos de la independencia de la rama judicial frente a los otros poderes del Estado: el ejecutivo y el legislativo.
El trabajo propende por una verdadera separación de los poderes públicos (Constitución Política Art.113), sin injerencia del ejecutivo y el legislativo, que han politizado la rama judicial, a través de la dependencia nominal y presupuestaria.
Se deslindan los presupuestos para una reforma constitucional y una legislativa, concluyendo que no se debe abrir la puerta a una Constituyente para reformar y corregir las falencias del servicio público que presta la administración de justicia, sino proveer a un replanteamiento estructural en los mecanismos de ingreso y permanencia en la judicatura por méritos; mejorar la gestión de los despachos judiciales, pues administrar justicia es un servicio público principalísimo en una sociedad democrática, demandante de garantías dados sus derechos ciudadanos.

Palabras clave

Independencia judicial, Independencia legislativa, Reforma a la Justicia, presupuesto nacional, Separación de poderes, Colombia.

---

[34] Doctora en Derecho General Universidad Carlos III de Madrid. Especializada en Negociación y contratación Internacional de la Universidad del Valle. Profesora de carrera Facultad C. de la Administración, Universidad del Valle -Cali. Miembro Grupo de Investigación "Derecho, Sociedad y Estado", categoría B Colciencias, de la Universidad del Valle." Coordinadora de la línea de "Legislación y Políticas Públicas" Presidenta del Instituto de Responsabilidad Civil y del Estado de Cali.

[35] Abogado, Doctor en Derecho Constitucional Universidad Complutense de Madrid. Especialista en Instituciones Jurídico Políticas y Derecho Público de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor asociado e investigador de la Universidad del Valle en la Facultad de Ciencias de la Administración. Director de los posgrados en Administración Púbica y Director Grupo de Investigación "Derecho, sociedad y Estado" de la Universidad del Valle, categoría B de Colciencias.

Introducción

"El ejercicio del poder judicial debe ser independiente del ejercicio del poder político"; "(…) no hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo." (Montesquieu, "El Espíritu de las Leyes").

Nos proponemos plantear un análisis producto de investigación, que permita aportar en la discusión de la reforma a la justicia, fundamentos que propendan por una verdadera separación de los poderes públicos (Solozábal, 1981), premisa que, desde la teoría política (Badia, J, 1972; Bouza-Brey, L, 1991; Naranjo, V, 2006) con Jean-Jacques Rousseau, Montesquieu, Alexander Hamilton y John Locke, aunque con diversos matices fundados en la *Política* de Aristóteles, señala que el poder del Estado para un correcto equilibrio, no debe permitir injerencia de alguna de las ramas del poder público sobre las dos restantes, a fin de tener controles y contrapesos[36], para así, poder garantizar al ciudadano la seguridad jurídica necesaria, que equilibra los poderes que preservarán el Estado de derecho propio de las democracias liberales, frente a los gobiernos y el propio Congreso.

La separación absoluta y rígida de poderes planteada por Montesquieu, y que fue acogida en la Revolución Francesa, está hoy matizada, al considerar la inconveniencia de la falta de vasos comunicantes de las diferentes ramas del poder y los problemas que esto origina, tal como lo consigna nuestra Carta Política en su artículo 113, al establecer que "[…] los órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para el cumplimiento de sus fines".

No obstante, un sistema político, como es el colombiano, considerado presidencialista en oposición a un sistema parlamentarista, el peso del ejecutivo sobre las otras dos ramas del poder político se hace evidente, restando, en muchas ocasiones, la independencia de los otros órganos del Estado, en detrimento de los pesos y contrapesos que requiere una democracia sana.

---

[36] Sobre la separación de poderes en el Estado de Derecho, hay diversas nociones sobre el sistema que lo faculta: controles y equilibrios noción del Parlamento Europeo, "checks and balances" especialmente en Estados Unidos; sistema de pesos y contrapesos y frenos y contrapesos para el Fondo Monetario Internacional; otras denominaciones similares como límites y contrapesos, siendo la más aceptada en nuestro medio es el de "pesos y contrapesos" para garantizar el de equilibrio de poderes.

La situación problemática en que se encuentra inmersa la justicia, la falta de libertad e independencia de la rama judicial, es atribuida, en parte, a la arquitectura institucional de la Constitución de 1991 que limitó su autonomía y no la deslindó de los poderes ejecutivo y legislativo.

Además, otras situaciones, han derivado con el paso del tiempo en una administración cuestionada, vinculada con la política partidista, un fuerte clientelismo, altos niveles de corrupción y desprestigio, que ha venido diluyendo su rol de responsabilidad en la prestación del servicio público esencial de administrar justicia para una sociedad democrática, demandante de garantías de los derechos ciudadanos.

Lo anterior, muestra un panorama en el cual, se exige que el poder judicial, actué como árbitro imparcial frente a los otros poderes del Estado, pero es muy ambigua su situación, porque el poder judicial esta permeado en su administración y financiamiento, tanto por el poder ejecutivo como por el legislativo.

Se han suscitado varias reformas constitucionales para superar la crisis profunda en que se ha sumergido al poder judicial, como son el Acto Legislativo 03 de 2002 (que modifica los artículos 250, 251), el Acto Legislativo 01 de 2009 (modificó el artículo 237), Acto Legislativo 06 de 2011 (modifica y adiciona el artículo 250 y 251), y el Acto Legislativo 02 de 2015 de equilibrio de poderes (modifica los artículos 231, 232, 234, 235, 241, 255, 257), destacando que con este último Acto legislativo se sustituyó el encabezado del Capítulo 7° del Título VIII con el de Gobierno y Administración de la Rama Judicial y cierra la nueva regulación con la composición del Consejo Superior de la Judicatura, las calidades de sus miembros y sus funciones, en los artículos 254, 255, 256 y 257 de la Carta.

A pesar de estas transformaciones, ninguna apuntó a una separación real del poder judicial frente al poder legislativo o ejecutivo, por tanto, a nivel nacional es recurrente que persistan los problemas de diverso orden que han permeado la credibilidad, confianza y eficiencia en la administración de justicia[37].

[37] La situación de calidad de la justicia colombiana desde la óptica de las instituciones tanto nacionales como internacionales, reconocen en sus diagnósticos que hay una permanente congestión de los despachos judiciales, bajo rendimiento en el trámite de los procesos, deficiente distribución geográfica de los recursos y una inadecuada planeación sectorial, los cuales constituyen síntomas que muestran el grave estado de la administración judicial en Colombia, debilitando de esta forma los procesos de gobernabilidad interna en el ejercicio de la justicia y generando

Adicionalmente, como bien lo plantea el profesor español Canales (1995), se debe reconocer que la justicia es un valor superior del ordenamiento jurídico, que debe ser administrada por jueces y magistrados independientes, responsables y sometidos, únicamente, al imperio de la ley (por integrar uno de los poderes clásicos del Estado moderno, el "poder judicial"), sin influencia de ninguno de los otros dos poderes, particularmente en cuanto a la forma de gobierno y autonomía en su integración, en las que, en nuestro país, intervienen no sólo el ejecutivo, sino también el legislativo.

Por tanto, cualquier reforma que se proponga, debe tener una razonabilidad teleológica fundada en que, ésta, debe ser para una verdadera y eficiente prestación del servicio público de administrar justicia, que responda a la satisfacción de las demandas ciudadanas. Esperando que sus jueces actúen con independencia, una de las circunstancias necesarias para que asuman y aprecien la seguridad jurídica y los valores en que se funda el Estado de Derecho.

Entonces, ¿qué aspectos deben ser atendidos de manera urgente para una reforma del poder judicial, con miras a la obtención de una pronta y debida justicia en Colombia, en la que no tenga injerencia el poder legislativo y el ejecutivo? y ¿cuál sería su mecanismo jurídico de implementación, una reforma constitucional, una simple reforma legal, o un desarrollo de lo vigente por vía de reglamentos ejecutivos?

Para responder a estas preguntas, partiremos del análisis teórico y conceptual sobre la independencia de los poderes públicos en el contexto actual como fuentes, primarias y secundarias, en la doctrina jurisprudencial, y aportes de organismos internacionales que han desarrollado propuestas alrededor de reformas de la justicia.

Metodología

En este trabajo se utilizó una metodología cualitativa, mediante una revisión teórica efectuada a partir de fuentes consultadas sobre la independencia de los poderes públicos en diversos documentos de autores clásicos y contemporáneos, con los cuales se construyó el marco de referencia sobre la autonomía e independencia de la rama judicial en el contexto actual en perspectiva conceptual.

---

baja credibilidad en el sistema, como lo expresan en sus análisis entidades como Corporación Excelencia de la Justicia, Comisión Andina de Justicia, Comisión Colombiana de Justicia, Centro Internacional para la Justicia Transicional, Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia

También, fueron utilizadas fuentes complementarias jurisprudenciales y aportes de organismos internacionales, que han desarrollado estudios sobre el equilibrio de poderes.

Análisis de la independencia y autonomía de la rama judicial frente al legislativo

Teóricamente, es bajo la concepción del Estado liberal y su doctrina, que se consolida el Estado de moderno que hoy conocemos. En el que, la idea de autonomía e independencia judicial se vincula estrechamente con la idea de Estado de Derecho, como uno de los fines esenciales para garantizar la efectividad de los principios y derechos de los ciudadanos.

Estos conceptos están enmarcados dentro de la definición de administración de justicia, consagrada en la Ley Estatutaria de la administración de Justicia 270 de 1996:

> La administración de Justicia es la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional.

Entendiendo así, que la administración de justicia es una función pública, con decisiones independientes y su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

La separación de poderes y la autonomía judicial

Desde hace más de dos siglos se invoca con éxito la teoría según la cual los poderes del Estado se manifiestan en tres ramas que se contrapesan mutuamente: un poder que legisla, otro que administra y otro que juzga (tanto los conflictos entre los ciudadanos como los posibles excesos de los otros dos poderes).

Ahora bien, para que un poder pueda contrapesar al otro, debe ser autónomo con respecto a él. De este postulado, deriva la idea de autonomía o independencia del Poder Judicial, que ha de ser considerada, sobre todo, en su dimensión política por ser la que diferencia y aglutina a quienes pugnan por ejercer el poder.

Por consiguiente, sólo la apoliticidad del Poder Judicial puede garantizar la autonomía de que, necesariamente, debe gozar. Estos dos principios -apoliticidad y autonomía-, se traducen en el clásico silogismo judicial, el cual la premisa: mayor es la ley, la menor el hecho que se juzga y la consecuencia la decisión judicial.

Esta tradicional separación de las funciones del poder público, suelen verse afectadas por la preponderancia de una de ellas sobre las otras funciones públicas, particularmente, en el caso del sistema presidencialista, tal como ocurre en el caso colombiano, con mayor injerencia del ejecutivo.

En el contexto latinoamericano, para Rico y Salas (1990), existen una serie de factores que explican la dependencia estructural del poder judicial con respecto al poder ejecutivo, entre los cuales figuran los siguientes:
1) una larga tradición de autoritarismo y de preponderancia del Ejecutivo;

2) la inestabilidad política de los países del área;

3) las características del Derecho que en ellos se aplica, sobre todo, su enfoque dogmático, así como la función tradicional asignada a los jueces, según la cual estos son simples ejecutores de la ley y no creadores del Derecho;

4) una estructura judicial compleja;

5) la poca práctica de la declaración de inconstitucionalidad de ciertos actos de los poderes Legislativo y Ejecutivo;

6) la escasa base popular de las cortes supremas y del sistema judicial en general;

7) el sistema de nombramiento, promoción y remoción de jueces y magistrados;

8) la escasa vida y la constante violación de las constituciones, instrumentos legales que teóricamente garantizan la autonomía del Poder Judicial (desde la independencia, ha habido 267 constituciones en el conjunto de los países latinoamericanos, es decir, un promedio de 13,4 por país); y

9) la corrupción endémica dominante en la mayoría de los sistemas judiciales del área. Algunas de estas circunstancias las encontramos en el contexto colombiano.

Pese a lo anterior, no se puede desconocer que el Poder Judicial colombiano se ha destacado, aún en contextos de grandes dificultades (violencia, narcotráfico, estado de sitio casi permanente), por sus esfuerzos de independencia, frente al ejecutivo y el propio legislativo.

Entre otros ejemplos, pueden citarse las decisiones de la Corte Suprema declarando inconstitucionales: el procedimiento propuesto por el gobierno del Presidente López Michelsen y

aprobado por el Congreso para la reforma constitucional de 1976, orientada a fortalecer aún más al Ejecutivo y asimilar a la justicia ordinaria a los métodos de la jurisdicción penal militar; el intento efectuado por el Presidente Turbay Ayala, en 1979 para reducir la autonomía del Poder Judicial; el decreto del Presidente Betancur en 1982, el cual estableció la emergencia económica; en 1985, el artículo 1o de la Ley No. 2 de 1984, la cual atribuía funciones jurisdiccionales a las autoridades de policía; y, en 1987, el tratado de extradición firmado en 1979 con los Estados Unidos, así como la creación de un tribunal especial para investigar y juzgar delitos políticos.

Algunos autores señalan, además, el carácter inadecuado en las sociedades modernas del típico enunciado por Montesquieu, el cual, como consecuencia de los cambios sufridos desde entonces por los tres poderes, debe enfocarse mejor desde el punto de vista de la diversificación de funciones y atribuciones.

Además, ciertos contactos entre los tres poderes del Estado son deseables e inevitables, sobre todo cuando se trata de determinar la política criminal y judicial del país (Rico y Salas, 1990).

En consecuencia, es precisamente de esta idea de donde el concepto independencia judicial extrae su significado más amplio, siendo éste, que la impartición de justicia no debe estar supeditada a los órganos del poder político.

La independencia judicial no es sólo una pieza básica del Estado de Derecho para el correcto funcionamiento técnico jurídico de éste, sino que también lo es desde el punto de vista de su legitimación política.

Habría que agregar, como lo señala el catedrático español Diez-Picazo (1992), que la idea de independencia judicial, en atención a esa complejidad de la que hablamos, implica una doble concepción. Por una parte, la independencia funcional, que refiere a la concepción valorativa de la independencia judicial y, por la otra, la independencia judicial como garantía.

La primera de las acepciones se refiere a una regla básica de cualquier ordenamiento, en virtud de la cual el juez, en el ejercicio de su función, debe estar sometido únicamente a la legalidad, es decir, al sistema de fuentes del derecho vigentes en el sistema jurídico al que pertenece.

Por el contrario, la independencia judicial, entendida como garantía, es un conjunto de mecanismos tendientes a salvaguardar y realizar ese valor, incluso, a través de principios distintos al de la independencia funcional. Algunos autores

afirman incluso que es esta la independencia judicial en sentido estricto (Diez-Picazo, 1992).

Pero Douglas (1998), se refiere al concepto de independencia judicial, definida en términos normativos, la cual, ante todo, constituye un medio para un conjunto amplio de fines. Su objetivo inmediato es permitir el imperio de la ley y su aplicación de manera imparcial a los casos concretos.

Sólo si las órdenes y decisiones, producidas por un juez, se realizan al margen de la intervención indebida del gobierno, de las partes o de los actores sociales, de tal forma que se pueda garantizar únicamente la aplicación de la ley y que tal aplicación sea, en principio, neutral.

Lo anterior, se traduce en la necesidad de que los jueces y las cortes cuenten con un nivel adecuado de independencia a fin de poder declarar inconstitucionales aquellas leyes o decretos que, producidos por el ejecutivo o el legislativo, riñan con la norma superior. Para cumplir este objetivo, se deben reconocer constitucionalmente, de manera específica, poderes de revisión judicial, los cuales son una expresión de la independencia (Chávez, 2003).

Para Olarieta Alberti (2011), la Rama Judicial como las otras, en general, cuenta con tres características que son intrínsecas a su funcionamiento: independencia, autonomía y jerarquía. Aunque, estas no se distribuyen uniformemente entre los tres poderes del Estado; el reparto es desigual beneficiando al legislativo (postura clásica) o al ejecutivo (tesis de Maurice Hauriou), y en nuestro contexto tiene primacía el poder ejecutivo y no la rama judicial.

También, de acuerdo con la Sentencia T-238 del año 2011, respeto a la autonomía e independencia del juez, la gran importancia de la función judicial, e incluso la celosa protección del derecho de acceder a ella resultan vacíos e inútiles si no se garantizan, de igual manera, la autonomía e independencia de los jueces, reconocidas y relievadas también por varios preceptos constitucionales y por los tratados internacionales sobre la materia.

Con relación a la independencia de la función judicial en Colombia, se debe tener en cuenta la finalidad establecida en el artículo 228 de la Constitución Política, el cual prescribe que "[…] La administración de justicia es una función pública, sus decisiones son independientes […], su funcionamiento será desconcentrado y autónomo".

El artículo 228 es de fundamental importancia para el desarrollo

de la administración de justicia, en la medida en que cierra las posibilidades de que los jueces actúen tan sólo como "títeres" de las cortes superiores. Entonces, no se debe ejercer ningún tipo de presión para insinuar, exigir, determinar o incluso, aconsejar a un funcionario judicial para que adopte decisiones en las providencias que realiza, ni del ejecutivo, ni del legislativo.

Conforme a la interpretación que hace la Corte Constitucional, (sentencia C-037/1996) en relación con la necesidad de las garantías de independencia y autonomía judicial, se pueden resumir en que, únicamente, el juez está sometido al imperio de la ley, al derecho.

Debe observarse que tales garantías no constituyen fines en sí mismos, sino que fungen como medios para lograr fines superiores, de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Resulta evidente que la labor de los jueces al interpretar el derecho para aplicarlo al caso concreto, si bien supone que sea realizada de manera autónoma, no puede convertirse en patente de *corzo* para aplicar cualquier interpretación posible. El sistema jurídico, en sus distintos niveles, impone restricciones a las interpretaciones posibles, de suerte que resulta relativamente sencillo distinguir entre las correctas y aquellas que no satisfacen dicho requerimiento (Sentencia T-1031/01).

Respecto a la independencia judicial como garantía, el tratadista Diez-Picazo, distingue tres subespecies que se mencionan a continuación:

1. La independencia personal, que consiste en el conjunto de características derivadas de la situación en que la Constitución coloca al juez individualmente considerado, y que protegen a este de eventuales presiones ejercidas por los otros dos poderes políticos del Estado (Legislativo y Ejecutivo).

2. La independencia colectiva, que tiene que ver con la protección a la judicatura en su conjunto frente a los demás poderes del Estado; y

3. La independencia interna, que ampara al juez, en su individualidad, frente al resto de la estructura judicial.

En lo que hace a la independencia judicial personal, varios países, para atender a las problemáticas de la administración de justicia, han introducido cambios dirigidos a crear mejores condiciones institucionales para la independencia personal de los jueces.

Encontramos así que algunas constituciones y leyes, han establecido periodos fijos para los magistrados de las altas cortes y para los jueces ordinarios, han prohibido los traslados sin justa causa y sin la anuencia del juez afectado, y han establecido un porcentaje mínimo del presupuesto público que debe ser dirigido al poder judicial.

En términos prácticos, Colombia, como muchos países, ha mejorado las condiciones salariales de los jueces y se han dotado de regímenes disciplinarios fundados legalmente y aplicados, por instancias diferentes, al poder ejecutivo, por el Consejo Superior de la Judicatura.

La instauración y el desarrollo de la carrera judicial, que permite el ingreso y ascenso al margen de los partidos políticos, también ha caracterizado este proceso de transformación estructural de buena parte de los judiciales latinoamericanos, como lo expresa Popkin (2001), pero tampoco ha hecho posible una mejor administración de justicia, persistiendo los problemas de acceso y bajo rendimiento.

En relación a la supresión del Consejo Superior de la Judicatura en la reforma del 2012[38], dicen los expertos, no recogió elementos de la experiencia y el aprendizaje de veinte años de administrar la Justicia, volviendo a la situación de mediados de 1991, cuando se empezaba a generar e implementar la institucionalidad derivada de la nueva carta constitucional, pero que, paradójicamente, aunque estaba entre las que se querían eliminar con la Reforma, no sólo quedo indemne sino fortalecida de todo el proceso (Dávila, 2012, 25).

Entonces, pese a que esta reforma tuvo buena aceptación por parte de la opinión pública, desconoció la complejidad de la gerencia para administrar que debe afrontar el Consejo Superior de la Judicatura. Por eso, con la reforma del equilibrio de poderes en 2015 sufrió cambios, y la sala Disciplinaria se reemplazó por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial[39],

[38] Sobre la reforma a la Rama Judicial, para muchos expertos, entre estos German Navas Talero, expreso en diversos medios de prensa y radio que esta reforma era una revancha del Ejecutivo y el Legislativo contra la Rama judicial para cobrarle, los fallos por la caída del referendo reeleccionista, las investigaciones por parapolítica y las pérdidas de investidura. Ver Actos preparatorios del Acto Legislativo 101 de 2011), que permitía a los congresistas votar sin temor a la pérdida de investidura cualquier reforma constitucional, así tuvieran interés directo en algún asunto. De ocurrir tal situación, los políticos procesados ante la Corte por parapolítica o delitos comunes, pérdida de investidura, saldrían beneficiados por esta reforma.

[39] Un dato importante es lo expresado por las colegiaturas de abogados a nivel nacional, en asamblea reciente en la ciudad de Barranquilla, que conformaron una federación nacional y manifestaron la necesidad de crear

conforme se contempla en la reforma del acto legislativo 02 de 2015.

En cuanto a la independencia colectiva de la rama judicial, está limitada por la injerencia de las otras dos ramas del poder público. Uno de los fundamentos de la crisis de la justicia en Colombia, por la asignación en el reparto de competencias entre los poderes legislativo y el ejecutivo, en la aprobación del presupuesto general del Estado, donde el destinado a la rama judicial, se hace depender sus montos de negociaciones entre el ejecutivo y el legislativo, resultando así menguada la autonomía del poder judicial[40].

Sobre la asignación de recursos por parte del Estado, hay posiciones contrarias a otorgar unos recursos fijos en el presupuesto de la Nación para la Rama judicial. Como lo cita el estudio de André Dávila (2012) sobre la reforma fallida sosteniendo que, pese a que la justicia ocupa el tercer lugar, después de la fuerza pública y de la educación, en tamaño y número, no existe un diagnóstico de fondo sobre información y recursos y, agrega, que existe consenso acerca de la ausencia del citado diagnóstico sobre dos asuntos que parecerían un prerrequisito antes de cualquier aproximación: los recursos y la información[41], que debería ser previa y la base de una asignación real de recursos.

Pero, ni la propia Rama, ni el Consejo Superior como instancia responsable de la administración de justicia, ni las instancias de presupuestación y manejo de recursos del gobierno, parecen

---

la colegiatura nacional de abogados por parte del Estado, con funciones disciplinarias y de formación, lo cual indica que se prefiere escindir esta función de la estructura del Consejo Superior de la Judicatura, que ha venido disciplinándolos.

[40] Entre los defensores de mejorar las condiciones presupuestales de la Rama judicial, encontramos las propuestas del ex magistrado Arrubla Paucar, quien señala que la insuficiencia de los recursos del sector judicial y la incapacidad de negociación de éste, frente al ejecutivo le resta la independencia judicial a la que hace referencia el texto constitucional, y propone en consecuencia, a través de la Constitución o de la Ley, un porcentaje mínimo que debe recibir la Rama Judicial como parte de su presupuesto anual, y así evitar los inconvenientes que se presentan por la negociación que debe hacerse cada año (Arrubla, 2012:5).

[41] En efecto, consideramos que hay necesidad de ahondar en la investigación de las carencias económicas, de la gestión de planeación y de la administración, pero específicamente de la información que debe contar la Rama Judicial, como lo sostiene el documento de Andrés Dávila, antes de considerar la asignación de una partida fija para la Justicia en el presupuesto de la Nación, a fin de resolver adecuadamente la aducida falencia presupuestal y evitar con mayores recursos los efectos perversos a los que se refiere el documento citado, aunque lo anterior, no significa que no se requiere de una mayor participación de recursos económicos por parte del Estado pero si sería importante, contar con mejor conocimiento de las necesidades reales de la justicia y sus demandas sociales.

haber tomado estos dos asuntos con la seriedad, urgencia y oportunidad requeridas, con lo cual concluyen que: es evidente como se proponen un porcentajes del PIB o del Presupuesto Nacional como fórmulas salvadoras que, finalmente, son eliminadas o suavizadas en extremo en los procesos finales de conciliación.

Y, el Gobierno y sus instancias, miran con poco interés y compromiso estos asuntos, considerando que, con dádivas, en cada cierto tiempo, se resuelven malestares e imprevistos, sin atender al fondo de los requerimientos reales (Dávila, 2012, pp. 15-16).

Con este panorama real, pese a las reformas constitucionales aprobadas, la crisis de la rama judicial sigue politizada, con prácticas de corrupción[42] en favor de miembros del legislativo y del ejecutivo con numerosos procesos que afectan el país. Esto, evidencia intereses y alianzas con la clase política, haciendo palpable la necesidad de independizar plenamente la función de la Rama judicial, mediante una reforma que dé respuestas efectivas a las preocupaciones manifestadas por los diferentes sectores.

Desde esta perspectiva, podemos anticipar que, para la superación de la crisis de la justicia, una posible reforma, debe tener en cuenta dos aspectos: 1) en cuanto a sus problemas estructurales que limitan su independencia de los poderes legislativo y ejecutivo, que son susceptibles de reforma sólo por la vía de la constitución; y, 2) los relativos a la propia administración de justicia como función pública deben ser resueltos con reformas legales a cargo del poder legislativo.

Reforma estructural por vía constitucional

El poder judicial requiere una reforma estructural que favorezca la independencia judicial de carácter presupuestal, patrimonial y administrativa, que en la actualidad no tiene porque se depende del ejecutivo para la asignación presupuestal y designación de ternas de magistratura.

Los propulsores de una reforma constitucional para la justicia, la fundan en las críticas del modelo actual, y atribuyen los

[42] La Sala Plena del Consejo de Estado ordenó la práctica de nuevas pruebas en el proceso de pérdida de investidura que se adelanta contra los 12 congresistas que conciliaron el texto de la fallida reforma a la justicia. Se ha podido determinar que la ponencia estaba dirigida a absolver a los seis senadores y seis representantes a la Cámara, quienes fueron demandados por su presunta **ocurrencia en las causales de tráfico de influencias y conflicto de intereses. (**El Espectador, Septiembre10 de 2013)

problemas existentes a la constitución de 1991, por lo cual, consideran que su reforma estructural sólo es posible por vía de reforma a la constitución y, preferentemente, mediante una convocatoria a una constituyente.

Esta reforma debe otorgar independencia de la rama judicial para garantizar el Estado social de Derecho, pues su autonomía no podrá seguir afectada por el predominio de un poder público sobre el otro.

La autonomía, se condiciona cuando se limita su funcionamiento en razón a su dependencia financiera, pues la naturaleza del proceso presupuestal concentra el control del presupuesto en el ejecutivo y lo extiende al legislativo; debe fijarse por un mecanismo de ley y no debe ser que se mantenga el escaso porcentaje del presupuesto nacional que se negocia año a año.

Por lo tanto, no hay autonomía de la rama judicial y para superar esta disyuntiva se le deben asignar los recursos indispensables para el cabal cumplimiento de sus funciones, y su presupuesto no puede depender de la buena voluntad de los gobernantes de turno, sino que, la configuración presupuestal debe estar protegida constitucionalmente, como debe quedar protegida en toda democracia.

Otro aspecto de la crisis, se refleja en el gobierno de los jueces en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura, en el que fuera remplazada su Sala Disciplinaria por la Comisión Nacional Disciplinaria, en la última reforma de 2015, pero que aún no ha podido funcionar por falta de una ley estatutaria de acuerdo a fallo de la Corte Constitucional.

Esta sala debe ser puesta en función para acoger los casos de corrupción cometidos al interior de la Rama y cambiar esa imagen de inmunidad e irresponsabilidad absoluta impropia de cualquier sistema democrático en el Estado social de Derecho (Canales, 2014) y que, cada vez, está más lejos de ser y una institución imparcial y no politizada.

En tal sentido, atendiendo a la realidad del estado de cosas, el problema está en garantizar la autonomía real y efectiva de la justicia que implica, por una parte, mecanismos de elección de los miembros de las altas cortes por un sistema que no sea permeado por el legislador ni el ejecutivo y garantizar la autonomía presupuestal de la rama judicial, y, por otra parte la, eliminación de las funciones electorales asignadas a las cortes.

Para proponer la reforma constitucional de la justicia, se debe acoger el procedimiento establecido en la Constitución colombiana que no podría hacerse por fuera del artículo 374 C.P,

el cual prevé tres modalidades y los sujetos que la pueden impetrar: 1) a propuesta del Congreso; 2) una Asamblea Constituyente; o, 3) por el pueblo mediante un referendo.

En este orden de ideas, gradualmente, se podría acudir a la iniciativa parlamentaria o del ejecutivo para proponer reformas vía Acto Legislativo que permitan una verdadera autonomía organizativa y presupuestal de la Rama Judicial y poder desvincular la injerencia del ejecutivo y el legislativo. Así, se lograría liberar la capacidad de juzgamiento de quienes controlan los actos de los altos funcionarios públicos y congresistas que se ven conculcadas por ser sus electores, aumentando los efectos clientelares y actos de corrupción que no serán penados.

En tanto, si fuere fallída la iniciativa por parte del gobierno o el Congreso para reformar la Constitución, se pasaría a la vía de la constituyente, convocando al pueblo para que decida sobre un nuevo modelo que sea independiente, autónomo y responda al interés ciudadano que espera, de la Rama Judicial, un verdadero servicio público que imparta justicia igualitaria y no sólo como una mera función pública.

No obstante, debe considerarse que las asambleas constituyentes responden a un procedimiento democrático que procede, siguiendo a Naranjo (2013), de situaciones excepcionales. Por ejemplo, cuando el ordenamiento jurídico-político del Estado se haya severamente quebrantado, su vigencia ha sido interrumpida o cuando, en una sociedad, se considera que el titular del poder constituyente derivado no está en condiciones o carece de voluntad política para adelantar las reformas institucionales que las circunstancias exigen, como parece, es el caso colombiano, pero podría derivar en otras reformas no esperadas.

Esto nos lleva a preguntarnos si la crisis de la justicia constituye una amenaza a toda la institucionalidad del Estado, o hay una falta de voluntad política del legislador para adelantar las reformas institucionales necesarias, lo que obligue a pensar en convocar una asamblea constituyente.

En respuesta a este planteamiento, históricamente se muestra que una asamblea constituyente, como un poder legislativo autónomo, es un mecanismo del cual no se puede esperar un resultado previsible, y menos para un caso tan específico como es la justicia. Esto, ya que dicha asamblea, una vez convocada, podría desbordar en otros temas no previstos a reformar y no sólo para el mandato que se le confiere, lo cual trae riesgos por las conquistas sociales alcanzadas en el poder constituyente primario.

Reforma legal a la administración de justicia

El principio de la función pública, en cuanto a la administración de justicia, tiene como función garantizar el acceso de los ciudadanos a recibir una pronta y cumplida justicia y , en su ejercicio, los jueces deben estar sometidos en sus providencias solamente al imperio de la ley. Estos son temas que bien podrían ser reformados por vía legislativa, pues es más una gestión y administración de procesos en el que pesa mucho la discutida gestión y atribuciones del Consejo Superior de la Judicatura.

Diversos estudios de expertos como el presentado por Junguito (2007), hacen énfasis en la necesidad de regular la labor del Consejo Superior de la Judicatura, resuelto con la reforma 2015, en que se reemplaza la Sala Disciplinaria por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial con modificación en el ejercicio de funciones, y el no conocimiento de acciones de tutela.

Junguito (2007), no sólo concentró su análisis en materia de administración de justicia, sino que, además, ofreció algunas propuestas con antecedentes a la legislación misma y las reformas efectuadas, incluso con referencia a ordenamientos jurídicos de otros países.

A este respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional en los Autos 278 del 9 de julio y 372 del 26 de agosto de 2015, decantó el alcance e interpretación de la entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 02 de 2015, señalando que, respecto de las funciones que se encontraban a cargo de esta Sala:

> Mediante Auto 278 de 2015, la Sala Plena de la Corte Constitucional determinó el alcance del Acto Legislativo 02 de 2015, especialmente, frente a la competencia de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para conocer sobre conflictos de competencia suscitados entre distintas jurisdicciones.
>
> En dicho auto, la Sala indicó que las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 02 de 2015, al Capítulo 7 del Título VIII de la Constitución Política, se estructuraron de la siguiente forma: en primer lugar, el ejercicio de la jurisdicción disciplinaria fue asignado a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, órganos creados en dicha reforma (artículo 19); en segundo lugar, los conflictos de competencia que surjan entre las distintas jurisdicciones serán resueltos por la Corte Constitucional (artículo 14); y, en tercer lugar, según los dispuesto por el artículo 19, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las cinco Comisiones Seccionales de Disciplina Judiciales “no serán competentes para conocer de acciones de tutela”.

En cuanto hace al conocimiento de las acciones de tutela, como ya se mencionó, el parágrafo del artículo 19, dispuso expresamente que "la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las 5 Comisiones Seccionales de Disciplina Judiciales no serán competentes para conocer de acciones de tutela", resolviendo en esta última parte de la norma un conflicto de competencias con las demás Cortes, acorde a la realidad actual de evitar lo denominado "choque de trenes", entre las cortes jurisdiccionales.

Frente a la problemática subsistente, se puede afirmar que no es una constituyente, que lleve a una reforma constitucional, lo que se requiere, pues los problemas más notorios y escandalosos que han aflorado en la Rama Judicial, son de corrupción y clientelismo para administrar justicia, comportamientos lesivos, pero que son más problemas **comportamentales y no estructurales** a la función judicial.

Por tanto, para controlar este fenómeno, se debe indagar como despolitizar el acceso clientelar a la carrera judicial, qué calidades éticas y ciudadanas se exigen, si hay una autorregulación o no para impartir una recta administración de justicia.

Esto corresponde más a aspectos reglamentarios de autorregulación, ética y moral de los miembros de las mismas Cortes que, en esta etapa, son quienes de forma inmediata, sin dilaciones, pueden revisar sus propios reglamentos para que se incluyan el cumplimiento de estándares éticos, incompatibilidades e inhabilidades, obligaciones de transparencia y sistema de control de sus propias actuaciones, mientras se plantea una reforma más de fondo producto de una mayor reflexión con participación más amplia, aspectos estos que no parecen vislumbrarse en los planes de gobierno.

El protagonismo negativo del sistema de justicia en los hechos de los últimos años en Colombia, ha afectado la confianza ciudadana. En la actualidad, hay variaciones sustanciales en la confianza de la eficacia de la justicia.

Más allá de inferir si el sistema de justicia se encuentra en buen estado a partir de la percepción de la ciudadanía, (principal demandante de servicios judiciales), lo que debe mantenerse en discusión es si esa confianza implica un mayor acceso o una posibilidad de acceder con mayor facilidad a la justicia misma para avanzar en el mejoramiento de la oferta de servicios, y si hay construcción de alternativas para la descongestión de los despachos judiciales.

Los problemas de clientelismo y corrupción de los jueces que

han impactado la sociedad, se perciben como un mal funcionamiento de la administración de justicia. Deberían verse más como problemas de cooptación política o delincuencial, que responden más a intereses personales de unos pocos profesionales con falta de formación ética y moral.

Así, esta crisis no puede verse como una que requiera reforma, sino que, al ser comportamental, puede ser corregida con un proceso de verdadera gerencia de la rama judicial con la selección de un juez probo, no politizado con exigencia de evaluaciones, seguimiento y control de su gestión. Esto debe autorregular la propia rama y el compromiso de mejores procesos de formación de las Facultades de Derecho en sus programas de estudio.

La función nominadora de la Rama Judicial (la elección de magistrados de las altas cortes, funcionarios de órganos de control y electoral), debe reflejar su independencia para la elección de sus propios jueces y, a su vez, la capacidad de colaboración armónica con otros poderes del Estado dentro del delicado marco de los pesos y contrapesos previstos en la Constitución Política.

Esto, teniendo en cuenta que las reformas fallidas a la justicia contemplaban el retiro de las facultades nominadoras en cabeza de las altas cortes para trasladarlas al ejecutivo o a convocatorias por méritos, en razón a la justificación que se fundamenta en la politización creciente y en los malos procedimientos y resultados de estos procesos. Lo anterior se puede constatar en diferentes estudios y análisis de importantes juristas.

Respecto de la elección de los magistrados de las altas cortes, no existe duda del consenso general en implementar verdaderos concursos de méritos por la alta inconformidad con el modelo que estuvo vigente hasta el 2015, donde eran nominados por el Ejecutivo y el legislativo, un modelo politizado de nombramientos y prebendas, por fuera de lo que debe ser por meritocracia, una designación con criterios de igualdad [43].

[43] Como se regula en el artículo 126 C.P, modificado por Acto Legislativo 2/2015, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección. Así mismo, se cerró la posibilidad para ser nominado para otros cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercido de sus funciones: Para quienes han ejercido como Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de

Esto se superó con la reforma del Acto Legislativo 2/2015, procesos en los cuáles parece haberse hecho gran concesión hacia fuerzas o intereses políticos muy claros dentro del Congreso o dentro del mismo Consejo, sin que la labor de las altas cortes hubiera reflejado estrictos controles de autonomía e independencia que se han querido resaltar en este estudio.

Con relación al requisito para aspirar a la magistratura, lo deseable sería incrementar la experiencia a 20 años en ejercicio como condición de elegibilidad que garantice una alta cualificación y experiencia para ejercer el cargo. Sobre la edad de retiro forzoso para los Magistrados de las altas Cortes, se considera los 65 años el límite para permanecer en el ejercicio del cargo, similar a la exigida a los demás funcionarios públicos, mostrando la necesidad de adoptar criterios de igualdad en la prestación de servicio en lo público.

En cuanto a los mecanismos de selección y permanencia de los magistrados, a fin de mitigar riesgos y conductas que han hecho carrera y que irían también en la línea de politizar y generar relaciones de contraprestación entre las Altas Cortes, al ampliar el periodo de los magistrados de ocho a doce años, se justifica la idea de que al dejar sus cargos no vuelvan a litigar, ejercer o buscar posiciones políticas y menos de elección (art. 126 de la Constitución Política de Colombia) por puertas giratorias.

El objetivo de una verdadera reforma es recuperar la confianza, como un valor significativo para el logro de la legitimación política con el correcto funcionamiento de la Rama Judicial frente a los ciudadanos.

Conclusión

Con los hallazgos de este trabajo, se puede concluir que la impartición de justicia no debe estar supeditada a los órganos del poder político. La independencia judicial no es sólo una pieza básica del Estado de Derecho para el correcto funcionamiento técnico jurídico de éste, sino que también lo es desde el punto de vista de su legitimación política.

En la próxima reforma, una forma de participación, como bien lo señala la Constitución Política en su artículo 2, al considerar dentro de las finalidades del Estado, debe convocar la

---

la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

participación de todos en las decisiones que los afectan. En consecuencia, se requiere el diseño de una política judicial que responda a un debate democrático donde se expresen los intereses de los individuos y de los diferentes colectivos, en aras del fortalecimiento de la justicia del país.

La necesidad de reforma de la administración de justicia se debe comprender, como un reto y una oportunidad para que sea profunda, institucional y con estructuras que faciliten: dirimir los conflictos; garantizar la seguridad jurídica, única e igualitaria, para los asociados; avanzar en el ejercicio de su autonomía; proveer al mejoramiento de su administración para la oferta de servicios y la construcción de alternativas para la descongestión de los despachos judiciales; y, garantizar el acceso a una pronta y cumplida justicia para todos los colombianos. Entendiendo que administrar justicia es un servicio público principalísimo en una sociedad democrática demandante de garantías de sus derechos ciudadanos.

Se concluye que por las fallidas reformas del 2012 y 2015, debe haber una nueva iniciativa del gobierno, como cabeza del ejecutivo, para permitir la apertura a las reformas legales que puedan ampliar la autonomía e independencia judicial. De no hacerlo, se abriría la puerta a una Constituyente para reformar y corregir las falencias del servicio público que presta la administración de justicia y el poder judicial y replantear su papel y legitimidad en el contexto actual del sistema político y social colombiano.

Si se convoca una constituyente, esta debe ser acotada a la reforma de la justicia para independendizarla del poder ejecutivo y judicial, acompañada del diseño de verdaderas políticas públicas judiciales y educativas de formación jurídica para preservar el Estado social de Derecho, pero sin el riesgo de revertir verdaderos logros sociales y de la justicia colombiana en otros aspectos.

Como corolario final, una justicia independiente, una justicia sin privilegios, es una garantía de que exista la paz.

Referencias Bibliográficas

Agudelo, N. (1999). Documentos para la Reforma Penal. Colombia.

Arcia-Venegas, C. (2012). Estado del arte sobre la reforma a la justicia en Colombia (1991-2011). En Fescol Colombia. Friedrich Ebert Stiftung.

Ariza, R., y Abondano, D. (2009). Jueces de Paz el dilema de lo justo. Universidad Santo Tomás.

Arrubla, J. (2013). Reforma a la Justicia. Revista No 29, Corte Suprema de Justicia. Recuperado de: www.presidencia.gov.co

Badia, J. (1972). El poder político. Revista española de la opinión pública, (27), pp. 23

Bouza-Brey, L. (1991). Una teoría del poder y de los sistemas políticos. Recuperado de: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27112.pdf

Canales, J. M. (1995). El servicio público de la justicia: actualidad y perspectivas. Política y sociedad, Nº 20, pp. 63-70.

Canales, J. M. (2014). La justicia y el poder judicial. En Introducción a la ciencia política, pp. 165-174.

Chávez, R. (2003), "Informal Institutions and Judicial Politics: How informal rules influence judicial autonomy in Latin America?". Documento preparado para su presentación en la conferencia Informal Institutions in Latin America, Kellogg Institute, University of Notre Dame (abril 24-25).

Clavijo, S. (1997). Situación de la justicia en Colombia: incidencia sobre el gasto público e indicadores de desempeño. Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, Reforma a la Justicia, 2010.

Fuentes, A. (1998), Reformas a la justicia colombiana para el próximo siglo. Corporación Excelencia en la Justicia.

Cuervo, J.I. (2017). ¿Cuál Reforma a la Justicia? El Espectador. Recuperado de: https://www.elespectador.com/opinion/cual-reforma-la-justicia-columna-714442

Dávila, A. (2012). Justicia e impunidad en Colombia: reflexiones a propósito de una reforma ¿fallida? Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -Fescol. Recuperado de: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09149.pdf

Departamento Nacional de Planeación y Presidencia de la República de Colombia. (2008). 2019: Visión Colombia II Centenario: Garantizar una justicia eficiente, propuesta para discusión. Bogotá, Colombia: Planeta.

Diez-Picazo, L. (1992). Notas de Derecho Comparado sobre la Independencia Judicial. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 12. Número 34. Enero-Abril 1992.

Douglas, R. (1998). “Why Governments Opt for Independent Judiciaries”. Law in Context, 15 (1). pp.1-28.

Fajardo, A. y Guzmán, C. (2010). El daño antijurídico del Estado y los medios alternativos de solución de conflictos. Civilizar, 10 (19), pp.43-64, Bogotá.

Fuentes, A (2004) Reforma judicial en Colombia. Tendencias recientes 1991-2003. Bogotá.

Junguito, R., y Rincon, H. (2004). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. Banco de la República.

Linstone, H. y Turrof, M., (1975). The Delphi method, techniques and applications.

Martínez, N. (31 de agosto de 1994). Gaceta del Congreso., p. 13.

Naranjo, V. (2006). Teoría constitucional e instituciones políticas. 9 ed, Temis.

Olarieta, J.M. (2011). La separación de poderes en el constitucionalismo burgués. Nómadas, Revista Crítica de Estudios Sociales y Jurídicas. Recuperado de: https://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/viewFile/38083/36837 .

Popkin, M. (2001), “Informe comparativo sobre la independencia judicial en América Latina”, documento preparado en el marco de la construcción de la “Guía para la independencia judicial” de USAID.

República de Colombia. Congreso de la República (1936 ACTO LEGISLATIVO 1 DE 1936 (agosto 05) Reformatorio de la Constitución

República de Colombia. Congreso de la República (2002). Acto Legislativo 03 de 2002 (diciembre 19). “Por el cual se reforma la Constitución Nacional”.

República de Colombia. Congreso de la República (2009). Acto Legislativo 01 de 2009 (julio 14). “Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”.

República de Colombia. Congreso de la República (2011). Acto Legislativo 06 de 2011. “Por el cual se reforma el numeral 4 del artículo 235, el artículo 250 y el numeral 1 del artículo 251 de

la Constitución Política". Modificado en lo pertinente por el Artículo 3 del Decreto 379 de 2012.

República de Colombia. Congreso de la República (2015). Acto Legislativo 02 de 2015 (julio 1)"Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones".

República de Colombia. Congreso de la República. (2996). Ley Estatutaria de la administración de Justicia 270 de 1996.

República de Colombia. (1991/2018). Constitución Política de Colombia.

República de Colombia. Corte constitucional. (2015). Auto 278 de 9 de julio de 2015. M.S. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

República de Colombia. Corte constitucional. (2015). Auto 372 del 26 de agosto de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

República de Colombia. Corte constitucional. (1996). Sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

República de Colombia. Corte constitucional. (2001) Sentencia T-1031/01 de 2001.

República de Colombia. Corte constitucional. (2011). Sentencia T-238 de 2011.

Rico, y Salas. (1990). Independencia judicial en América Latina: replantamiento de un tema tradicional. Centro para la Administración de Justicia. San José. Recuperado de: http://caj.fiu.edu/publications/monographs/ind-jud.pdf.

Solozabal, J. (1981). Sobre el principio de separación de poderes. Revista de estudios políticos, ISSN 0048-7694, Nº 24, 1981.

Las funciones nominadoras y electorales de las Altas Cortes

Las funciones nominadoras y electorales de las Altas Cortes

Germán Alfonso López Daza[44]
Carlos Fernando Gómez García[45]

Resumen

El presente trabajo pretende analizar las funciones nominadoras y electorales de las altas cortes colombianas, bajo el esquema de la teoría del equilibrio de poderes a la luz del diseño institucional dado por la Constitución de 1991. Este esquema, creado por la Carta Política, generó desviaciones en la función esencial de los altos tribunales que, tradicionalmente, han ostentado una reputación de integridad, imparcialidad y equilibrio. Sin embargo, con tales atribuciones se generaron prácticas ajenas a su función judicial como el clientelismo. Este artículo pretende dar algunas pistas sobre las alternativas que se pueden tomar para contrarrestar las consecuencias generadas por la Carta del 91.

Palabras clave

Altas cortes, nominación, designación, separación de funciones, meritocracia.

[44] Profesor de la Universidad Surcolombiana. Director del Grupo Nuevas Visiones del Derecho (Cat. A Colciencias).
[45] Profesor de la Universidad Surcolombiana. Miembro del Grupo Nuevas Visiones del Derecho (Cat. A Colciencias).

Introducción

Los pensadores clásicos de la política demostraron los problemas que se generaban en los casos en que un sólo individuo ejerciera todas las funciones del Estado. Por ello, coincidieron en la necesidad de separar el ejercicio del poder político en varios órganos y crear un estricto esquema de separación.

La invención de la teoría de la separación de funciones estuvo determinada por el tiempo y las circunstancias como una protesta ideológica del liberalismo político en contra del absolutismo monárquico en el siglo XVII y XVIII (Pantoja, 2017).

El racionalismo liberal quiso suprimir el misticismo que imperaba por cuenta del absolutismo divino de la monarquía. Este proceso, se dio ante la necesidad ideológica de establecer y proteger las libertades individuales. El liberalismo constitucional relacionó la libertad individual con la separación de poderes. El constitucionalismo, convirtió a las monarquías europeas tiránicas en democráticas, es decir, un Jefe de Estado con un Parlamento que nombra al Primer Ministro.

Los Estados Unidos y Francia posteriormente, divulgaron el modelo republicano por todo el mundo, sobre la idea de la separación de poderes como presupuesto para poder garantizar las libertades políticas. Hoy día, es inconcebible un Estado Constitucional que no establezca su forma de gobierno sin observar este principio.

En el caso colombiano, desde el siglo XIX se adoptó la separación de funciones, la cual fue meramente formal pues el ejecutivo incidía de forma muy aguda en los demás poderes públicos. La Carta de 1991 realizó una separación más estricta de las funciones de cada rama y le otorgó mayor independencia a cada una de ellas, con el deber de cooperación recíproca.

La desconfianza en las prácticas políticas del Congreso, hizo que se les cargaran a los altos tribunales nuevas y exóticas funciones electorales, muy ajenas a su tradición constitucional. Es así que, con esta nuevo deber, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado principalmente, se desviaron en su misión finalista de impartir justicia y unificar la jurisprudencia, para caer en prácticas clientelistas y en la pérdida de tiempo valioso en procedimientos electorales.

Es por ello que esta breve reflexión pretende analizar y visualizar el contexto histórico del principio de la separación de funciones

en el Estado colombiano y establecer una salida jurídica a esta desviación generada por normas constitucionales que no previeron las prácticas que hoy se pretenden contrarrestar.

En este capítulo se abordará, en primer lugar, una breve reseña histórica de la teoría de la separación de poderes públicos para abordar, posteriormente, la función judicial en la Constitución Política de 1991. Luego, se describirán las funciones nominadoras y electorales de las altas cortes, para posteriormente hacer un análisis de las propuestas más viables que se han presentado, con el ánimo de aportar alternativas realizables por parte del legislativo.

La separación de funciones del poder del Estado y el sistema de pesos y contrapesos

La separación de funciones se ha consolidado como uno de los principios fundamentales en un Estado de Derecho y, en consecuencia, un elemento esencial del orden constitucional. Desde la antigua Grecia, Platón y Aristóteles concibieron una forma mixta de gobierno que incluía la participación en el poder de distintos estamentos, orientada hacia un concepto plural del poder más que de una división de poderes (López y Gómez, 2011, pág. 6).

Esta noción fue posteriormente retomada y desarrollada desde una perspectiva teórica por John Locke, en su clásica obra "Ensayo sobre el gobierno civil" (Two Treatises of Government - 1689), y Jean Jacques de Secondat Barón de Montesquieu. con su libro "El Espíritu de las Leyes" (Montesquieu, 2003, p.76), quienes dedujeron que mediante la separación de poderes se podía garantizar la libertad, pues cada función del Estado tendría un responsable diferente. Dentro de esa separación, los poderes se interrelacionan recíprocamente mediante un sistema de correctivos y vetos (Berlín, 2006, p.123).

Cuando Locke y Montesquieu formularon la separación de poderes, más que intentar el establecimiento de una suerte de interrelación o coordinación armónica entre los poderes públicos, los reconocidos tratadistas, proponían una rígida separación de las funciones de los tres órganos básicos del Estado buscando como objetivo primordial impedir la concentración de poder en una sola persona o en un solo órgano, garantizando, de esta forma, la libertad política de los asociados a través de los recíprocos controles entre los órganos estatales.

Sobre este particular, el barón de Montesquieu en su magna obra "El Espíritu de las Leyes" expresó:

> La libertad política, en un ciudadano, es esa tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad, y para poseer esa libertad es necesario que el gobierno sea tal, que un ciudadano no pueda temer a otro. [...] La libertad política no se encuentra sino en los gobiernos moderados, ella no existe sino cuando no se abusa del poder. Pero es una experiencia eterna que, todo hombre que tiene poder está inclinado a abusar de él; hasta donde encuentre límites.
>
> Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder. Hay en cada Estado tres clases de poder: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes, y la potestad ejecutiva de las que dependen del Derecho Civil. (...) Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistratura la potestad legislativa se encuentra reunida con la potestad ejecutiva, no hay libertad, puesto que se puede temer que el mismo monarca o el mismo Senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. (Montesquieu, 2003, pág.203)

De acuerdo a lo anterior, el principio de la separación de los poderes es el resultado de la búsqueda de mecanismos políticos-institucionales encaminados a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los asociados. Por ello, se separa la función pública en diferentes ramas o funciones, de manera que no repose en un sólo individuo o institución y que los diversos órganos del Estado se controlen recíprocamente.

Esta separación en tres funciones, se deduce del análisis de los fines del Estado respecto a la ley: hacerla, aplicarla y dirimir los conflictos que origine su aplicación. Ello se refleja en las clásicas funciones legislativa, ejecutiva y judicial. La asignación de cada función a órganos distintos, denominados poderes, busca la protección de los derechos de los ciudadanos frente a cualquier abuso de la autoridad pública (Villanueva, 2014).

El diseño realizado sobre la división y el control del poder, influyó en el constitucionalismo británico, americano y francés, retomando características definitorias del concepto mismo de Constitución. Sobre el aporte francés, es necesario citar el artículo 16 de la Declaración del Hombre y del Ciudadano, proclamado por la Asamblea Nacional Francesa de 1789, según el cual: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución".

Se puede concluir que la fiscalización y el control son inherentes a la consagración constitucional de la división de poderes, ya que esta vigilancia se tiene como el instrumento indispensable para el equilibrio institucional y la protección de las libertades individuales.

En el caso colombiano, la separación de la función pública en diferentes ramas del poder público se ratificó en la Constitución Política de 1991, la cual acogió la tradición constitucional de la Carta de 1886 y esta filosofía, decidiendo continuar con el modelo tradicional tripartito de las ramas del poder, creando algunos órganos autónomos e independientes, que no encajan en ninguna de las tradicionales.

Entre ellas se destacan el sistema electoral y los organismos de control y fiscalización (como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República). Tampoco pertenecen a las ramas del poder público, el Banco de la República, la Comisión Nacional de Televisión, las Corporaciones Autónomas Regionales y las Universidad públicas.

El cambio más significativo que se introdujo en esta materia fue la consagración, en el aparte final del artículo 113 C.P., del deber de colaboración armónica que rige no sólo para las ramas del poder, como existía bajo la Constitución del 86, sino también para los organismos autónomos, entre los que se hallan los antes enunciados.

La función judicial en la Constitución Política de 1991

Es la Rama del Poder Público que tiene como misión esencial dirimir los conflictos que se susciten en las discusiones jurídicas. Es decir, es la encargada de administrar la justicia dentro de todo Estado de derecho.

La Rama Judicial está en el mismo nivel de importancia que las otras ramas del poder público; sin embargo, históricamente bajo anteriores constituciones, aquella tuvo menor protagonismo, importancia e independencia. Bajo la Constitución de 1991, la justicia tomó un papel esencial dentro del Estado Social del Derecho por lo que esta Rama fue reivindicada y tomo un gran poder, principalmente por obra de la justicia constitucional.

La independencia, autonomía y sometimiento a la ley de las jurisdicciones constitucional, ordinaria, contencioso administrativa y disciplinaria, de las autoridades indígenas, de los jueces de paz y de la Fiscalía General de la Nación se erige como uno de los fundamentos de la estructura del poder en Constitución Política.

En virtud de lo anterior, la Carta Política no concibe una Rama Judicial funcionalmente sometida al legislativo o al ejecutivo. Si

esto ocurriese, pasaría a ser un apéndice como se evidencia bajo anteriores constituciones.

La Constitución Política de 1991 ratificó la existencia de dos altas cortes que venían del anterior sistema constitucional: la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Debido a la necesidad de tener un control constitucional y disciplinario, fuerte e independiente, se crearon dos nuevas jurisdicciones: la constitucional, encabezada por la Corte Constitucional, y la disciplinaria, encabezada por el Consejo Superior de la Judicatura. A esta última jurisdicción le entregó, además, la misión de administrar la Rama.

En el año 2015, mediante Acto legislativo 02 del mismo año, el Congreso trató de hacer una gran reforma al sistema de equilibrio de los poderes y buscó suprimir el Consejo Superior de la Judicatura, creando un organismo nuevo que administrara la rama y disciplinara a los funcionarios judiciales y abogados.

Sin embargo, mediante sentencia C-285 de 2016 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, dicha reforma constitucional sufrió amplios cambios. Bajo el argumento de que el autogobierno judicial es un eje definitorio de la Constitución y la modificación del gobierno judicial sustituía la Carta de 1991, la Corte declaró inconstitucional esa modificación, dejando vigentes las demás reformas (supresión de la reelección presidencial, supresión de la Sala Disciplinaria y la creación de la Comisión de Disciplina Judicial).

Composición, elección y funciones de las Altas Cortes

Corte Constitucional

La Constitución Política de 1991 creó este tribunal especializado, el cual tiene como principal misión la defensa de la Carta Política y de los derechos fundamentales. De acuerdo al artículo 241 (República de Colombia, 1991/2018)., conoce de las acciones de inconstitucionalidad promovida por los ciudadanos o en ejercicio del control automático; tiene además la misión de revisar las acciones de tutela que seleccione con el fin de unificar la jurisprudencia constitucional e interpretar y desarrollar el alcance de los derechos fundamentales.

Está conformada por 9 magistrados y, según el artículo 239 de la Constitución, sus magistrados serán elegidos por el Senado de la República de ternas que presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Corte Suprema de Justicia

Es el máximo tribunal de la justicia ordinaria. La Constitución Política de Colombia regula algunos aspectos de la Corte Suprema de Justicia en sus artículos 234 y 235. Asimismo, la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia) desarrolla, en los artículos 15 al 18, su composición y funcionamiento. Allí, se establece que la Corte está compuesta por 23 magistrados elegidos por la misma corporación (cooptación) para periodos individuales de ocho (8) años.

La misma Ley, establece que la Corte Suprema de Justicia cumplirá sus funciones por medio de cinco salas: Sala Plena (integrada por todos los Magistrados), Sala de Gobierno (integrada por el Presidente, el Vicepresidente y los Presidentes de cada una de las Salas especializadas), Sala de Casación Civil y Agraria (con 7 Magistrados), Sala de Casación Laboral (7 Magistrados) y la Sala de Casación Penal (9 Magistrados).

Entre sus funciones está la de actuar como tribunal de casación, juzgar al Presidente o a quien haga de sus veces, así como a los altos funcionarios por delitos comunes, investigar y juzgar a los miembros del Congreso, juzgar, por los hechos punibles que se imputen, previa acusación del Fiscal General de la Nación, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales.

También, debe juzgar a los directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefes de misión diplomática, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales, a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública (López y Gómez, 2011).

Consejo de Estado

Es el máximo tribunal de la justicia contenciosa-administrativa. Está integrado por treinta y un (31) magistrados, elegidos por la misma Corporación (cooptación) para los períodos individuales de ocho (8) años. Será el Consejo Superior de la Judicatura quien reúna y seleccione las hojas de vida que enviará cuando surja cada vacante.

Este alto tribunal ejerce sus funciones por medio de tres Salas: la Plena (integrada por todos sus miembros); la de lo Contencioso Administrativo (integrada por 27 consejeros) y la de Consulta y Servicio Civil (4 consejeros).

Según el artículo 237 de la Constitución Política, le corresponde al Consejo de Estado desempeñar las funciones de tribunal

supremo de lo contencioso-administrativo.

En este sentido, conoce de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, actúa como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen. En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado.

Como función novedosa dentro de la Constitución de 1991, conoce de los casos de pérdida de investidura de los Congresistas por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades o por conflicto e intereses (República de Colombia, 1991/2018, art. 182).

El Consejo Superior de la Judicatura y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial

El artículo 113 de la Constitución, consagraba el Consejo Superior de la Judicatura como un órgano colegiado compuesto por dos salas –administrativa y disciplinaria-, el cual garantizaba la independencia de la Rama pues la gerenciaba y conocía de los procesos disciplinarios de los funcionarios judiciales.

Con el Acto legislativo 02 de 2015, se reemplazó la palabra Consejo Superior de la Judicatura por Comisión Nacional de Disciplina Judicial consagrada en el artículo 116. Dicha reforma constitucional también modificó el artículo 254 de la Constitución Política. Sin embargo, al ser declarada inexequible la creación de una gerencia para la Rama, el citado artículo 254 quedó como antes y por tanto debe entenderse que subsiste el Consejo Superior de la Judicatura.

Este órgano está compuesto por 6 magistrados quienes son elegidos para un periodo de 8 años por la Corte Suprema de Justicia (2), la Corte Constitucional (1) y Consejo de Estado (3)

Entre sus atribuciones está la de administrar la carrera judicial, elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales para enviarlas a la entidad que deba hacerla (Consejo de Estado, Corte Suprema, Corte Constitucional), llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales, elaborar el presupuesto de la rama judicial que debe ser remitido al Gobierno y ejecutarlo de conformidad con lo aprobado en el Congreso.

Por su parte, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, consagrada en el artículo 257A de la Constitución, por adición que hiciere el Acto Legislativo 02 de 2015, tiene la misión de ejercer el poder disciplinario sobre los funcionarios y empleados de la rama judicial.

Está conformada por 7 magistrados elegidos por 8 años, 4 elegidos por el Congreso en pleno de ternas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura y los 3 restantes elegidos por el Congreso en pleno, de ternas enviadas por el Presidente de la República. En los dos casos debe existir una convocatoria pública reglada.

Las funciones nominadoras y electorales de las altas cortes

La Carta de 1991 concibió de forma nítida el ejercicio del poder público, estableciendo un diseño de la Estructura del Estado basado en los pesos y contrapesos, dejando clara su desconfianza en el legislativo debido a las históricas desviaciones y abusos de poder cometidos bajo la Constitución de 1886.

Con tales argumentos, se intentó despolitizar el nombramiento de algunos funcionarios del Estado separándolo de la intervención del legislativo, principalmente las cabezas de los órganos de control, y asignó a las altas Cortes la potestad de postular o de nombrar directamente a varios importantes agentes estatales.

Como se puede deducir de la Tabla 1, los órganos que más funciones de nominación y designación poseen son la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. En menor proporción, la Corte Constitucional que tiene tan sólo la facultad de designación, pero no de nominación.

Si bien recientemente una reforma constitucional (Acto Legislativo 02 de 2015) trató de reequilibrar las funciones de los poderes públicos, a ella sólo le tocó la elección del Contralor General de la República, el cual ahora es elegido por el Congreso de lista resultante de convocatoria. Aún quedan varios altos dignatarios que dependen de las altas cortes en su nominación o designación.

Tabla 1. Distribución de designaciones y nominaciones por parte de las Altas Cortes

ÓRGANO JUDICIAL	A QUIÉN NOMINA	A QUIEN DESIGNA
Consejo de Estado	Procurador General de la Nación	Auditor General de la República
	Magistrados a la Corte Constitucional	Tres (3) magistrados del Consejo Superior de la Judicatura
		Registrador del Estado Civil (escogido por el presidente del C.E., C.S.J. y C.C.)
Corte Suprema de Justicia	Procurador General de la Nación	Dos (2) Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura
	Auditor General de la República (envía terna)	Fiscal General de la nación
	(3) Magistrados a la Corte Constitucional	Registrador del Estado Civil (escogido por el presidente de la C.S.J., C.E. y C.C.)
Corte Constitucional		Un (1) Magistrado del Consejo Superior de la Judicatura
		Registrador del Estado Civil (escogido por el presidente de la C.C., C.S.J. y C.E.)

Fuente: Elaboración propia

De la experiencia de estos 27 años de vigencia de la Constitución de 1991, se puede determinar que han sido más los perjuicios que los beneficios recibidos por cuenta de la facultad nominadora de los jueces. Si bien se desligó la elección del ámbito político, las dificultades y vicios se trasladaron a las altas cortes.

En primer lugar, el tiempo que deben dedicar a estos procedimientos distraen a los altos magistrados. Las entrevistas y votaciones en muchos casos han tomado varios días en incluso meses, lo cual desplaza la atención de los asuntos judiciales a cargo de la respectiva corporación.

En este punto se tienen registros de elecciones como la del Procurador General de la nación en el año 2000 en la que el Consejo de Estado tuvo que hacer más de setenta (70) votaciones, cada una de las cuales les tomaba por lo menos medio día, cuando no el día entero.

En segundo lugar, la elección de funcionarios por las altas cortes ha generado politización y clientelismo en los órganos

jurisdiccionales. Existen claras evidencias de esta práctica clientelista en los órganos de control. Fue el caso del entonces Procurador Ordoñez Maldonado quien nombró varios familiares de magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Este episodio le costó la salida de la Procuraduría y el destape de una práctica que venía de años atrás y que no sólo se ha producido en el Ministerio Público, sino en otras entidades en las que su titular es nominado o designado por una de las altas cortes.

¿La meritocracia como alternativa?

Los cambios realizados por la Constitución Política de 1991 para la elección de altos funcionarios públicos a través de la intervención de las altas cortes, generó problemas en ellas, siendo la principal la desnaturalización de su función judicial y con ello el desequilibrio en el poder que ejerce.

Si bien la reforma al equilibrio de poderes realizada con el Acto Legislativo 02 de 2015, suprimió la intervención de la Corte Constitucional, la Corte Suprema y el Consejo de Estado para la conformación de terna para Contralor General de la República, este cambio constitucional fue insuficiente ya que quedaron otros altos funcionarios con el mismo problema.

Dicha situación, lleva a plantear una pregunta central: ¿Quién debe tener la función de nominación y designación que actualmente tienen las altas cortes? ¿El principio de la meritocracia podría ser la alternativa para incluirla en estos procesos que tradicionalmente han tenido un contenido político?

Para responder estos interrogantes, es necesario abordar brevemente el tema de la meritocracia. Ella se podría definir como una forma de gobierno basada en el mérito y la escogencia de los mejores. Es una discriminación positiva, aceptada en muchos escenarios como una forma de excluir prácticas clientelistas y políticas que deslegitiman al Estado.

El riesgo de la meritocracia es que, en su máxima expresión, consolidaría una sociedad desigual en la que los de arriba considerarían justa su posición, su poder y sus privilegios y en cierta medida, crearía una casta de superiores en virtud de sus capacidades cognitivas e intelectuales.

Podría surgir una especie de Noocracia o "nueva clase" conformada por los que dominan la inteligencia o la razón ideológica, cosmológica, expresiva, científica, técnica, la imagen cinética y el diseño, como una fuerza productiva y un nuevo poder en los sistemas sociales capitalistas y colectivistas

avanzados. (Oltra y Martín de los Santos, 1987 pp.135-158).

Una pregunta que surge es si una meritocracia pura sería viable para los cargos altos del Estado como Procurador, Auditor, Registrador y Magistrados de altas cortes o si es necesario compaginarla con otros modelos. ¿Estas posiciones requieren tener relaciones con el sector político como el Congreso de la República? ¿O se pueden crear esas relaciones políticas después de acceder al cargo por mérito?

Si se opta por este modelo, habría que definir los perfiles de tales cargos con altos requisitos en materia de preparación académica y experiencia laboral, los cuales deberían ser mucho más estrictos que los mínimos que exige la Constitución y que, según la misma Carta, pueden ser establecidos por una ley.

Por ejemplo, la Procuraduría, la Fiscalía o la Registraduría son entidades públicas con funciones muy importantes, grandes presupuestos y plantas de personal tan grandes como muchas las empresas privadas. Los estándares para acceder a altos cargos del sector privado son altos y definitivamente nadie clasificaría para la presidencia de una de esas empresas con sólo un título universitario y diez años de experiencia como ocurre en el sector público.

Según Chiavenato (2000), el proceso de selección no debe constituirse en la finalidad, sino que debe ser el medio para el logro de los objetivos perseguidos por la entidad pública, el cual sería la escogencia del mejor candidato para proveer el cargo. El proceso de selección de personal de alto nivel debe tener unas fases iniciales que tienen que estar claramente definidas.

Por ejemplo, detectando y analizando las necesidades de selección, describiendo el cargo a proveer, definiendo el perfil, determinando el método de reclutamiento, estableciendo exámenes de conocimiento, concertando entrevistas y, finalmente, elaborando el informe.

De acuerdo con lo desarrollado por Peña (1993), es indispensable analizar toda la información del cargo a proveer, así como partir de las funciones del mismo con el fin de precisar las necesidades humanas y el valor de desempeño que exige cada cargo. Contar con un grupo amplio de candidatos bien calificados para la provisión de las vacantes constituye la situación ideal del proceso de selección.

La siguiente cuestión es establecer el órgano o sector que organice y certifique el cumplimiento de dichos requisitos, así como la realización de la evaluación de los diferentes candidatos para seleccionar a los mejores.

Se podría pensar en varias opciones. Una de ellas es acudir a firmas de cazatalentos especializadas en la búsqueda de líderes para los cargos más altos del mundo empresarial y que aplique metodologías similares para encontrar a los dignatarios de estas importantes entidades.

El Gobierno podría contratar algunas de estas firmas para que busquen tres hojas de vida y las entreguen al Congreso. Los candidatos deben sustentar su hoja de vida, así como una política a implementar en la entidad con el cargo vacante. Esta opción sería para la Procuraduría, Registraduría y Auditoría.

Otra opción es acudir a la academia para que realice el proceso de selección del personal requerido. Se podría vincular a Universidades acreditadas con Programas de Derecho, Ciencia Política y Sicología igualmente acreditados, con el fin de que realicen un proceso de selección mediante la aplicación de pruebas y entrevistas. Las tres mejores hojas de vida se remitirían al Congreso para que los candidatos sustenten su propuesta y se seleccione a los mejores. O si se quiere, se podría dejar al más alto puntaje como ganador.

Estas propuestas podrían suprimir las dinámicas que se generan alrededor de las nominaciones y las elecciones, pues la persona que resulte elegida estaría en deuda con quienes lo nominaron o eligieron, situación que podría sesgar sus decisiones y comprometer su independencia al momento de llegar al cargo.

Un último factor es el control y vigilancia que se debe realizar en cualquiera que sea el proceso. El control que ejerce la sociedad a través de ONG's, veedurías ciudadanas y los medios deben ser lo suficientemente fuertes, como para hacer un estricto acompañamiento con el fin de erradicar cualquier desviación.

Conclusiones

Es una realidad que se demuestra con evidencias fácticas, que las funciones de nominación y designación de altos dignatarios por parte de las altas cortes en Colombia no ha tenido un buen resultado.

El clientelismo, el pago de favores y la destinación de tiempo valioso en procedimientos administrativos, constituyen los problemas que se pueden solucionar con la modificación de estas funciones. El sistema del pesos y contrapesos y el equilibrio de los poderes se ha perturbado en virtud de estas potestades judiciales.

Una solución viable es implementar un esquema de meritocracia

en la selección de estos funcionarios, ya sea con la intervención de firmas de cazatalentos o con la participación de la academia a través de sus universidades y programas acreditados. Sólo queda que el Congreso retome estas discusiones que ya han sido desarrolladas con anterioridad.

Referencias Bibliográficas

Aragón, M. (1999). Introducción a una teoría constitucional del control. Bogotá, Colombia: Universidad Externado.

Berlín, F. (1993). Derecho Parlamentario. México: Fondo de Cultura Económica.

Chacon Á. (2003). Responsabilidad de los Altos funcionarios del Estado. Bogotá, Colombia: Ediciones Nueva Jurídica.

Chiavenato, I. (2000). Administración de recursos humanos (5a ed.). México: McGraw-Hill.

Cox G. y McCubbins M. (1993). Legislative leviathan. Party government in the house. Berkeley, California: University of California Press.

Guerrero, E. “La actualidad del control parlamentario y algunos de sus problemas relevantes”. En: Paniagua, J.L.; Monedero, J.,C. (1999) En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español. Madrid, España: Tecnos.

López G. y Gómez, C. (2011). El control político y judicial del Congreso: una aproximación al caso colombiano. Revista Jurídica Pielagus. Neiva.

Montesquieu, C. (2003). Del Espíritu de Las Leyes. Madrid: Alianza.

Oltra, B. y de los Santos, M. (1987). Los intelectuales como Noocracia. Tendencias cualitativas en el fin de Milenio. Política y sociedad: estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas y Centro de Estudios Constitucionales.

Pantoja, D. (2017). La Asamblea Nacional Francesa de 1789-1791 y la invención de la Constitución. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

República de Colombia. (1991/2018). Constitución Política de Colombia.

República de Colombia. Congreso de la República. (1996). Ley 270

de 1996

República de Colombia. Congreso de la República. (2005). Acto Legislativo 2 de 2015.

República de Colombia. Corte Constirucional. (2016). sentencia C-285 de 2016 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

Villanueva, L. (2014). La división de poderes: teoría y realidad. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Insumos para una Reforma Electoral en Colombia

Insumos para una Reforma Electoral en Colombia

Juliana Sánchez Vallejo [46]

Resumen

El ejercicio efectivo de la democracia ha sido uno de los principales aspectos que ha perseguido el ser humano por mucho tiempo. Desde la instauración de Colombia como república, se ha discutido la mejor manera de aplicar la democracia, por ello, las regulaciones que al respecto se han presentado, buscaban justamente establecer los mecanismos que aseguraran su cumplimiento.

Aun con la existencia de un código electoral, que es previo a la expedición de la actual Constitución Política, se han requerido reformas legales y constitucionales para mejorar el sistema electoral. Sin embargo, aún se denotan una serie de falencias que se constituyen en retos que el Congreso de la República debe enfrentar a fin de consolidar una sociedad democrática.

Por lo anterior, en el presente trabajo se pretende plantear una serie de insumos a considerar por el Nuevo Congreso en una eventual reforma electoral en Colombia, para lo cual se partirá de los actuales fundamentos legales, constitucionales y jurisprudenciales existentes en relación con el sistema electoral para llegar, posteriormente, a aquellos puntos que deben ser analizados por el legislador a fin de mejorar las condiciones en las que se lleva a cabo la contienda electoral y el ejercicio del voto por parte de los ciudadanos.

Palabras Clave

Sistema electoral, reforma, legislación, Colombia.

[46] Abogada, especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad Externado de Colombia. Candidata a magíster en Derecho Procesal Constitucional, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Argentina. Miembro de la Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional y directora del capítulo Quindío. Miembro Honorario del Centro Iberoamericano de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Docente investigadora de la Universidad La Gran Colombia Armenia. Email: sanchezvaljuliana@miugca.edu.co

Introducción

La administración del poder, junto con las formas de gobierno, ha sido estudiada desde la antigüedad. A partir del momento en que el ser humano se reunió con sus semejantes para sobrevivir y lograr objetivos en común, se ha requerido de algún tipo de gobierno. Tal como lo afirma Hernández Becerra (1997), las ideas políticas variarían a lo largo de la historia y conllevarían a distintos tipos de gobiernos.

En este sentido, Bobbio (1975), siguiendo la línea planteada por Aristóteles, destacaría que el poder puede estar en manos de una sola persona, en cuyo caso se puede hablar de una monarquía o una tiranía; en cabeza de un conjunto reducido de personas, caso en el que se hace referencia a una aristocracia o una oligarquía; o en manos del pueblo, donde se habla de una democracia o de una demagogia.

Ahora bien, por mucho tiempo se ha discutido cuál es la mejor forma de gobierno. No se pretende en el presente artículo defender uno y otro modelo, sino plantear el consenso internacional que ha existido tanto a nivel americano como europeo que entiende la democracia como el sistema que permite la -participación y expresión de la voluntad del pueblo y brinda legitimidad en la toma de las decisiones que rigen a un Estado.

Es así como, desde la Organización de Estados Americanos, se redactaría la Carta Democrática Interamericana, la cual reconoce la democracia representativa como un elemento "indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región".

Lo anterior, guarda consonancia con las disposiciones de instrumentos internacionales de derechos humanos de la región como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como pronunciamientos de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos que han destacado el importante rol que juega la democracia representativa no sólo para la consolidación de los Estados sino también para el respeto por los derechos de quienes integran cada nación.

De lo antes expuesto, resulta innegable la necesidad de brindar garantías para que el ejercicio electoral pueda desarrollarse de tal manera que la voluntad del pueblo pueda ser expresada libre y voluntariamente. No basta entonces, con la ratificación de tratados internacionales, sino que se requiere del desarrollo legislativo y reglamentario que permita que las buenas

intenciones de los Estados lleguen a la realidad. Justamente por ello, Colombia ha trazado, con el paso del tiempo, una serie de medidas y normas que buscaban afianzar el sistema electoral, empezando por la superación de requisitos económicos, sociales o de género que impedían en el pasado la participación libre de todos los ciudadanos en el escenario político – electoral, hasta implementar disposiciones que han regulado la manera en la que deben desarrollarse las elecciones y que han conferido una serie de atribuciones a quienes integran la organización electoral, la cual hace posible la existencia del sistema electoral, entendido como un elemento institucional que coadyuva al funcionamiento, la gobernabilidad y la consolidación de la democracia (Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson, 2007).

De esta manera, surgiría el derecho electoral como ese conjunto de normas que regulan el sistema, los procesos y los organismos electorales, "no es sólo una técnica jurídica al servicio de la democracia, un instrumento, pues, de garantía; también desempeña, y ése es su otro carácter, una función legitimadora, ya que la democracia se afianza precisamente gracias al correcto funcionamiento de los procesos electorales" (Aragón, 1993, citado por Nohlen et al, 2007).

No obstante lo anterior, se ha vislumbrado que aún falta camino por recorrer en lo que se refiere al perfeccionamiento del sistema electoral colombiano. Aunque las disposiciones legales y constitucionales han querido brindar mayores garantías tanto para el proceso electoral como para los candidatos y los votantes, lo cierto es que las experiencias acaecidas en las últimas décadas nos indican que el Congreso deberá afrontar una serie de retos a fin de corregir una serie de elementos que permitan la plena consolidación de la democracia, de forma tal que exista plena confianza de la sociedad en las instituciones estatales. De allí la importancia de la presente temática no sólo para la sociedad sino más aún, para el poder legislativo.

Por lo antes expuesto, el problema jurídico que guiará el presente artículo es ¿cuáles son los aspectos que deben ser considerados por el Congreso de la República en una eventual reforma electoral en Colombia? Para dar respuesta al interrogante planteado se dividirá el escrito en dos partes: en la primera se identificarán los fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales que han servido de base al sistema electoral en Colombia. Posteriormente, se abordarán aquellos puntos en los que, desde la academia y la jurisprudencia, se ha evidenciado la necesidad de introducir reformas que permitan corregir las anomalías que aún se presentan en el ejercicio electoral.

Fundamentos legales, constitucionales y jurisprudenciales del sistema electoral colombiano

Como fue precisado en el apartado introductorio del presente artículo, la democracia ha adquirido plena relevancia para los Estados, gracias al consenso internacional que ha entendido como el modelo más garantista, no sólo para los ciudadanos sino también para la institucionalidad y los derechos humanos. Ahora bien, sin duda se requiere del establecimiento de una serie de normas y organismos que regulen el sistema electoral, el cual tiene como punto esencial el ejercicio del voto.

Frente a este aspecto, un estudio realizado a nivel de Latinoamérica indica que el voto ha sido concebido de distintas formas en cada Estado. De esta manera, en algunos casos, es considerado sólo un derecho, como ocurre en Nicaragua, República Dominicana y Venezuela.

En otros casos, es visto, además, como un deber sin sanción cuando no se ejerce, tal como ocurre en Colombia y finalmente, existen casos en los que sí es sancionado su no ejercicio como acontece en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay (Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson, 2007).

En Colombia, la Constitución Política de 1991 fue un hito en múltiples aspectos, de los que no se exceptúan las disposiciones electorales. Por un lado, a diferencia de lo acontecido con la Constitución de 1886, la nueva Carta Magna elevó a rango constitucional los órganos, principios y reglas del régimen electoral colombiano, de manera que "toda norma y jurisprudencia que ha sido expedida con posteridad a la Constitución de 1991 es evidencia clara de la complejidad jurídica del derecho electoral" (Sánchez-Tores, 2016).

En este sentido, Barreto (2014) resalta el que se hayan consagrado mecanismos de democracia directa, entre ellos, el referendo, el plebiscito, las consultas populares, etc. Desde el punto de vista político, esta carta magna representó una apertura a la restringida participación política que existía anteriormente y que sería justamente la razón de diversos conflictos en el país.

Después de 1991, se han expedido una serie de normas[47] que han regulado diversidad de aspectos, como los partidos políticos, los mecanismos de participación ciudadana, los jurados de votación, los escrutinios, el voto programático, la revocatoria del mandato, entre otros. Sin embargo, conviene destacar que la apertura política que fue mencionada previamente, llevaría a otro extremo poco saludable caracterizado por excesos que tratarían de ser corregidos mediante los actos legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009.

El primero tuvo la virtud de cambiar "el sistema electoral de las corporaciones públicas, a la vez que pretendió fortalecer el régimen de los partidos políticos" (Barreto, 2014). De esta forma, establece condiciones más exigentes para la obtención de la personería jurídica por parte de los movimientos y partidos políticos, incluiría la cifra repartidora -la cual de acuerdo con Gómez y Gómez (2011), "establece un principio más equitativo en la distribución de la opinión expresada en votos"-, el umbral electoral, el régimen de bancadas y la democracia interna obligatoria a fin de definir los candidatos que representarán los partidos, para lo cual se podrán realizar consultas internas.

Se trataría de una reforma que, además, permitiría redimensionar el voto en blanco y el voto preferente. Por su parte, el acto legislativo 01 de 2009 revisaría:

> "el régimen de partidos, el financiamiento de la política; el régimen de inhabilidades, la organización electoral y las competencias del Consejo de Estado en lo atinente a la acción de nulidad electoral. El umbral se aumenta del 2% al 3% de los sufragados para Senado de la República, pero se mantiene en el 50% del cuociente electoral para el caso de las demás corporaciones" (Barreto, 2014).

Por otro lado, desde la perspectiva legal, el Código electoral (Decreto 2241 de 1986) establece unos principios orientadores del sistema electoral, siendo estos: el principio de imparcialidad, el principio del voto secreto, el principio de la publicidad del escrutinio, el principio de la eficacia del voto, el principio de la

[47] Al respecto, Sánchez-Torres (2016) destaca las siguientes normas: respecto a los partidos políticos (Ley 130 de 1994 o estatuto básico de los partidos y movimientos políticos); el voto programático para la elección de alcaldes y gobernadores y requisitos para la revocatoria del mandato (Ley 131 de 1994); los mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994); algunos asuntos relativos a las elecciones de gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles en materia de inscripción de candidatos, residencia electoral, jurados de votación, escrutinio y contabilidad de las campañas electorales (Ley 163 de 1994); estímulos para los sufragantes (Ley 403 de 1997); las garantías electorales (Ley 996 de 2005); las reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales (Ley 1475 de 2011).

capacidad electoral, y el principio de la proporcionalidad. Estas bases axiológicas responden a los parámetros internacionales que existen frente al derecho al sufragio, el cual además de universal debe ser también "libre, igual, directo y secreto" para ser considerado democrático (Barreto, 2014).

En este sentido, el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral ha establecido unas normas mínimas universales para la administración electoral y ética profesional. Al respecto, indica como principios éticos que forman la base de la administración electoral los siguientes: a) respeto por la ley, b) independencia y neutralidad, c) transparencia, d) minuciosidad, y e) orientación de servicio.

Estos principios se orientan a garantizar que los organismos que se encargan de dirigir y organizar los procesos electorales generen confianza en la sociedad, aspecto que termina siendo básico para las elecciones sean reconocidas como justas y legítimas.

Para ello, se requeriría, en principio, contar con un registro electoral confiable, como lo sería para el caso de Colombia un censo electoral actualizado, no sólo con los nuevos votantes sino también con la eliminación del mismo de quienes ya han fallecido o se encuentran inhabilitados en sus derechos políticos.

Desde otra perspectiva, se cuenta, también, con un elemento que ha permitido vislumbrar una apertura democrática en Colombia, que ha sido el permitir la participación de sus ciudadanos residentes en el extranjero en las elecciones, como pocos países lo han hecho.

No se trata de una regulación de reciente data, pues ya desde 1961 se permitía dicha figura, claro está, restringida únicamente a la elección presidencial (Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson, 2007). Sin embargo, desde la Constitución de 1991 se ha ampliado a otros escenarios como el referendo del año 2003 y las elecciones legislativas (para Senado desde 1998 y para Cámara desde el 2002).

Ahora bien, otro punto hito después de las reformas constitucionales de 2003 y 2009 ha sido la sentencia de la sección quinta del Consejo de Estado del 8 de febrero de 2018, la cual justamente vendría a identificar una serie de problemas prácticos que no han sido resueltos completamente al día de hoy.

En la mentada providencia, este tribunal destacó las dificultades probatorias que pueden existir a la hora de comprobar fraudes u otro tipo de problemas durante las jornadas electorales. Por ello, precisó que uno de los documentos que ofrece mayores

garantías es el formulario E – 14 dirigido a los claveros, pues es este el que se realiza con mayor rigurosidad al estar sometido a cadena de custodia, reiterándose la regla según la cual:

> "(i) los escrutinios deben practicarse con fundamento en el E-14 Claveros, (ii) solamente se acude al E-14 Delegados ante la inexistencia o falta de disposición del E-14 Claveros, y (iii) las diferencias numéricas que puedan advertirse entre esos documentos deben resolverse a favor del E-14 Claveros, lo cual admite prueba en contrario por tratarse de una presunción iuris tantum…" (Consejo de Estado, 2018).

Adicionalmente, esta corporación encontró que en el caso examinado fueron afectados los principios de transparencia, igualdad y libertad del sistema electoral, así como la efectividad del sufragio. Más aún, estimó que no era posible medir la dimensión real de las irregularidades vividas en las elecciones para el Senado 2014-2018 dado que existieron problemas para recuperar la información del software de la Registraduría, por lo que hubo datos que no pudieron ser analizados.

Es así que se advirtió que ni la Registraduría Nacional del Estado Civil ni la empresa contratada para prestar el servicio de software utilizado en las elecciones demandadas "cumplieron con lo previsto en el artículo 209 del Código Electoral, consistente en la conservación de la versión original de dicho software, y en ese sentido, es preciso señalar que para la mentada autoridad electoral no es válido escudarse tras haber contratado dicho servicio con un tercero, ya que la falta de apropiación e idónea ejecución de las funciones que legal y constitucionalmente se ha atribuido a esta autoridad, ocasiona dificultades serias en los juicios de legalidad como aconteció en el proceso de Senado 2014-2018" (Consejo de Estado, 2018).

Justamente por esto, reconvino a la Organización electoral para que tomara todas las medidas necesarias para que:

1) adquiera el software requerido de escrutinios desde y para el Estado, es decir, que sea propio de dicha organización, y que permita una completa trazabilidad desde el escrutinio de mesa hasta la declaratoria de la elección, además, realice los trámites para designar el personal idóneo para la prestación del servicio de soporte técnico especializado que se requiera para la vigilancia y control del aplicativo a utilizar.

2) implemente las medidas correspondientes para mantener los ordenadores actualizados y las copias de seguridad necesarias para resguardar la información electoral.

3) resguarde los archivos Log tanto del sistema operativo de los equipos donde funcione el software de escrutinio, como los de la

base de datos y los del software mismo.

4) tomar las medidas pertinentes para que en las siguientes elecciones no se presenten hechos irregulares que atenten contra toda la actividad electoral.

Debe entenderse entonces que el correcto desarrollo de las jornadas electorales depende no sólo de las distintas personas que en ella intervienen, sino también de los medios tecnológicos empleados, cuya manipulación, sabotaje, espionaje o uso inadecuado, pueden generar desconfianza en los votantes y por ende, restarle legitimidad al proceso electoral.

Aspectos a considerar en una eventual reforma electoral

En los últimos años no han sido muchas las reformas dadas en el derecho electoral y las existentes se han enfocado en el desarrollo legislativo para la consolidación de los acuerdos de paz -particularmente, la habilitación para la participación política de los miembros desmovilizados de las FARC.

No obstante, la más reciente iniciativa consiste en un proyecto de ley presentado por la bancada miraista, propuesta basada en las falencias encontradas por el Consejo de Estado en la sentencia que fue mencionada en el acápite anterior, a través de la cual se retornarían tres curules que este grupo político había perdido en las elecciones para el Congreso 2014 – 2018.

Vale la pena mencionar que dicha propuesta aborda no sólo varios de los elementos que el máximo tribunal en lo contencioso administrativo había subrayado como necesarios para garantizar un sistema electoral transparente, sino que considera la necesidad de actualizar las disposiciones legales existentes en materia electoral, que ya, desde hace tiempo, se vislumbra que no responden a los avances tecnológicos y prácticos propios de la misma.

Es así como el Código electoral, que data de 1986, no se encuentra en completa concordancia con los desarrollos constitucionales que introduciría la Carta Magna de 1991, así como tampoco respondería a las reformas constitucionales posteriores (2003 y 2009) ni a los avances tecnológicos y sociales que se han presentado en los tres últimos decenios.

Bajo el anterior contexto, ¿qué elementos deben ser considerados por el Congreso en una eventual reforma electoral? En primer lugar, debe destacarse, como se dijo al principio, que la transparencia en las contiendas electorales es fundamental.

Por ello, el Consejo de Estado (2018) llamó la atención al considerar que:

> "La seguridad de la información es una prioridad que debe ser atendida por parte de todos los funcionarios, proveedores y colaboradores, y consiste básicamente en eliminar las actividades que atenten contra la integridad y fidelidad de la información, lo que implica gestionar su protección desde antes de la realización de los comicios, de manera preventiva, con la identificación de las posibles amenazas informáticas, tecnológicas o de cualquier otra índole, que puedan llegar a permear, manipular o destruir los componentes o incluso el sistema electoral, para que desde un inicio el resultado de la elección sea verdadero y transparente".

El cumplimiento de este principio de transparencia se concreta en tres momentos: antes, durante y después de las elecciones. De esta forma, antes de la apertura a la jornada electoral, se requiere que la organización electoral disponga de todos los elementos que se requieren para ello, incluyendo suficientes tarjetones, marcadores (que sean apropiados y no generen inconvenientes), así como personal humano (jurados, testigos y delegados de la registraduría) que den fe de la realización pacífica y transparente de las contiendas electorales.

Para la realización de las jornadas electorales deben fortalecerse los programas de capacitación tanto para los jurados como para los testigos electorales, recomendándose incluso la realización de simulacros que permitan comprender de mejor manera los fraudes más frecuentes, las circunstancias anómalas que pueden presentarse, así como la respuesta que deben dar los jurados y testigos.

Asimismo, sería pertinente considerar la relevancia de los jurados durante las jornadas electorales y como su idoneidad debe ser un elemento a la hora de evaluar su selección. En este sentido, resulta acertada la propuesta de la bancada miraista de crear una carrera electoral, de manera que se forme a los jurados para que sean aptos frente a las funciones que requiere su participación en la democracia, dimensionando el importante rol que desempeñan.

En este sentido, complementando tal propuesta, debería reconsiderarse el régimen sancionatorio por faltas a las funciones asignadas en los comicios, analizándose su rigurosidad, para lo cual deberá ser tenido en cuenta si se trata de un servidor público o de un trabajador del sector privado, pues no representa la misma presión un régimen sancionatorio para el primer caso que para el segundo.

Adicionalmente, podría incluirse, como medida con enfoque

restaurativo, la imposición de trabajo comunitario tendiente, entre otros aspectos, a capacitar en materia electoral, democracia, ciudadanía y cultura de paz.

De igual modo, no puede perderse de vista el debido cuidado que debe darse tras la finalización de las elecciones, pues es, en tal momento, en el que las autoridades velan con mayor ahínco por la adecuada contabilización de los votos y es que como lo decía el Consejo de Estado (2018):

> "el mínimo error o descuido en el desarrollo de las etapas electorales, genera como consecuencia la vulneración del interés general, así como la pérdida de credibilidad y legitimidad de las instituciones por el desconocimiento del principio democrático de participación ciudadana, en el que la eficacia del voto radica puntualmente en que la verdadera voluntad electoral sea conocida y escuchada".

Frente a este aspecto, es menester pensar en la posibilidad de realizar la grabación de la jornada electoral en todas las mesas dispuestas para las votaciones, así como en las comisiones escrutadoras. Esto haría que en caso de reclamaciones posteriores a los escrutinios y en instancias judiciales o ante el Consejo Nacional Electoral, sea posible verificar si existió manipulación de los tarjetones electorales indebidamente.

Así mismo, la presencia de las cámaras y la conciencia de la grabación podrían evitar, en principio, la comisión de conductas inapropiadas. Los registros de grabación deberán resguardarse con la misma cadena de custodia del material electoral, y durante el mismo período de tiempo que ya establece hoy el Decreto Ley 2241 de 1986.

Por otro lado, la reforma debería incluir mayores garantías para quienes viven en las zonas más alejadas y de difícil acceso, pues justamente por estas condiciones suele existir alta abstinencia durante las jornadas electorales en estas regiones, influyendo factores como la inseguridad, las largas distancias e incluso la falta de confianza en las instituciones estatales.

Es por esto que se requiere sopesar la necesidad de consagrar disposiciones que permitan que población con necesidades especiales tengan acceso al ejercicio del voto, pues no basta con su consagración normativa, sino que también se requiere de elementos que, a partir de acciones afirmativas, permita que quienes se encuentran en estado de vulnerabilidad (como quienes viven en zonas que tradicionalmente han sido afectadas por la violencia, comunidades indígenas, personas en condición de discapacidad, personas que no saben leer, etc.) efectivamente puedan ejercer sus derechos políticos sin tener que atravesar condiciones excesivamente difíciles para conseguirlo.

Retomando otra línea de análisis, un punto trascendental es el uso de la tecnología en las elecciones. Al respecto, deben considerarse varios aspectos: a) Frente al software utilizado por la Registraduría en las elecciones del 2014 es adecuado el exhorto realizado por el Consejo de Estado, e incluido en el proyecto de ley radicado en abril de 2018 en el Congreso por la bancada miraista, donde se establece la necesidad de que dicha herramienta sea de propiedad del Estado.

Este requerimiento se encuentra en concordancia con los estudios que ha realizado la Organización de Estados Americanos (2006) quien indica que la tecnología puede ser un instrumento útil en los procesos electorales, al respecto da una serie de recomendaciones en la Resolución AG/RES. 2428 (XXXVIII-O/08) "Modernización y Uso de las Tecnologías Electorales en el Hemisferio".

Sin embargo, aun cuando estas herramientas pueden brindar grandes beneficios, lo cierto es que se debe analizar el contexto de cada país para que la implementación de las mismas se presente de la mejor manera, así esto implique su aplicación progresiva, pero cuidadosa. Frente a lo descrito, Barreto (2014) indica que, para reducir los riesgos en el uso de las tecnologías, la organización electoral debe asegurarse, entre otras cosas, de que:

> "(...) la tecnología sea físicamente segura, previniendo daños accidentales o acceso no autorizado; resguardar los programas de cómputo y la información para garantizar su seguridad, previniendo accesos no autorizados y tomando precauciones contra virus; Asegurar que la información sea recabada de manera confiable, incorporando sólidas metodologías para la captura de información, ofreciéndole capacitación apropiada y oportuna al personal y aplicando técnicas para la verificación de información; garantizar que la información se encuentre disponible, respaldándola sistemáticamente y contando con sistemas manuales de contingencia; aplicar sistemas de verificación, pruebas y regímenes de mantenimiento para asegurar que los equipos, comunicaciones y programas de cómputo operen efectivamente; Contar con pólizas de seguro para evitar pérdidas monetarias o materiales; Cifrar la información, los sitios de Internet y los códigos de los equipos de cómputo para garantizar que no puedan acceder a ellos usuarios no autorizados".

Las recomendaciones antes planteadas deben ser tenidas en cuenta no sólo en la práctica electoral, sino que deberían ser incluidas en la legislación como orientaciones y obligaciones de los órganos electorales frente al uso de las tecnologías. Ahora bien, aunque el software para el registro de la información ya

existe, -el cual es contratado con una empresa privada- lo cierto es que internacionalmente se recomienda que este pertenezca al Estado, pues esto disminuye las posibilidades de manipulación. Además, debe procurarse que la información que allí repose perdure en el tiempo, de manera que pueda constatarse su contenido con posterioridad.

Deben, además, hacerse pruebas con delegados de todos los partidos políticos que están dentro de la contienda electoral para que estos puedan constatar en tiempo real que antes de empezar la jornada electoral no hay ningún dato en el software.

Otro aspecto importante es la identificación biométrica, la cual, si bien ya cuenta con una implementación en las comisiones escrutadoras, no se ha implementado en las mesas de votación durante la jornada electoral.

Sería interesante implementar esta medida, no sólo para la correcta identificación de los jurados de votación, que de entrada contribuiría a evitar la suplantación y en consecuencia el fraude, sino también en la identificación de los votantes. De esta manera se garantizaría, en primer lugar, que la información del votante sea correcta y, en segundo lugar, que no haya fraude, o personas fallecidas que aparezcan como votantes.

Ahora bien, la identificación biométrica debe ir de la mano con medidas sancionatorias que den cuenta de la importancia, no sólo de la asistencia inicial de los jurados de votación y escrutadores, sino de su permanencia durante toda la jornada electoral, con el objetivo de garantizar la transparencia de los comicios.

Adicionalmente, en una eventual reforma se deben tomar en consideración los medios masivos de comunicación. Claramente su participación en los procesos electorales es absolutamente relevante, pues, como lo afirman Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson (2007):

> "A no dudarlo, los medios de comunicación electrónicos, y muy en especial la televisión, han adquirido una influencia significativa, en ocasiones decisiva, en la forma en que "se hace" política, en que se gestionan y proyectan los procesos de discusión y toma de decisiones sobre asuntos de interés público. Empero, al mismo tiempo modelan, en muy buena medida, las percepciones y opiniones dominantes acerca de la política y sus instituciones más representativas; percepciones y opiniones que, a quererlo o no, terminan expresándose en las actitudes y comportamientos electorales dominantes".

Esto significa que en la medida que estos medios informen a la ciudadanía de manera objetiva e imparcial sobre las propuestas,

programas y perfiles de los candidatos, se contribuirá al desarrollo de elecciones transparentes, en las que los ciudadanos verdaderamente tengan conciencia electoral y tomen sus decisiones con un fundamento claro. En consecuencia, una eventual reforma debería establecer que los medios de comunicación deberán participar activamente regidos bajo los principios de imparcialidad, igualdad y veracidad.

Asimismo, resulta de suma importancia reflexionar sobre las elecciones en el exterior, para las cuales, aunque el Ministerio de Relaciones Exteriores ha tomado medidas para su realización, no hay una verdadera regulación normativa, por tanto, deberían tenerse en cuenta las necesidades especiales que las elecciones por fuera del territorio nacional requieren.

Justamente ya que en la actualidad estas jornadas se llevan a cabo por varios días, a fin de brindar mayor transparencia, debe existir una cadena de custodia muy rigurosa del material electoral, el acompañamiento de testigos electorales y una capacitación sólida de los jurados electorales.

Finalmente, un elemento adicional a examinar, tal como lo expone Vanegas Gil (2008), tiene que ver con la actualización y rediseño de las causales de reclamación y anulación que posee la actual normatividad. A partir de la experiencia que existe y de las dificultades que afrontan los jurados y testigos electorales se deberían incluir nuevas causales y repensar las existentes, en el sentido que debe existir una jerarquización entre las causales de reclamación, caracterizándose las consecuencias que deberían tener cada una de esas reclamaciones.

Por ejemplo, no es lo mismo solicitar una simple corrección del E-14 que puede ser consignado en el E-24, a que sea posible solicitar la exclusión de la votación de una mesa cuando fue advertida la comisión de un fraude electoral. Hoy las consecuencias de las reclamaciones terminan siendo potestativas de los jurados y/o escrutadores, por lo que debe existir una división por tipos de reclamación, verbigracia, en leves, graves y gravísimas, consagrando las consecuencias que tiene cada causal, como lo serían el reconteo de los votos, la incineración de votos, la exclusión de la votación de la mesa, etc.

Conclusiones

De lo expuesto, puede concluirse, en primer lugar, que en Colombia se ha regulado, desde la Constitución y la ley, el sistema electoral, la organización electoral, así como el desarrollo de las elecciones, sin embargo, existen retos que aún están pendientes de ser resueltos, como lo evidenció el Consejo de Estado en pronunciamiento realizado el 8 de febrero de 2018, donde indicó que existen ciertos aspectos logísticos y prácticos que han llevado a que ocurran inconsistencias antes, durante o después de las elecciones, lo que ha terminado afectando el interés general de la sociedad colombiana, particularmente en lo referente a la determinación de quién representa la voluntad popular en un escenario ya sea local o nacional.

En este sentido, se hace preciso que el Nuevo Congreso considere esta serie de elementos que permitirán el afianzamiento de la democracia en Colombia, principalmente, la formación de los jurados y testigos electorales en materia electoral, de manera más especializada, pues son quienes constatan y hacen seguimiento a lo que acontece en las jornadas electorales.

Por esto mismo, deben considerarse criterios más rigurosos para la selección de los mismos, así como repensarse el régimen de sanciones sobre todo si se trata de funcionarios del sector privado.

De igual manera, se requiere del establecimiento de garantías hacia las poblaciones vulnerables que pueden tener dificultades para ejercer su derecho al voto, circunstancias que pueden desmotivar el que acudan a las urnas, lo que aumenta los niveles de abstinencia electoral.

Asimismo, las recomendaciones dadas a nivel internacional sobre el uso de la tecnología en las elecciones deben ser introducidas al ordenamiento jurídico, de tal manera que el uso del software de información, la identificación biométrica y las grabaciones de las jornadas electorales fortalezcan la democracia y disminuyan las acciones que la deslegitiman.

Finalmente, la regulación de las elecciones en el exterior, así como el análisis de las causales de reclamación y anulación, deberán ser abordadas a fin de complementar la normatividad que, hasta el momento, presenta ciertos vacíos que quedan en manos del Congreso de la República.

Referencias Bibliográficas

Barreto, O.M., (2014). Sistema electoral y contencioso electoral colombiano y algunos referentes en el derecho comparado. En

Araujo., R.M, (2014). Retos y tendencias del Derecho Electoral (pp. 483-514), Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Bobbio, N. (1987). La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Editorial: Fondo de Cultura Económica.

Consejo de Estado, Sección Quinta (08 de febrero de 2018). Sentencia 11001-03-28-00-2014-00117-00. Magistrada Ponente. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

Gómez, J.A. y Gómez, H. (2016). Democracia participativa en Colombia y el nuevo régimen electoral. Alemania: Editorial Académica Española

Hernández Becerra, A. (1997). Las ideas políticas en la historia. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., & Thompson, J. (Comps). (2007) Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina. 2da. Ed. México D.F.: Fondo de Cultura Económica

Organización de Estados Americanos (2001). Carta Democrática Interamericana. Disponible en: https://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf

Organización de Estados Americanos (2006) Estudio de casos: uso de tecnologías en elecciones en las américas. Recuperado de: https://www.oas.org/es/sap/docs/Estudios_de_Casos_Tecnologia_Electoral_es.pdf

Osorio, A., (2014). La suplantación de electores en Colombia y en el derecho comparado. En Araujo., R.M, (2014). Retos y tendencias del Derecho Electoral (pp. 445-469), Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Sánchez-Torres, C. (2016). Constitucionalización del Derecho Electoral colombiano: una mirada desde el posmodernismo. Revista Jurídicas, 13(2), 71-84. Doi: 10.17151/jurid.2016.13.2.6.

Vanegas Gil, P.P. (2008). Estudios de Derecho Electoral. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

SEGUNDA PARTE. EL PAPEL DE LA CIUDADANÍA EN LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA

De la confianza ciudadana en la democracia representativa

De la confianza ciudadana en la democracia representativa

Nicolasa María Durán Palacio[48]

Resumen

Las acciones de líderes políticos y funcionarios de gobierno que comprometen la credibilidad en la ética pública, tienen un impacto importante en el orden social y la confianza en la democracia.

El vínculo entre ciudadanía y representación política tiende a debilitarse cuando sus representantes anteponen sus intereses individuales a la protección de los derechos ciudadanos. Cuando esto ocurre, los electores son proclives a apoyar iniciativas de gobierno autoritarias.

Este trabajo, apoyado en los últimos resultados del Informe del Barómetro de las Américas, del Estudio de Cultura Política de la Democracia en Colombia y de la Encuesta Mundial de Valores (WVS) Wave 6, analiza los peligros que enfrenta la democracia en el país, dada la existencia de una correlación significativa entre desconfianza ciudadana, corrupción pública y desafección política.

Palabras Clave

Democracia, ciudadanía, confianza ciudadana, desafección política.

[48] Psicóloga. Especialista en Psicología Clínica. Magister en Psicología. PhD en Filosofía. Docente-investigadora Facultad de Psicología y Ciencias Sociales. Líder de grupo de investigación Estudios de Fenómenos Psicosociales. Universidad Católica Luis Amigó. Medellín. Colombia. Contacto: icolasa.duranpa@amigo.edu.co nimadupa@gmail.com

Introducción

Los análisis políticos sobre el triunfo de la democracia en países con esta forma de gobierno, señalan la existencia de una correlación significativa entre confianza y democracia (Warren, 1999; Newton, 2001; Montero, Zmerli & Newton, 2008; Rothstein & Stolle, 2008; Rojas Aravena y Álvarez Marín, 2011).

La confianza es un acontecimiento de la vida social y desempeña un papel importante en la constitución de la esfera pública y en la configuración de sociedades en las que vale la pena vivir.

Los estudios empíricos sobre la confianza en las democracias latinoamericanas (Latinobarómetro, 2017; World Values Survery, Wave 6, 2010 - 2014; The Economist, 2017; Thiery 2018), destacan la insatisfacción ciudadana con esta forma de gobierno de sus países, desconfianza hacia partidos políticos e instituciones gubernamentales, sindicatos y medios de comunicación, lo cual se traduce en desafección hacia las instituciones representativas de la democracia.

El estudio de la cultura política de la democracia en Colombia (García, Montalvo y Seligson, 2015) informa que el apoyo de los ciudadanos al sistema político de su país ha disminuido, especialmente durante el primer período de la presidencia de Juan Manuel Santos Calderón, 2010 – 2014, (p. 14).

Si bien en el año 2015 comparativamente con los cuatro años anteriores, se observa un aumento significativo de 52.5% puntos, no alcanza a superar los niveles obtenidos durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, 2002 – 2010 (p. 15). La satisfacción de los colombianos con el funcionamiento de la democracia (46.9%) y el grado de confianza en los partidos políticos (29.7%) también son bajos, en relación con años anteriores (Plata, Rodríguez y Pantoja, 2015).

El estudio de la cultura política de la democracia en las Américas 2016/17 (Lupu, 2017), corrobora que Colombia es el cuarto país con mayor grado de desconfianza en los políticos, el 74.9% de los ciudadanos creen que más de la mitad o todos los partidos políticos son corruptos.

Asimismo, en la Encuesta de Cultura Política - ECP (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2017), el 82.4% de los colombianos estima que a los

políticos les interesa los votos, no las necesidades de la gente. A su vez, en la percepción ciudadana predomina la creencia de que la corrupción se ha incrementado en el último año y que su gobierno está enfrentando mal este fenómeno en el país (Transparency Internacional 2017), lo que se agrava cuando los casos de corrupción quedan en la impunidad.

Los efectos nocivos de la corrupción van desde la reducción del crecimiento económico y la riqueza en general (Gupta, Davoodi & Alonso-Terme 2002, Méon & Sekkat 2005, Rothstein & Uslaner 2005, Ugur 2014; citados por Lupu 2017), hasta el debilitamiento de la confianza en las instituciones públicas (Bohn 2012; 2015, Hakhverdian & Mayne 2012, Salzman & Ramsey 2013, Seligson 2002, 2006; citados por Lupu 2017), incluyendo la fragilidad de los principios igualitarios, el socavamiento del imperio de la ley y la reducción de la participación política (Fried, Lagunes y Venkataramani, 2010; Rose-Ackerman, 1999; citados por Lupu 2017).

En este trabajo se exponen las razones por las cuales la confianza ciudadana es imprescindible para una cultura política democrática y su consolidación en Colombia y, por qué las prácticas corruptas del gobierno, funcionarios, partidos políticos y empresarios, dañan enormemente las relaciones de confianza entre ciudadanos y representantes en el Congreso de la República y promueven sentimientos de desafección política en los sujetos, lo que también perjudica las relaciones fluidas entre Estado y sociedad civil, columna fundamental de la lucha efectiva contra la corrupción

El análisis expuesto se realizó utilizando deductivamente los últimos resultados del Informe del Barómetro de las Américas (Corporación Latinbarómetro, 2017), del estudio Cultura política de la democracia en Colombia (García, Montalvo y Seligson, 2015), el informe de la cultura política de la democracia en las Américas 2016/17 (Cohen, Lupu & Zechmeister, 2017) y la Encuesta Mundial de valores (WVS) 2010-2014, Wave 6 (Inglehart et al., 2014), particularmente las conclusiones de la medición de Colombia 2012.

Así mismo, se relacionaron algunos datos locales de la Encuesta de cultura política en Colombia, realizada por el Departamento Administrativo Nacional – DANE- (2017). Las observaciones de todos los estudios mencionados, indican que si bien los ciudadanos opinan que la democracia es la mejor forma de gobierno, la corrupción pública y la impunidad minan significativamente la confianza en la

promesa de la democracia de limitar el abuso de poder, garantizar las libertades y el bienestar de los habitantes.

Tensiones en las democracias y la amenaza autoritaria

Las instituciones de la democracia liberal representativa desarrolladas durante el siglo XIX, alineadas con una administración tecno-burocrática, ya no son suficientes para encarar las complejidades de las comunidades políticas, cada vez más numerosas y diversas.

Las vertiginosas transformaciones económicas y las decisivas innovaciones tecnológicas, amenazan el funcionamiento de gobiernos democráticos, que han dilatado la modernización de sus instituciones estatales, las necesarias reformas de su normatividad jurídica y de sus políticas públicas.

Siguiendo las tesis de Bobbio (1985) sobre las condiciones de sobrevivencia de la democracia, constantemente, los gobiernos llamados demócratas, deben lidiar con varias tensiones propias del proceso de democratización.

Por un lado, la presión entre el continuo cambio y revisión de las leyes que regulan el comportamiento de la ciudadanía y del Estado, y la necesidad de sostener un conjunto de prescripciones formales, a través de las cuales generar un mínimo de integración social y tener mecanismos de control sobre los conflictos, sin que mine la democracia.

A partir de la tensión producida por los cambios normativos, surge la vulnerabilidad del sistema. Grupos organizados pueden inducir graves golpes al gobierno, en nombre de ideales de justicia social, igualdad de oportunidades, libertad contra la represión del régimen y reclamo de promesas incumplidas, entre otros asuntos que la mayoría de los ciudadanos descontentos en una democracia comparten y estarían dispuestos a apoyar.

Por otro lado, ante las tensiones suscitadas por los retos de la globalización de la economía, el agotamiento de los recursos naturales, la detención del crecimiento demográfico y la degradación del medio ambiente, algunos gobiernos de América Latina han reorientado sus democracias por caminos neoliberales hacia el desarrollo económico para el mercado, el incremento de la productividad y la elevación del nivel adquisitivo de los individuos para un mayor consumo, por encima de cualquier política de beneficio social de las mayorías.

El neoliberalismo, es radical en su consideración de la reducción de la intervención del Estado en la regulación de la economía y del mercado, argumentada en motivos de mayor eficiencia y flexibilidad administrativa. Asimismo, para esta ideología los problemas de la sociedad, las dinámicas públicas, las tensiones y conflictos sociales deben ser considerados y legitimados bajo una óptica individualista de mercado (Puello-Socarrás, 2013).

En la lógica neoliberal, los Estados, en tanto actores sociopolíticos principales del diseño, planificación e implementación de las políticas públicas, han tenido que reorganizarse descentralizando su control administrativo, trasladando responsabilidades a autoridades de gobierno departamental y municipal, privatizando, subcontratando con Organizaciones no Gubernamentales ⊢ONG⊢ programas de gobiernos o contratando profesionales especialistas para la elaboración de proyectos específicos.

En este proceso, la reforma de los Estados es vista como necesaria y éstos comienzan a ser presididos por dirigentes políticos especialistas, gerentes, asesorados por técnicos expertos en las diversas materias correspondientes a las distintas funciones del Estado y sus ministerios, lo que deriva inevitablemente en un gobierno gerencial o en una tecnología gubernamental (Foucault, 2008).

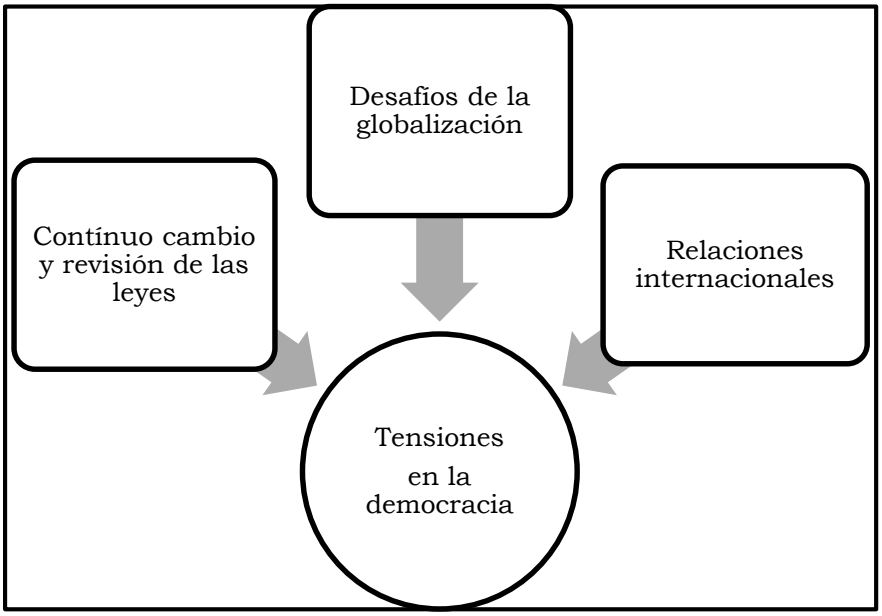
El predominio de funcionarios especializados en las acciones de un Estado, contradice el proceso de democratización e impide al ciudadano medio y del común comprender cabalmente las propuestas y decisiones de los que planifican las políticas públicas, con el corolario de que deben confiar en las medidas que tome la administración de gobierno, perdiendo toda posibilidad de participación real para decidir sobre los principales asuntos de la nación, realizar control político y preservar los derechos que han conquistado y les han sido reconocidos. Este impedimento ubica al ciudadano contemporáneo en la condición de sujeto heterónomo y subordinado.

Una última tensión ligada a los retos de la globalización neoliberal que encaran las democracias latinoamericanas, son las relaciones externas con otros países de la región y su inserción en la comunidad internacional. En la actual perspectiva de un mundo globalizado en crisis y en transformación, América Latina enfrenta un difícil panorama. Sus políticas internas se hallan, en gran parte, determinadas por la política internacional y el conjunto de intereses de grupos económicos privilegiados, dentro y fuera de las fronteras nacionales.

Esta situación exigente de internacionalización de las políticas internas de los países latinoamericanos, los expone nuevamente a una mayor incongruencia con el proceso de democratización, puesto que, ante los enigmas de la política económico-financiera internacional, sus gobernantes se inclinan a la toma de decisiones cada vez más antidemocráticas, fundamentadas en determinaciones de tipo técnico.

También aquí los ciudadanos son ignorantes de los problemas de la política económica y financiera de sus países y los ubica nuevamente, por exclusión, en condición de sujetos hetero-dirigidos por las acciones no democráticas de un gobierno.

Gráfico 1. Tensiones en la democracia



Fuente: Elaboración propia

Todo gobernante que aspire a ser un buen demócrata, debería tomar en consideración la amenaza de autoritarismos que se ciernen sobre las democracias en la región de América Latina y el Caribe, en razón de las tensiones suscitadas, no sólo por la imposición de políticas neoliberales de modernización del Estado, de su administración y del ajuste al gasto público, sino además por el aumento de la pobreza, de las desigualdades sociales, de las amenazas a la seguridad ciudadana (Fernández de Castro Medina, 2013).

Además de la debilidad de las instituciones gubernamentales para garantizar los derechos de los ciudadanos (Rojas Aravena y Fuentes Saavedra, 2004) afectando, significativamente, la percepción y las actitudes de los ciudadanos hacia el Estado de

derecho y su confianza en la democracia.

Relaciones entre confianza ciudadana y democracia representativa en Colombia

En una democracia, la población civil además de confiar en sus conciudadanos, confía en sus instituciones y en la representación de sus líderes, lo cual supone aceptar la propia vulnerabilidad ante la voluntad de otros y asumir el riesgo que conlleva concederles el poder discrecional sobre el bien propio y el común, cuando se deciden a sufragar por los beneficios de la cooperación misma (Baier, 1986).

En sí mismas, las relaciones políticas ponen en cuestión las condiciones de la confianza cuando aparecen los conflictos de intereses y de identidades. En tal caso, se demandan mecanismos democráticos de protección como el amparo a la libertad de expresión, el resguardo del voto, la defensa de los derechos humanos y la separación de poderes, que limiten las potestades de las autoridades, minimicen los daños potenciales en los ciudadanos y permitan a la gente optar por la confianza.

La fragilidad de la confianza, señala una relación paradojal con la democracia: si bien los gobernantes necesitan de una provisión de confianza de los ciudadanos para ejercer sus funciones, prerrogativas para administrar lo público y potestad para proporcionarles colectivamente condiciones para una buena vida, los ciudadanos no deben tener confianza 'ciega' en el gobierno, ya que los abusos de poder y corrupción en él, son posibles.

En el contexto latinoamericano, la democracia colombiana es caracterizada como disfuncional (O´Donnell, 1999; Whitehead, 2003), restringida (Pizarro, 1985; Pecaut, 2007), defectuosa (The Economist, 2017), o como procedimentalmente mínima (Whitehead, 2003; Duque, 2012), esto, en razón de un Estado con una débil gobernabilidad, que no logra consolidarse plenamente como autoridad legítima en algunos territorios nacionales, una sociedad civil fragmentada, bajos niveles de participación ciudadana, además de un comportamiento político basado en relaciones de clientelismo en el que se acostumbra a establecer 'arreglos' de élites para compartir y perpetuarse en el poder.

Estas fragilidades comprometen, inevitablemente, el ejercicio de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del Estado, elementos fundamentales de la democracia y en los cuales la ciudadanía deposita su confianza.

El Estado colombiano falla, severamente, en la garantía de derechos de protección a sus ciudadanos (Informe conjunto de las organizaciones de derechos humanos colombianas, 2017) y en la provisión de servicios básicos de calidad, a pesar de los avances en educación elemental y media para todos, reducción de la pobreza y la pobreza extrema (Toro Roa, 2015).

La poca fortaleza del Estado para detentar legítimamente el arbitraje de las tensiones en sus comunidades y para actuar como encargado del equilibrio entre las desigualdades sociales y económicas en las regiones, hace que su acción sea ineficaz para limitar o disipar la mediación clientelista de los poderes en contextos locales y regionales, para que los ciudadanos accedan al disfrute de sus derechos (González y Rettberg, 2010).

La intervención clientelista en las comunidades, representa para Colombia el peligro de la reducción de su democracia a mecanismos electorales que definen a los funcionarios que ejecutarán un liderazgo de élites o de 'cacicazgos' en los territorios, impidiendo así la construcción de consensos deliberativos colectivos que posibiliten beneficios económicos y sociales más equitativos.

El estudio del clientelismo como institución informal (O´Donnell, 1996), señala que este intercambio extraoficial de beneficios mutuos entre funcionarios públicos, padrones políticos y grupos de ciudadanos, es una práctica reproducida en contextos de ausencia o leve presencia de cobertura estatal o de crisis de representación política, que favorece no solo la permanencia de líderes y partidos políticos tradicionales en el poder, sino que instaura un tipo de apoyo político desideologizado.

La ausencia de adhesión a una ideología política con la que se puedan identificar los ciudadanos, facilita en buena medida, la corrupción política, la desconfianza en el gobierno, en las instituciones gubernamentales y en el poder de la democracia.

Las acciones de representación política de los partidos políticos y sus líderes, son elementos trascendentales que median entre la ciudadanía y la consumación de importantes procesos sociopolíticos, por ello, no es suficiente con ejercer el derecho a sufragar, también es decisivo conocer por quién se vota, los ideales políticos que representa y su propuesta de gobierno.

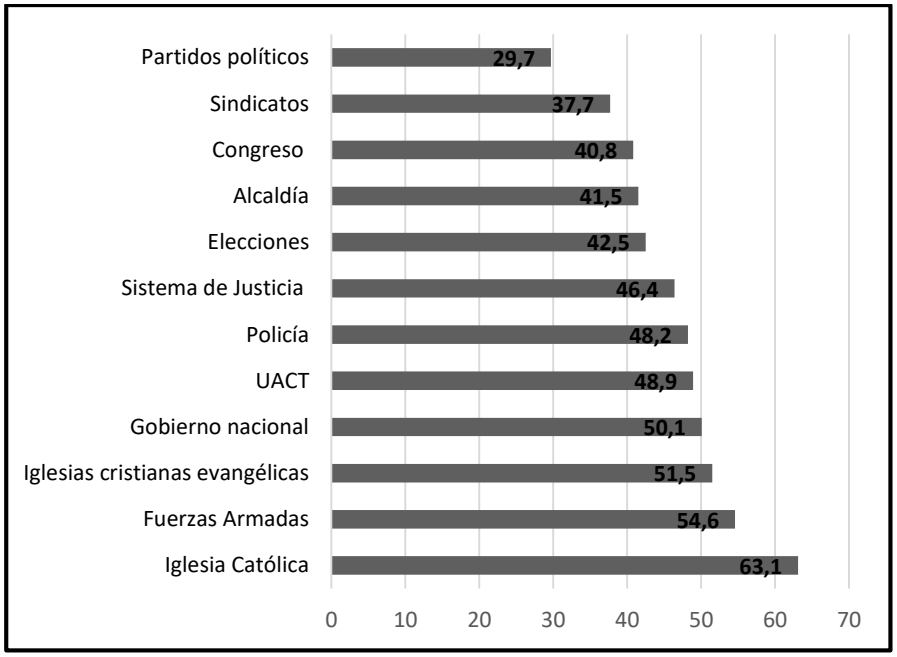
De igual modo, las alternativas de conocimiento e información de proyectos políticos a disposición de los electores, viabiliza resultados positivos en cuanto a políticas públicas efectivas como consecuencia del voto ciudadano. En otras palabras, la confianza en el poder de la democracia representativa en Colombia, dependerá de la calidad de los vínculos programáticos

(Flisfisch, Miranda, Von Bulow, Luna y García, 2014) entre ciudadanos y partidos políticos y representantes en el Congreso de la República, en cuyo caso el clientelismo es su mayor amenaza.

El Informe especial sobre Cultura Política de la Democracia en Colombia 2015 (García et al., 2015), destaca que los partidos políticos (29.7%), sindicatos (37.7%) y Congreso (40.80%), reciben el menor grado de confianza en comparación con otras instituciones como la iglesia católica (63.1%) y las fuerzas armadas (54.6%), lo que refleja no sólo el bajo nivel de credibilidad de los colombianos en la representación democrática, sino su propensión a confiar en las instituciones que no precisan de relaciones de este orden, todo lo contrario, exigen obediencia a la autoridad personificada y sometimiento a unos preceptos instituidos.

Esta tendencia supone un claro riesgo tanto para la consolidación de la democracia representativa, como para la estabilidad de la democracia en sí misma, ya que, en un alto porcentaje, los ciudadanos tenderían a apoyar formas de gobierno autoritarias.

Gráfico 1. Confianza en instituciones públicas



Fuente: Informe sobre Cultura Política de la Democracia en Colombia, 2015

El mayor desafío para el nuevo gobierno colombiano, lo constituye la recuperación de la confianza ciudadana en su democracia, representada en el Congreso de la República como pilar fundamental del cuidado del estado social de derecho, que debe propender por la transparencia, la integridad ética y la participación ciudadana.

Esto puede lograrse siempre y cuando, los tres poderes del Estado funcionen con la independencia necesaria que les garantice el cumplimiento de sus acciones y el imperio de la ley.

La ventaja de separación de poderes, estriba en la limitación al oportunismo en la toma de decisiones políticas. El freno al abuso de poder de los funcionarios, da a los ciudadanos un mayor grado de control sobre sus acciones cuando son elegidos (Kugler & Rosenthal, 2000. pp. 5 - 6).

En este mismo sentido, O´Donnell (2010), expone que el estado de derecho posee unas características de ordenamiento jerárquico de relaciones entre reglas legales determinadas, a las que los gobernantes deben someterse como todos los demás funcionarios en el desempeño de su cargo. Lo que implica que ningún actor estatal o privado, puede cancelar o suspender las reglas que rigen su servicio público (p. 134).

Lo que se espera es que, en un Estado Social de Derecho como el colombiano, no sólo las acciones de los funcionarios sean supervisadas conforme a la legislación, sino también los actos de los presidentes, proclives a que se consideren a sí mismos, autorizados electoralmente a hacer lo que creen conveniente durante sus mandatos.

Transformación de valores y posibilidades para la democracia

La Encuesta Mundial de Valores (WVS) Wave 6 (Inglehart et al., 2014), señala que los valores cambiantes en el mundo tienen un impacto significativo en la vida social y política de los países.

Para el caso de Colombia, los resultados de la medición 2012, muestran la primacía de los valores tradicionales por encima de los racionales seculares (racionalidad legal) y un mayor predominio de los valores de autoexpresión sobre los de supervivencia.

Apoyados en las definiciones axiológicas de Inglehart & Welzel (1981, citado en Inglehart et al., 2014), se puede afirmar que mientras los valores tradicionales enfatizan la importancia de la religión, el orgullo nacional (nacionalismo), el respeto por la

autoridad, la obediencia, el matrimonio heterosexual, los vínculos entre padres e hijos y la familia clásica; los valores seculares racionales destacan todo lo contrario, el divorcio, el aborto, la eutanasia y el suicidio se consideran opciones valorativas, relativamente aceptables.

Los valores de autoexpresión están relacionados proporcionalmente con el aumento de la seguridad existencial (supervivencia) y el sentido de agencia individual, referido a la capacidad de tomar decisiones y de tener un rol en la orientación de la vida propia.

El sentido de agencia está ligado estrechamente a la experiencia democrática en dos aspectos: en tanto posibilita la sensación de pertenencia, promueve la conciencia reflexiva de pertenecer o hacer parte de un país, de una sociedad, y como complemento del sentido moral y del deber, favorece la conciencia subjetiva de responsabilidad sobre las propias acciones y la correspondiente realización de las actividades en la sociedad en la que convive. En este contexto, el ejercicio de la política requiere tanto de la autoexpresión como de la racionalidad valorativa de ciudadano.

La preponderancia de valores tradicionales en Colombia, se explica por razones históricas de cómo llegó la modernidad al país por la influencia hispano católica española, que marcó la vida cultural y política de la nación, impidiendo el desarrollo de una vida en sociedad basada en un contrato social pactado entre iguales, reprimiendo el sentido de agencia ciudadana para interpretar la realidad y la naturaleza de los intercambios sin necesidad de intérpretes o mediadores, y promoviendo la creencia de que los elegidos por votación popular no tienen responsabilidad alguna ante los electores (Sudarsky, 2013).

La continuidad en esta tradición valorativa, es amenazante para la consolidación y la estabilidad de la democracia en Colombia, en tanto contraría la orientación hacia la tolerancia, la igualdad en medio de la pluralidad, el sentido de agencia, la justicia, la libertad, la participación responsable y comprometida de los ciudadanos.

La intromisión de los valores tradicionales que promueven la religiosidad, la obediencia ciega a la autoridad, el patriotismo, la homogenización del pensamiento, la visión de una sociedad jerárquica y desigual, de un orden social dado y no como algo construido, deriva necesariamente en procesos de fanatismo-autoritarismo, moralismo-legalismo, elitismo de clases, dogmatismo-formalismo, disimulo-suspicacia y miedo e intolerancia hacia la diferencia.

Todos ellos procesos patológicos desvinculantes y desintegradores de los sistemas sociales, evidenciados en desafección política y desconfianza ciudadana.

En las democracias en donde los habitantes experimentan una sensación de aislamiento respecto a sus instituciones, valores y líderes políticos, desconfían de la representación política y de las instituciones gubernamentales, es factible que existan ciudadanos con un alto nivel de desafecto por la política y que se consideren a sí mismos como extraños, sin adhesión emocional a la comunidad en la que viven.

El fenómeno de la desafección política está también ligado a la percepción ciudadana de actos de corrupción del gobierno y sus representantes políticos, además de la ineficacia de la justicia que deriva en impunidad; lo que se traduce en una sensación de desilusión e impotencia para incidir políticamente en la democracia.

Montero, Gunther y Torcal (1998), consideran la desafección política como un síndrome, en el que es posible identificar varios síntomas: desapego y desinterés por los elementos significativos del sistema político de su país, hostilidad hacia el gobierno, disconformidad con la eficacia de la democracia, desconfianza hacia la representación política de senadores, diputados, funcionarios, hasta la desconexión con cualquier posibilidad del ejercicio de su ciudadanía en la democracia.

Las recientes preocupaciones del Estado colombiano por la calidad de la educación básica y media, además de una mayor inversión gubernamental en la formación de sus ciudadanos, desde los primeros años de vida (Informe objetivos de desarrollo del Milenio - PNUD-, Toro, 2015), se convirtió en un elemento favorecedor de la obtención de resultados positivos en los valores de autoexpresión, en la medición de la Encuesta de Valores-WVS (Inglehart et al., 2014).

Una educación liberal durante la primera infancia y la niñez, posibilita la consolidación de la confianza interpersonal tan necesaria en las sociedades democráticas, educar para construir relaciones de cuidado del medio ambiente, formación para la tolerancia política, el respeto por las diferencias y para el reconocimiento político de todos los semejantes como portadores de derechos y libertades.

Todos estos valores democráticos promueven la emergencia de una ciudadanía comprometida con la participación en la toma de decisiones en la vida política y económica del país. Los valores de autoexpresión son significativos en una democracia, ya que implican prioridades para sus gobiernos en la garantía

de las libertades individuales, igualdad de oportunidades, equidad de género, libertad de expresión y autonomía personal.

Estas cualidades constituyen el componente clave de un proceso amplio de democratización y empoderamiento ciudadano frente a sus deberes y derechos. Cuando un Estado garantiza y protege los valores de autoexpresión de sus ciudadanos, vitaliza su sociedad, favorece la confianza ciudadana y gana en capital social, y promueve una mejor valoración de los habitantes hacia la democracia de su país.

Consideraciones últimas

La configuración de comunidades democráticas, requiere que los ciudadanos establezcan relaciones basadas en la confianza, no sólo por la inevitable interdependencia en la satisfacción de necesidades de subsistencia, sino también por la indispensable distribución de las diversas funciones, propicias para la construcción del tejido social.

En sí mismas, las relaciones políticas ponen en cuestión las condiciones de la confianza cuando aparecen los conflictos de intereses y de identidades. En tal caso, se demandan mecanismos democráticos de protección como el amparo a la libertad de expresión, el resguardo del voto, la defensa de los derechos humanos y la separación de poderes, que limiten las potestades de las autoridades, minimicen los daños potenciales en los ciudadanos y permitan a la gente optar por la confianza.

Las acciones de los líderes políticos y funcionarios que comprometen la credibilidad en la ética pública tienen un impacto importante en el orden social, en la confianza y la sostenibilidad en la democracia.

El vínculo entre ciudadanía y representación política tiende a debilitarse, toda vez que los líderes políticos anteponen sus intereses individuales a la protección de los deberes y derechos de los ciudadanos. Cuando esto ocurre, los electores son proclives a apoyar iniciativas de gobierno autoritarias.

La crisis ética que padece la institucionalidad pública, está relacionada con la desconexión entre los funcionarios y los objetivos fundamentales de estas instituciones, por un lado, y por otro, el alejamiento de los representantes políticos de las demandas sociales de los ciudadanos que los han elegido.

La ética de las instituciones públicas no está sostenida en valores exclusivamente personales, por el contrario, se fundamenta en un conjunto de principios democráticos,

compartidos por la ciudadanía general y deben observarse en toda actividad vinculada a la gestión pública.

En todo caso, se precisa de la formación de sujetos políticos que reconozcan, en sus ejercicios de poder, la representación de una voluntad popular electora, a la que deben rendir cuentas de su gestión con transparencia.

Los factores objetivos que favorecen la democracia: prosperidad económica, igualdad de ingresos, tolerancia política, equidad étnica y de género, cercanía con países vecinos democráticos, capital social, precisan de la promoción y fortalecimiento de los valores de autoexpresión, se deben fortalecer mediante procesos de educación liberal que posibilite la emergencia de ciudadanías configuradas desde la convicción de pertenecer a un mundo común, lugar de acogida y encuentro entre iguales, que posee una memoria colectiva de formas de organización para salvaguardar y proteger el legado en el que tendrán que convivir las generaciones futuras.

Referencias Bibliográficas

Baier, A. (1986). Trust and Antitrust. Ethics. The Chicago University Press Journals, 96(2), 231-260. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/2381376

Bobbio, N. (1985). ¿Podrá sobrevivir la democracia? En: G. Germani, N. Bobbio, S. Eisenstadt, T. Skocpol, A. Hirschman, P.

Anderson, L. Pellicani, F. Alberoni, S.M. Lipset, A. Lyttelton, A. Ardigó, T. Di Tella & G. Therborn, Los límites de la democracia, vol. 1. Buenos Aires: Clacso. Recuperado de: https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_por_programa_detalle.php?id_libro=380&campo=programa&texto=20

Corporación Latinobarómetro (2017). Informe 2017. Santiago de Chile. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2017). Encuesta de Cultura Política – ECP-. Bogotá.

Duque, J. (2012). La democracia en Colombia: Entre los déficits y la insatisfacción de los ciudadanos. Perspectivas Internacionales, 8(2), 20-39. Recuperado de: http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/perspectivasinternacionales/article/view/918/1475

Fernández de Castro-Medina, R. (2013). Coord. Informe Regional

de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. New York: Programa de las naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Recuperado de: http://www.latinamerica.undp.org/

Flisfisch, A., Miranda, L., Von Bulow, M., Luna, P., García, A. (2014). Ciudadanía política voz y participación ciudadana en América Latina. PNUD. México: Siglo XXI. Recuperado de: http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Gobernabilidad/undp-co-ciudadaniapolitica-2014.pdf

Foucault, M. (1990). Tecnologías del yo. Barcelona: Paidós.

García, M., Montalvo, J. & Seligson, M. (2015). Cultura política de la democracia en Colombia, 2015 Actitudes democráticas en zonas de consolidación territorial. Bogotá: Universidad de los Andes, Observatorio de la democracia, LAPOP Program Manager y Vanderblit University. Recuperado de: https://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/Colombia-Informe-Especial-2015-070915-W.pdf

González, F. & Rettberg, A. (2010). Pensando la fragilidad estatal en Colombia. Revista de Estudios Sociales, (37), 181-184. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-885X2010000300011&lng=en&tlng=es

Informe conjunto de las organizaciones de derechos humanos colombianas para el Examen Periódico Universal de Colombia. (2017). Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 2013-2017. Bogotá. Recuperado de: https://karisma.org.co/wp-content/uploads/2018/04/Informe-de-derechos-humanos-y-derecho-humanitario-en-Colombia-2013-2017.pdf

Inglehart, R., C. Haerpfer, A. Moreno, C. Welzel, K. Kizilova, J. Diez-Medrano, M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin & B. Puranen et al. (eds.). 2014. World Values Survey: Round Six - Country-Pooled Datafile. Madrid: JD Systems Institute. Recuperado de: http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp

Kugler, M. & Rosental, H. (2000). División de poderes: una estimación de la separación institucional de los poderes políticos en Colombia. Fedesarrollo, (17), 1-24. Recuperado de: http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/822/WP_2000_No_17_%20esp.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lupu, N. (2017). Corruption in the Americas. En: M. Cohen, N.

Lupu, & E. Zechmeister. The political culture of democracy in the Americas, 2016/17. A comparative study of democracy and governance. USAID, Vanderblit. LAPOP Americas Barometer. Recuperado de: https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf

Montero, J. R.; Gunther, R. y Torcal, M. (1998). Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección. Reis: Revista española de investigaciones sociológicas, (83), 9-49. Recuperado de: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=757677

Montero, J., & Zmerli, S., & Newton, K. (2008). Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia. Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, (122), 11-54. Recuperado de: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99715236001

Newton, K. (2001). Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy. International Political Science Review, 22(2), 201–214. Recuperado de: http://www.lead.colmex.mx/docs/s4/02_sociedad%20civil%20y%20ONG/NEWTON_trust%20social%20capital%20civil%20society.pdf

O´Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. La política: Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad, (2), 5-28. Recuperado de: http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/4869/1/DOCT2065271_ARTICULO_1.PDF

O'Donnell, G. (1999). Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

O'Donnell, G. (2010). Democracia, Agencia y Estado: teoría con intención comparativa. Buenos Aires: Prometeo.

Pécaut, D. (2007). Crónica de cuatro décadas de política colombiana. Bogotá: Norma

Pizarro, E. (1981). La democracia restringida en Colombia. Revista Estudios Marxistas, 21, 3-29.

Plata, J., Rodríguez, M., y Pantoja, S. (2015). Actitudes democráticas, gobernabilidad y participación política. En: M. García, J. Montalvo y M. Seligson (eds.) Cultura política de la democracia en Colombia. Actitudes democráticas en zonas de consolidación territorial. Bogotá: Universidad de los Andes,

Observatorio de la democracia, LAPOP Program Manager y Vanderblit University.

Puello-Socarrás, J. (2015). Neoliberalismo, antineoliberalismo, nuevo liberalismo. Episodios y trayectorias económico-políticas suramericanas (1973-2015). En: l. Rojas Villagra (coord.), Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas. Asunción: Clacso. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20151203044203/Neoliberalismo.pdf

Rojas Aravena, F. y Fuentes Saavedra, C. (2004). Gobernabilidad en América Latina. Santiago de Chile: Flacso.

Rojas Aravena, F. y Álvarez-Marín, A. (2011). América Latina y el Caribe: confianza, ¿un bien escaso? Buenos Aires: Teseo; Flacso.
Rothstein, D. & Dietlind, S. (2008). The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust. Comparative Politics, 40(4), 441-459. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/20434095

Sudarsky, J. (2013). Valores racionales y seculares: la medición de capital social en Colombia. En: M. Carballo y A. Moreno (coord.), El cambio de valores en América Latina. Hallazgos de la Encuesta Mundial de Valores. pp. 153-202. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados / LXII Legislatura. Recuperado de: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Libros/El-cambio-de-valores-en-America-Latina.-Hallazgos-en-la-Encuesta-Mundial-de-Valores

The Economist Intelligence Unit Limited. (2017). The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2016. Revenge of the "deplorables". New York. Recuperado de: www.eiu.com/topic/democracy-index

Thiery, P. (2018). Despertar y desconcierto —Informe Regional del BTI América Latina y el Caribe. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Toro Roa, J. (2015). Objetivos del desarrollo del milenio. Informe 2015. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD- Recuperado de: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf

Transparency Internacional. (2017). Corruption Perceptions Index 2017. https://www.transparency.org/

Uslaner, E.M. (2002). The Moral Foundations of Trust. Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado de: http://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam031/2001052721.pdf

Warren, M. (1999). Democratic Theory and Trust. En Democracy and Trust. M. Warren (Ed.) Cambridge: Cambridge University Press.

Whitehead, L. (2003). The dark side of democratization: dysfunctional democracies in South America? Colombia Internacional, (58), 8-35. Recuperado de: https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint58.2003.01

Participación Ciudadana: de lo situacional a lo sistémico.

Participación Ciudadana: de lo situacional a lo sistémico[49]

Nancy Paola Montañez Aldana[50]
Andrés Avelino Torres Beltrán[51]

Resumen

De conformidad con el postulado clásico según el cual el empeño por alcanzar una democracia viable depende de la conexión entre las capacidades, el compromiso y los propósitos de los ciudadanos de participar en el debate público y, en búsqueda de la efectividad en la implementación de las políticas públicas a partir de la relación entre la ciudadanía y las Instituciones Políticas, este artículo se enfoca en la participación política de los ciudadanos en el nivel situacional como factor de construcción de las políticas públicas en el nivel sistémico.
Se plantea una visión de la iniciativa legislativa que pueda lograr la ciudadanía a partir de la interdependencia entre su participación efectiva y el proyecto político institucional, sobre la hipótesis de la contribución de la Democracia a la generación del Desarrollo humano y del aporte del Desarrollo Humano a la creación de Democracia; es decir, la disyuntiva entre democracia y desarrollo a partir de la presencia ciudadana, como impacto ético de la vida social en la estructura y la acción del Estado, sobre la indagación de la confianza de los ciudadanos entre sí y con las instituciones, según los prototipos de confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia.
A partir de la interdependencia entre acción ciudadana y políticas públicas, se plantea la propuesta de un modelo de análisis de la participación política local, como posibilidad del impacto del comportamiento social y político de los ciudadanos sobre la definición y toma de decisiones en la agenda de las políticas públicas de influencia general.

Palabras clave

Instituciones políticas, participación ciudadana, confianza social, confianza política, satisfacción con la democracia, nivel situacional, nivel sistémico.

---

[49] Este trabajo hace parte del proyecto de investigación: "Las instituciones políticas como factores determinantes de la efectividad en los procesos de implementación de políticas públicas" del Grupo de Investigación Globalización y Derecho Hugo Grocio de la Fundación Universitaria Juan de Castellanos

[50] Abogada, egresada de la Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja. Magister en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia. Docente Tiempo Completo Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Internacionales, Fundación Universitaria Juan de Castellanos. Líder Grupo de Investigación Globalización y Derecho Hugo Grocio. Correo electrónico: nmontanez@jdc.edu.co

[51] Abogado, Universidad Javeriana. Magister en Ciencia Política, Universidad de los Andes. Docente Tiempo Completo Programa de Derecho Fundación Universitaria Juan de Castellanos. Correo electrónico: andrestorresconsultor@gmail.com

La participación tiene contradicciones

Tomamos como referencia dos contradicciones básicas: **La primera es la contradicción entre el Liberalismo y la Democracia.** Si en algo concreto se puede evidenciar la debilidad de las instituciones políticas es en la desconfianza de los ciudadanos. La inefectividad en la implementación de las políticas públicas está ligada al desarrollo de las llamadas "relaciones de baja intensidad" de los ciudadanos con las instituciones[52]. Una mirada a la historia de la edad moderna puede darnos luz sobre lo que significa esta expresión.

En la segunda mitad del siglo diecinueve, se desarrollan, asociadas al positivismo[53],una serie de direcciones, que en conjunto podríamos comprender bajo el nombre de naturalismo[54]. Aunque, no es este el espacio para estudiarlas, las direcciones del positivismo y el naturalismo, no sólo difieren, sino que se contraponen radicalmente entre sí, pues los supuestos del positivismo, no coinciden con los del naturalismo en muchas de sus consecuencias.

[52] Es una expresión del sociólogo Robert Putnam (1995, 2000,2002q) para significar las relaciones entre personas comunes desconocidas, como las que se tienen cuando se interactúa ocasionalmente en la calle, en el supermercado, en el transporte público, en una oficina. Este tratadista representa, entre varios, la teoría sobre *el Capital Social*, que abarca temas como la confianza social o confianza general y cuyo análisis se relaciona con la confianza política, la satisfacción con la democracia, la satisfacción con la vida, etc., temas que han sido medidos, estudiados y teorizados en general, en diversas formas recientemente.

[53] Por *positivismo o pensamiento positivo*, se entiende la primacía de la experiencia probada y sistematizada, sobre la especulación incontrolada. Empezó a difundirse con base en la filosofía de Augusto Comte (1798-1857), según la cual la historia humana evolucionó progresivamente a través de tres estadios: religioso, metafísico y científico; siendo éste el mejor y más elaborado, conforme a cuyos principios sistematizados, como única posibilidad válida del conocimiento, habían de reestructurarse la sociedad, la religión, la moral, la política y el derecho. Este último, en particular, como construcción de una "verdadera" ciencia, sobre el modelo de las ciencias de la naturaleza, según el cual sólo son cognoscibles los hechos y no lo son los valores, y el conocimiento de los valores tampoco puede ser derivado del de los hechos, rompiendo así con la concepción tradicional de la ciencia jurídica, ya que si los valores no pueden ser objeto de un conocimiento objetivo, no es posible producir normas sobre la base de una ciencia inexistente.

[54] A pesar de que entre el *positivismo* y el *naturalismo* medien múltiples diferencias, se conocen básicamente como el materialismo, el evolucionismo, etc., y también cabría considerar entre éstas corrientes naturalistas, que llegan hasta pasada la mitad del siglo XX, al pragmatismo, la fenomenología y el existencialismo. Aunque puede entenderse que son éstas una versión más complejizada de la misma tendencia.

El filósofo del Derecho Recasens Siches (1945) destaca que:

> entre las direcciones del naturalismo y el positivismo media una oposición, por lo siguiente: mientras que el positivismo niega la posibilidad de toda metafísica, por el contrario el materialismo lleva larvada toda una metafísica, como es la que supone identificar la categoría de substancia con la materia. Jamás podrá constituir un dato de la experiencia la afirmación de que todo ser substancial es material, sino que esto constituye una hipótesis metafísica, hipótesis por otra parte indemostrada e indemostrable (p.371).

En esta antinomia encontramos gran parte de la explicación del problema de la insatisfacción ciudadana. Esta confusión entre la sustancia y la materia ha sido origen de muchos males sociales. Podría afirmarse que aquí empieza la indiferencia de los ciudadanos frente a las instituciones jurídico políticas del Estado que, a medida que se hace más sentida, deriva hacia su rechazo y así termina convirtiéndose en el germen de el más grave de esos males, convirtiendo la democracia en dictadura, con la abolición de los derechos y las libertades sustanciales en los regímenes de inspiración materialista, como ha ocurrido invariablemente en los socialismos nacionalistas y comunistas del siglo XX.

En un principio, estas corrientes antinómicas despertaron la inquietud por detectar y combatir nuestros perjuicios acumulados durante milenios. Por ahí entraron las ideas de la igualdad como fundamento de la garantía de los derechos básicos individuales de los seres humanos y los ciudadanos empezaron la penosa lucha por la emancipación para construir libertades en la sociedad que les permitieran expresarse con autenticidad y la consecuente eliminación de la discriminación por motivos de raza, género, condición social y todos los demás caracteres de la identidad humana, pugna que nos trae hasta el presente en aspectos tan sensibles como el medio ambiente, las discapacidades y la orientación sexual.

Y así, sobre el yunque de este esfuerzo formidable, se forjaron los viejos legados fundamentales del pensamiento clásico en un nuevo *politeuma*[55], sobre el hierro antiguo se fungió el acero

[55] ARISTOTELES DE ESTAGIRA. *Politeia (La Política) Politeuma* es el cuerpo de personas que disfrutan de plenos derechos cívicos bajo la politeia y ésta –en el vocablo del estagirita- significa: a) el cuerpo de ciudadanos, b) la constitución, c) toda la estructura de la *Polis*. De modo que ésta, cualquiera que sea su régimen, se apoya en la existencia de la ciudadanía y en la manera como se distribuyen los oficios. Es decir, que el tipo de *Politeia* depende del número y calidad de los ciudadanos. La palabra *Politeia* refleja la unidad (no solo la suma) de éstos, el cuerpo vivo compuesto de gobernantes y gobernados, y la vida política que es y debe ser la vida y naturaleza de los ciudadanos". p.28

nuevo, a los golpes contundentes de una polémica candente; sobre la vieja herramienta de la democracia se aleó la nueva herramienta del liberalismo.

Pero, por el ambiente en el que se hizo este formidable experimento, esa amalgama nació profundamente marcada por una contradicción principal[56].
La explicación de esta antinomia, se puede encontrar en las arriba señaladas "múltiples diferencias" que median entre la corriente positivista y la corriente naturalista y, especialmente, en la contraposición radical de sus respectivos supuestos que lúcidamente señala también el maestro Recasens Siches cuando dice que la Democracia aspira a ser el "*justo título para ejercer el poder estatal*" (1945, p.491) a nombre de la *liberalidad social*.

De los planteamientos anteriores, surge como elemento de análisis el fundamento formal del poder político, esto es, la **Democracia**. **La Democracia es una respuesta a la pregunta sobre ¿Quién debe ejercer el poder del Estado? cuya respuesta dice: el poder del Estado compete al Pueblo**, entendido éste como el conjunto de las Personas (los individuos personales auténticos), esencialmente iguales y libres; lo que se ha concebido desde "la ciudad antigua" como el propósito de que la mayor cantidad posible de los miembros de la comunidad políticamente organizada -la Polis-, o al menos, los mejor dotados, capacitados y dispuestos, ejerzan el poder político y dicten las leyes que orienten la comunidad, distinguiendo eso sí, desde entonces, lo que serían las formas desviadas de esa conducción que, palabra más o menos similar, se agrupan en la *demagogia*, hoy equivalente a la surtida gama de las formas del *populismo*.

Por consiguiente, debe distinguirse entre la Idea esencial de la democracia y las formas históricas a través de las cuales se ha tratado de realizar esa Idea.

Desde el punto de vista formal y abstracto, la democracia es un concepto distinto de la idea liberal. Porque el ***liberalismo*** **basado en el principio esencial de la igualdad y libertad de**

[56] Por liberalismo, se entiende aquí el conjunto del "ideario liberal" sobre la emancipación del hombre en general, y se engloban tanto las ideas radicales que tuvieron su clímax en la Revolución Francesa (1789 y años subsiguientes) como las moderadas que surgieron como reacción, conocidas como conservadorismo, que no se oponen a las concepciones de la libertad, igualdad y fraternidad originales, sino a los métodos revolucionarios incontrolados, cuyo principal exponente fue el irlandés Edmund Burke (1729-1797) en su libro "Reflexiones sobre la Revolución Francesa". El debate entre revolucionarios Liberales y moderados Conservadores, por lo tanto, pertenece a la época histórica de la ilustración, en la que germinó el ideario conocido como liberalismo.

las Personas que integran la sociedad humana, responde a otra pregunta diferente, ¿hasta dónde debe llegar el poder del Estado? A la cual se contesta señalando que, en aras de ese principio, el poder del Estado debe ser limitado.

Aquí surge la contradicción. Si el poder es ejercido por personas, en esencia, libres e iguales, ¿cómo hacen ellas para limitar su propio poder? Entonces, la Libertad nacida de la Igualdad tiene que limitarse, so pena de destruir esta génesis: o se es libre o se es igual ¿somos libres o iguales? La respuesta a esta pregunta es paradójica. Desde la lógica formal: se es libre hasta donde la igualdad que origina la libertad lo permite; y se es igual hasta donde la libertad nacida de la igualdad lo tolera.
Para tratar de llegar a una conclusión "racional", acorde con el paradigma de la Ilustración, surgieron históricamente las formas del *ideario liberal* y las sucesivas versiones contrapuestas del *ideario socialista* y, lo que es peor, la lucha implacable por imponerlos, para justificar, unas veces a nombre de la razón natural y otras a nombre del juicio positivista, *La esencia perenne de la Libertad o la esencia perenne de la Igualdad.*

Y aquí sentaron sus reales el positivismo y el naturalismo y trazaron su recorrido a lo largo de los siglos XVIII y XIX; y esa antinomia proverbial engendró sendos sistemas sociales que, en persecución de la captura del alma humana, trasegaron sobre el trágico siglo XX y aún se detienen a los albores del XXI, en la contraposición del capitalismo premunido de liberalismo (libre empresa, libre mercado, libre desarrollo de la personalidad, libre expansión de las naciones y aún, libre expresión de las razas y las etnias); y el socialismo aferrado al igualitarismo (supresión de clases, supresión de privilegios, supresión de individualidades, supresión de libertades de expresión, de conciencia, de asociación, supresión de independencias en fin, supresión de toda diferencia, especialmente la proveniente de la iniciativa personal).

Aunque no es el objeto de esta breve presentación, cabe considerar el punto favorable que se ha anotado la humanidad que, desde el final de la segunda guerra mundial y aún en el hervor de las guerras de la Guerra Fría, de alguna manera, ha venido creando una forma más o menos mundialmente compatible entre el naturalismo y el positivismo y entre sus hijos legítimos (o ¿bastardos?), el capitalismo y el comunismo.

Ya ambos desdibujados en la acuarela nebulosa de un amplio prisma que va desde una democracia intervenida hasta un liberalismo social, culminada en lo jurídico, a partir de la declaración universal de los derechos humanos y de la institucionalización de éstos en el *constitucionalismo* que busca

superar la contradicción entre los principios y las reglas del Derecho, mediante la ciencia aplicada en armonía con el fundamento de los principios del *Ser* Natural y el *Deber Ser* positivo.

Ahora bien, el reto que interesa a este trabajo está en que, aunque, democracia y liberalismo sean, desde el punto de vista formal y abstracto, cosas distintas, no quiere decir que sean por entero independientes, pues la una y el otro, como lo tienen que reconocer, no sólo los doctrinantes sino las gentes comunes, tienen una común raíz humanista, y es por ello que en la historia se han presentado y siguen juntos e interconectados, tratando de resolver su antagonismo, lo mismo que la lucha de un matrimonio por superar sus contradicciones, tanto como idearios que como instituciones.

Entonces, la cuestión de las relaciones de baja intensidad es cómo podemos los miembros de una comunidad integrarnos y colaborar en la dirección, o al menos en la orientación del proceso. En palabras asertivas, cuál sería el punto de encuentro entre participación ciudadana y proyecto político.

La segunda contradicción es entre La persona humana-subjetividad individual- y la sociedad –subjetividad colectiva-.

Decir que el poder político compete al pueblo o a la comunidad, sugiere una inquietud inmediata puesto que los individuos, como ciudadanos del Estado, son personas privadas que tienen por fin particular su propio interés y esto puede tener varias significaciones de diferente alcance.

En primer lugar esto significa –y ello constituye el núcleo central de la idea democrática- que si el poder político únicamente es legítimo cuando tiene como título la voluntad del pueblo, pero que al tiempo ésta depende del interés de los individuos -libres e iguales-, entonces "*democracia*" puede significar también algo más que eso; porque, además de que debe ser el pueblo quien ejerza la suprema potestad de mando estatal por sí mismo, debe llegarse a un método para poner de acuerdo a los miembros del pueblo para ese fin.

Este nuevo esfuerzo enfrenta el problema de que la persona, el individuo personal auténtico, no es sólo el sujeto titular del poder político, sino el fundamento de la sociedad como un todo, que es la verdadera justificación de ese título.

Hegel describe este fenómeno como la razón de ser de la *Sociedad Civil*, en cuyo fundamento es posible superar esta antinomia individuo-comunidad:

> La persona concreta que es a sí misma como un fin particular, en cuanto totalidad de necesidades y mezcla de necesidad natural y de arbitrio, es uno de los fundamentos de la Sociedad Civil; pero la persona particular en cuanto sustancialmente está en relación a otra tal individualidad, de suerte que cada una se hace valer y se satisface mediante la otra y al mismo tiempo sólo meramente mediada gracias a la forma de la universalidad, constituye el otro principio (Hegel, 1939, p.179).

Es esta la concepción de la subjetividad colectiva. **La reinvención de la Democracia.**

La doctrina democrática, como concepción de que el poder del Estado compete, solamente por derecho propio, a la comunidad y, por tanto, que nadie está especialmente ungido con la potestad de mando sobre su prójimo, que nadie está predestinado por ningún título personal a ocupar el mando político, suscitó en el pensamiento escolástico la teoría del **contrato político.**

Santo Tomás sostiene que el titular primario y natural del poder político es la **comunidad popular;** que puede ejercerlo por sí misma o delegarlo en una o varias personas; y que, para que esta delegación se efectúe, es preciso que la comunidad celebre con la persona o personas en quienes va a delegar su potestad un contrato **(pactum politicum o pactum subiectionis);** que, en virtud de ese contrato, el ejercicio del poder político pasa a quien ha sido instituido como delegado o representante, he aquí el origen de **la representación y la participación***;* pero que la comunidad popular recobra el ejercicio inmediato del poder público cuando el príncipe se transforme en tirano.

Hay varias versiones de esta delegación, pero la sustancial, es que, en cualquier forma o condición de gobierno, el pueblo sigue siendo el verdadero soberano y conserva un poder legislativo sobre el príncipe (individual o colectivo) y un control permanente sobre el ejercicio del poder público.

Desde aquel remoto ancestro medieval se viene desarrollando la idea del contrato social. Para Boaventura de Sousa Santos el contrato social es precisamente el metarrelato sobre el que se asienta la moderna obligación política.

Empatando esta proposición con las dos contradicciones señaladas, dice este autor que: "[…] el contrato social encierra, por tanto, una tensión dialéctica entre regulación social y emancipación social, tensión que se mantiene merced a la constante polarización entre voluntad individual y voluntad general, entre interés particular y bien común". (2016, p.7)

De esta premisa se toma aquí la clave para interpretar la tesis de que el entendimiento de la relación entre la participación ciudadana y la implementación de las políticas públicas, debe analizarse según la teoría del "análisis por niveles" (Alford & Friedland, 1981).

Los politólogos, autores de esta teoría se basan en que un buen análisis político y social, debe tener en cuenta la existencia de tres niveles básicos, a los que corresponden tres niveles de poder: Al nivel de análisis individual corresponde el nivel de poder situacional; al nivel intermedio, llamado organizacional, corresponde el nivel de poder estructural; y, al nivel superior, el general, es el nivel de análisis societal, al que corresponde un nivel de poder sistémico.

Partimos pues de la hipótesis de que, para crear un real aporte de la ciudadanía a la sociedad, debe hacerse un análisis individual sobre el poder situacional. Es así como partimos del estudio de la comunidad local de la ciudad de Tunja, en el departamento de Boyacá, y lo presentamos como ese aporte tangible, verdadero, concreto, de la participación ciudadana, para que sirva como base de la iniciativa legislativa que corresponde tener al Congreso de la República como análisis societal del poder sistémico que le compete, desde la óptica social, política y cultural de la confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia.

A ese primario, pero fundamental, nivel, la clave de interpretación de la crisis del país, entendida en su real dimensión de ruptura de los fundamentos de las relaciones de dominación, construidas a partir de la poca o mucha participación ciudadana mediante su militancia asertiva en partidos políticos, movimientos sociales, grupos de ciudadanos, entre otros; respecto a las relaciones de poder político institucionalizado, con la pretensión hipotética de que la armonía entre esas relaciones, -que no es otra que la salida de la crisis-, pasa por un proceso en el que la alternativa es consenso o represión, en la que es evidente el papel de la gobernabilidad, desde lo público, y la participación ciudadana, desde lo privado.

En otras palabras, acaso más actualizadas, es la afirmación de la gobernanza a partir de la transacción, la concertación y el acuerdo contra cualquier forma de autoritarismo, intransigencia o imposición: la superación de las tensiones contradictorias por el reconocimiento de la diferencia y la práctica efectiva de la inclusión.

Concluye De Sousa diciendo que "El Estado Nación, el derecho

y la educación cívica son los garantes del discurrir pacífico y democrático de la polarización en el ámbito social que ha venido en llamarse sociedad civil" (2016, p.8).

Comunidad así concebida, en la que se asienta y caracteriza ese contrato social como valor fundamental del legado ético y moral de la cultura occidental; y para ponerlo a prueba, aconseja este autor, someter la democracia a un tratamiento de "alta intensidad" del que pueda resurgir renovada y transmutada, mediante una lógica operativa controlada por tres presupuestos de carácter meta contractual, congruentes entre sí: un régimen general de valores, un sistema común de medidas y un espacio-tiempo privilegiado. Aspiramos a presentar un diagnóstico asertivo desde este análisis local.

Llegando un poco más allá de la cuestión meta contractual, hasta la concepción filosófica de La Sociedad Civil; y el Estado, "precisamente, en tanto libertad universal y objetiva, en la libre autonomía de la voluntad individual" (Hegel, 1939, p.65). La Sociedad -local, individual, situacional-, es entonces el crisol de la forja del Estado a partir de sus miembros, mediante su natural tendencia ética y en la perspectiva del Desarrollo Humano.

Confianza en los gobiernos locales

La materialización de la participación ciudadana empieza en casa, su primer hogar desde lo público está en los gobiernos locales, entendidos como "estructuras y agencias administrativas de gestión de los territorios de las municipalidades, distritos y departamentos o provincias" (Varela, 2015, p.216)

Si bien el concepto "Local" ha sido objeto de discusiones y análisis desde una mirada espacial clasificándolas en –grandes urbes, ciudades intermedias, pequeñas municipalidades-, un esquema de respuesta a límites políticos y administrativos, sistemas flexibles de conexiones espaciales e incluso aquellos que responden a formas o sistemas centralistas o federalistas (Varela, 2015). Cualquier enfoque elegido, siempre su base será "El ciudadano" como célula de la sociedad y el eje legitimador de los procesos públicos.

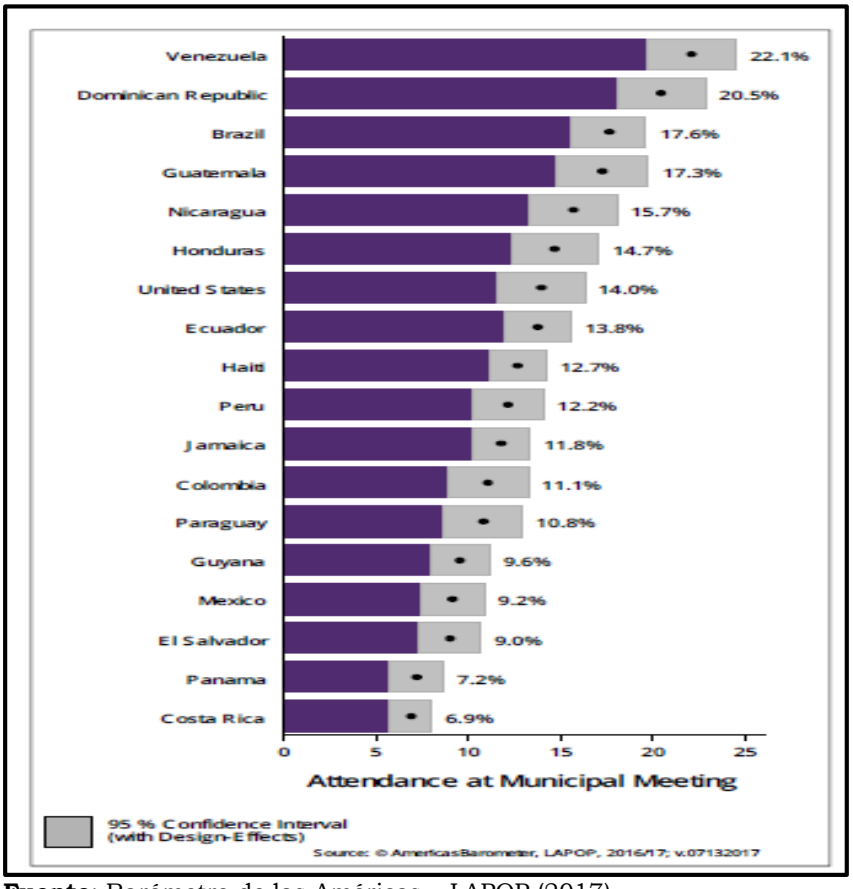
La relación entre ciudadano e instituciones constituye el punto central de investigaciones como la que en este documento nos ocupa, preocupación no sólo de académicos sino de agencias y entidades estatales como de organizaciones internacionales. De esta manera, presentamos estudios que evidencian la conexión entre participación ciudadana y gobierno local en América

Latina, en Colombia y finalmente un caso concreto desde el municipio de Tunja.

El proyecto LAPOP Barómetro de las Américas en su informe "The Political Culture of Democracy in the Americas 2016/17" demuestra cómo el nivel de participación de los ciudadanos de un país no está directamente relacionado con sus procesos de descentralización. "Research on the efficacy of decentralization and local democratic governance reaches mixed conclusions. Some authors argue that increased decentralization yielded positive outcomes for governance and democracy, while others find little effect". (Vanderbilt University, 2017, p.103)

De 18 países analizados, Colombia se ubica en el puesto 12 respecto de la participación ciudadana en encuentros o reuniones con el gobierno local (municipalidades), siendo superado por Estados como Haití, Honduras, Nicaragua, Venezuela, entre otros.

Figura 1: Municipal Meeting Participation, 2016-2017

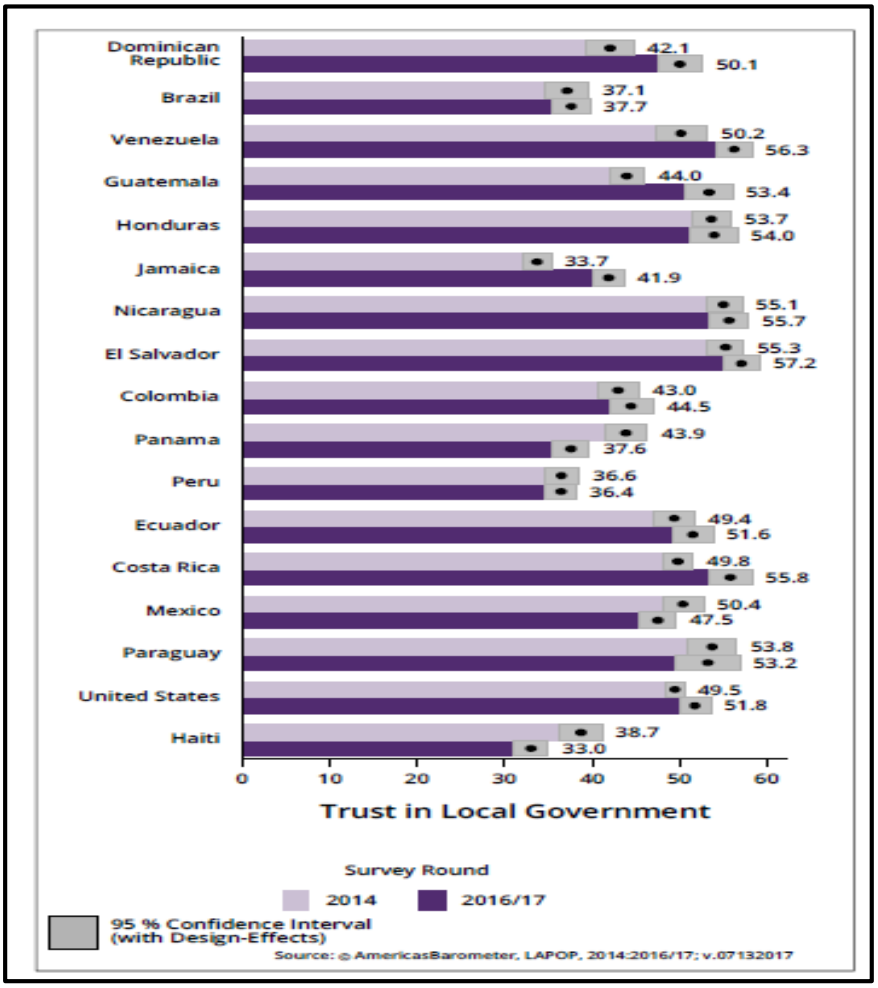


Fuente: Barómetro de las Américas – LAPOP (2017)

El mismo estudio presenta los niveles de confianza en el gobierno local de los países de América, haciendo un ejercicio comparativo entre el año 2014 y el 2016, en donde para el caso colombiano, la diferencia entre las dos mediciones es de 1.5 puntos incrementando la confianza ciudadana.

Sin embargo, el panorama no es alentador, siendo el quinto país con cifras más bajas en este aspecto. Es así como la confianza se constituye en un instrumento dinamizador de la gobernanza y, como consecuencia de ella, de las políticas públicas Al respecto, el informe afirma que: "Local government performance may also affect trust in democratic institutions and support for democratic norms. Since many citizens only interact with government at the local level, those experiences may be central to shaping democratic attitudes" (Vanderbilt University, 2017, p.103)

Figura 2: Changes in Degrees of Local Government Trust in the Americas, 2014-2016



Fuente: Barómetro de las Américas – LAPOP (2017)

La confianza en las instituciones y el interés sobre estas últimas ya no se centra en países como los Estados Unidos, es habitual encontrar discusiones y planteamientos sobre el tema también América Latina, reflejado en "el aumento de los tratados sobre política, y particularmente en los estudios sobre legislatura, gobierno local, legislación pública, economía política, determinación de políticas públicas, elección racional y élites políticas" (Rivas, 2003, p.37).

Para el caso colombiano, desde hace más de una década se vienen adelantando estudios sobre la Cultura Política y el comportamiento ciudadano frente a varias instituciones políticas representativas en el país. Es así como Güemes y Hernández (2014), en sus estudios sobre confianza, instituciones informales y políticas públicas consideran que:

> Después de la Constitución de 1991, Colombia fue escenario de un profundo cambio institucional que buscó transformar un Estado centralista, presidencialista y bipartidista en una República democrática, participativa y pluralista (Art. 1 de la Constitución Política de 1991). Uno de dichos cambios sustanciales fue el proceso de descentralización política, económica y administrativa, donde se optó por una doble característica institucional de autonomía territorial en un Estado unitario. Esto significó una estructura institucional homogénea para todos los territorios, a pesar de su heterogeneidad física, cultural, social y humana. Este punto se muestra fundamental, pues permite observar cómo cuestiones sociopolíticas de contexto pueden influenciar en el éxito o fracaso de las reformas descentralizadoras en los diversos territorios del país. (p.45)

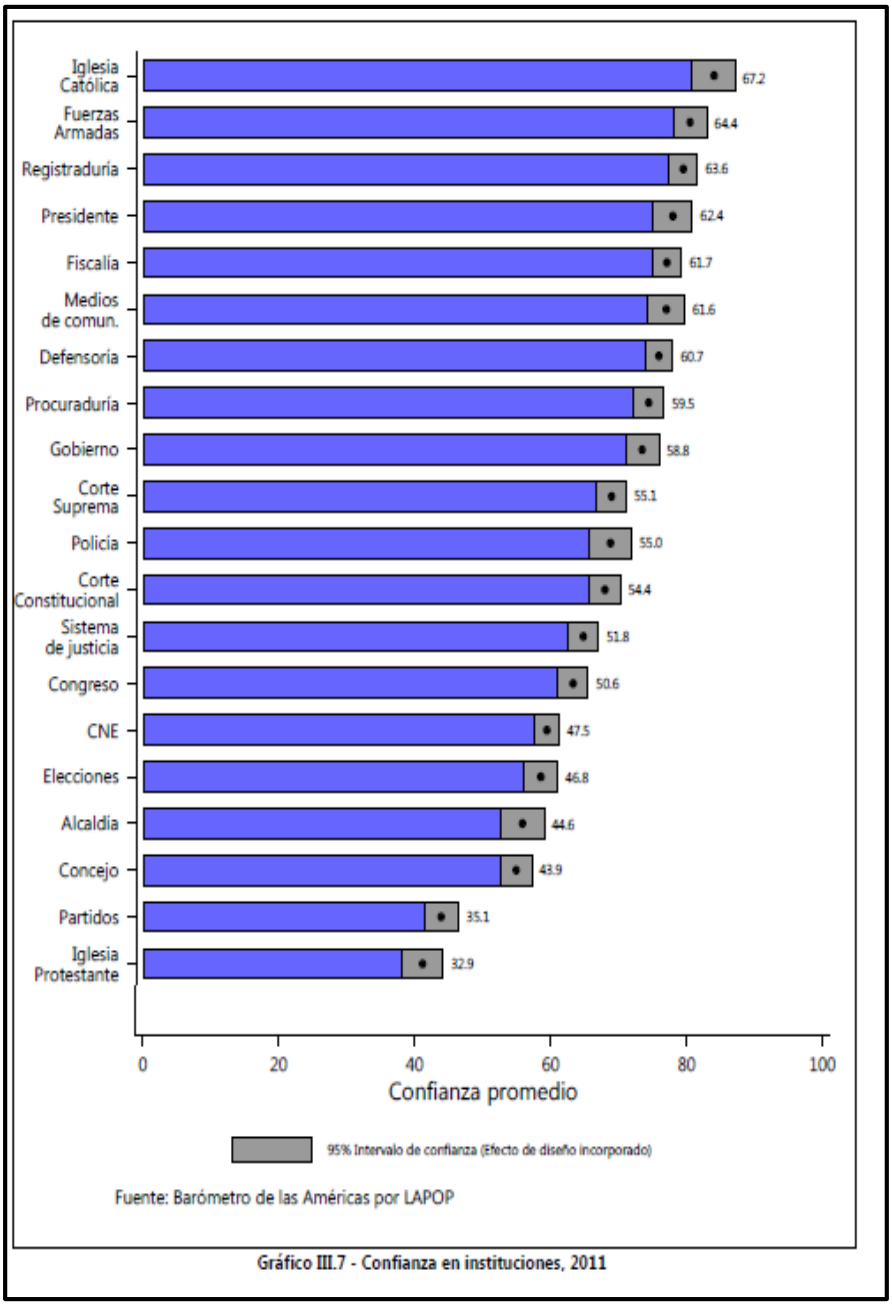
Por su parte, el estudio realizado por LAPOP – El Barómetro de las Américas para el año 2011, y del cual traemos como referencia la Figura 3, se evidencia como la Iglesia Católica, para el año de estudio, contó con el promedio más alto de confianza ciudadana (67,2%), frente a otras instituciones como el caso de las Alcaldías, los Concejos Municipales y los Partidos Políticos ubicados en los puestos más bajos de confianza institucional.

De esta información se pone de presente nuevamente la importancia de la participación ciudadana en instancias locales, casi ausente, aunada a la falta de legitimidad de prácticas gubernamentales que conlleva al fracaso de la gobernabilidad y la democracia. En palabras de Cueto (2007):

> Un rasgo distintivo de la cultura política de las democracias surgidas al calor de la tercera ola democratizadora es la combinación entre el apoyo a la democracia y un amplio sentimiento

de desconfianza hacia los partidos y hacia las instituciones que sostienen el régimen (p.250).

Figura 3: Confianza en las instituciones en Colombia 2011



Fuente: Barómetro de las Américas – LAPOP (2017)

Confianza en las Instituciones Locales en Tunja (Boyacá)

La importancia de la confianza en las instituciones y su estrecha relación con los gobiernos locales y el éxito en las políticas públicas, analizado comparativamente con otros países de América y desde un enfoque nacional, dio lugar a realizar un estudio particular en la ciudad de Tunja, municipio de características particulares con influencia marcada por la prestación de servicios educativos y la tradición laboral ofertada por el Estado.

Los resultados se derivan de un proceso de investigación de tres años, en el cual se parte del estudio del comportamiento electoral en los comicios locales, el proceso de planeación e implementación de los planes de gobierno y, por supuesto, el grado de participación ciudadana en cada fase de los proyectos estatales.

Es el ciudadano, quien vive y afronta las decisiones públicas, el llamado a intervenir y el generador de conexiones en materia gubernamental y legislativa, es quien conoce sus necesidades y está llamado a darlas a conocer en búsqueda de inclusión y solución.

> En materia de confianza se sostiene que altos niveles de confianza social e institucional predicen políticas públicas más eficaces. Esto sucedería porque el capital social y la confianza hacen más probable la cooperación entre burócratas, entre elites de gobierno y entre el Estado y la sociedad civil, y como se ha sostenido, esta cooperación entre actores está íntimamente relacionada con el buen desempeño gubernamental y con mayor eficacia, eficiencia y legitimidad de la intervención estatal (Guemes y Hernández, 2014, p.40)

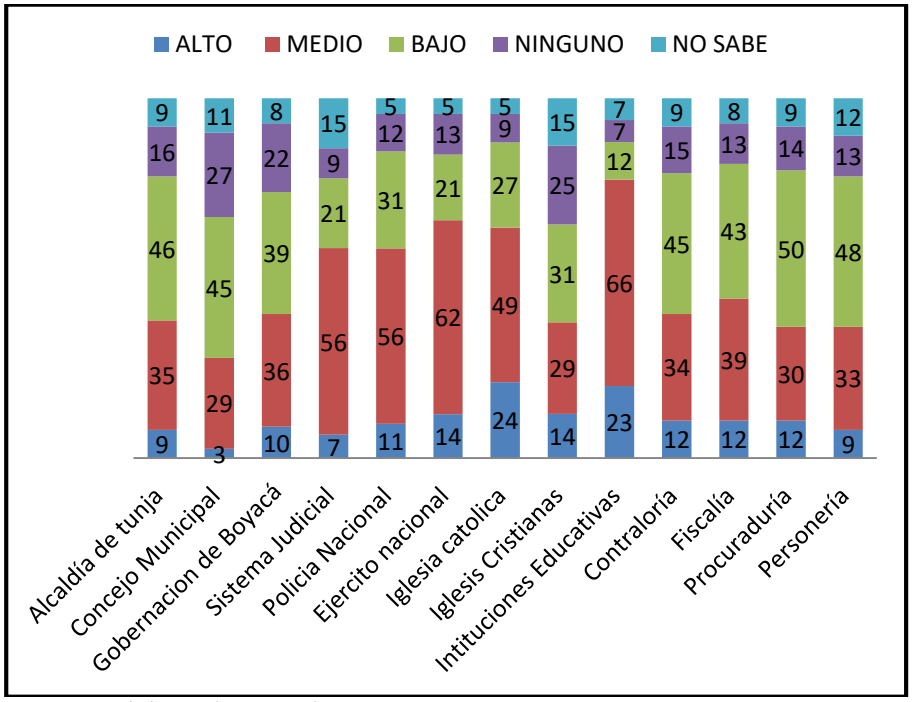
La metodología aplicada tuvo como variables de análisis el estrato socio-económico y el nivel de estudios de los habitantes tunjanos, que permitió medir el grado de conocimiento frente a las funciones de instituciones políticas de influencia local y la confianza o satisfacción hacia las mismas.

La base del estudio está en considerar al ciudadano y su interrelación con las instituciones locales, como el instrumento de cohesión social y la mejor estrategia de construcción de tejido social y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

En otras palabras, la sociedad reclama atención y, a pesar de la descentralización plasmada constitucionalmente, la ciudadanía considera que la centralización es el esquema de gobierno

reinante, no sólo desde lo nacional hacia la región, desde el departamento hacia el municipio, sino también de la cabecera municipal a las veredas.

Figura 4. Nivel de Confianza a las instituciones en Tunja



Fuente: Elaboración propia

Los tunjanos depositan su confianza mayoritariamente en la Iglesia Católica y las Instituciones Educativas, contrario sensu, instituciones como la Personería, Procuraduría, Contraloría, Alcaldía y Concejo Municipal no son merecedoras de la confianza ciudadana.

Esta situación es coincidente con las cifras nacionales en donde la Iglesia Católica goza de un excelente reconocimiento por parte de la sociedad, mientras instituciones de orden local como las Alcaldías y los Concejos Municipios no cuentan con prestigio para los ciudadanos.

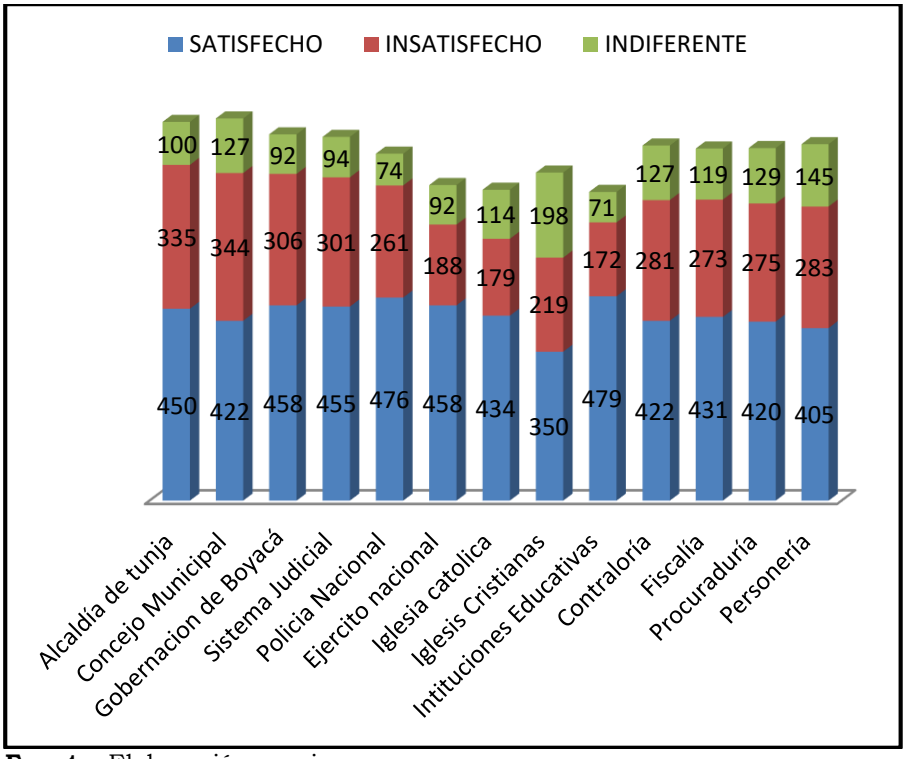
Empieza a ser notorio, como problema central de la gobernanza, la falta de confianza social, de legitimidad hacia los procesos públicos, que conlleva al fracaso de políticas públicas, evidenciado en la inexistencia de cohesión entre la participación ciudadana y el gobierno local.

Respecto al nivel de satisfacción frente al desempeño de las instituciones, el sector educativo encabeza la lista, seguido de la Policía Nacional, el Ejército Nacional y la Gobernación del

Departamento. Por su parte, como en el caso anterior, la Alcaldía y el Concejo Municipal son las instituciones sobre las cuales los tunjanos sienten mayor insatisfacción de su desempeño.

Otro aspecto a resaltar es la indiferencia de la ciudadanía respecto de las iglesias cristianas, en algunos casos por desconocimiento y en otros por desinterés, situación dada a pesar del incremento significativo de las mismas, pero la presencia marcada de tradición católica y turismo religioso de Tunja.

Figura 5. Nivel de Satisfacción frente al desempeño de las instituciones en Tunja



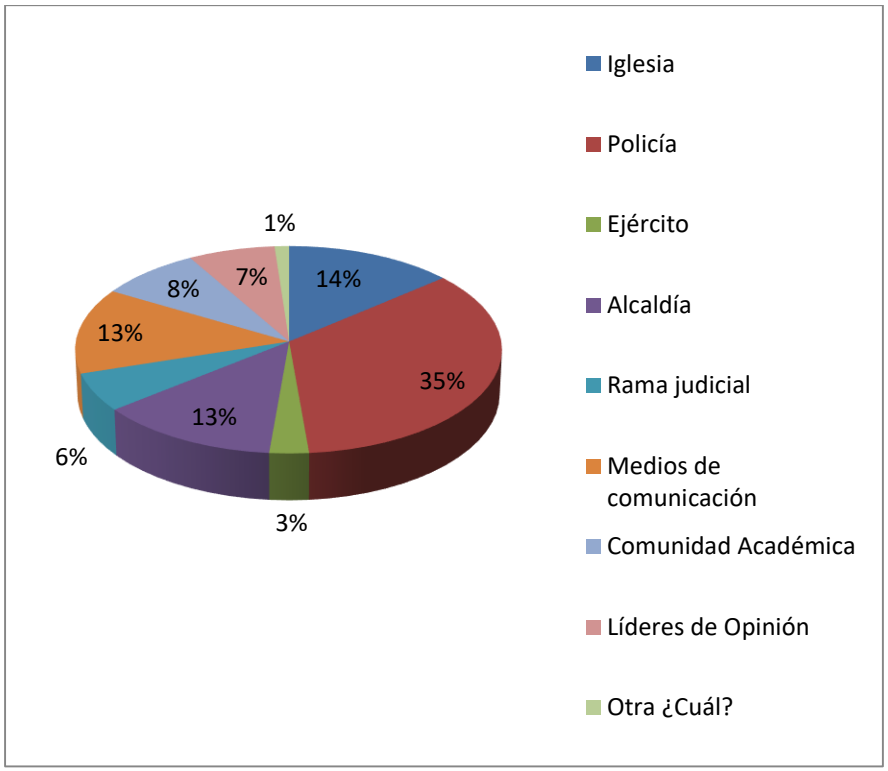
Fuente: Elaboración propia

Finalmente, del estudio realizado por parte del Grupo de Investigación Globalización y Derecho Hugo Grocio en la ciudad de Tunja, se pudo establecer que para los ciudadanos, la cercanía con los representantes de las instituciones es un aspecto fundamental y de generación de confianza, caso concreto, la creación de la Policía Metropolitana de Tunja y el incremento de uniformados y ayuda a la comunidad, permitió considerar a esta institución como aquella que brinda mayor apoyo para resolver sus problemas.

En la figura 6 se muestra como el 35% de los encuestados considera a la Policía Nacional, la institución de ayuda en la

solución de problemas, seguido de la rama judicial con un 14% y la Alcaldía y Medios de comunicación con un 13%.

Figura 6: Instituciones que brindan apoyo a la comunidad para resolver problemas en la ciudad



Fuente: Elaboración propia

Iniciativa Popular Legislativa

Los ciudadanos como células de la sociedad civil y depositarios de derechos y deberes consagrados constitucionalmente, están llamados a generar esa conexión entre lo local y la ciudadanía como fundamento para el rescate de la iniciativa legislativa. Es precisamente la participación, el eslabón para el éxito del proceso político. En Colombia:

> [...]la titularidad de la iniciativa legislativa reposa en los miembros de las cámaras, el Gobierno Nacional, la iniciativa popular y la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador general de la Nación y el Contralor general de la República, en cuanto se refieran a asuntos relacionados con materias relativas a las funciones que les compete cumplir (Restrepo, 2009, p.232).

No obstante, el pueblo, como constituyente primario, posee también la facultad de proponer iniciativas legislativas,

supeditado a la presentación por parte del 5% del censo electoral o, a través de sus representantes de corporaciones locales, esto es, concejos y asambleas departamentales, a través del 30% de sus integrantes en todo el territorio nacional. La Corte Constitucional ha analizado el tema y al respecto ha manifestado que:

> […] la posibilidad de tener iniciativa legislativa y normativa ante las diversas corporaciones públicas, tiene la naturaleza de un derecho político fundamental de origen constitucional, atribuido a todo ciudadano, con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, que se establece además como mecanismo de participación ciudadana (Restrepo, 2009, 241).

Este derecho podrá materializarse a través de la inscripción ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el caso de los ciudadanos se nombrará a un ciudadano como delgado de los promotores para asistir a las sesiones de discusión, elegido de Comité integrado por nueve ciudadanos. En el caso de los concejales y diputados, se elegirá a un vocero, designado de comité conformado por cinco concejales o diputados según sea el caso.

De revisión realizada en el histórico de iniciativas populares legislativas radicadas ante la Registraduría Nacional, se reportan 10 iniciativas de 2002 a 2012, siendo 8 de ellas de carácter nacional (Congreso de la República), y 2 promotoras de proyectos de acuerdos municipales. Es preocupante como únicamente 2 tuvieron éxito, las restantes no prosperaron por orden de archivo, falta de requisitos mínimos, entre otras.

La expresión ciudadana a través de iniciativas populares es mínima, no es un mecanismo utilizado por parte de los colombianos, su participación está dada a través de otras formas que representen y generen mayor confianza, como se pudo evidenciar en los estudios presentados anteriormente.

Ello, crea la necesidad de buscar nuevas estrategias de participación que generen mayor cohesión entre la ciudadanía y las instituciones del orden nacional para materializar los proyectos políticos y se efectivice las políticas públicas. La fórmula está en rescatar lo "Local", lograr una relación entre participación efectiva y proyecto político institucional.

Conclusiones

La participación es la tendencia ética del carácter de la organización política por parte de los ciudadanos, cuyos factores son los pobres, los ricos, la clase media, los campesinos, los militares, los varios gremios, los comerciantes, los agricultores,

los artesanos, los industriales, los comunicadores sociales, según estas tres variables: el diálogo, el consenso y la justicia.

La peor POLITEIA u organización política es aquella en que la participación tenga que ser impuesta por el gobierno, por la ley, por la justicia y que tenga su origen en la fuerza o el poder de cualquier clase: económico, cultural, militar o de los medios de comunicación.

La mejor organización política es la que resulta de la conjunción o convergencia de la participación ciudadana privada con la gestión de las instituciones públicas. Lo que esté por fuera, es corrupción, clientelismo, inadecuada administración de recursos, tecnocracia, etc.

La correlación fundamental entre ciudadanos e instituciones es la que podemos denominar El Factor humano de la política. No es otro que la posibilidad de la inclusión de los ciudadanos con base en su identidad consciente, primero y por encima de cualquiera otra forma de imposición.

La Investigación sobre las relaciones entre las instituciones políticas y los ciudadanos deben someterse a los criterios de evaluación de la participación o militancia de las personas o grupos de personas frente a los proyectos sociales.

La visibilización de la confianza ciudadana en las instituciones públicas en la ciudad de Tunja, demuestra que, principalmente, la fuerza pública integrada por ejército y policía es la institución en la que la ciudadanía se siente más apoyada para resolver sus problemas, seguida de la iglesia católica y las instituciones educativas.

De la misma manera, los medios de comunicación locales se han consolidado como una institución en la que la ciudadanía percibe como un apoyo efectivo para la solución de sus dificultades, contrario sensu, instituciones públicas como la Alcaldía y el Concejo Municipal no son considerados como auténtica ayuda sino como una referencia de trámites administrativos.

Los ciudadanos tienen la percepción de que participando en los debates electorales tienen posibilidad de expresar una iniciativa legislativa, sin embargo, el proceso administrativo consagrado en la ley para ese efecto (iniciativa legislativa) no es usado ni percibido como un trámite eficiente de respuesta a intereses de la comunidad.

Referencias Bibliográficas

Alford, R. & Friedland, R. (1981) Power of Theory. Boston. MIT

Amartya Sen. (1999) Desarrollo y Libertad. Bogotá: Colombia. Editorial Planeta

Aristóteles de Estagira. (1989) Politeia (La Política). [Traducido al castellano de Manuel Briceño Jauregui. SJ] Bogotá: Publicaciones del Instituto Caro y Cuervo.

Bobbio, N. y Bovero, M. (1985) Origen y fundamentos del poder político. Editorial Grijalbo

Carvajal Sánchez, J. (2016) Historia y Tendencias de la Ética. Tunja: Colombia. Fundación Universitaria Juan de Castellanos

Cortina, A. (1997) El Mundo de los Valores. Bogotá: Colombia. Ediciones El. Búho

Cueto Villamán, F. (2007). Desconfianza política, instituciones y gobernabilidad democrática en la República Dominicana. Ciencia y Sociedad, XXXII (2), 249-280.

Dahl, R. A. (1993) La Poliarquía. Participación y Oposición. México. Ed. REIS

De La Torre Vázquez, M. I. (Mayo de 2009) Espacio Público y Capital Social. Revista electrónica NOVA SCIENTIA. Universidad de La Salle Bajio. México

De Sousa Santos, B. (2016) Reinventar la Democracia. Buenos Aires, Ciudad de México. Madrid. Ediciones Sequitur

Dourston, J. (2000) ¿Qué es el capital social comunitario?. Santiago de Chile: CEPAL. Naciones Unidas.

Güemes, M. C. (2011) Estado y Capital Social en América Latina. Ediciones Universidad de Salamanca

Güemes, M. & Hernández-Bonivento, J. (2014). Confianza, instituciones informales y políticas públicas, una compleja relación pendular. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, (12). Hegel, F. G. (1939) Líneas Fundamentales de la Filosofía del Derecho. Buenos Aires: Argentina. Editorial Claridad.

Medellín, P. (1992) Conferencia sobre Participación Política y

Crisis. Bogotá: Colombia. Universidad de Los Andes

Montero, J. R. Zmerli, S. Newton, K. (2008) Confianza Social, Confianza Política y satisfacción con la democracia. Revista Española de Investigaciones Sociológicas. Madrid. REIS.

Recasens Siches, L. (1945). Filosofía del Derecho. Fondo de Cultura Económica. México

Registraduría Nacional del Estado Civil (2018) Iniciativa Legislativa y Normativa. Recuperado de: https://wsr.registraduria.gov.co/-Iniciativa-legislativa-y-normativa,401-.html

Registraduría Nacional del Estado Civil (2018) Histórico de Iniciativas. Recuperado de: https://wsr.registraduria.gov.co/-Historico-de-iniciativas-.html

Restrepo Medina, M.A. (2009) Concepto y Titularidad de la Iniciativa Legislativa. Precisiones de la Jurisprudencia Constitucional. Revista Vniversitas. (118) 229-245

Rivas Leone, J.A (2003). El Neoinstitucionalismo y la revalorización de las Instituciones. Reflexión Política. 5 (9) 36-46

Rodríguez Domínguez, E. (2012) Campo político, Capital Social y Participación: Un análisis de sus diversos posicionamientos en el debate del desarrollo. Revista Pueblos y Fronteras. Universidad Nacional Autónoma de México

Vanderbilt University, LAPOP Barómetro de las Américas, Universidad de los Andes (2011) Cultura Política de la Democracia en Colombia, 2011. Bogotá, Colombia. USAID

Vanderbilt University, LAPOP Barómetro de las Américas (2017) The Political Culture of Democracy in the Americas 2016/17: A Comparative Study of Democracy and Governance. USAID

Varela, E. (2015) Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. Revista EURE. (41) 123

Democracia y neo populismo

Democracia y neo populismo

Ronald Edgardo Cuenca Tovar [57]

Resumen

Este trabajo tiene como finalidad aclarar el concepto de populismo, el cual ha sido mal interpetrado y erroneamente empleado a lo largo de la historia, ya que ha sido alterado en su núcleo básico; con el fin de hacerlo pasar como un elemento no deseado en la política. Es por esto que en este documento se van a establecer sus rasgos y características básicas, con el objetivo de obtener un concepto puro alejado de interpretaciones nocivas y usos indebidos.

Palabras clave

Populismo, neopopulismo, pueblo, democracia y sociedad.

[57] Abogado Universidad Santo Tomas, Especialista en Derecho administrativo de la Universidad Javeriana; master Avanzado Oficial en Ciencias Jurídicas de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona y Doctarat in dret de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona; docente investigador de la Universidad Manuela Beltran y leder de la Linea de Derecho Publico de la Universidad Manuela Beltran, Email: roanldcuencatovar@hotamil.com.

Introducción

A lo largo de la historia política del siglo XX, el concepto de populismo siempre había sido relacionado, con una práctica política indebida empleada por políticos de tinte demagógico, cuyo objetivo ha sido incentivar una dictadura de las mayorías, alejándose por completo de los fundamentos democráticos al negar, intencionalmente, la participación de ciertos grupos sociales.

Pero el concepto de populismo puro no corresponde con el significado dado por la historia, por ello este artículo pretende encontrar el significado más puro posible alejado de los estereotipos fijados por ciertos movimientos políticos, en especial de tinte de derecha, que ven en el populismo un enemigo que vencer, justamente por la relación que le hacen con movimientos de izquierda con tonos demagógicos que, a través de promesas, intentan masificar y estandarizar las masas en torno a miedos o ideales no realistas, sin tener en cuenta que el populismo puede provenir de cualquier corriente política.

Por este motivo, lo que se pretende con este escrito es establecer las bases puras del concepto de populismo alejándose de las influencias nefastas que conlleva la demagogia, para así estructurarlo como un fenómeno político independiente de las corrientes o tendencias políticas imperantes en cualquier etapa histórica. Así, el populismo va a tener como fundamento las demandas populares, pero sin desconocer el individualismo o la posibilidad de participación de diversos actores sociales y diversas clases sociales, sin que se represente, en ningún momento, masificación o una especie de dictadura de mayorías, tal y como se presentaría en movimientos como el fascismo.

Democracia: origen, concepto y tipos

La Democracia es una figura política que se originó en Grecia hace 2500 años, la cual se ha extendido o prolongado en el tiempo hasta nuestros días como el modelo político predominante en nuestro mundo. Con el fin de entender completamente esta figura, es necesario abordar su historia en Grecia partiendo desde su definición etimológica.

El significado inicial que se le dio a la palabra democracia, en un primer momento se puede ver que no da espacio a dubitación o interpretación alguna; la palabra en sí misma es la unión de dos palabras griegas “démos y kratos”, que significan expresamente pueblo y poder.

Hacia finales del siglo VI a.c., empezaron a surgir cuestionamientos en cuanto al alcance de las palabras mismas desde un punto de vista exegético, en lo referente al alcance mismo del término pueblo, presentándose una división de concepciones del término; por un lado, existía una concepción restringida del término, entendido como el pueblo bajo y otra más general, concebida como el conjunto de los miembros de la comunidad (Guariglia, 2011, p. 158).

Esta situación demuestra las diferentes cuestiones que abarcan el concepto mismo de democracia desde su origen etimológico, abarcando cuestiones tan importantes para la materia como lo es la legitimación popular.

Este sistema de elección popular, tal y como lo señala su concepción etimológica, recae en la decisión y elección popular, dándole al pueblo el poder sobre sus destinos a través del voto como herramienta para elegir a sus representantes por un tiempo definido.

Esta concepción general con el transcurrir del tiempo se fue enriqueciendo, agregándole aspectos nuevos como lo eran, derechos, libertades, requisitos económicos, sociales y políticos (Rodríguez, 2015, p. 50), convirtiendo a la democracia misma en un concepto complejo, dejando de lado su formulación inicial, simple y concreta.

La forma más antigua e identificativa de la Democracia Directa, consistía en la posibilidad que tienen los ciudadanos de votar directamente en los comicios electorales sin ningún tipo de intermediación, lo que posibilitaba a la ciudadanía tomar una decisión de acuerdo a la decisión mayoritaria, con una idea general de la consecución de un bien común; tal y como lo considera Bobbio (1980): " […] se entiende estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen […]" (p. 33).

Este objetivo primordial del ideal de "bien común", fue considerado como utópico por el propio Aristóteles, al considerar que la Democracia misma no era del todo perfecta porque se basaba en la elección de mayorías, lo que no significa que la decisión tomada por las masas siempre sea la correcta o acertada para un momento determinado, lo que conlleva a un gobierno de masas más allá que un gobierno con base en la razón; esto significaría que las masas votaran o elegirán la decisión más favorable para ellos, pero no para la totalidad de la población, presentándose así una lucha de clases (Rosenberg, 2006, p. 70).

Debido a los inconvenientes presentados dentro del modelos de Democracia Directa, surgió otra figura derivada de la Democracia

Originaria conocida como Democracia Representativa, la cual consistente en la idea que deben existir más gobernantes ante los gobernados con la finalidad de asegurar una participación de los ciudadanos en las decisiones públicas y, que las discusiones que allí se den, deben ser transmitidas a través de unos elegidos que harán parte de un órgano de Gobierno más amplio (Rodríguez, 2015, p. 50).

Aquí, la representación va a ser entendida como la forma en la que un elegido actúa de acuerdo a los objetivos o intereses de los ciudadanos que los eligieron, esto con la idea de dinamizar la democracia e impedir los movimientos de masas y la lucha entre clases.

Otro de los factores fundamentales para el auge de la Democracia Representativa dentro de los gobiernos occidentales, fue el rápido aumento de la población de los Estados, imposibilitando la elección directa debido a la dificultad que conllevaría organizar una reunión única de todos los ciudadanos para discutir y tomar una decisión única. Por ello, se traslada la discusión y toma de la decisión a unos delegados para que representen a sus electores (Chacón, 2007, p.2).

A pesar de tener sus ventajas sobre la figura de la Democracia Directa, la Democracia Indirecta no se encuentra exenta de críticas. La principal, considera que resulta imposible determinar, efectivamente, que los representantes elegidos representarán todos y cada uno de los intereses de sus electores, lo que significa que la legitimidad de su elección estaría en duda debido a que tendría que demostrar que cada elegido, ha representado completamente los intereses de sus electores, llegando así a un punto de análisis subjetivo de intereses, originándose un problema de legitimidad (Chacón, 2007, p. 3).

Además de los problemas antes referenciados, existentes entre los dos tipos de democracia analizados, existe un común en la Democracia Directa e Indirecta, que es el problema de la masificación del electorado unificado bajo una idea o ideales comunes a la mayoría de los ciudadanos.

Esto implica no una elección con fundamento en la solución racional de una problemática, sino en una solución irreal pero popular, viciando así, desde su base, la decisión de los electores convirtiéndose en una democracia populista, lo que no significa que sea la ideal, sino una basada en las mayorías unificadas bajo unos ideales no realistas pero populares, naciendo así una democracia de tipo populista, cuestiones que serán tratadas con más detenimiento a continuación.

El concepto de Populismo

Desde el punto de vista lingüístico, la palabra populismo viene del sufijo "ismo", sumada a la palabra "popular" del latín "popularis" referente al pueblo. Este uso viene del término inglés "pupulism" que, a su vez, es la traducción de la expresión rusa "narodnicestyo", el cual hacía referencia a un movimiento político y cultural de finales del siglo XIX, que tuvo como objetivo restaurar la dignidad de las comunidades rurales rusas (Romero de Ávila, 2017, p. 12).

Otro posible origen etimológico de la palabra populismo se puede encontrar en la palabra latín "plebs", la cual era empleada en la antigua Roma para denominar a los no patricios: este concepto era empleado para diferenciar las clases diferentes del pueblo común y de los esclavos, a pesar de la idea peyorativa que poseía este concepto en Roma, no es así del todo debido, ya que mediante el empleo de este concepto, se logra el reconocimiento de derechos al pueblo común y a los esclavos, de ahí que la palabra "plebs" también fue origen del concepto moderno de plebiscito (Romero de Ávila, 2017, p.12).

En tiempos más recientes, se concibe al populismo como una expresión indiferente a las ideologías, clases, concepciones políticas, concepciones históricas o movimientos sociales. Tal y como lo define Laclau (2008), va a ser "la lucha popular democrática" la cual va a tener como pivote una formación social que depende de una articulación de exigencias que se relacionan y conforman una identidad, formada a partir de un discurso político, empleando una lingüística simple y común, asimilando a ello la realidad social como parte del discurso, tal y como el propio Laclau (2008) lo dice a continuación:

> […] los símbolos o identidades populares, en tanto son una superficie de inscripción no expresan pasivamente lo que está inscrito en ella, sino que de hecho constituyen lo que expresan a través del proceso mismo de expresión. En otras palabras: la posición del sujeto popular no expresa simplemente una unidad de demandas constituidas fuera y antes de sí mismo, sino que es el momento decisivo en el establecimiento de esa unidad […] La única fuente de articulación es la cadena como tal […] (p.129).

Por ende, el centro de la estructuración del populismo según Laclau son las demandas, pero estas demandas no sólo se limitan a lograr la satisfacción de necesidades, sino que conllevan el reconocimiento de derechos, de identidades o el reconocimiento de la propia comunidad. Es por ello que las demandas se pueden dividir en dos tipos: las demandas democráticas, las cuales son las que se vienen a satisfacer por las instituciones que velan por el desarrollo de la democracia; y, por otro lado, se encuentran las

demandas de tipo popular, que tendrán como fundamento las relaciones de equivalencia. Esta distinción no va a significar inamovilidad, debido a que las demandas democráticas también pueden convertirse en populares si entra en equivalencia con otro tipo de demandas, lo que dota al populismo de movilidad y dinamismo.

Dentro de la relación de equivalencia de las demandas populistas, en las que el pueblo realiza exigencias, de acuerdo con una realidad determinada con el fin de solventar una necesidad específica (lo que implicaría la construcción de una hegemonía popular), trae consigo una unificación del pueblo como representación de una totalidad. De ahí surge la imposibilidad de que esta universalidad reconozca la existencia de un particular, presentándose una idea de fusión de voluntades como idea general, como una parcialidad que intenta funcionar como una totalidad, convirtiéndose así en una hegemonía popular generando respuestas sociales unívocas (Merlin, 2014, p. 3).

Esta forma de ver y entender el populismo, pretende mostrar este fenómeno como un tipo específico de relación política, en el cual se cuestiona el orden simbólico e institucional de lo social, teniendo como fundamento principal el pueblo, entendido como una totalidad legítima compuesta por todos los miembros de una sociedad. Lo anterior convierte el populismo en una lógica política y no un simple componente ideológico afiliado a un tipo específico de gobierno, generando un efecto de totalización que permite la fragmentación de la sociedad y su posterior recomposición en una hegemonía (Reano, 2014, p. 9).

La instauración de una hegemonía y la construcción de la idea de pueblo, van a ser actos políticos que constituirán el populismo como una lógica política en sí misma, por ende, no se necesitarían estructuras específicas para el surgimiento del populismo; a pesar de la inexistencia de condiciones estructurales si requiere la existencia de situaciones de tipos formales (Reano, 2014, p. 9), a saber:

> […] i) la formación de una frontera antagónica separando el pueblo del poder ii) una articulación equivalencia de demandas que hace posible el surgimiento del pueblo, iii) la tercera precondición sería la unificación de esas demandas en un sistema estable de significación […] (Laclau, 2008, p. 99).

Así pues, el populismo va a adquirir una doble dimensión: por un lado va a tener un carácter de tipo fragmentario, por el fenómeno propio de alteración social; y, por el otro lado, va a poseer un carácter reconstructivo, porque a partir de la descomposición de las cosas existentes dentro de un Estado desea imponer un nuevo orden.

A causa de esto, se puede considerar que el término "populismo", aun en nuestros días, resulta difícil de contextualizar debido a la amplitud misma del concepto y la maleabilidad de este de acuerdo a los tiempos, regiones geográficas y movimientos políticos, entre otros factores que alteraran el alcance de su concepto.

Como consecuencia de esto, el término podrá ser empleado para definir Estados, organizaciones, aspectos, movimientos e ideologías, sin importar si esta errado, porque centraliza y homologa estos ideales bajo una noción de "voluntad popular", a través del contacto directo del pueblo con sus líderes (Worsley, 1970, p. 267).

Lo anterior estaría completamente errado en cuanto la concepción correcta del populismo como un movimiento indiferente de cualquier influencia externa, como lo serían ideologías, movimientos políticos y aspectos de tiempo determinado, por lo que su único fundamento será el cumplimiento de demandas populares independientemente del matiz que la sociedad en donde se aplicara le quisiera dar.

Esto encuentra su razón de ser en que, dentro de las características del populismo, en ningún momento se realiza mención de una afinidad a un ideología determinada o partido político, debido a que el mismo se centra en presentar una relación antagónica entre el pueblo y la élite social, al mismo tiempo que existe una identidad de intereses y valores al interior de cada uno de estos grupos, y que el emisor del discurso se presenta como integrante del pueblo en su relación antagónica con las élites sociales. Estas características van a ser lo más próximo que se podrá llegar a una definición acertada de populismo que se pueda conseguir (Salazar, 2006, p. 20).

Evolución del Populismo en la Historia

Una vez abordado el concepto de populismo, es procedente ahora abordar los orígenes de este fenómeno; aunque inicialmente se puede pensar que sus orígenes se encuentran en Rusia durante el siglo XIX, este fenómeno no es exclusivo de un sólo lugar del mundo, por el contrario, sus orígenes se pueden remontar hasta Roma con el término "populus", que hace referencia a la totalidad de los habitantes de un Estado, pero no a la totalidad de los habitantes sino únicamente el pueblo, sin tener en cuenta a los nobles (Romero De Ávila, 2017, p. 19).

Durante la República Romana existieron también los "Factio popularium", entendido como el partido del pueblo, el cual centraba sus esfuerzos en oponerse al sistema aristocrático tradicional en aras de asegurar una distribución más equitativa

de la riqueza, beneficiando de esa manera a las personas menos favorecidas de Roma. Esta lucha constante entre clases encontró su zenit, en la revolución popular del año 134 a.c., que empezó con una crisis económica; al ser Roma una cultura netamente agrícola, los grandes feudos sumieron en la pobreza a los pequeños agricultores, esta situación provocó un malestar importante entre los menos favorecidos.

El resultado de esta revolución popular fue una serie de reformas agrarias, un incremento de impuestos a los más ricos y empoderamiento del Estado para redistribuir la tierra de los latifundios, lo que evidencia el poder ejercido del pueblo para generar cambios sociales (Romero De Ávila, 2017, p. 20).

Durante la Edad Media, las diferentes sociedades europeas adoptaron la "lex regia" romana, dándole al pueblo la titularidad del poder, el cual, posteriormente, puede ser cedido al gobernante. Este reconocimiento del poder primigenio fue la base para continuar la construcción o estructuración de los diferentes niveles del poder.

Las políticas populistas fueron encarnadas en la persona del fraile dominico Jerónimo Savonarola, el cual captó adeptos dentro del pueblo a través de un discurso completamente orientado en contra de las élites gobernantes en la iglesia, arremete igualmente en contra los tiranos y la burguesía, mostrando a la vez las bondades de la República (Romero De Ávila, 2017, p. 22).

Ya entrado el siglo XIX, siglo en el cual empezó la revolución industrial y los avances en cuestión de procedimientos de manufacturación y producción de bienes esenciales, aparece el populismo en Rusia, donde la vasta población rural se convirtió en el caldo de cultivo ideal para la expansión y el florecimiento de las políticas populistas.

El populismo encontró una rápida aceptación dentro del campesinado ruso debido a las precarias condiciones de habitación y trabajo que debían soportar, realidad muy distante a la vivida por las élites de Rusia inmersas en riqueza y poder, acompañadas, además, de una adecuada instrucción académica; este ambiente fue el propicio para que surgiera el movimiento revolucionario de 1917, el cual tuvo por objetivo garantizar la igualad material y jurídica de las personas, asegurando así al libre acceso a la riqueza (Mackinnon y Petrone, 1998, p.24).

A diferencia del populismo ruso, el populismo estadounidense, poseía una gran base rural de masas, algo que los rusos no poseían. Los ideólogos del modelo americano generalmente provenían del pueblo el cual era destinatario, mientras que, los ideólogos rusos provenían de ciudades o de otras esferas sociales

completamente distintas de su audiencia.

El populismo ruso tenía como centro el eje reformista, el fortalecimiento de la propiedad comunitaria y el apoyo a federaciones y cooperativas, a diferencia del modelo norteamericano que siempre era defensor de la propiedad privada y su socialismo, más bien, era una cuestión de interpretación externa.

El modelo populista ruso traía la tensión constante entre pueblo y burguesía, en cambio, en el modelo estadounidense, la tensión se centra en el pueblo y los políticos tradicionales. Este último modelo fue el más aceptado dentro de los distintos modelos en Latinoamérica (Mackinnon y Petrone, 1998, p.24).

El populismo en Latinoamérica

Sólo a partir del siglo XX, llega el fenómeno del populismo a Latinoamérica el cual, sin limitarse a un sólo país, se presenta, al mismo tiempo, en varios de ellos compartiendo características comunes como lo fue su aparición en el momento de crisis económica, en un ambiente nacional de desprestigio de los partidos políticos clásicos o tradicionales y el malestar general originado en la desigualdad social; elementos que van a constituir, en Latinoamérica, el ambiente idóneo para el crecimiento y florecimiento del populismo tal y como se presentó durante las décadas de 1920 a 1960 (Romero De Ávila, 2017, p. 26).

El florecimiento del populismo en América Latina se debió a que, durante la primera mitad del siglo XX, la región era mayormente agrícola, poseía sistemas políticos casi hereditarios, existía una aristocracia no declarada y de tipo excluyente, lo que dificultaba la existencia de partidos de masas o de tinte populista.

Paulatinamente, se fueron erosionando las bases clásicas del poder en América Latina, posibilitando la existencia de movimientos populistas en las ciudades más grandes de los países latinoamericanos, con fundamento en promesas de democratización popular (Mackinnon y Petrone, 1998, p. 25).

Democracia y populismo

Una vez abordado el origen histórico y el alcance conceptual, tanto de la democracia como del populismo, en este acápite se abordará su relación. Para iniciar el análisis de su correlación, es necesario partir del campo en donde se van a presentar los dos fenómenos, como lo es la sociedad.
La sociedad se puede entender como el conjunto de sistemas

sobre el cual se ejerce el poder político por sus distintos órganos, a través de sus diferentes actividades (Bouza-Brey, 1996, pp. 71-78). Dentro de esta, se pueden encontrar dos grupos, el primero, trata de la orientación política, los objetivos y estrategias sociales, y el segundo, se refiere a las actividades administrativas, judiciales y político-partidistas; ambos factores englobados en la ordenación e integración social. A partir de estas bases, el poder político debe crear estructuras o instituciones para dar respuesta a las demandas sociales, para lo cual se toman decisiones y se ejecutan acciones que, al mismo tiempo, crean un cambio social. (Romero De Ávila, 2017, p. 37).

Es en este campo, donde se presenta la interacción entre las diferentes dependencias del poder político encargadas de cumplir y realizar los diferentes mandatos sociales, en donde se da forma al poder sistémico del poder propiamente dicho. Es acá en donde va a adquirir diferentes matices el populismo, permitiendo, en ocasiones, asociarlo con el fascismo y en otras oportunidades con el militarismo, aunque también, ha sido asociado con el sistema democrático, en la medida que se interpreta como la decisión de las mayorías (Romero De Ávila, 2017, p. 38).

Por ello, se va a entender el populismo como un modo de construcción de lo político inherente a la comunidad debido a que resulta imposible que los órganos políticos cumplan a cabalidad todas las demandas de la sociedad, provocando el enfrentamiento entre pueblo y política, entendiendo la construcción populista como una pluralidad común entre los seres humanos, entendiendo lo plural como la unificación de parámetros básicos, pero no la fusión entendida como homogeneización. Por lo tanto, en el populismo no deja de existir el individuo dentro del sistema político, conservando una de las características propias de la democracia que es la voz y el voto (Merlin, 2014, p. 5).

A causa de esto, el populismo se presenta como una lógica política que nos permite pensar su relación con la democracia, introduciendo en la discusión, ya no la relación entre la democracia y el populismo, sino que tipo de democracia sería la más compatible con el concepto de populismo; lo que significará el estudio de la democratización del populismo (Reano, 2014, p. 107).

Este nuevo matiz adquirido por el populismo democrático, consiste en la amenaza constante al orden pre establecido por un sistema político, por parte de un nuevo modelo político que trata de incluir a la comunidad o pueblo dentro de ese sistema político que permite la realización de sus demandas, pero siempre desde un punto de vista heterogéneo, negando, en cualquier momento, una fusión plena, bastando únicamente una unificación frente a un idea o demanda que implica la articulación de demandas

insatisfechas que, hasta el momento, no eran susceptibles de ser articuladas. Esto pone en relevancia el efecto democratizador del populismo, mediante la inclusión de lo excluido por medio de la articulación de una necesidad insatisfecha (Reano, 2014, p. 108).

Estas ideas básicas del populismo democrático, van a ser exteriorizadas con la exaltación del pueblo ante una crisis en la representación y solicitud respuesta de sus necesidades, lo que conlleva un problema de aproximación entre la realidad y las promesas políticas, existiendo siempre una tensión constante entre el pueblo y el sistema político existente. Por lo anterior, no se puede hablar de populismo democrático sin hablar de crisis del sistema político como tal; así como lo señala Laclau (2008):

> [...] El problema con este modelo es que da por sentado que existe un sistema de reglas bien establecido en todo momento. Desde mi perspectiva, este planteamiento no toma en cuenta suficientemente la doble faz del populismo a la cual nos referiremos en nuestra discusión teórica, a saber, que el populismo se presenta a sí mismo como subversivo del Estado de cosas existente y también como el punto de partida de una reconstrucción más o menos radical de un nuevo orden una vez que el anterior se ha debilitado. El sistema institucional debe ser (nuevamente, más o menos) fracturado para que la convocatoria populista resulte efectiva [...] (p. 221)

Independientemente del concepto teórico del populismo y su relación con la democracia dentro de un sistema político, el papel que han jugado los movimientos populares dentro de la historia política mundial es innegable. Específicamente, en los momentos en donde los sistemas políticos resultaron insuficientes para cumplir con las demandas de una sociedad en un determinado periodo histórico y social, provocando así un cambio radical entre el antiguo y un nuevo sistema nacido en el conflicto.

Cambios en la historia han proporcionado cambios importantes dentro de la sociedad y los pueblos, como lo fueron los derechos económicos y políticos, contribuyendo de esta forma con la evolución de la sociedad y sus mecanismos de participación (Germani, 1962, pp. 23 - 43).

Ahora, en esta instancia del discurso, es procedente entrar a analizar la incidencia que puede tener el populismo dentro de los principios democráticos existentes en la mayoría de los países alrededor del mundo.

Uno de los puntos más álgidos dentro del análisis de la influencia del populismo dentro de la democracia, siempre va a girar en torno a tres factores esenciales, a saber: (i) el déficit de los derechos sociales, (ii) la escasa representación política de todos los sectores en la construcción del Estado y (iii) la no

credibilidad de las instituciones diseñadas en los regímenes democráticos; en los países en donde existe una profunda crisis entre los partidos políticos, funciones y poderes públicos. (Ulloa, 2013, p. 7).

Resulta innegable que los movimientos populares, lograron importantes avances en materia de derechos colectivos y civiles a lo largo de la historia. A pesar de esto, existe un peligro latente, y es que, a partir de crisis institucionales y déficit en derechos, surgen demandas comunes de la sociedad frente a necesidades insatisfechas, las cuales permiten la llegada de líderes políticos que emplean estas necesidades no cubiertas de la población como herramientas políticas ilusorias que prometen acciones casi imposibles para palear estas dificultades sociales, brindando una ilusión de democracia y de voluntad popular, creando así la trampa del populismo, en la que lastimosamente caen muy fácil grandes porciones de la sociedad, independientemente que las soluciones a esas demandas se encuentren acorde con la realidad social y política del momento determinado (Ulloa, 2013, p. 8).

Estos líderes populistas, que emplean el populismo de manera inadecuada y disfrazan esta versión errada de populismo democrático, generalmente surgen en contextos de crisis institucionales, recurren a un discurso antisistemático y antipolítico, pero una vez logran el poder deseado retornan a las viejas usanzas políticas, incluso llegando a emplear la fuerza y la represión como instrumento para aferrarse al poder al sentirse respaldados por una gran parte de la población, distorsionando por completo la idea del populismo democrático (Ulloa, 2013, p. 9).

Resumiendo, el liderazgo con fundamento en un populismo distorsionado va a poseer una base popular fuerte pero nunca sólida, estable u organizada. Lo anterior, debido a que toda su influencia popular se va a centrar en la consecución de las demandas populares, lo que hace este poder efímero; por lo que intenta usar esa versión errada de populismo para intentar, por todos los medios posibles, maximizar el vínculo con el pueblo, desconociendo por completo otras instituciones políticas, convirtiéndolas en amenazas para su relación popular, centralizando así el poder en una sola persona en una especie de culto personal, promoviendo la polarización social que traerá consigo la presencia de una dictadura popular con fundamento en la masificación del individuo y descociendo el individuo.

Estrategias completamente distantes al concepto original del populismo, presentándose así la destrucción del pluralismo y convirtiendo el populismo distorsionado o contaminado, en un peligro para la democracia, en vez de ser un instrumento que

permita avances sociales y democráticos (Ponton, 2016, p. 165).

Concepto y características de neopopulismo

Con el fin de decantar el concepto de neopopulismo, resulta necesario primero abordar brevemente el concepto de populismo, para así ir construyendo el concepto de neopopulismo junto con sus características y elementos principales; pero sin caer en los sofismas que acompañan el concepto, como lo son las cargas valorativas que se le hacen al mismo o su asociación con otros conceptos que terminarán por contaminar el concepto mismo.

No se puede hablar de neopopulismo sin tratar primeramente el concepto de populismo clásico, este, como ya se vio en los apartes anteriores, va a ser ese fenómeno social que surge a principios del siglo XX como respuesta a una serie de demandas económicas, sociales y políticas, originadas por la migración del campo a la ciudad de los ciudadanos durante este periodo histórico, propiciando con ello el incremento de la brecha entre ricos y pobres, provocando el incremento del malestar tanto social como económico, haciendo susceptible al discurso social a un grupo determinado de estrato, asociándolas con una determinada ideología social.

Así, se puede definir el populismo como una estrategia política encaminada a competir y a ejercer el poder político (Abad, 2012, p. 3), pero depende su éxito de la capacidad que tiene el líder para movilizar amplios segmentos de la población, a través del uso de un discurso centrado en afirmaciones anti elitistas con el fin de establecer una conexión personal con las masas, proporcionando con ello un halo de legitimidad a su proyecto político, representando el modelo típico de populismo, así:

> […] el populismo es un movimiento político encabezado por un líder carismático, con seguidores de todas las clases sociales, y cuya actuación produjo una gran expansión electoral. Sus programas prometían reforma, y sus líderes apelaron a la cultura del pueblo como fuente de legitimidad. Todos son factores en la lucha para ganar elecciones y conseguir el poder […] (Conniff, 2003, p. 32).

Tal y como lo señala Conniff, el populismo se va a diferenciar de otros movimientos políticos en la composición heterogénea de sus miembros, el matiz personalista y centralista de sus organizaciones, lo cual permite crear un vínculo personal con sus seguidores, desplazando con ello las formas clásicas de realizar política.

Lo que se denomina populismo clásico, se encuentra compuesto en tres periodos, a saber: el populismo temprano, que se presentó durante las primeras décadas del siglo XX entre 1900 a 1920, en el cual tuvo como principal función la exigencia de derechos fundamentales a las clases menos favorecidas y al campesinado; el populismo clásico, que se encuentra comprendido entre las décadas de los 40, 50 y 60, los cuales fueron derrotados por los regímenes militares de los años 70 y 80; y finalmente, se encuentra el neopopulismo que surge durante la década de los 90 (Conniff, 2003, p. 32).

El neopopulismo se va a diferenciar de las dos primeras generaciones en el uso o empleo de un discurso, estilo y estrategia, en el marco del mundo globalizado, aprovechando las nuevas tecnologías para transmitir su ideología que se centra en el desmantelamiento de las estructuras clásicas del poder y en la promoción del Estado de Bienestar a todas las clases sociales de la comunidad (Patiño, 2007, p. 244).

El resurgimiento del populismo bajo la nueva forma de neopopulismo, no resulta fortuita ni producto del azar, por el contrario, debieron concurrir, dentro de las sociedades Latinoamericanas, una serie de eventos que lo posibilitaron, como lo son:

> [...] 1. La falta de eficacia política - manifestada por la corrupción, el estancamiento legislativo, la mala administración ejecutiva, y la participación de políticos de poca experiencia.
>
> 2. La disminución de la seguridad personal – manifestada por el aumento de crímenes, la presencia de guerrillas en algunos países, la evidencia de la corrupción judicial, el crimen hecho por los empresarios (los de cuello blanco), etc.
>
> 3. El pésimo rendimiento económico visto en la década perdida de los 80, la concentración de los ingresos, la crisis monetaria, el desempleo crónico etc. [...] (Cínife, 2003, p. 32).

Este panorama motivó a los votantes de los diferentes países del mundo a apoyar líderes políticos completamente opuestos a los tradicionales, favoreciendo, cada vez más, a los candidatos que ofrecieran un cambio del sistema político existente, con el objetivo de aliviar la situación de las personas menos favorecidas.

Uno de los aspectos más importantes que favoreció la aceptación y la expansión del neopopulismo a una escala tan grande fue la globalización y el empleo de nuevas tecnologías para diseminar las ideas populistas de manera más rápida y masiva; estas nuevas tecnologías, dentro de un mundo globalizado, puso a disposición de los nuevos líderes populistas un abanico de nuevas herramientas de difusión de ideas a gran escala, para transmitir

sus planteamientos o ideas políticas, originando con ello el marketing político (Conniff, 2003, p. 33). Así, se puede abordar el origen del neopopulismo dentro de tres fases, a saber:

> [...] 1. La experimentación temprana de los años 80, principalmente por líderes que habían sido activos antes de los golpes militares (Alan García, Leonel Brizola, Miguel Arraes; Arnulfo Arias, etc).
>
> 2. El neopopulismo de verdad, principalmente en América del sur (Carlos Menem, Fernando Collor, Alberto Fujimori, Abdalá Bucaram).
>
> 3. Y a finales de los 90 y comienzos de este siglo, un neopopulismo militar (o tal vez militarismo populista), representado por figuras como Hugo Chavez, Lucio Gutierrez y lino Oviedo, pareciéndose en parte al peronismo de los años 50 [...] (Conniff, 2003, p. 33).

Dentro de este neopopulismo se ve una relación entre neopopulismo y neoliberalismo, debido a que en ambos planteamientos se presenta una defensa y un discurso anti-establecimiento, anti-elite, presentando así una opción de transformación social; es por ello que en Latinoamérica se empezaron a presentar líderes políticos neopopulistas capaces de promover las ideas neoliberales amparadas con la idea de neopopulismo, permitiendo así implementar todas las reformas económicas y estructurales dentro de un modelo neoliberal (Patiño , 2007, p. 245). Estos líderes neopopulistas, pueden identificarse con base en las siguientes características:

> [...] Los lideres neopopulistas, se presentan a la vez como personificación del orden, de la capacidad de gobernar y tomar decisiones, y como protectores paternales del pueblo, velando por sus representados, a quienes protegen del rigor de los economistas y los técnicos (que en muchos casos ellos mismos llevan poder), y frente a un mundo descarnado e insensible a los sufrimientos humanos, a sociedades donde la competencia y desigualdades del mercado han ido agudizando y generalizando la sensación de incertidumbre e inseguridad personal [...] (Novaro, 1996, p. 144).

De lo anterior se puede entender que el neopopulismo mal empleado va a entrar a manipular y alterar las condiciones básicas de la democracia por medio del incumplimiento de las promesas electorales, presentándose una unificación o masificación del electorado en torno a una necesidad, desconociendo por completo los fundamentos democráticos, creando con ello inseguridad jurídica e institucional, lo que derivaría en el nacimiento de regímenes autoritarios y de culto a la personalidad (Patiño, 2007, p. 257), lo que refleja el peligro en que el que se incurre cuando se mal interpreta el concepto de neopopulismo.

Esta idea malformada del concepto de neopopulismo, apoyada por la globalización y la información, va a llenar el vacío que deja el fracaso de la política tradicional en diversos aspectos de la sociedad; lo que, en un primer momento, se pensó que era la solución a una cuestión social de desigualdad e inconformidad, resulta ser una política autocrática con base en el pueblo, algo completamente alejado a la idea inicial expuesta a la población tornándolo en un sistema completamente antidemocrático.

De ahí el problema de la mal formación del concepto del neopopulismo en nuestros días, y la importancia de mantener este concepto alejado de cualquier ideología o interpretación.

Conclusión.

Por medio de este trabajo se logró establecer que el populismo, como fenómeno político, no depende o no está sujeto a ningún tipo de ideología particular, tal y como se ha pretendido siempre a lo largo de la historia al ligarlo con un movimiento político particular dependiendo del momento histórico por el que se atraviese.

Así el populismo se puede definir como el fenómeno político basado en una demanda social de cualquier tipo, la cual logra encontrar correspondencia de tipo permanente dentro de la población, independientemente del nivel social de la misma, por lo que se considera que puede ser completamente diverso en su composición.

Estas exigencias pueden ser representadas por un líder político, teniendo en cuenta también que el populismo va a ser un factor generador de cambio social frente a un sistema político antiguo o caído en inoperancia según el pueblo.

La mala interpretación o distorsión de este fenómeno, se encuentra cuando se mezcla el populismo con políticas demagógicas que son utilizadas por políticos con el fin de lograr una cohesión completamente masificada de un grupo poblacional determinado en torno a unas políticas basadas en el pensamiento antielitista o anti sistémico, las cuales, generalmente, no encuentran fundamento en la realidad social.

Esto provoca una dictadura completamente demagógica, desconociendo la diversidad social que debe existir dentro de la democracia, formándose con ello un pensamiento de populismo antidemocrático y la distorsión de perspectiva social del populismo en el mundo moderno.
En la medida en que el populismo sea entendido en su manera

más pura y clara, queda claro que bajo ninguna perspectiva se puede afirmar que este sería incompatible con la democracia, por el contrario, sería visto como un precursor de cambio social en pro de una demanda determinada de tipo social, asegurando con ello la consecución de un bien común social independientemente de la clase social.

Referencias Bibliográficas

Abad, A. (2012). ¿qué es el neopopulismo? Replanteamiento conceptual para una investigación empírico. Salamanca, España: Universidad de Salamanca.

Bobbio, N. (1980). El futuro de la democracia. México: Fernández Santillana.

Bouza- Brey, L. (1996). El poder y los sistemas políticos. Madrid, España: Tecnos.

Chacon, D. (2007). Reflexiones en torno a la democracia. México: UNAM.

Conniff, M. (2003). Neo- populismo en América Latina. La década de los 90 y después. Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 31-38.

Germani, G. (1962). Clases populares y democracia representativa en América Latina. Buenos Aires, Argentina.

Guariglia, O. (2011). Democracia: origen, concepto y evolución según Aristóteles. DOXA, Cuadernos de Filosofia del Derecho 33, 157-190.

Laclau, E. (2008). La razón populista. Buenos Aires, Argentina: Fondo de cultura económica.

Mackinnon, M. M., y Petrone , M. A. (1998). Populismo y neo populismo en américa latina. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

Merlin, N. (2014). Política y psicoanalisis: populismo y democracia. Topia, 1-7.

Novaro, M. (1996). Los populismos latinoamericanos transfigurados. Nueva sociedad.

Patiño, L. G. (2007). El neopopulismo en el contexto de la democracia latinoamericana. Revista facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad Pontificia Bolivariana, 239-261.

Ponton, J. (2016). El populismo: ¿una amenaza a la democracia en América Latina? Dialogo, 163-168.

Reano, A. (2014). Populismo en democracia. repesando los sentidos de la emancipación en el sur de América Latina. VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 1-30.

Salazar, R. (2006). Populismo y representación política en América Latina (1996-2002). México: Concejo Nacional de Ciencia y tecnología.

Rodríguez, K. E. (2015). Democracia y tipos de democracia. En Ciencia Política: perspectiva multidisciplinar (págs. 49-66). México DF: Tirant lo Blanch.

Romero de Ávila, G. M. (2017). Populismo y democracia. Alicante: Universidad Internacional de la Rioja.

Rosenberg, A. (2006). Democracia y lucha de clases en la antigüedad. Madrid. España: El viejo topo.

Ulloa, C. (2013). El populismo en la democracia. Forum, 83-94.

Worsley, P. (1970). El concepto de populismo. Buenos Aires, Argentina: Armorrortu.

El rol de los medios de comunicación digital en la constitución de un imaginario de seguridad en Colombia. El papel de la Rama Legislativa en tiempos de Ciberdemocracia

El rol de los medios de comunicación digital en la constitución de un imaginario de seguridad en Colombia. El papel de la Rama Legislativa en tiempos de Ciberdemocracia[58]

Julián Enrique Páez Valdez [59]

Resumen

El presente ejercicio de revisión académica descriptiva, pretende explicar la relación existente entre medios de comunicación, rama legislativa e imaginarios de seguridad en la ciudadanía, con el fin de comprender el entramado social y discursivo que se genera en torno a temáticas sensibles para la población colombiana, sobre todo, después de la firma de un acuerdo de paz y el imaginario constante de violencia presente por más de 50 años. Este trabajo refleja los postulados teóricos y metodológicos que se deben tener en cuenta para comprender lo social, sobre todo, como herramienta para pacificar los discursos ciudadanos en escenarios mediáticos digitales y tradicionales, mediante estrategias educativas y la toma de decisiones legislativas en tiempos de ciberdemocracia.

Palabras clave

Medios de Comunicación; Imaginarios de Seguridad; Rama Legislativa; Educación Digital; Discursos Ciudadanos; Escenarios Digitales; Ciberdemocracia.

---

[58] El presente capítulo presentado en la modalidad de artículo de revisión surge de las actividades de formación doctoral en el laboratorio IRMECCEN (Institut de Recherche en Médias, Communication, Culture et Numérique) de la Escuela Doctoral ED267 Arts et Médias, de la Universidad Sorbonne Nouvelle París 3 en Francia. (This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N°665850 / Esta propuesta recibió financiación del programa de investigación e innovación Horizonte 2020 de la Unión Europea, bajo la convención No. 665850).

[59] Comunicador Social – Periodista - Universidad del Quindío. Magister en Ciencias Humanas, mención Información y Comunicación - Université Sorbonne Nouvelle Paris 3 Doctorando en Ciencias de la Información y de la Comunicación - Université Sorbonne Paris Cité. Docente Investigador - Universidad Católica de Pereira. Líder del grupo de investigación: Comunicación, Educación y Cultura de la Universidad Católica de Pereira

Introducción

El presente trabajo de revisión evidencia la relación que existe entre las actividades propias de la ciberdemocracia y los imaginarios sociales. Esta propuesta estudia los entramados discursivos de seguridad en tres escenarios propios de la democracia: las instituciones, los medios y los magmas imaginarios, los cuales, son capaces de crear y generar percepciones relacionadas con la labor democrática y la sensación de seguridad.

En esta propuesta, se presenta el papel de los medios de comunicación digital en tiempos de ciberdemocracia y se resalta la importante misión de entidades como el Senado de la República en la extracción, análisis y visualización de discursos institucionales y ciudadanos en territorios netamente digitales, los cuales, se han convertido en ágoras de discusión social, sobretodo, en termómetros en tiempo real de las realidades discursivas de la mayor comunidad imaginada: la nación.

Método

El presente trabajo de revisión se deriva de la indagación bibliográfica propia de la formación doctoral del investigador y consistió en la consulta de teóricos fundantes de 3 categorías básicas: los imaginarios, el internet y la seguridad, logrando así, recopilar en este documento más de 20 referencias bibliográficas especializadas en el tema, las cuales, después de su categorización, permitieron reflejar propuestas de trabajo legislativo de beneficio institucional y social.

Desarrollo y Discusión

Construyendo un discurso de seguridad en Colombia

Colombia es un país que ha tenido una mala reputación a nivel internacional debido a la violencia ligada a los problemas como el narcotráfico, los secuestros y la corrupción, sin embargo, hoy en día el país está inmerso en una transformación social y económica que le ha permitido aumentar la inversión extranjera, el número de turistas y disminuir la tasa de pobreza, desempleo y desigualdad.

Este renacimiento económico le permitió al país ser considerado

como un polo de desarrollo en América Latina y ser clasificado como la tercera economía más grande de la región después de Brasil y México. En el marco de este renacer económico, se estableció un proceso de diálogo con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) que fue otorgado y firmado en noviembre de 2016 y que permite decir que Colombia, después de 52 años, es un país que transita hacia la paz, incluso aún, existiendo grupos armados, problemas de violencia y una percepción negativa del proceso por parte de la ciudadanía.

En esta idea general de paz o sentido y percepción de paz, los medios de comunicación juegan un papel fundamental, puesto que los mensajes periodísticos, en plataformas tradicionales y digitales, circulan dentro de un espacio público que permite la reacción ciudadana y la comprensión de la vida en sociedad.

No obstante, dichos discursos no responden exclusivamente a mensajes pacíficos, aún existen discursos de violencia, que deben extraerse, visualizarse y analizarse, con el fin de conocer los actores importantes, las ideas que circulan, las comunidades de discusión nacional, entre otros aspectos relevantes.

El espacio público colombiano se ha caracterizado por incluir fuertemente discursos de seguridad, los cuales, no se relacionan exclusivamente a situaciones de violencia física o paz militar, sino que también incluyen otro tipo de situaciones, problémicas en escenarios como el medio ambiente, el ciberespacio, la salud, entre otros. Según David:

> […] el estudio de la seguridad es un tema de evaluaciones y adaptaciones constantes, de las cuales se describen las principales fases políticas estatales y no estatales, como amenazas terroristas o ambientales, las dimensiones étnicas, cibernéticas o regionales del conflicto, la influencia individual, colectiva o internacional, entre otras, que son factores que definen y redefinen el alcance y las concepciones de seguridad y conducen a la necesidad de nuevas estrategias (2012, p. 209).

En la construcción discursiva de todos los escenarios de seguridad de la nación, los medios de comunicación tienen una gran responsabilidad, sobre todo, en tiempos de convergencia digital, en donde, a menudo, el concepto de seguridad está vinculado a formas imaginarias, puesto que los actos de violencia extrema son más publicitados y la resonancia informativa permite mayor viralidad de cualquier hecho social. Uno de los mayores ejemplos de este postulado es la cobertura mediática del terrorismo, ya que esta práctica:

> […] también afecta a los medios, especialmente a los medios electrónicos, porque el terrorismo los utiliza en su proceso de

> desarrollo y difusión progresiva. (...) Por un lado, los terroristas necesitan los medios para promover sus ideas, y por otro lado, los medios también deben mejorar sus índices de audiencia y competir con los productores que hablan sobre el mismo tema (Xinting, 2016)

No obstante, el terrorismo no es el único factor que condiciona la sensación y percepción de seguridad de un ciudadano, puesto que la seguridad casi siempre se ha asociado a condiciones de paz o violencia, abandonando múltiples niveles de referencia, "Desde el final de la guerra fría, la seguridad de la mayoría de los estados ha mejorado, mientras que la de la población mundial se ha deteriorado. (...) durante esta década, hemos sido testigos de nuevos conflictos civiles y atrocidades generalizadas"(Axworthy, 1999).

Muchas de ellas aumentadas por la resonancia que entregan los medios digitales de información, así como las nuevas formas democráticas que se dan en el ciberespacio, lugar ideal para la comprensión de la ciberdemocracia y su rol formativo y regulatorio.

Triple abordaje de la geopolítica, de las instituciones a los imaginarios.

Como vimos anteriormente, la seguridad toca múltiples esferas individuales y colectivas y se materializa en la cobertura de hechos noticiosos prestos a ser discutidos por los ciudadanos en múltiples escenarios directos y mediados.

Sin embargo, una dimensión poco explorada desde la ciberdemocracia hace referencia a los imaginarios sociales digitales, es decir, a esos intercambios discursivos reticulares en donde se pueden evidenciar percepciones individuales y colectivas del bienestar social que ofrece la seguridad nacional y que se materializan en mensajes en Twitter, Facebook, Instagram o simplemente en el comentario dejado en una página web o en una cadena de Whatsapp.

Teniendo en cuenta lo anterior, en una nación siempre hablamos del interés nacional, un concepto que tiene como fuente: los valores, los discursos, los productos e incluso los imaginarios que compartimos, los cuales, al mismo tiempo, nos identifican como comunidad y nos diferencian del resto de territorios.

No obstante, gracias a los imaginarios de seguridad de los Estados, los países son reconocidos, en la esfera política internacional, mediante ideas de naciones o comunidades imaginadas como lo define Dumitrescu: “La seguridad política reenvía esencialmente a la ideología política que legitima la

dominación política que ejerce un estado sobre su población y su territorio" (2015, p. 2).

Para el caso de Colombia, el gobierno está tratando de incluir un imaginario de paz en el contexto internacional para promover el cambio de estereotipos del país, sin embargo, al interior de la denominada "comunidad nación" no hay verdaderas representaciones que permitan poner en evidencia el cambio de la situación política y socio-histórica, como lo afirma Castoriadis (1972). En otras palabras, "[…] el imaginario de seguridad que se entrega mediante representaciones sociales sobre el poder de un estado en el campo de las relaciones públicas […]" (Dumitrescu, 2015, p. 2), no está teniendo éxito en la esfera nacional.

Según Klauds Dodds (2014), citado por Dumitrescu (2015), "Existen tres tipos de geopolítica diferentes, una de tipo práctica, que es ejecutada por el estado en el seno de sus instituciones especializadas, una de tipo popular, que es generalmente empleada por los productores de los medios y una tercera de carácter imaginario" (Dumitrescu, 2015, p. 3), las cuales dan sentido a lo que llamamos ciberdemocracia, puesto que:

> […]el gobierno de las sociedades pasa por un 'ciberespacio' en sentido lato, es decir, por el universo del lenguaje humano tal y como esté estructurado por cierta ecología de la comunicación en un momento concreto. Por el hecho de transformar e incrementar los poderes del lenguaje humano, las técnicas comunicacionales juegan un papel capital en lo que se refiere a la evolución del gobierno político (Levy, 2005, p. 22).

Basados en esta conceptualización de la ciberdemocracia, podemos afirmar que Colombia ha trabajado en dos tipos de geopolítica: la práctica del Estado, por ejemplo desde el Senado de la República, y otra de tipo popular, representada por los medios de comunicación, sin embargo, se ha descuidado el estudio de la geopolítica imaginada, es decir, ese escenario de intercambio discursivo, difícil de visualizar, en donde la gente habla de su relación directa con temas de nación, para el caso de este artículo: de seguridad.

Es en esa última etapa geopolítica, los imaginarios de seguridad, según Dumitrescu (2015), no son una simple construcción intelectual, sino, una mezcla de hechos culturales e históricos que se reflejan del análisis interior y exterior de las comunidades y los individuos.

> No solamente el imaginario de seguridad es una manera de: denominar las cosas, organizar y representar la realidad de la seguridad, sino que también produce representaciones sociales de las personas que influencian las prácticas de

> seguridad de un estado, así como por las personas reflejadas por esas representaciones (Dumitrescu, 2015, p. 4)

Es por esta razón que podríamos afirmar, siguiendo los postulados del autor, que las comunidades en donde las identidades colectivas no tienen un imaginario de seguridad más desarrollados, se puede evidenciar una tendencia sobre todo defensiva, elemento muy pertinente para comprender las discusiones en Colombia.

Colombia es un caso especial porque es uno de los pocos países del mundo que intenta hablar de paz, sabiendo que los actos de violencia se están generalizando cada vez más en todo el mundo, por ejemplo: Francia, quien desde el ataque al semanario Charlie Hebdo en París, que causó la muerte de 12 personas a principios de 2015, vio la percepción de seguridad de la población francesa muy afectada.

Francia no está acostumbrada a hablar de violencia en sus conversaciones con los medios, sin embargo, es importante decir que los ataques de noviembre de 2015 en París que mataron a 137 personas (incluidos los terroristas), finalmente trastornaron la imaginación de la población en relación con la seguridad en su país, desbordando el discurso práctico del Estado y de los medios, al verse reflejados en otros escenarios de difícil comprensión como las redes sociales digitales: Twitter, Facebook, entre otras.

Toda esta información nos permite preguntarnos: ¿existen territorios digitales de paz o violencia que se crean a partir del papel de los medios digitales en la constitución de un imaginario de seguridad? Para esto nos preguntamos: ¿cuáles son las lógicas de la producción periodística de los medios en línea en relación con la seguridad? ¿Cuáles son los compromisos del Estado en tiempos de ciberdemocracia? ¿Podemos hablar de un proceso de comprensión y sistematización del discurso de seguridad en el ciberespacio?

Estas preguntas nos permiten ver el rol de entidades estatales, como el Senado de la República, en la comprensión, análisis y visualización de los imaginarios de seguridad de los ciudadanos en el ciberespacio, con el fin de generar estrategias específicas para mejorar la percepción de seguridad de los ciudadanos en los territorios digitales y, por consiguiente, en los físicos.

Internet y el papel de los medios en tiempos de seguridad.

Las redes sociales digitales, los blogs, los foros, los comentarios, la autopublicación en los sitios personales de Internet, entre otras técnicas de producción y difusión de información en la web, han

permitido la ampliación de los formatos de participación ciudadana bajo el concepto de "comunicación personal masiva" (Castells, 2009).

Es decir, la posibilidad de producir individualmente el contenido que puede ser visto por una masa de usuarios de Internet. Esta ampliación en los actores de la información en tiempos de ciberdemocracia, ha motivado las visiones críticas contrahegemónicas y expresivistas en la web, pero al mismo tiempo (Cardon y Granjon, 2010), han creado una tercera forma de participación en el ciberespacio que podemos nombrar como la visión participativa "caracterizada por su naturaleza autoorganizada y descentralizada" (Cardon y Granjon, 2010).

El ejemplo más evidente de esta hipótesis de participación ciudadana, es la variación del término periodismo, el cual, actualmente, podemos clasificar de tres formas: el periodismo ordinario, producido por los medios tradicionales; el periodismo ciudadano, que nació con los medios alternativos; y, finalmente, lo que hoy llamamos el periodismo participativo, que se puede producir, independientemente, como una respuesta diferente al contenido transmitido en medios tradicionales y alternativos. "El espacio público digital se abre así a nuevas formas de intercambio que "deforman" el debate público tradicional" (Cardon y Granjon, 2010).

Sin embargo, para formar parte de este espacio público digital, la información debe producirse de una manera "híbrida" en la que hay una mezcla entre contenido informativo y entretenimiento, por ejemplo, el activismo humorístico como una forma de ser visible en un espacio bastante variado y grande en el que es posible ser invisible.

El resultado más importante y destacado por Cardon y Granjon (2010) es el de reconocer cómo la participación de las personas en la creación y difusión de información en Internet ha llevado al desarrollo de una crítica hacia el poder de los medios de comunicación. "La paradoja del período que comienza con la generalización de la participación de los individuos en Internet es la siguiente: si las movilizaciones de información se refuerzan de alguna manera, los medios tradicionales, parecen ser menos necesarios" (Cardon y Granjon, 2010).

Internet se ha convertido en una herramienta de expansión que facilita la visibilización de los discursos ciudadanos, sin embargo, no todos los mensajes publicados son relevantes, esto nos lleva a preguntarnos si dichos discursos son dominados por otras lógicas selectivas de tipo económico o social como los algoritmos.

Para comprender el proceso de validación de un discurso web, es

relevante reconocer que existen imaginarios sociales, es decir, espacios de significación ciudadana prestos a ser institucionalizados por las entidades del Estado o por los medios de comunicación tradicional, los cuales, se expanden hoy en día gracias a la aparición de herramientas de autopublicación en los grupos sociales más pequeños y específicos. Sin embargo, para que un discurso ciudadano sea relevante debe tocar la esfera social de una nación, así como considerar que "[…] la formación de la identidad presupone una interacción cultural y política constante entre al menos dos grupos sociales, las ventajas para un grupo social en términos de identidad colectiva podrían transformarse en partes idénticas a las del otro grupo social […]" (Dumitrescu, 2015, p. 5).

Para comprender el rol de los medios de comunicación digital en la esfera pública, es relevante reconocer que en internet prevalecen los debates entre iguales, pero se desconocen los argumentos racionales, lo que lleva a una multiplicación de puntos de vista contradictorios que no permiten el consenso entre los ciudadanos. " […] en este sentido, Internet no es un nuevo espacio público, no es un lugar que pueda revitalizar el debate democrático […]" (Flichy, 2001, p.199). Es simplemente un escenario desde donde se generan los mismos tipos de discusión del espacio público tradicional (Habermas 1988) (Fraser 1990) (Champagne 1999).

Internet es un escenario de difícil comprensión debido a sus políticas algorítmicas, la velocidad de la información, la infoxicación que lo caracteriza y la movilización ciudadana que se entrega debido a la portabilidad de las herramientas.

> Lo que básicamente distorsiona el ciberespacio de un espacio original es que los usuarios de Internet son totalmente móviles. Pueden cambiar instantáneamente de sitios, llevar a cabo varias actividades al mismo tiempo bajo diferentes identidades (...) Es a través de esta movilidad y no a través de los votos que todos pueden expresar sus preferencias colectivas (Flichy, 2001 p.202).

Siguiendo los postulados de Flichy , "La opinión pública no se construye a través de una serie de debates e intercambios, sino que en cualquier momento el ciudadano-consumidor vota con los pies o más precisamente con el ratón" (2001, p, 202).

Es por esta razón que surgen discursos ligados a la regulación de internet como los mediatizados en Estados Unidos, los cuales, se justifican por la idea republicana del libre mercado, en donde el Estado revisa el número de inversiones realizadas y justifica su intervención en el acceso al servicio y el uso del mismo. No obstante, este modelo elimina la idea original con la que nació internet, ligada a la libertad del uso y la múltiple

conexión.

> Podemos concluir diciendo que los ciudadanos de la red tienen algunas fuertes certezas sobre el papel del estado: no debe bajo ninguna circunstancia regular los contenidos que se transmiten en la red. La mayoría cree que debería intervenir lo menos posible y que si la regulación es necesaria, debe ser proporcionada por el mercado. En cualquier caso, estamos presenciando el fin del estado-nación (Flichy, 2001 p.220).

Bajo este sentido, el Estado debe ser consciente de los procesos de ciberdemocracia y cómo dichos escenarios siempre estarán siendo colonizados por actividades comerciales y de marketing, las cuales, ponen en duda la propiedad de la información en la web, generan una economía de lo inmaterial, pero al mismo tiempo, pueden ser territorios de análisis gubernamental con el fin de diseñar propuestas y actividades que mejoren las actividades del estado y la percepción que tienen los usuarios de los mismos.

> La libertad que los ciudadanos reclaman en la red no es la de un espacio aparte donde uno podría experimentar otra sociedad por placer, es más bien un mundo virtual donde uno puede simular (...) El ciberespacio hace posible probar, para dar forma a estas utopías, para realizarlas mejor mañana en la realidad (Flichy, 2001, p.221).

Un ejemplo de este postulado es el tema del uso y manejo de datos, ya que, por un lado, los mismos sirven para mejorar las experiencias de los usuarios en la navegación gubernamental (Urna de Cristal, Gobierno en Línea, etc.), mientras que por el otro, su uso indiscriminado, por parte de las plataformas comerciales, podrían llevar a que datos personales sensibles puedan estar disponibles fácilmente; este ejemplo nos muestra cómo lo comercial coloniza territorios digitales y el Estado debe regular dichas intervenciones, como hizo con la ley estatutaria 1581 de 2012, la cual dicta disposiciones generales para la protección de datos personales.

Cabe resaltar que las actividades ciberdemocráticas se han vuelto, sobre todo, reguladoras y no analíticas, razón por la cual, sería importante reconocer cómo internet es un espacio de discusión que podría estudiarse desde el discurso, no sólo para regular, sino para prevenir, ya que es una realidad presente que no podemos desconocer y que tiene que ser intervenida de manera urgente.

Para el caso temático seleccionado en este artículo (el imaginario de seguridad ciudadana), es importante decir que dichos procesos de significación en la web están generando identidades colectivas. En aproximaciones teóricas estudiadas por la escuela

de Copenhague alrededor de la década de 1990, sus teóricos reconocen tres amenazas principales para la seguridad social de las naciones: la migración, puesto que cambia prácticas y productos culturales; la competencia horizontal, por el dominio entre Estados que son similares; y, la competencia vertical en las relaciones entre grupos dominantes y dominados.

En el caso de Colombia, podemos reconocer los tres tipos de problemas de identidad nacional desarrollados por la Escuela de Copenhague, puesto que se está elevando un problema migratorio con los vecinos venezolanos, existen disputas con Estados similares en aspectos limítrofes y económicos (caso Nicaragua) y aún persiste una amplia lucha entre las clases dominantes y las clases dominadas.

Teniendo en cuenta esta visión del estudio de la seguridad, se hace relevante ver que dicen los ciudadanos en la web, ya que: [...] la gente del común (informantes), especialmente aquellos que han sido influenciados por los imaginarios religiosos jerárquicos, tienden a ver las identidades colectivas como cosas en el mundo, que están afuera y que poseen una existencia independiente de instituciones como la iglesia o el estado-nación (Dumitrescu, 2015, p.7).

Razón por la cual, es difícil posicionar un imaginario nacional de seguridad efectivo radical (Castoriadis 1972), diferente a lo que pasa en el exterior, en donde los ciudadanos no colombianos, ven más cercano el tema de la paz que los mismos connacionales. "Bajo estas circunstancias, aunque la rutina cultural de un determinado grupo social no está bloqueada, el sentimiento de "nosotros el pueblo" es desafiado agresivamente por el "nosotros, el pueblo" diseminado por el grupo social con un imaginario de seguridad exagerado [...]" (Dumitrescu 2015, p.10) que incluye y excluye a ciudadanos de dichos imaginarios.

La seguridad en el Ciberespacio y el rol de la ciberdemocracia

Bajo toda esta óptica, podríamos afirmar entonces que la sociedad colombiana está dividida entre los que incluyen o excluyen de sus discursos la idea de paz, es decir, entre los que están a favor de modificar el discurso tradicional, y los que consideran que no se dan las condiciones necesarias para superar la problemática social de violencia en el territorio nacional.

Los primeros estudios sobre imaginarios de inclusión y exclusión fueron presentados por Marcuse (1969) sobre las marginalidades, con una visión crítica y pesimista propia de la escuela crítica de

Frankfurt (las diferencias de clase); después, apareció la visión de Foucault que busca comprender la sociedad estudiando las cosas excluidas; mientras que por otra parte, aparecen los estudios de la dependencia (especialmente en América Latina) por Cardoso y Faletto (1969) que hablan de los países centrales y los países de la periferia. "Todas estas teorizaciones usan el mismo modelo geométrico basado en la circunferencia. Se supone que hay un centro donde se toman decisiones políticas y económicas y una periferia subordinada en la que los "efectos indeseables" de estas decisiones se producen y reproducen [...]" (Pintos 2004, p.46), pero nunca se visualizan, estudian y analizan, para tomar postura desde los escenarios ciberdemocráticos de intervención.

Podríamos afirmar entonces que la inclusión y la exclusión de los discursos y los estudios propios del imaginario, podrían abordar 3 periodos:

a. La teoría crítica de la Escuela de Frankfurt: en donde se estudian las industrias culturales, la cultura de masas, la cultura popular (auténtica) y artística (creativa), entre otras.

b. Los postulados de Pierre Bourdieu (1997): estudiando el papel de las calificaciones (medición de audiencia) que se reflejan hoy en los algoritmos de medición digital, y las cuestiones políticas entre periodistas, encuestas y contenidos, desarrollado por Patrick Champagne (1995), y que se refleja en nuestros territorios cada que existen elecciones.

c. Finalmente, los estudios de Edgar Morin (1962): quien trabaja principalmente en la cuestión de la cultura de masas con un enfoque antropológico que se basa, no en la comprensión de los artefactos sociales, sino en los relacionamientos sociales, muy pertinente en los escenarios digitales.

Debe reconocerse que hoy en día la producción de hechos periodísticos y el consumo de información es diferente puesto que las personas se han convertido en productoras de información gracias a las tecnologías portables de Internet, sobretodo, gracias a la posibilidad de intercambiar más fácilmente en ágoras virtuales.

Esto también produce problemas como las noticias falsas (Fake News) y algo que se viene generalizando en territorios ciberdemocráticos: la post verdad, es decir, poner en duda todo lo que circula en la web, ya que la producción se ve afectada por el ingreso de los ciudadanos del común, los cuales, rompen con el paradigma tradicional afirmando que "[...] en la esfera de los medios tradicionales, los periodistas desempeñan un papel central, ya que tienen el monopolio del acceso a la escena pública, son ellos los que permiten que un problema se convierta en un

problema público [...]" (Macé, 2006, p. 93).

Anteriormente, los periodistas tenían que poner en marcha un dispositivo de selección capaz de decir cuáles eran las informaciones que se publicarían, sin embargo, hoy en día, la realidad ha cambiado completamente y los periodistas han empezado a buscar otros temas más ligados al infoentretenimiento, lo que lleva a que los temas no se guarden en el imaginario, debido a los problemas sociales, técnicos y económicos como los rank-page y otras políticas de algoritmos, los cuales son desconocidos por el gobierno. "El problema del gobierno y del Congreso no es desconectarse de las personas, sino todo lo contrario, evitar la presión permanente de los grupos de presión que deberían reforzarse con las técnicas digitales. La ciberdemocracia conduciría a la hiperdemocracia [...]" (Flichy, 2001, p.197).

Debemos ver cómo el trabajo de comunicación política es más difícil con la llegada de Internet, pero especialmente debido a la necesidad de dominar la herramienta mediante las instituciones.

> Los principales medios contemporáneos y especialmente la televisión han hecho imposible cualquier debate público. La ley de la audiencia máxima se opone a la profundización de la discusión. Además, el espectador no tiene los medios para verificar las declaraciones hechas, para confrontarlas con otras opiniones [...] (Flichy, 2001 p.198).

Según Cardon (2017), las redes sociales digitales como Twitter y Facebook tienen una mayor relación con los usuarios, pero se debe ser consciente de los estudios realizados previamente que desvirtúan todo tipo de teoría de la aguja hipodérmica o del efecto directo de los medios en los ciudadanos.

Según este aporte, podríamos afirmar entonces que los ciudadanos reaccionan a los contenidos y dicho espacio se convierte en un escenario de refracción de la información, es decir, una visualización del espacio público digital en donde aparecen dos propiedades fundamentales: la casi nula regulación del mercado de la información, en donde hay alta y baja visibilidad, así como invisibilidades, algo similar a la regla Zipf desde la lingüística; mientras que la segunda propiedad es que los circuitos de información son más abiertos y las audiencias están formadas para la conversación.

En un territorio de ciberdemocracia no se deben estudiar únicamente las maneras en las que el Estado se relacionará con sus ciudadanos, es decir, no sólo se deben desarrollar plataformas de trámites y recepción de quejas y sugerencias, sino que también se deben desarrollar sistemas capaces de interpretar la reacción ciudadana a los procedimientos y actividades propias

del Estado, para esto, se debe tener en cuenta los públicos que participan de dichas discusiones y reconocer su grado de aceptación o negación a las políticas y decisiones de carácter público (inclusión o exclusión desde el imaginario).

Este concepto lo podemos mencionar como una herramienta de exposición selectiva (Cardon, 2017), en donde se estudian las audiencias personales y colectivas, ya que muchas veces las opiniones en la web se distribuyen y crean a partir de la reticularidad social que ofrece la herramienta.

Un ejemplo de este tipo de estrategias gubernamentales es la ley de Fake News en Francia y la creación de dispositivos propios para la denuncia de sitios con noticias falsas, de la mano del grupo Afnor (Association française de normalisation) y Reporteros sin Fronteras.

Otro ejemplo son las estrategias de Politoscope, un dispositivo de análisis reticular de los discursos ciudadanos en redes sociales, creado por entidades estatales, privadas y educativas francesas, con el fin de identificar las comunidades políticas y el impacto de los discursos ciudadanos en la esfera pública, logrando llegar a una ciberdemocracia capaz de ver a los ciudadanos como creadores de la información y no simplemente como receptores.

La identificación de estas comunidades digitales y sus discursos, son vitales para la comprensión de la democracia en la actualidad, puesto que, como lo afirma Mathieu Jacomy (2017), comprender a los ciudadanos como productores de la información es entender: nuevos contratos de lectura, nuevos sistemas de distribución, diseminación viral y nuevos jugadores en la industria de la información.

Según el mismo autor, desde las entidades que se encargan de los asuntos estatales se debe volver a la etnografía de la recepción desde lo digital, entender la lógica económica del ciberespacio y comprender los efectos estructurantes de los relacionamientos individuales y colectivos en el espacio público digital.

> Elizabeth Reid encuentra que las comunidades en línea están luchando para llegar a los compromisos que necesitan para autogestionar el grupo. Conecta esto con estas guerras de insultos (...) donde los individuos desarrollan rápidamente una opinión que ya no quieren desmoralizar. Si el conflicto se vuelve demasiado violento, abandonan su primera identidad y vuelven al debate con otra [...](Flichy, 2001, p.198).

Es decir, las comunidades virtuales fomentan la multiplicidad de puntos de vista rígidos, en lugar de flexibilizar los discursos y unificar las múltiples facetas de un individuo en sus escenarios virtuales y físicos.

Cumplimiento de deberes y ejercicios de participación ciudadana

En Colombia existe un referente de ejercicio de participación ciudadana con resultados de alto impacto, bajo el nombre Programa de cultura ciudadana y contra la violencia, el cual. fue implementado en el distrito capital de Bogotá bajo el liderazgo de Antanas Mockus Sicvickas como Alcalde Mayor de esta ciudad. La base metodológica tuvo soporte en las actuaciones de las personas en su vida cotidiana, sus resultados fueron publicados por el Banco Interamericano de Desarrollo en un documento técnico.

El impacto del programa Mockus fue reconocido en el año 2010 por Barreto, quien, en su análisis sobre el voto de opinión en Bogotá, consideró la adecuada gestión administrativa con énfasis en la cultura ciudadana, y la llamó el giro pedagógico (Barreto, 2010, p.74). Para los autores, la integración y el trabajo colectivo representaron la base del éxito del programa de transformación social en Bogotá, la conexión del liderazgo ejercido y direccionado desde la Alcaldía Mayor, articulado con el compromiso, voluntad y activa participación de la gente, común y corriente, desde su actuar en la calle y en cualquier lugar, en representación de la sociedad civil.

García (2018), en su columna de Opinión del Diario El Espectador, el 7 de abril de 2018, bajo el título Las foto-cultas, escribió:

> He criticado varias veces en esta columna las campañas de cultura ciudadana que se hacen en Colombia. Casi ninguna sale bien y eso se debe, en parte, a que son hechas por agencias de publicidad que saben vender jabones y papas fritas, pero no cultura ciudadana; y, también, a que aquí los gobernantes quieren resolver los problemas del mal comportamiento ciudadano como resuelven (sin resolver) los problemas criminales, imponiendo penas, y por esa vía fracasan. Pero acaba de salir en Medellín una campaña distinta, bien concebida y bien hecha. En lugar de concentrarse en los incumplidores, regañándolos o poniéndolos en ridículo (como la campaña de los conos en Bogotá), exalta a los que cumplen. "En Medellín —dice un afiche de esta campaña—, ocho de cada diez personas prefieren dialogar para resolver un conflicto, como vos". Y otro dice esto: "nueve de cada diez personas aceptan el llamado de atención cuando cruzan la calle por donde no se debe, como vos". A los ciudadanos que cumplen las normas, la campaña les entrega unos pequeños diplomas con su nombre, que premian su comportamiento y que se denominan "foto-cultas". 2.000 serán repartidos en los próximos meses. También han dispuesto, por toda la ciudad, unos lugares de

> venta de dulces que se llaman “tiendas de la confianza”, pero que no tienen tendero: la gente deposita el dinero, toma su golosina y se va.
>
> Los seres humanos somos mimos y nos comportamos como vemos que se comporta el grupo. A casi nadie le gusta ser raro, extravagante o desviado. Por eso, cuando los medios de comunicación y los gobiernos solo hablan de los delincuentes y de los violadores de normas, se crea en quien acata las reglas una sensación de abatimiento que puede terminar minando su obediencia. Esto tiene una explicación: los incumplidores son una minoría, pero hacen mucho daño, y mientras más visibles son, más daño hacen. Marcelo Bergman, un colega argentino, ha mostrado cómo el efecto nocivo de un incumplidor adicional en el grupo es mucho más grande que el efecto benéfico de un cumplidor adicional. Cuando la gente ve que algunos no acatan las reglas, así sea un porcentaje pequeño, se desanima y deja de obedecer. Por eso, las campañas más exitosas son las que construyen confianza. Está demostrado, por ejemplo, que para lograr un mayor recaudo de impuestos lo que hay que hacer es poner el acento en la cantidad de gente que está pagando, no en la cantidad que está evadiendo. Mientras la publicidad punitiva crea rabia, la publicidad constructiva crea confianza y la confianza es como el cemento de la sociedad [...] (García, 2018).

Para los autores, el ejercicio implementado en Medellín es una muestra de voluntad gubernamental hacia la motivación y estímulo de los seres humanos para desarrollar la costumbre de cumplir deberes como una identidad de cultura ciudadana, mientras las tiendas de la confianza, representan una estrategia práctica sobre el cómo, construir confianza.

En septiembre de 2014, desde el escenario académico e investigativo, se pone en marcha el proyecto, Buscando ciudadanos dispuestos a firmar un pacto por la transparencia, estructurado como un ejercicio de aproximación a la participación ciudadana, que finalizó en diciembre de 2016.

En contraste, en noviembre de 2014 fue realizado en España un ejercicio similar, el Patronato de la Fundación por la Justicia decidió apoyar el programa de la sociedad contra la corrupción, una respuesta a lo observado todos los días por sus calles y ventanas; los líderes del programa invitaron a participar a todas aquellas personas individuales, o en representación de determinadas organizaciones, que pudieran asumir el mensaje y quisieran participar sin ninguna intención partidista ni electoral, ubicadas o residentes en cualquier parte de España u otro país, reportaron la unión de ciudades como Valencia, Murcia, Pamplona, Barcelona, Madrid y San Francisco (EEUU).

Trazable a un pacto de lucha contra la corrupción, le agregaron “por la regeneración cívica”, para indicar que la iniciativa no sólo

estaba dirigida a quienes están llamados al servicio público y gestión de los intereses colectivos de todos los ciudadanos, sino también un compromiso personal y cívico de todos aquellos que creen deben seguir trabajando individual y colectivamente en la mejora, transparencia y decencia en el ámbito de lo particular y colectivo, para lo cual pidieron aportar propuestas concretas, útiles, eficaces y posibles frente a la corrupción según el campo de su conocimiento y experiencia, logrando construir el documento, Pacto contra la corrupción y por la regeneración cívica que la sociedad civil presenta a sus conciudadanos y a los representantes políticos (Tomás, 2016, pp.117-118).

Hacia una comprensión y sistematización del imaginario de seguridad en Internet

Para entender y sistematizar los imaginarios en Internet, como tercer herramienta de comprensión de la ciberdemocracia, es fundamental reconocer que normalmente la sociedad identifica fácilmente la construcción del discurso social en el lenguaje de los medios de comunicación tradicional, pero las cosas son diferentes en Internet, sobre todo, porque los usuarios no pueden entrar en los lenguajes de programación que trastornan nuestras relaciones en la web, ni pueden comprender un escenario viral que se actualiza a rápidas velocidades, razón por la cual, es necesario la comprensión de los algoritmos y la web semántica, así como el diseño de herramientas de visualización del discurso que le permitan a los ciudadanos y a los miembros del estado, comprender las lógicas discursivas mediatizadas e imaginadas.

Todo esto, complementado con la comprensión de las diferentes formas de producción informativa, institucional y ciudadana, que permita ver, por ejemplo, la construcción mediática de las encuestas electorales y la reacción ciudadana, con el fin de responder a "[…] esta fantasía utópica que presenta el papel de los ingenieros informáticos y los investigadores en el diseño de tecnologías de la información y de la comunicación para permitir a los usuarios ser más creativos […]" (Lesage y Rinfret, 2015, p. 6).

Podríamos hablar entonces de una ciberdemocracia superior, cuando organizaciones del Estado, como el Senado de la República, son capaces de comprender los datos generados por los lenguajes de programación, capaces de revelar el imaginario social e institucional, como por ejemplo se evidencia en los estudios de impacto de autores académicos en plataformas como Google Académico.

Para el caso de la seguridad y los discursos que circulan en los medios digitales, en Colombia aún no se tienen en cuenta

herramientas automáticas de publicación y análisis de las reacciones ciudadanas a los contenidos generados por el Estado y a las temáticas de alto impacto en la esfera pública, incluyendo a los denominados ciberactivistas.

La comercialización de Internet, así como la omnipresencia de los medios tradicionales como la televisión y la radio frente a los medios alternativos, han hecho que regresen las críticas antes mencionadas al predominio de la información producida por ellas. En respuesta a este problema, el Observatorio Internacional de Medios MWG Media Watch Global, se creó con el objetivo de monitorear los medios, incluyendo 3 tipos de participantes: profesionales, académicos y representantes públicos. Cardon y Granjon, explican que:

> [...]aunque los medios de comunicación en su mayoría nacieron de la reunión de grupos organizados (partidos, sindicatos, iglesias, etc.) con las comunidades locales, el mediactivismo de la década del 2000 no se basa en estructuras organizativas muy identificables (...) es por esta razón que podemos encontrar en la red el universo del software libre, guerrillas web, contraculturas americanas, hacktivistas, entre otros, que son parte de las dos formas de intervenir para criticar a los medios y producir información alternativa, incluso si "no se reconocen detrás de una identidad colectiva compartida" e identificarse débilmente como partes interesadas en el mismo espacio relacional [...] (Cardon & Granjon, 2010).

Esta relación, entre la imagen, las comunidades de discusión, los ciberactivistas y los medios, ha redefinido la profesión del periodismo con la introducción de conceptos tales como: imagen de origen, información en vivo y continua, información global, entre otros, que nos permiten resaltar el problema de la mercantilización del producto informativo, basado en la lógica del marketing, la cual también se está implantando en los escenarios propios del Estado y la ciberdemocracia. "La imagen corre el riesgo de ser utilizada para fines que ya no están relacionados con el enfoque informativo (...) La imagen de la información pierde credibilidad cuando se subordina a requisitos que la distancian de su campo de pertenencia "(Mouchon, 1994, p.270).

Incluso si la imagen se ha convertido en el soporte obligatorio para la comunicación política de partidos y políticos, también podemos ver el aumento de su uso en el campo de la comunicación a nivel universal, con la creación, por ejemplo, de eventos deportivos masivos, culturales y de otro tipo, que pueden transmitirse a un público más amplio a través de procesos de medios multiculturales.

El problema de validación de los discursos estatales en el ciberespacio podría presentarse debido a la poca comprensión de

los generadores de información (Senado de la República, Presidencia, Ministerios, etc.), ya que los imaginarios sociales se han trabajado desde la utopía y la ideología, es decir: "[…] dos polos del imaginario social, el que busca preservar el orden social, y el que pretende trastornarlo. Hay una tensión permanente entre estabilidad y cambio […]"(Flichy, 2001, p.14).

Para esto se deberían incluir entonces herramientas tecnológicas capaces de informar desde la experimentación técnica, movilizar desde la visualización de datos y legitimar desde las reacciones y discursos ciudadanos en el ciberespacio, generando así, una utopía de ruptura sobre el quehacer del Estado y de todas sus entidades, logrando que la verdadera ciberdemocracia supere la barrera informativa y llegue a escenarios de gestión, visualización y toma de decisiones, gracias al papel socializador de los medios y a la posibilidad de intercambio y visibilidad de las plataformas digitales propias de nuestro universo social reticular y no jerárquico.

Conclusión.

Para concluir, podríamos decir que en la actualidad el uso de redes sociales digitales se ha masificado, según cifras del estudio de Comscore (2013): Futuro digital de Latinoamérica 2013, más del 25% de los ingresos efectivos a la web se hacen a páginas como Facebook, Instagram, Snapchat y Twitter, cifra aún más elevada en poblaciones juveniles e infantiles y que nos pone a pensar en la paradoja de la privacidad en redes sociales, sobre todo, en comunidades tan propensas y poco educadas como los niños, las cuales, desconocen políticas de datos y de la comercialización de la información que se da en ese denominado ciberespacio.

Desde el inicio de la denominada revolución de la información, acelerada con la llegada de internet, nuestras acciones empezaron a ser fuente de información, pero, sobre todo, de comercio, ya que las políticas de conectividad y sociabilidad en línea están generando un acceso abusivo por parte de desarrolladores informáticos de corte comercial que ven en la publicidad dirigida y personalizada, un escenario de recompensa económica.

Los ciudadanos participamos de estos lugares ciberdemocráticos y es por esta razón que debemos estar alertas, ya que la sociabilidad no es exclusivamente con pares, sino también con otro tipo de usuarios que aprovechan los escenarios informáticos y la sincronización de dispositivos para el beneficio económico, personal o político.

No obstante, esta no es la única amenaza que pueden tener los ciudadanos que se lanzan a publicar en la web, también existen otro tipo de problemas que se dan del mal uso y la falta de educación digital por parte de la población.

Las discusiones y enfrentamientos verbales entre los ciudadanos se han expandido como problemática en la mayoría de escenarios digitales puesto que existe una visibilidad, un intercambio y un almacenamiento exagerado de las acciones en estos escenarios.

Es por esta razón, que actividades como subir una fotografía o hacer un simple comentario a una noticia política o a la publicación de una entidad estatal, pueden desencadenar procesos de acoso, calumnia, injuria y otro tipo de persecuciones en redes sociales.

Sin embargo, la pregunta está en ¿Qué tan buenos ciudadanos digitales son los colombianos? ¿Qué tanto conocen de las responsabilidades morales, civiles y legales a las que se ven enfrentados en este tipo de escenarios?

La respuesta quizás pase por códigos establecidos por el gobierno sobre integridad moral y uso de datos, la ley 1273 de delitos informáticos o, incluso, por reglamentos internacionales como el convenio 2001 de ciberdelincuencia de la Unión Europea. No obstante, la mayor dificultad no está en enseñar a las personas a comportarse en este ciberespacio, sino que se fundamenta en llevarlos a que reconozcan que sus actividades podrían trascender a algo que llamamos: trastornos digitales y que podrían, incluso, afectar la salud pública.

La respuesta la podemos encontrar en enfermedades validadas y estudiadas a nivel internacional como el phubbing, el vamping, la nomofobia, la discomgooglelación, el binger, la ludopatía, el sexting, el grooming, entre otras. Las cuales se desencadenan por la poca capacidad de los ciudadanos de reconocer su Yo en el ciberespacio y, sobre todo, debido a las dinámicas de sociabilidad en línea y problemas de identidad propios del desarrollo personal.

La apuesta está entonces en ser conscientes de los malestares físicos y emocionales que puede generar el uso de la tecnología, sobretodo, en reconocer cómo actuar en esa extensión social llamada internet.

Como conclusión general, podríamos entonces afirmar que entidades específicas como el Senado de la República deberían trabajar en los siguientes temas de alto impacto:

a. Cátedras o formaciones obligatorias en los niveles de educación básica, media y superior que se enfoquen en formar

ciudadanos digitales, no sólo desde las competencias técnicas, sino desde la visión crítica y la comprensión global de lo que significa nuestro actuar en el ciberespacio.

b. Crear dispositivos técnicos de visualización de la información propia de las actividades legislativas, con el fin de hacer un proceso de mediatización de las temáticas de alto impacto para la corporación.

c. Diseñar políticas de sociabilidad y validación nacional en línea de los proyectos o temáticas discutidas, mediante la visualización cartográfica y estadística de las reacciones lexicales de los ciudadanos a la información proporcionada por la entidad.

d. Crear plataformas digitales que permitan ver, en tiempo real, las temáticas de discusión en el ciberespacio colombiano, con el fin de que sirvan como elemento clave para comprender el imaginario de la población y legitimar o poner en discusión temáticas pertinentes para la labor legislativa y, en general, de todas las entidades del Estado.

e. Revisar políticas del Estado en temas de seguridad digital y protección de datos ciudadanos, así como la creación de una ley que luche contra las Fake News.

f. Diseñar estrategias que luchen contra los trastornos digitales a los que se ve enfrentada la población, puesto que podrían convertirse en temas de alto impacto en salud pública.

Referencias Bibliográficas

Axworthy, l. (1999). La sécurité humaine, la sécurité des individus dans un monde en mutation. (IFRI, Éd.) Politique étrangère, 64 (2), 333-342.

Bourdieu, Pierre., & Television en, O. (1997). Sur la television; On Television. Anagrama. Barcelona.

Cardon, D., & Granjon, F. (2010). Médiactiviste. París, Ile de France, France: Sciences Po les Presses.

Cardon, Dominique. (2010). La démocratie internet, promesses et limites. Paris, Ile de France, France: Éditions du seuil et la République des Idées.

Cardon, 2017. Comment l'internet à bouleversée les régimes de construction des opinions. Dans le colloque: La démocratie à l'âge de la post-vérité. Collège de France. 2017

Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1969). Desarrollo y dependencia en América Latina. México: Siglo XXI.

Castells, M. (2009). Communication Power. Oxford: Oxford University Press.

Castoriadis, C. (1975). L'institution Imaginaire de la société. Paris, France: Éditions du Seuil.

Champagne, Patrick. (1995) La double dépendance. Dans l'ouvrage collective de GOSSELIN André et autre. Communication et politique. Hermès la Revue. CNRS Éditions. N° 17-18. Paris 1995/3-4. Page 215-222

Comscore (2013). Latin America Digital Future in Focus (en línea). Recuperado de: https://www.comscore.com/lat/Insights/Presentations-andWhitepapers/2013/2013-Latin-America-Digital-Future-in-Focus

David, C.-P. (2012). La guerre et la paix, approches et enjeux de sécurité et de la stratégie. París, Ile de France, France: Presses de Science Po.

Dodds, Klaus, (2014), Geopolitics. A Very Short Introduction, New York, Oxford University Press, Huntington, Samuel, Who Are We? The Challenges to America's National Identity, Simon & Schuster,

Dumitrescu, L.-S. (2015). Security imaginary. A new perspective on security identity and ethnic violence. Bucharest, Roumania: Carol 1 - National Defense University.

Flichy, P. (2001). L'imaginaire d'internet. (É. d. Découverte, Éd.) Paris, Île de France, France: La Découverte.

Fraser, Nancy. Rethinking the public sphere, a contribution to the critique of actually existing democracy. Duke University Press. 1990

Habermas, Jurgen. L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise. Éditions Payot. Paris. 1988

Jacomy, Mathieu, (2017) Fake news. Dans le colloque: La démocratie à l'âge de la post-vérité. Collège de France. 2017

Lesage, F., & Rinfret, L. (2015). Shifting media imaginaries of the Web. First Monday, 20 (10), 1-15.

Lévy, P. (2005). Por la ciberdemocracia. In Por otra comunicación: los media, globalización cultural y poder (pp. 293-306). Icaria.

Macé, Éric. (2006). Les imaginaires médiatiques, une sociologie postcritique des médias. Paris, France: Éditions Amsterdam.

Marcuse, Herbert, (1969) Raison et révolution, Paris, Éditions de Minuit,

Morin, Edgar. (1962). El espíritu del tiempo: ensayo sobre la cultura de masas.

Mouchon, J. (1994). L'information politique en champ et en contre-champ. Hermès la Revue, 1-2 (13-14), 263-274.

Pintos, J. L. (2004). Inclusión - exclusión, los imaginarios sociales de un proceso de construcción social. (U. S. Compostela, Éd.) Semata, Ciencias Sociais e Humanidades, 16, 17-52.

Xinting, Y. (2016). Análisis comparativo del uso ciberperiodístico en la cobertura de catástrofes en España y China, el caso de los atentados del 13N de París. Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona.

La Representación Política de la mujer en Colombia. un estudio del departamento del Huila durante los últimos 60 años

La Representación Política de la mujer en Colombia. un estudio del departamento del Huila durante los últimos 60 años[60]

Carlos Fernando Gómez García [61]
Germán Alfonso López Daza [62]

Resumen

La presente investigación tiene como objetivo cuantificar la participación política de la mujer en cargos de elección popular en el Departamento del Huila desde 1954, año en el que se les fue reconocido sus derechos políticos e iniciaron a ejercer la ciudadanía en pleno, hasta el 2015; así como identificar el rol que han tenido las mujeres al ocupar dichos cargos. Además, tiene el objetivo de realizar una contextualización de los sucesos históricos más relevantes a nivel internacional que condujeron a que las mujeres se les reconocieran y adquirieran sus derechos civiles y políticos, y de cómo esto repercutió en Colombia; teniendo en cuenta que ha sido un país caracterizado por el costumbrismo y la cultura patriarcal, donde la mujer estaba relegada de la esfera pública siendo el hombre el principal actor social y político.

Esta situación llevo a que las mujeres se organizaran por medio de movimientos sociales e iniciaran su proceso de visibilización por la lucha a la igualdad y el reconocimiento de los derechos políticos durante los siglos XIX y XX. Teniendo como resultado que en 1957 las mujeres puedan ejercer su derecho al voto por primera vez en el plebiscito que derrocaría la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla.

Palabras clave

Mujer, Política, Elección Popular, Derechos políticos y civiles, Equidad, Igualdad, Departamento del Huila.

Introducción

[60]El presente trabajo es el resultado de una investigación desarrollada por el Grupo de Investigación Nuevas Visiones del Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Surcolombiana, así como por el semillero de investigación integrado por los estudiantes de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas: Leidy Ximena Borda Alarcón, Wolfgang David Ramírez Peña, Manuel José Ramírez Peña.

[61] Tutor del Semillero de Investigación. Docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Surcolombiana. Investigador del Grupo Nuevas Visiones del Derecho. Categoría "A" Colciencias. Correo - Electrónico: carlos.gomez@usco.edu.co

[62]Director del Grupo Nuevas Visiones del Derecho Categoría "A" Colciencias. Docente de Planta de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Surcolombiana. Correo electrónico: germanlo@usco.edu.co.

Durante el siglo XX, y después de un largo periodo de dictaduras militares y de conflicto armado, se inicia en América Latina el proceso del restablecimiento de la democracia, donde todos los ciudadanos, hombres y mujeres, tendrán la posibilidad de postularse a cargos de elección popular y, a su vez, ejercer el derecho a sufragar libremente.

Movimientos sociales como la Organización Feminista Nacional (OFN), desempeñaron un papel protagónico para conseguir tan anhelado reconocimiento de los derechos civiles y políticos de la mujer en Colombia; por medio de estos movimientos, las mujeres obtuvieron una participación activa y significativa dentro de la esfera pública, ya que lograron visibilizarse dentro de los escenarios políticos y sociales que eran dominados por los hombres.

A través de la historia se han ido presentando diferentes hitos históricos que beneficiaron a las mujeres, como el reconocimiento de la ciudadanía y el derecho a la participación política; así pues, en la actualidad se habla de una sociedad moderna donde se resalta el trabajo realizado por los diferentes movimientos feministas y sociales que trabajan en pro de la igualdad y la equidad social.

Así pues, para la década de los años noventa, mujeres de diversos países Latinoamericanos participaron activamente en la elaboración de nuevas constituciones, en las modificaciones de la legislación electoral y en la institucionalidad de sus respectivos Estados, logrando de esta manera una participación en temas de interés general y político.

Durante el auge del siglo XX se evidenció el deseo de la mujer latinoamericana de ser escuchada y tenida en cuenta dentro de la sociedad costumbrista; que conllevó a la realización de huelgas, marchas, conformación de sindicatos, movimientos sociales y demás manifestaciones sociales para ir posicionando sus ideales y construir la tan anhelada igualdad y equidad de género.

Por consiguiente, diferentes mujeres Latinoamericanas como María Estela Martínez de Perón (conocida como Isabelita o Isabel Perón) fue vicepresidente de su esposo, Juan Domingo Perón y, en 1974, tras su fallecimiento ella asumió el mandato. Estuvo menos de dos años al frente del destino de los argentinos, fue derrocada por militares y puesta presa hasta 1981. Siendo así Argentina el primer país latinoamericano que fue gobernado por una mujer (BBC MUNDO, 2006).

Sin embargo, la primera mujer que fue elegida presidenta por voto

popular en América Latina fue la nicaragüense Violeta Barrios, más conocida como Violeta Chamorro, en 1990. Quien fue la esposa del periodista Pedro Joaquín Chamorro, asesinado por la dictadura somocista (Rodriguez, 2014).

Violeta Barrios de Chamorro, llegó a la presidencia de Nicaragua tras derrotar a Daniel Ortega del Frente Sandinista; ganó las elecciones representando a la Unión Nacional Opositora y gobernó por siete años hasta que fue reemplazada por Arnoldo Alemán (BBC MUNDO, 2006).

Es así como en Latinoamérica, cuatro mujeres dirigieron de forma simultanea los destinos de sus países, Laura Chinchilla en Costa Rica; Dilma Rousseff en Brasil; Cristina Fernández en Argentina, y Michelle Bachelet en Chile (Rodriguez, 2014).

La académica Consuelo Ahumada considera que los gobiernos de mujeres en América Latina representan un avance en los derechos de la mujer y destaca particularmente que en "los casos de las mandatarias de Brasil, Chile y Argentina, su llegada al poder está inscrita en procesos de transformación social que se han venido dando en el continente en las últimas décadas", en los que las políticas públicas han estado al servicio de mayores grupos poblacionales. (Rodriguez, 2014)

Para Claudia Dangond Gibsone, profesora de ciencia política y relaciones internacionales de la Universidad Javeriana, "el hecho de que una mujer llegue a la Presidencia de un país no es garantía de administración transparente", aunque considera que "sí es positivo que estén llegando más mujeres a los órganos públicos, congresos y administraciones locales y eso es síntoma de un proceso de maduración". (Rodriguez, Holman, 2014)

Estas mujeres representativas contribuyeron al desarrollo de la economía solidaria y sostenible, la transformación social, la reducción de la desigualdad y la inclusión, e igualdad de género. Como resultado del avance que tuvieron las mujeres al ocupar cargos de elección popular, se suscribieron tratados internacionales que promueven, garantizan y reconocen la participación social, cultural, política y económica para todas las personas de los Estados partícipes, tomando como referencia el tratado internacional de la Declaración Universal De Los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional De Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

En Colombia, el camino a la igualdad fue lento y lleno de obstáculos debido a la predominancia de la regeneración conservadora promovida por la iglesia católica y promulgada por la constitución de 1886, que llevó a que la sociedad colombiana no permitiera la intervención de las mujeres en el espacio político,

social, económico y laboral, relegando su papel especialmente a cumplir funciones de madre, esposa y ama de casa, ejerciendo el rol tradicionalista.

> Esta realidad no es casual, los mecanismos de control social tienen una fuerza insospechada con base en la censura, la culpabilización, y normas "morales" arraigadas más allá de nuestros abuelos. Un ejemplo de ellos es la imagen de la mujer ideal: la novia- la esposa- madre, manejada por la publicidad más convencional y por las políticas nacionales para el desarrollo. (Aviles, 1994, p. 17).

No obstante, sin derechos civiles consagrados legal y constitucionalmente, las mujeres se expresaron políticamente, tal como lo demostró Soledad Acosta de Samper, quien fue una mujer excepcional de formación intelectual avanzada, quien cambió la concepción de la mujer ama de casa, a una mujer que debía educarse conociendo la realidad del mundo, ya que, para ella, las mujeres tienen las mismas aptitudes y capacidades que los hombres para realizar actividades en los diferentes campos de acción y de estudio (Toro, 1998, p. 19)

En el año de1932, se otorgaron los derechos civiles a las mujeres casadas mediante la ley 28. Esta ley fue expedida en el gobierno de Enrique Olaya Herrera, quien devuelve a la mujer el manejo de sus propios bienes patrimoniales y le otorga capacidad para actuar y contratar en la vida civil.

La ley 28, al otorgarle derechos civiles a las mujeres, les permitió desarrollarse aún más en la sociedad colombiana; desde ese momento pudieron ejercer realmente el derecho Constitucional consagrado en 1886 "toda persona es libre de escoger profesión u oficio", por lo cual, empezaron a laborar en áreas que antes estaban vedadas social y legalmente, aunque en la constitución se establecía que ellas no contaban con la práctica de estos derechos civiles.

Posteriormente, en el gobierno de Alfonso López Pumarejo, en 1936, se inicia la incorporación de la mujer a la vida nacional, desarrollando transformaciones y derrumbando las barreras culturales, sociales, laborales, sexuales, que se tenían y devolviéndoles los derechos a ellas (Mustafá, 2002).

En cuanto a la participación política de la mujer en cargos de elección popular, se han podido evidenciar grandes avances que las mujeres colombianas obtuvieron en el siglo XX en materia de participación política, igualdad, y protección jurídica; fue así como durante este siglo se expidieron leyes y normas relacionadas con el derecho civil, laboral. Entre dichas legislaciones las más destacadas en el ámbito nacional son:

Acto legislativo No 1 de 5 de agosto de 1936, "reformatorio de la constitución", en el artículo 8° permite a la mujer colombiana mayor de edad, desempeñar empleos que lleven anexa autoridad o jurisdicción, en las mismas condiciones de los ciudadanos.

Acto legislativo 3 de 14 de septiembre 1954, "reformatorio de la constitución nacional por el cual se otorga a la mujer el derecho activo y pasivo del sufragio".

Plebiscito 1° de diciembre de 1957, convocado por la Junta Militar a partir de los pactos de Benidorm y Stiges, que darían paso al Feente Nacional; en el que las mujeres acuden masivamente a las urnas para aprobar los catorce puntos pactados, incluida la alternancia del poder y el retorno a la democracia. El resultado final fueron 4.397.090 votos en el cual 1.835.255 de votos pertenecen a las mujeres, siendo esto un 44,7% del total de los sufragantes.

Estos acontecimientos dan a conocer un paulatino reconocimiento de los derechos hacia las mujeres que eran apoyados por los distintos movimientos políticos como el partido Comunista Colombiano y el partido Liberal. El único partido político que mostraba desacuerdo con estas ganancias de libertades era el Partido Conservador.

Por otro lado, en el escenario internacional las mujeres también tuvieron su protagonismo, ya que se aprobó el pacto internacional de derechos civiles y políticos por medio de la ley 74 de 1968, el 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 23 de marzo de 1976 (Carvajal, 2011).

Sin embargo, aunque el siglo XX fue significativo para la mujer debido a sus grandes adelantos y aportes en materia de política e igualdad, en el siglo XXI y, a partir de la constituyente de 1991, se fortaleció la idea de democracia participativa y la mujer empezó a ganar más espacio en la esfera pública, y protagonismo dentro de la sociedad. Tal como el derecho al sufragio, que cobijó a todos los hombres y mujeres mayores de veintiún años.

Acentuándose en el contexto histórico del departamento del Huila, se encuentra que ha sido denominado como un departamento tradicionalista y con arraigos religiosos fuertes, caracterizado por ser el hombre el centro de la sociedad, ocasionando que las mujeres estén relegadas de la misma y hayan tenido que ir construyendo el camino para acceder y aspirar a los cargos de elección popular.

No obstante, a pesar de dichas características que habían en el departamento y la precaria situación que atravesaban las mujeres

en temas de igualdad y reconocimiento de derechos, se registra, según los archivos de la administración departamental, que la primera mujer huilense en ocupar un cargo de elección popular fue la concejal María Josefa Vargas de Cuellar, nombrada mediante decreto en el año de 1957 y, que hasta el presente año, trescientas treinta mujeres han ocupado dicho cargo; diecisiete mujeres el cargo de Alcaldesas; cuarenta y seis han estado en la Asamblea; y, una mujer en el cargo de Gobernadora.

Desde la creación del Huila como departamento en 1905, pasó más de un siglo para que una mujer lograra llegar a ocupar uno de los cargos políticos más importantes del país, ser gobernadora, Cielo González Villa, fue elegida por voto popular para el periodo 2012-2015.

Por su parte, por la alcaldía de Neiva han pasado tan sólo dos mujeres desde la fundación del municipio en 1612. Estas cifras demuestran que la presencia de las mujeres huilenses en cargos políticos es significativamente baja en comparación a la de los hombres. Según la Registraduría Nacional del Estado Civil, el potencial electoral del departamento de Huila actualmente es de 822.876 personas, en donde más del 50% de los votantes son mujeres (La Nación, 2018).

Actualmente, 6 alcaldías de los 37 municipios que conforman el departamento son administradas por mujeres; en la Asamblea Departamental de las 12 curules existentes; la Cámara de Representantes por el Huila está integrada por 4 representantes de los cuales hay una mujer y el senado está compuesto por 4 congresistas hombres.

Para las elecciones legislativas que se realizaron el 11 de marzo de este año, por el Huila se inscribieron entre la Cámara de Representantes y el Senado de la Republica, de los diferentes partidos políticos que hacen presencia en el departamento, 46 candidatos, de los cuales 10 son mujeres (La Nación, 2018).

Así pues, la mujer debe seguir trabajando y participando en el desarrollo del Departamento del Huila, para generar los verdaderos cambios en cuestiones políticas, sociales, culturales, y económicas, que los huilenses necesitan; no se debe sólo incrementar la participación y elección de las mujeres en dichos cargos, sino que se deben visibilizar y materializar las obras y propuestas que tienen al iniciar sus mandatos, y de esta forma evaluar el rol y la gestión que la mujer ejerce cuando ostenta un cargo público y representa los interés de toda una población.

A partir de lo mencionado anteriormente y reconocidos sus derechos fundamentales, especialmente el derecho al sufragio

universal en 1954, nos lleva a cuestionarnos sobre ¿Cuál ha sido el papel de la mujer en los cargos de elección popular en el departamento del Huila desde el año de 1957 hasta el 2016?

Y, a partir de 1986, cuando se eligen popularmente a los alcaldes, concejales, gobernadores y asamblea y a pesar de que al ser elegidas mantienen las mismas políticas de su contraparte masculina, ¿Cuántas mujeres han sido electas en el departamento del Huila? ¿Las políticas en este campo realmente aseguran la participación de ellas o sólo hacen un relleno para cumplir la cuota del 30 % de las leyes 581 de 2000 y 1475 de 2011 en cuanto a candidatos de elección popular?

Metodología

El enfoque epistemológico que utilizamos para desarrollar la presente investigación es de carácter analítico-descriptivo, con fundamento en la realidad política local, de modo que la población objeto de estudio estaría conformado por los archivos de las entidades públicas, que permitirán identificar el número de mujeres que han ocupado cargos de elección popular: Alcaldías, Concejos Municipales, Asamblea y Gobernación.

Las investigaciones descriptivas procuran determinar cuál es la situación dentro de un fenómeno determinado, ver lo que hay, describir tal cual es el asunto o condición. Es decir, buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades, sociedades o conjuntos jurídicos que sean sometidos a análisis.

A través de este tipo de estudio, se pretende medir o evaluar diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno a investigar. Desde el paradigma científico o positivista, describir es un estudio descriptivo para seleccionar una serie de cuestiones con puntos en común y medirlas, cada una de ellas, independientemente, para así relatar lo que se investiga.

Es importante lograr la cuantificación del trabajo de las mujeres en el Departamento del Huila, así pues, se acudió a diversas fuentes de información como los archivos de la Registraduría, periódicos, libros de historia, entre otros; además de realizar una contextualización histórica en la medida que la mujer se le fue reconociendo sus derechos civiles y políticos tanto en Colombia como en América Latina.

Para lograr los objetivos de la investigación propuesta, se desarrollaron los siguientes pasos:

• Se realizó un estudio del contexto económico y político en el cual dichas mujeres ocuparon los cargos mencionados.

• Se efectuó la sistematización y procesamiento de los resultados, a través de una base de datos para cuantificarlos, lo que permitirá establecer las conclusiones en relación con la problemática planteada.

• Se enviaron derechos de petición al Concejo, Alcaldía de cada municipio, Asamblea Departamental y Gobernación del Huila.

Resultados Finales

La participación política de las mujeres en cargos de elección popular en Colombia y, específicamente, en el Departamento del Huila, es nuestro tema de investigación; para conocer y cuantificar la información que reposa en los diferentes archivos municipales, enviamos derechos de petición solicitando a las Alcaldías, Concejos Municipales, Asamblea Departamental y la Gobernación del Huila, para solicitar información sobre la cifra correspondiente de las mujeres que han ocupado cargos por elección popular, el periodo de su mandato y la filiación política; esto con el propósito de recolectar información verídica e iniciar a ejecutar el estudio a partir de los datos arrojados.

De los 37 municipios que conforman el departamento del Huila, sólo 23 dieron respuesta a los derechos de petición al Concejo, 20 municipios en cuanto a Alcaldía se refieren, y algunos datos se encontraron en la página de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

De los municipios que respondieron los derechos de petición, constatamos que trescientos treinta mujeres han ocupado el cargo de concejales desde 1954 hasta el 2017, el municipio de Acevedo ha contado con dieciocho mujeres, Agrado con doce, Baraya con cincuenta y seis; Campoalegre con veinte; Gigante con veintidós; Hobo con veinte; La Plata con veintinueve; Neiva con veinticinco; Pitalito con once; y Teruel con veintiocho mujeres; siendo estos los municipios que han contado con el mayor número de participación de las mujeres; teniendo a la señora María Josefa Vargas De Cuéllar como la primera mujer en ocupar dicho cargo en el año de 1956, representando al partido conservador en el municipio de Pitalito.

Cabe destacar que antes de 1988 eran electas mediante decreto; hasta el año de 1991 se elegían por un periodo de dos años; de 1991 a 2003 por un periodo de tres años; y a partir de 2003 su mandato es por cuatro años.

Por otro lado, Veintiséis mujeres han ocupado el cargo de alcaldesas, en los siguientes municipios, Aipe con cuatro, Nátaga con tres, Gigante con tres, Pitalito con tres, Acevedo dos; y, los siguientes municipios sólo han contado con una alcaldesa; Campoalegre, Colombia, Guadalupe, Nátaga, Saladoblanco, La Plata, Rivera, Tesalia, Agrado, Teruel y Neiva.

De esta manera, es importante resaltar que la primera mujer en ocupar el cargo de alcalde fue la señora María Marleny Cabrera Charry en el año de 1975 por el partido liberal en el municipio de Aipe; en cuanto alcaldía, cabe recordar que antes del año 1988 se nombraban por decreto de gobernación y no votación popular.

Asimismo, en la Asamblea Departamental han ocupado el cargo de diputadas 43 mujeres, siendo la señora Susana Salas de Solano la primera en ser diputada en el año de 1958 y, sólo hasta la fecha cuatro mujeres han ocupado el cargo de presidentas de esta colegiatura, siendo la primera Belen Gutierrez de Garcia en 1960; Elcyra Olaya de Cleves en 1971; Clara Ines Vega Perez en 2016; Isabel Hernandez en el 2018.

Finalmente, en el departamento del Huila sólo se ha contado con una gobernadora elegida popularmente, siendo electa Cielo González Villa para el periodo de 2012-2015, cabe destacar que también fue diputada en el departamento del Huila en el periodo 2001-2002 y alcaldesa de Neiva en el periodo 2004-2007, pero fue destituida del cargo del cargo de gobernadora e inhabilitada por 11 años por la Procuraduría en el año 2012 por irregularidades en el manejo de regalías cuando era alcaldesa de la ciudad de Neiva.

En cuanto a la filiación política, encontramos, en los derechos de petición que fueron respondidos por las diferentes alcaldías municipales, que hay diferentes partidos políticos a los cuales han pertenecido dichas mujeres, entre los más sobresalientes se encuentran, el Partido Liberal con cuarenta y cuatro mujeres electas, Partido Conservador con treinta y seis, Cambio Radical con siete, Partido De La U con seis y Alianza Verde con seis mujeres.

De igual forma, hay ciento treinta y ocho mujeres que no han sido relacionadas con su filiación política, debido a que no existe dicha relación en sus respectivas dependencias ni en la Registraduría por la antigüedad de los archivos.

Cabe destacar que los partidos tradicionales, Liberal y Conservador, han contado con el mayor número de mujeres electas o nombradas por decreto antes de 1988, puesto que, han sido los partidos más antiguos y representativos en Colombia.

A parte de registrar cuántas mujeres han ocupado los cargos de elección popular en el Departamento del Huila, también se da cuenta de la gestión que han desarrollado dichas mandatarias, en qué líneas o ejes estratégicas se han enfocado, qué temas han sido sus prioridades y en qué se diferencian en el ejercicio de gestión a los hombres; por ende, para la sistematización de esta información, se analizaron los informes de gestión de los municipios que han tenido mayor relevancia en la participación política de la mujer.

Informe de Gestión Gobernación del Huila

Cielo González Villa, ha sido la única mujer en el departamento del Huila que hasta la fecha ha ocupado el cargo de gobernadora, ganando las elecciones en el año 2011, sin embargo, sólo pudo ejercer del 1 de enero de 2012 hasta el 9 de enero de 2013 debido a la sanción establecida por la procuraduría por irregularidades en el manejo de regalías durante su periodo como alcaldesa de Neiva.

Durante el año que estuvo en la dirección del departamento del Huila su plan de gobierno se basó en 6 ejes estratégicos:

1. Eje estratégico: Calidad de vida para todos.

Dentro de este eje, se implementaron programas como: Calidad de la educación para el desarrollo y la prosperidad, que comprendió capacitación y asistencia técnica a docentes de 35 municipios del departamento del Huila; asistencia técnica para el mejoramiento del área de educación física para establecimientos educativos oficiales del departamento; adquisición de nuevas tecnologías para establecimientos educativas oficiales de 35 municipios, 100% de estos establecimientos se dotaron con software básico de computadores; programa acceso y permanencia para hacer el cambio donde se buscaba promover la oferta educativa en el Departamento, se pasó de una cobertura de 91.3.0% en el 2011 al 88.5 % en el 2012; se obtuvo una deserción escolar de 10.389 estudiantes por fuera del sistema; también hubo apoyo a la población con necesidades educativas especiales en establecimientos educativos oficiales; apoyo en educación para el trabajo dirigido a la población vulnerable de escuela de artes y oficios del Departamento del Huila, 668 jóvenes y adultos recibieron educación no formal en artes y oficios; se apoyó al servicio educativo ofrecido a los indígenas y afrocolombianos residentes en el Huila; se construyó, amplió y adecuó infraestructura educativa en municipios del departamento del Huila, se contrataron servicios profesionales y convenios para la construcción de baterías sanitarias,

recuperación de cubiertas, construcción y reconstrucción de cerramientos, reparaciones, mejoramientos y remodelación en estructuras físicas; suministro de alimentación escolar en las instituciones educativas oficiales de 35 municipios del departamento del Huila, con 13.446 estudiantes beneficiados; asistencia y atención educativa a la población víctima del conflicto en el departamento del Huila, se beneficiaron y atendieron a la población escolar víctima del conflicto que aumentó a 6.238 estudiantes y que pertenece a los establecimientos educativos, personas en Situación de desplazamiento forzado, población escolar víctima del conflicto, a través de la modalidad establecida en los establecimientos educativos en los 35 Municipios no certificados; se suscribió un convenio con la Cruz Roja Colombiana Seccional Huila, para sensibilizar y capacitar a docentes de 35 municipios no certificados del Departamento, en el desarrollo de habilidades, actividades de prevención y primeros auxilios frente al riesgo de incursiones subversivas, toma de rehenes, masacres selectivas, desalojos, asonadas y sus consecuencias; Suministro de transporte escolar para estudiantes de la zona rural de 35 municipios del departamento del Huila, 5.762 niños, niñas y jóvenes de básica secundaria y media de la zona rural de 13 municipios no certificados en educación del Huila, para garantizar la permanencia y culminación del servicio educativo en el año 2012; **Programa: Educación Superior para el Desarrollo** Apoyo y Fortalecimiento del Fondo de Fomento Educativo Jenaro Díaz Jordán del Departamento Del Huila; **Programa: Huila Sano**, Atención primaria renovada en salud en el departamento del Huila; administración y gestión en salud pública en el Departamento del Huila, Asistencia técnica a los 37 municipios para la formulación del Plan operativo Anual (POA) 2012 y elaboración del Plan de Salud Municipal, priorizando la infancia, niñez, adolescencia; **mejoramiento del programa de prevención, promoción, vigilancia, control de enfermedades transmitidas por vectores**; Asistencia y atención a la población en condición de discapacidad; Asistencia técnica en salud al adulto mayor, con el programa "abuelos consentidos" en el departamento del Huila; Asistencia y atención integral en salud a la población en situación de desplazamiento forzado; Adecuación y construcción de infraestructura hospitalaria de la red pública; Dotación de equipos Biotécnicos para las IPS de la red pública del departamento; Apoyo y asistencia a las emergencias y desastres en salud, a través de la operatividad del CRUE; recreación, deporte y cultura; agua y saneamiento básico; servicios públicos; vivienda digna.

2. Eje Estratégico: equidad e inclusión social

Programas sobre Inclusión con enfoque diferencial en procesos culturales, comunidades étnicas con enfoque diferencial; por el derecho de las víctimas; guipas haciendo el cambio; personas en situación de discapacidad con inclusión social; mujer el cambio eres tú; jóvenes el cambio es ahora; la voz de los abuelos; disminuyendo la pobreza extrema en el Huila; y, población LGBTI.

3. Eje estratégico: Huila destino turístico.

Este eje motivado en hacer del Huila un destino turístico pensado desde la conexión interdepartamental, con el Putumayo y Caquetá, para ser más competitivos en el sector del turismo, con la implementación de un plan turístico realizado en el VII Congreso Nacional de Guías.

Las principales inversiones fueron las fiestas de San Pedro de 2012 en Neiva, la adjudicación del recinto ferial Surcolombiano, la gestión de recursos para la construcción de parque de la música Jorge Villamil Cordobés Fases I y II. Además de la viabilización del destino turístico de San Agustín en el marco internacional, y la gestión y aprobación de créditos FINDETER por más de $1.600 millones de pesos.

4. Eje Estratégico: Infraestructura Motor Del Desarrollo.

Sus principales apuestas en este eje estratégico son, primero, creación y ampliación de escenarios deportivos con una inversión total de $ 3.460.0 millones de pesos; segundo, la mejora y arreglo de vías existentes en la región; tercero, la seguridad en las vías que consistió en la mejora de las señales de tránsito del departamento y cursos de tránsito dictados en los colegios; cuarto, agua y equipamiento para mejorar el campo.

5. Eje estratégico: agroindustria y desarrollo económico generador del cambio

Con este eje, se buscó dar apoyo a las comunidades de artesanos y de las zonas rurales del departamento del Huila, invirtiendo sumas considerables en programas que lograran incorporar el artesano al mundo laboral con dignificación y reconocimiento al arduo trabajo que realizan; como principal reconocimiento de esta labor a nivel nacional, se encuentra la rueda de negocios “compre colombiano”, en el cual el departamento Huila expuso su fuerte brazo cultural y artesano para que el resto del país lo conociera y de esta manera se interesaran en adquirir la variedad de productos que se hacen en este departamento. Esto tuvo una inversión mayor a 77 mil millones de pesos.

6. Eje estratégico buen gobierno.

Denominado desempeño fiscal, mediante el cual buscaba fortalecer los procesos y procedimientos tributarios para que estos logren optimizar la gestión financiera del departamento en los puntos de oportunidad, calidad, seguridad y accesibilidad a los servicios que ofrece la secretaría de hacienda; teniendo como objetivo mantener el indicador de la ley 675 de 2001 inferior al 68%, mantener los indicadores de deuda pública a mediano plazo, crecimiento de los ingresos corrientes de libre destino, el cual se logró con una cantidad de impuestos los cuales no fueron de total agrado recibidos por la comunidad en general, sin embargo, es difícil, a los ojos de cualquiera, que el punto específico de crecimiento de ingresos financieros no se logre de otra manera, pues se habla específicamente del tema monetario.

También se buscó una integridad en temas de atención al público y el servicio prestado por los distintos servidores públicos los cuales deberían ser un ejemplo a seguir en el desarrollo de sus funciones a favor del departamento y lo equitativo que este puede llegar a ser. Logrando con esto prestar calidad en el servicio y también ejercer un control interno, pues son los mismos funcionarios públicos los encargados de vigilarse unos a otros y velar por la valoración del erario público y evitar el detrimento del mismo.

En cuanto a las gestiones municipales de las diferentes alcaldías del departamento, tenemos los siguientes resultados.

Informe de gestión del Municipio de Neiva

En la capital de departamento, la única mujer en ejercer el cargo de alcaldesa de la ciudad es Cielo González Villa durante el periodo 2004-2007 con un eslogan denominado “Haciendo el cambio”, en el cual se determinaron 6 ejes principales para la ejecución del presupuesto del municipio, los cuales fueron; Calidad de vida para todos, Equidad e inclusión social, Neiva destino turístico, Neiva rural también es Neiva, Vivienda como motor de desarrollo y Gobernabilidad y convivencia, que según el informe final de la alcaldía al terminar su periodo tuvieron una ejecución de más del 90% del plan propuesto al momento de lanzar su candidatura.

Aunque básicamente en todos los ejes, lo que se pretendió fue darle un aire de novedad a la ciudad, modernizando, para la época, su infraestructura rural y urbana, tratando de conseguir con ello inversión de capitales privados y poner a Neiva como una ciudad competitiva en su entorno.

Informe de gestión del Municipio de Palermo

Durante el periodo 2010- 2014, la alcaldesa municipal Neyla Triviño Rojas, informó ante los entes de control que ejecutó un 86% de lo propuesto en su plan de gobierno.

Con una inversión total de 22´199.58 (cifra expresada en millones); más del 50% de este presupuesto se destinó al sector salud, siendo este su avance más significativo en la salud de los Palermunos.

A nivel salud, se invirtieron 13.870,78 millones, alcanzando la totalidad de 31.315 beneficiados; centrando su inversión y atención en puntos específicos como el aseguramiento, la prestación del servicio de salud, la salud pública (154.02 millones), promoción social (60.291 millones), prevención de riesgos profesionales (5.91 millones), emergencias y desastres (3.88 millones). Durante este periodo se redujeron el número de quejas por parte de los usuarios a tan solo 44, disminución bastante significativa en aras de buscar una efectiva prestación del servicio en el sector salud.

A nivel educativo, lo más relevante fue la entrega de 2.000 kits escolares para los estudiantes de veredas, con lo cual, se cubrió con la totalidad de instituciones educativas ubicadas en zonas rurales y el 50% en el área urbana; con una inversión de 1.396,27 millones, se consiguió una funcionalidad progresiva de la Universidad del Tolima, lo cual ha beneficiado a 150 estudiantes que cursan la carrera de Salud Ocupacional en dicha sede.

También se realizó el mantenimiento de 4 sedes educativas con una inversión de 267.18 millones, beneficiando a 2.694 estudiantes; en dotación para restaurantes, gratuidad en la educación y el mejoramiento del transporte escolar, se invirtieron 750.23 millones.

En temas de deporte y recreación, se construyó la cubierta del Polideportivo Acrópolis y se realizó una inversión de 20.00 millones para temas de mantenimiento y adecuación de los escenarios deportivos que se encuentran en el municipio. Además, para el fomento, desarrollo y práctica del deporte y aprovechamiento del tiempo libre se invirtieron 141.92 millones en la realización de actividades, coordinaciones, convenios y suministros.

Para agua potable y saneamiento básico, que es un tema prioritario en el municipio debido a que periódicamente sufren inundaciones y el acueducto se ve afectado por estas, se invirtió un total de 1.145,02 millones en el proceso de selección y separación en la fuente, subsidios de conformidad a la ley 142 y cumplimiento de la ley 1176 de 2007; también se realizaron inversiones en construcción, mejoramiento y mantenimiento del

alcantarillado (26.69 millones), estudio y diseños sistema de alcantarillado (4.90 millones), plan de saneamiento y manejo de vertimientos (20.76 millones), programa uso racional del agua (57.38 millones), plan de ordenamiento y manejo de cuencas (86.72 millones).

Por tal razón, la inversión en este campo fue tan amplia por ser prioritaria, por las mismas exigencias del municipio en el adecuado tratamiento. De acuerdo con el plan entregado al principio de su gestión y con un año restante de periodo, es considerable el avance que ha realizado en su objetivo, pues cumplió con 86% del 100% propuesto en su plan de gobierno.

Informe de gestión del Municipio de Rivera

En el municipio de Rivera la primera mujer en ocupar el cargo de alcalde por elección popular fue Nidia Guzmán Durán en el periodo de junio 1 de 1988 a mayo 31 de 1990. Su gestión se centró en invertir en educación, salud, obras públicas, desarrollo sociocultural y bienestar comunitario.

En el sector educación, se consiguió la adecuación, dotación y mantenimiento de las instalaciones locativas del colegio Misael Pastrana Borrero, en el cual se construyó la biblioteca y dos aulas más, el núcleo escolar el Guadual, la escuela teniente Andrés Longas, Francisco de Jesús Garzón y las escuelas del área rural; además, se construyeron hogares de bienestar para las madres comunitarias y dos aulas para dar inicio a la construcción del colegio satelital en la Ulloa.

En la salud, se realizó el mantenimiento de la potabilización del agua del acueducto del municipio, acto que genera la disminución de la morbilidad relacionada con este tema. Durante este periodo se desarrollaron brigadas de salud, mantenimiento de los puestos de salud del área urbana y rurales tales como, la Ulloa y Riverita. También, se gestionó, ante la oficina de Salud Departamental, para que se ampliará la planta de enfermeros y médicos en los puestos de salud del municipio.

En cuanto a obras públicas, la gestión de la alcaldesa se enfocó en el mantenimiento y construcción de vías públicas del municipio, tanto rurales como urbanas. Se logró la construcción del alcantarillado público en las veredas y se entregaron las casas del barrio Canadá.

Para el desarrollo sociocultural, se buscó rescatar el folclor que identifica al municipio de Rivera, con eventos tales como la integración de campesinos y realización de los eventos nacionales.

Y, finalmente, en el bienestar comunitario, se resalta la instalación del gas domiciliario a toda la comunidad riverense, se fomentaron distintos foros, campañas de reforestación y capacitaciones en distintos aspectos de interés, también se realizaron reuniones con las comunidades en cada barrio para que estas sean escuchadas.

Informe de gestión del Municipio de Tesalia

La gestión de la alcaldesa Luceny Valenzuela Mayorca durante el periodo del 2008 al 2011, se enfocó en temas de salud, educación, planeación e infraestructura, acueducto y alcantarillado, equipamiento, cultura, medio ambiente, deporte.

En el sector salud, se modificó la estructura administrativa del Municipio de Tesalia con la creación de la Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario según la normatividad; se amplió la cobertura en régimen subsidiado; se cofinanciaron programas para la protección social a la población infantil, jóven y adulto mayor; desayunos infantiles, clubes juveniles y prejuveniles; se les otorgó subsidio indirecto a los adultos mayores internos en los hogares geriátricos de Santa Filomena y San Antonio de Padua y se dio continuidad al programa de familias en acción; se inició la construcción del puesto de salud de Pacarni; y, se contrató profesionales para brindar el acompañamiento permanente para modificar y vigilar los eventos de salud pública.

En educación, se mejoró la infraestructura física de las instituciones educativas con la construcción de andenes, sardineles y cunetas, aulas escolares, polideportivo, batería sanitaria, restaurante escolar, construcción de polideportivo cubierto, redes de computo, laboratorio de idiomas, biblioteca, filtros para recolección de aguas de infiltración, explanación de campo de fútbol, y construcción de aula de sistemas.

Para la planeación e infraestructura, se culminó la pavimentación de la vía que conduce al municipio de Iquira en el centro Poblado Pacarni; se pavimentó tramos de las vías principales de los barrios Porvenir y San Martín del Centro poblado Pacarni, al igual que calles de los principales barrios del municipio de Tesalia; se construyó alcantarillado, placa huellas, muros de contención, box coulvert, portones y reforzamiento de puentes, la unidad sanitaria de la concha acústica y plaza de ferias del municipio, la gradería cubierta en el campo de fútbol y la caseta comunal en la vereda la Esperanza.

En cuanto al acueducto y alcantarillado, se creó las Empresas Públicas de Tesalia, se realizó el proyecto de mejoramiento a la planta de tratamiento de aguas residuales, reposición del alcantarillado de Tesalia y centro poblado Pacarni, reposición del

colector del barrio Amaya, construcción pozos de inspección, conexiones domiciliarias de alcantarillado e instalación de micro medidores para agua potable en Pacarni; se construyó la bocatoma del centro poblado Pacarni y optimización del sistema de acueducto de las veredas la Esperanza, Palmito y el Guamal; se realizó la reposición de las tres líneas de conducción del acueducto del municipio de Tesalia y las bocatomas; se reglamentó el comparendo ambiental, se realizó la socialización del mismo y entrega de una caneca por vivienda a personas suscriptoras de aseo, se adquirieron diez canecas de aseo para ubicarlas en sitios públicos del municipio.

Para el equipamiento se conformó el comité local de prevención y atención de desastres, se adquirió el carro de bomberos con la dotación de elementos necesarios; la construcción de muros en gaviones en el barrio Amaya sector la bodega, barrio porvenir centro poblado Pacarni y el acceso a la escuela en el Palmito, construcción del puente de la quebrada San Benito del sector la bodega, compra de un retro cargador, entrega de ayudas humanitarias, y remisión de derrumbes de las vías terciarias. De igual manera fue adquirido el carro de la Policía.

En el sector medio ambiente, se adquirieron ocho predios para reforestación de fuentes hídricas; se ejecutaron proyectos de rehabilitación de cacaoteras envejecidas, capacitación de beneficio, poda, enjertación y organización de la comunidad productora de cacao.

En la cultura, se construyó y mejoró el atrio del centro poblado Pacarni, se consiguieron 20 instrumentos para la banda de música de Tesalia y 12 para la banda de música del Centro Poblado Pacarni; se creó la Biblioteca Pública Municipal; dotación de textos para la Biblioteca, equipamiento de la biblioteca municipal y equipos de cómputo, se fortaleció las actividades sanpedrinas, se realizaron las ferias, se institucionalizó el día de Tesalia, se realizó la celebración del día del campesino y se celebró el aguinaldo del niño Tesaliense.

En el deporte, se realizó el mejoramiento de escenario deportivos, se realizaron los juegos campesinos y los juegos Inter colegiados, se entregaron uniformes e implementos deportivos a la escuela deportiva, se apoyó al ciclismo, se implementaron jornadas de capacitación para arbitraje futbolístico y se contribuyó en la formación de la escuela de fútbol; se construyeron parques infantiles.

2011 sobre la participación política de la mujer.

La ley 581 de 2000, no tiene ninguna incidencia en cuando a los cargos de elección popular, ya que dentro de su propio articulado se determina un 30% de cargos dentro de la administración pública que tiene que ser destinado para las mujeres, esto es denominado como "discriminación positiva"; además, en algunas sentencias de la corte constitucional, como la C-371 de 2000, se le determinan como un apoyo a un grupo social, que ha sido histórica y culturalmente discriminado, que en este caso serían las mujeres.

Durante el periodo 2000-2011 que sólo existió la ley 581 de 2000, no hubo un incremento en la participación política de la mujer en el departamento del Huila, ya que esta ley no ayudaba al crecimiento de la misma.

Sin embargo, a partir de la expedición de la ley 1475 de 2011, hay un leve crecimiento en la participación política de la mujer en el departamento del Huila, debido a que su articulado y sus principios, en los cuales se incluye la discriminación positiva, se prevé la inscripción a candidaturas de un mínimo de 30% de cualquiera de los dos sexos, además de una motivación económica para aquellos partidos que logren curules de mujeres que será del 5% del presupuesto destinado por el Fondo Nacional de Financiación Política a los partidos políticos con personería; este 5% se repartirá entre los partidos en proporción a las curules ganadas por mujeres, pero con las motivaciones establecidas por la ley 1475 de 2011, no se asegura la elección de las mujeres, pero si se asegura un aumento en sus aspiraciones a curules en las contiendas electorales (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2018).

Por consiguiente, se observa un crecimiento en las elecciones del 2011 a 2015 de 63 concejalas en el departamento a 66; de 3 alcaldesas a 6; y en cuanto al total porcentual del departamento en alcaldías se pasa de 8.11% en 2011 a 16.22% en 2015, aunque hay una pérdida de dos curules en la asamblea departamental ya que se pasa de 4 curules en 2011 a 2 en 2015 (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2018).

Conclusiones.

Como hemos podido observar, respecto a la mencionada problemática se han hallado resultados positivos en el ámbito local, ya que se ha presentado una marcada mejoría en el tema de la inclusión y la igualdad de género, y una notable participación por parte de las mujeres en los diferentes ámbitos de la vida pública y privada.

La participación del género femenino en los cargos de elección popular no ha sido obstaculizada, y esto se puede evidenciar en las mujeres que han aspirado a dichos cargos; aunque las mujeres son más de la mitad de la población en el Huila, estas no han alcanzado un total dominio en las elecciones, puesto que la cultura política ha estado dominada por el hombre y está ha ocasionado que los votantes tengan una inclinación y preferencia política hacia los hombres.

A partir de esto, se puede hablar sobre una "discriminación positiva", tomando como ejemplo a la renombrada "ley de cuotas"; esta ley se promulgó en Colombia hace más de 10 años, y lo que busca es una designación de carácter decisorio en los poderes Ejecutivo y Judicial. Desde entonces, por norma, las mujeres deberían haber ocupado mínimo el 30% de estos puestos, tal como lo informó el diario (El Espectador, 2011).

Pese a que esta ley tiene un carácter administrativo y no electoral, la misma actúa a forma de precedente para que la participación política de la mujer se incremente, aunque la esfera política sigue siendo en gran medida una ganancia para los hombres. Lo que daría un elemento coercitivo que obligue a que las mujeres tengan una mayor participación política sería la creación de políticas públicas.

Según un informe elaborado por la Procuraduría General de la Nación en 2008, de las 1.174 instituciones estatales, tan sólo 137 cumplían a cabalidad con la normativa. Para el Legislativo, incluso, ni siquiera se han podido implementar las conocidas cuotas. De aquí que, en las elecciones pasadas al Congreso, de los 2.335 candidatos que aspiraban a una curul, sólo 551 fueran mujeres.

Cabe resaltar que, según lo observado a lo largo de esta investigación, durante el periodo de gobierno de alguna mujer que ostentan cargos públicos y de gestión, no se ha presentado hasta el momento un cambio radical en la ejecución de su plan de gobierno; a pesar de representar intereses particulares, se han dedicado a seguir lineamientos establecidos por gobernantes anteriores; concluyendo que el sexo no determina que sus gobiernos sean distintos y transparentes, sino, su gestión y ejecución de sus políticas públicas.

Carlos Malamud, investigador del Real Instituto Elcano de España considera como un símbolo de normalidad democrática que un país elija a mujeres gobernantes: "Que sean mujeres no implica que sean buenas o malas. Las hay buenas y las que han sido fatales" (Rodriguez, 2014).

Para concluir, en el ámbito internacional la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2011 dijo: “Las mujeres siguen estando marginadas en gran medida de la esfera política en todo el mundo, a menudo como resultado de leyes, prácticas, actitudes y estereotipos de género discriminatorios, bajos de educación, falta de acceso a servicios de atención sanitaria, y debido a que la pobreza las afecta de manera desproporcionada” (ONU, 2011, pág. 2) y si lo comparamos en el ámbito nacional y/o local, se evidencia que esta situación no es ajena a la que estamos viviendo actualmente en nuestro territorio.

A pesar de que las mujeres en el Huila han tenido una considerable participación, aún hace falta tener un protagonismo más amplio y significativo, ya que, el número de alcaldesas ha sido mínimo y sólo se ha registrado una gobernadora; la mujer tiene la labor de seguir ganando participación y confianza en el ámbito político por medio del voto y, así, velar por los intereses de las comunidades, además de seguir en la lucha por la igualdad y equidad de género, donde las mujeres han sufrido notable discriminación y/o violencia de género, producto esto del constructo social colombiano.

Referencias Bibliográficas

Aviles, D. (1994). Participación Política de la mujer en democracia. La paz: Instituto latinoamericano de investigaciones sociales.

BBC MUNDO. (16 de Enero de 2006). Presidentas en Latinoamérica. BBC MUNDO.

Carvajal, S. J. (2011). Participación política de la mujer en Colombia a partir de la Constitución de 1991.

El Espectador. (2011). El Espectador.

La Nación. (31 de Enero de 2018). La participación política de la mujer en el Huila. Periódico La Nación.

Mustafá, C. D. (2002). perfiles femeninos de Santander siglo XX. Bucaramanga: SIC.

O.N.U. Asamblea General de las Naciones Unidas (2011) Resolución A/RES/66/130. "La participación de la mujer en la política" Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2011 [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/66/455 y Corr.1)]. Sexagésimo sexto período de sesiones Tema 28 a) del programa. Distr. general 19 de marzo de 2012.

Registraduría Nacional del EStado Civil. (15 de Enero de 2018). Registraduría Nacional del Estado Civil. Obtenido de Registraduría Nacional del Estado Civil: https://www.registraduria.gov.co/Registraduria-de-Neiva-Huila.html

Rodriguez, Holman. (Abril de 22 de 2014). En América el poder está pasando a manos de mujeres. El Tiempo.

Toro, M. V. (1998). Nueva Historia de Colombia IV " Educación, Ciencias, La mujer, Vida diaria". En A. T. Mejia, Condición jurídica y social de la mujer (págs. 9-60). Bogotá: Planeta.

Cumpliendo deberes todos contribuimos para construir una cultura de Transparencia en Colombia

Cumpliendo deberes todos contribuimos para construir una cultura de Transparencia en Colombia

Lucía Álvarez Álvarez [63]
Albeiro Marrugo Padilla [64]

Resumen

El presente trabajo responde al interrogante sobre el tema que deberían abordar los nuevos legisladores colombianos para el siguiente cuatrienio constitucional, y hace énfasis en la necesidad de realizar más ejercicios prácticos de participación ciudadana, articulando a las sociedades civil y gubernamental, así como a las organizaciones privadas y públicas para iniciar la construcción de una cultura de transparencia en Colombia, resultado equiparable al control de la corrupción. Incluye reflexiones y una propuesta metodológica construida a partir del proyecto, buscando ciudadanos dispuestos a firmar un pacto por la transparencia, que fue desarrollado desde septiembre de 2014 a diciembre de 2016 para sensibilizar y recuperar confianza, planteando la necesidad de unir voluntades y esfuerzos que permitan asumir el paso del deber hacia el derecho. Lo anterior, asumido como el aporte individual de los colombianos para construir una cultura de transparencia, representa una alternativa real que supera la legislación sobre transparencia en Colombia, para transformar la sociedad a partir de la transformación individual de sus integrantes.

Palabras clave

Confianza, cultura ciudadana, deberes y derechos, participación ciudadana, transparencia.

---

[63] Química Farmacéutica, Especialista en Química Analítica. Profesor Titular Facultad de Ciencias Farmacéuticas de la Universidad de Cartagena, Directora del grupo Multidisciplinario El Buen Ciudadano de la Universidad de Cartagena.

[64]Químico Farmacéutico. Líder del Semillero de Investigación Seguidores de Beto del grupo Multidisciplinario El Buen Ciudadano, de la Universidad de Cartagena. Doctorando en Toxicología ambiental de la Universidad de Cartagena.

Introducción

Los términos transparencia y corrupción resultan muy ligados, desde la teoría hasta la práctica, en la legislación, en la percepción y en el pensamiento de los colombianos. La legislación, promueve la transparencia como el manejo adecuado de recursos públicos en instituciones gubernamentales, información entregada mediante la Rendición de cuentas.

En contraste, la corrupción es el manejo inadecuado de esos recursos públicos, abuso de poder y otras actuaciones donde prevalece el bien particular sobre el colectivo. Para los autores, probablemente se necesita en Colombia ampliar la concepción de corrupción, con extensión hacia el manejo inadecuado de los recursos en organizaciones privadas y hasta de personas naturales, de tal forma que cada uno realice cada cierto tiempo, su propia Rendición de cuentas.

Según Lizcano (2012), una sociedad amplia y pluralista, debe proyectar que tiene transparencia a nivel social, económico e institucional (p.161).

El proyecto **Buscando ciudadanos dispuestos a firmar un pacto por la transparencia**, liderado por el grupo Multidisciplinario **El Buen Ciudadano** de la Universidad de Cartagena, estructurado como ejercicio de aproximación a la participación ciudadana para despertar sensibilidad y recuperar la confianza, fue extendido mediante invitación virtual a todos los colombianos. Inició en septiembre de 2014 y como ejercicio académico e investigativo, finalizó en diciembre de 2016, generando múltiples reflexiones sobre la necesidad de fortalecer iniciativas de trabajo colectivo e incluyentes.

Reconociendo la importancia y corresponsabilidad de la sociedad civil por ser mayor parte de la población, así como el reconocimiento de un doble riesgo, que la legislación sólo represente ser un papel sin cumplir su papel, y que las reflexiones y propuestas producidas en los escenarios académicos desde el proceso investigativo, tampoco encuentren voluntad política para su conversión en acciones y programas implementados, cuya evaluación anual, muestre la tendencia y el direccionamiento hacia la resolución de problemas existentes.

El proyecto de búsqueda de ciudadanos dispuestos a firmar un pacto por la transparencia, no incluyó el término corrupción por su carácter negativo, contrastado con lo positivo del término trasparencia; esto se fundamentó en la hipótesis: los individuos son transparentes, cuando son coherentes en su pensar, decir y

actuar, estableciendo una relación lineal entre su discurso y su práctica, mientras la transformación de la sociedad, se logra a partir de la transformación de cada uno de los individuos que la integran.

A partir de la hipótesis, el objetivo del proyecto fue buscar ciudadanos dispuestos a firmar con ellos mismos, un pacto por la transparencia, de tal forma que, en un marco de libertad, autocontrol y autonomía individual, cada uno pudiera definir su propia frecuencia para entregar a sí mismo, un informe de Rendición de cuentas, sobre sus propias actuaciones según los distintos roles que como ser humano desempeña, desde el ámbito personal, familiar, laboral y ciudadano.

Un problema complejo que afecta a todos los colombianos

La relación de transparencia y corrupción genera un problema complejo de afectación nacional, la complejidad de la corrupción le permite un comportamiento dual, como efecto y como causa, dando origen a un círculo vicioso en cuyo centro suele estar la falta de confianza.

Cuando se realiza un acto de corrupción, se pierde la confianza y como efecto, no puede haber transparencia; cuando no hay transparencia tampoco hay confianza, y es muy probable que resulte como efecto un acto de corrupción. Infortunadamente, la falta de confianza, como centro del círculo vicioso, contribuye afectando la motivación y el sentido de pertenencia ciudadano.

Un estudio realizado por el Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes y reportado en la Revista Semana, muestra que Colombia es el país de América Latina con mayor desconfianza en los funcionarios, donde el 59,7% asegura que la corrupción es un fenómeno generalizado entre quienes trabajan en el Estado, mientras en Venezuela esta cifra es del 52%, en México 46, 2% y en El Salvador 41.0% (Revista Semana 2017).

La situación planteada merece la búsqueda de una solución representada en la recuperación de la confianza, sin embargo, surge el interrogante, *¿cómo hacer para recuperar la confianza?,* para los autores, es necesario más acciones que discursos sobre confianza, trabajando sobre la actuación de las personas en el marco cultural de los valores, la moral y la ética.

La complejidad de la corrupción afecta a todos los colombianos, de acuerdo con Gómez, la corrupción tiene el poder de quebrantar y deslegitimar la democracia (Gómez, 2014, p.45),

siendo un flagelo que azota a los colombianos, permea a las sociedades gubernamental y civil con múltiples presentaciones visibles desde lo particular y lo general en el ámbito cultural, moral, ético y legal.

Según Transparencia Internacional (TI) corrupción es el mal "[…] uso del poder encomendado para obtener beneficios privados […]", pudiendo interpretarse como la prevalencia del interés individual sobre el bienestar colectivo[65]. Para Martínez (2017):

> […] la corrupción como resultado de la manipulación de la contratación pública en beneficio particular, personal o de partidos políticos tiene un elevadísimo coste económico al que se ha puesto cifras, además del enorme coste moral en deslegitimación del poder político y de pérdida de valores éticos en la sociedad […] (pp.7-8).

Colombia, en busca de controlar la corrupción, ha emitido leyes, la Ley 970 de 2005 aprobatoria de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (de 2003), Ley 1474 de 2011 (Estatuto anticorrupción), Ley 1573 de 2012 aprobatoria de la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales; compatible con la Constitución, destacando la importancia para la lucha contra la corrupción y la tutela de intereses fundamentales para el Estado colombiano.

Igualmente destaca la Ley 1712 de 2014 (Derecho de acceso a la información pública), el Decreto 103 de 2015 (reglamentario de la Ley 1712 de 2014), el Decreto 1081 de 2015 (Plan anticorrupción y de atención al ciudadano), el Decreto 124 de 2016 (introduce cambios en el Decreto 1081), el Decreto 092 de 2017 (reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política).

Según el documento CONPES 3654, se han implementado los pactos por la transparencia integrados al programa presidencial de lucha contra la corrupción, promocionando, a nivel territorial, políticas de visibilidad, mientras las administraciones territoriales se comprometen a rendir cuentas y promover el control social.

Muy probablemente, el círculo vicioso antes mencionado, en

---

[65] En su glosario, Transparencia Internacional define exactamente la corrupción como: "The abuse of entrusted power for private gain. Corruption can be classified as grand, petty and political, depending on the amounts of money lost and the sector where it occurs". Al respecto ver: https://www.transparency.org/glossary/term/corruption

virtud de la complejidad de la corrupción, genera nuevos problemas bajo la percepción de que las leyes podrían ser sólo un papel que no ha logrado cumplir su papel.

Esta presunción puede inferirse a partir de los diversos escándalos de corrupción reportados en el país mediante prensa nacional e internacional, trazable con las mediciones realizadas por TI mediante el Índice de Percepción de Corrupción (IPC), cuya puntación correspondiente a un país o territorio indica el grado de corrupción en el sector público según la percepción de empresarios y analistas de país, con valor de cien (100) cuando hay percepción de ausencia de corrupción, contra un valor de cero (0), cuando hay percepción de muy corrupto; Colombia obtuvo en 2017 y 2016 un IPC de 37, ocupando el puesto 96 entre 180 países y el puesto 90 entre 176 países en los años 2017 y 2016 respectivamente.

Los datos de IPC, sugieren que el control de la corrupción y la construcción de una cultura de transparencia no se logra con la mera emisión de leyes; Hodgson y Jiang citan la expresión: "[…] la corrupción no es en el fondo un simple asunto legal, es básicamente un asunto de moralidad […]" (Hodgson y Jiang, 2008, p.60), y estudian la corrupción no sólo en el sector público sino también en organizaciones e instituciones privadas. Según De la Fuente (2017):

> […] para garantizar la transparencia no es suficiente contar con una Ley y observar un estricto cumplimiento de la misma. Para que la transparencia sea real y efectiva es preciso crear e interiorizar una «cultura pública de transparencia». Las sociedades más transparentes no son necesariamente aquellas que disponen de unas leyes de transparencia más perfectas y completas, sino las que cuentan con una cultura de la transparencia o democrática más sólida; si bien es cierto que en los países donde esa cultura no está muy arraigada, la aprobación de la norma constituye un primer paso fundamental para acallar las reticencias o desconfianzas en los ciudadanos sobre la gestión pública y actúa como ariete para romper las inercias de gestionar sin proporcionar o exigir información sobre la actuación pública, además, la transparencia también exige un importante grado de responsabilidad por parte de los ciudadanos. Por tanto la plenitud de la transparencia sólo quedará garantizada por un acto de responsabilidad de todos los agentes implicados […] (pp.69-70).

Bajo la premisa de que transparencia es la correspondencia entre el discurso y la práctica, evidencia de la coherencia entre lo que se piensa, se dice y se hace, ser transparente es una muestra directa del actuar de las personas, mientras las actuaciones de las personas están ligadas entre sí, luego el punto de interés para construir una cultura de transparencia trazable a controlar la corrupción, debe enfocarse en las actuaciones de las personas,

cuyas respuestas no siempre tienen fundamento desde el componente lógico, legal o normativo, porque las personas no son máquinas que responden a un algoritmo previamente establecido, también suelen responder de acuerdo con un componente psicológico y emotivo, moviéndose entre conocimientos y sentimientos. Esta reflexión sugiere la necesidad de educar y formar ciudadanos integrales, donde la familia se constituya en el soporte para la formación del ser que va a la escuela en busca del saber y del hacer, en razón a que cuando se afecta el equilibrio con predominio del saber y del hacer por encima del ser, pudiera resultar como efecto la prevalencia del interés y bienestar individual sobre el colectivo, soportando hechos de corrupción y ausencia de transparencia como identidad de la vida cotidiana.

Desafortunadamente, en Colombia también existe el arraigo popular de la expresión, "[…] hecha la ley, hecha la trampa […]" (Vergara, 2011, p.87), pasando de expresión a costumbre, y son las costumbres los elementos de identidad de la cultura ciudadana. La existencia de legislación no es suficiente para actuar con transparencia porque en vez de cumplir la ley, se diseña la metodología para violarla, siendo muy probable que, en vez de consolidar la costumbre de transparencia, se ha cultivado la costumbre de trasparencia, y en efecto, no puede haber juego limpio cuando lo que sí existe es la costumbre de hacer trampas, muy a pesar de cuan explícitas sean las reglas.

Según Gómez (2008), las reglas están presentes en todo tipo de juegos, por lo que deben ser claras, convenidas o aceptadas por los jugadores; tanto en el juego como en la política, existen compromisos por parte de los jugadores, mientras la vida cotidiana también se construye en un orden de interacción regulado por rutinas, normas, y reglas para la convivencia (p.197).

Mauricio García en su libro, "Normas de papel: la cultura del incumplimiento de reglas", describe casos de total discrepancia entre las reglas y las actuaciones de las personas. Así mismo los resultados del proyecto, **Del dicho al hecho**, realizado en Cartagena de Indias en el año 2013, indicaron que "[…] la legislación, normas y reglas andan por un lado mientras las personas andan por otro […]", (Álvarez, 2015, p.200).

Evidencia real de la expresión popular, *del dicho al hecho hay mucho trecho*; estos resultados se convirtieron en los elementos de entrada para iniciar un nuevo proyecto con el fin de buscar ciudadanos dispuestos a firmar, con ellos mismos, un pacto por la transparencia, pacto representado justamente en el compromiso individual hacia el cumplimiento de legislación, normas y reglas desde el ámbito personal, familiar, profesional, laboral y ciudadano.

Cultura de transparencia y formación ciudadana.

De acuerdo con Martínez (2017), la contratación es el ámbito de la gestión pública más vulnerable a la corrupción, resultado de diversos estudios internacionales:

> [...] la Encuesta de opinión ejecutiva de 2005 del Foro Económico Mundial constató que «el soborno por parte de empresas internacionales en países de la OCDE es más predominante en la contratación pública que en los servicios públicos, la fiscalidad, el poder judicial y la captura estatal»; el informe de la OCDE «Integridad en la contratación pública, buenas prácticas de la "A" a la "Z"», del año 2007, reitera esa apreciación. La Resolución del Parlamento Europeo de 6 de mayo de 2010 sobre protección de los intereses financieros de las Comunidades y la lucha contra el fraude afirma en su apartado 27 que «el sector de la contratación pública es el más expuesto a los riesgos de gestión irregular, fraude y corrupción»; similar referencia se ha hecho en la presentación del «Informe sobe la lucha contra la corrupción en Europa» de 2014 [...] (p.6).

Lo anterior, apoya el pensar de los autores en el sentido de que el soborno, o su equivalente al término coimas popularmente utilizado, resulta trazable al incumplimiento de un deber por parte de un funcionario, de ahí que la base de la actuación transparente caza con el cumplimiento de deberes definidos en los documentos de Funciones y responsabilidades, integrados a las estructuras organizacionales, bien sea de carácter público o privado.

Cuando no hay cultura de transparencia, las personas se vuelven más vulnerables y pueden caer en la venta de su dignidad, acción trazable con el soborno. Carrassale pegunta, ¿cómo distinguir entre un regalo y un soborno? (Carrassale, 2013, p.176).

Dicha vulnerabilidad puede aparecer aun en medio de la legislación y reglas de juego; en un concurso de méritos por ejemplo, la protección de la prueba escrita está sujeta a las actuaciones de varias personas con responsabilidad de estructurar, transcribir, reproducir y custodiar, siendo probable que una de las personas involucradas, tome la decisión de violar las reglas de juego como respuesta a la actuación de una tercera, situación similar a la actuación de estudiantes cuando realizan exámenes escritos con total ausencia de profesores o supervisores, o la decisión personal de alterar documentos para acceder a beneficios por parte del Estado.

Estas situaciones muestran la importancia de los valores humanos, los principios, la moral y la ética, permitiendo pensar, que más allá del soporte documental legal, las actuaciones éticas

de las personas representan el fundamento para plantear que la construcción de una cultura de transparencia en Colombia, requiere más trabajo social y de educación que de legislación, entendiendo la educación con un enfoque integrador, marcado por el respeto, valores y principios que permitan un proceso de formación con equilibrio entre el ser, el saber y el hacer.

Adicionalmente, la formación ciudadana integrada al proceso educativo también se afecta por la disyuntiva existente entre la teoría y la práctica, porque desafortunadamente, la discrepancia existente entre los elementos teóricos propios de escenarios académicos, y la realidad que sucede afuera identificando la vida cotidiana, dificulta una sólida formación ciudadana cuyo impacto pueda medirse mediante las actuaciones de sus egresados, identificados como seres humanos que saben, hacen y utilizan bien su saber, personas éticas, con sensibilidad humana y capacidad de autocontrol (Álvarez, 2018).

Como ya se ha expresado, si en Colombia existe la costumbre de hacer trampa a la ley, preparar otra ley posiblemente no es la solución, siendo necesario diseñar, proponer e implementar otros métodos con énfasis en el predominio de la educación en vez de la legislación, y del autocontrol en vez de la supervisión, con el fin de desarrollar la costumbre de actuar por convicción y no por obligación, de tal forma que desde la cotidianidad, en el campo personal, familiar, laboral y ciudadano, todos los colombianos practiquemos el juego limpio con la ciudad, con el país y con el mundo, actuaciones individuales con identidad de transparencia, evidencia de una sólida cultura de transparencia en una sociedad transformada.

Agenda necesaria para los nuevos legisladores colombianos en el siguiente cuatrienio constitucional.

El análisis de la complejidad y la percepción de positivo y negativo con relación a los términos transparencia y corrupción, permite inferir que en Colombia se requiere iniciar la construcción de una cultura de transparencia, mediante el diseño, implementación y evaluación anual de programas estratégicos, dirigidos a la recuperación de los valores y principios humanos, para lograr transformar la sociedad donde la moral y la ética, superen la emisión de legislación y normativa.

Según Mockus, la ley, la moral y la cultura regulan el comportamiento humano y definen la convivencia ciudadana, sin embargo, reconoce la distancia entre la regulación jurídica (legal), la regulación cultural (colectiva y variable según el contexto) y la regulación moral (individual), bajo la expresión: divorcio entre ley, moral y cultura, lo que permite explicar las dificultades de

convivencia entre los seres humanos; un divorcio que ha llevado a Colombia al predominio de la violencia, de la delincuencia y de la corrupción, al desprestigio de las instituciones, al debilitamiento de muchas de las tradiciones culturales y, a una crisis de la moral individual.

El ejercicio sistemático de la violencia y de la corrupción crece y se consolida precisamente porque llega a ser culturalmente aceptado en ciertos contextos, tolerando comportamientos ilegales y con frecuencia moralmente censurables (Mockus, 2001, p.3).

En el año 2018 los aspirantes a dirigir la gestión del país, desde el Congreso y Presidencia de la República, han incluido como tema de campaña, la lucha contra la corrupción en Colombia. Adicionalmente, muchos colombianos vinculados o no al sector académico, insisten en que la corrupción en Colombia se controla con ética, por lo cual aparece un nuevo interrogante, ¿cómo recuperar la ética en Colombia? Siendo necesario tener en cuenta el componente social y cultural a la hora de diseñar programas estratégicos, bien sea para el control de la corrupción o para recuperar la ética.

Yepes describe experiencias en el sector financiero y hace énfasis en que la ética, no puede ser un hecho aislado, sino un "[…] estado de reflexión permanente para diferenciar lo que está bien o mal hecho, acción que cada uno lo sabe desde su interior, donde la escala de valores determina la ética mientras es la ética quien determina las decisiones […]".

Anota, como ejemplos de reflexión: La joven que contrata los trabajos universitarios porque no tiene tiempo de hacerlos; el docente que falsifica su certificado de tiempo de servicio para pensionarse con anticipación; la poca efectividad de la justicia, que termina protegiendo a los delincuentes; el que "compra" una licencia de conducción o una libreta militar; el que altera sistemas de información para evitar el pago de una multa, el que soborna a una autoridad para que no cumpla con su deber.

Por lo tanto, la falta de integridad no depende de la suma de dinero recibida o pagada, se presenta en grandes desfalcos y en simples o pequeños comportamientos, porque los ejemplos muestran una profunda crisis en los valores (Yepes, 2017, pp.180-188). Crear una cultura implica varios años de trabajo continuado:

> […] el tiempo dependerá de la disponibilidad y activa participación, de la disciplina y perseverancia de las personas involucradas, con capacidad y voluntad para actuar como verdaderos ciudadanos y no como simples residentes, requiere garantizar su repetición año tras año, como un

> programa planeado, dirigido y direccionado, distinto a una campaña o ejercicio coyuntural, por lo cual debe estar garantizado en forma independiente de quien gobierna, gerencia o dirija [...] (Álvarez, Rodríguez y Marrugo, 2016, p.352).

En Colombia la existencia de legislación no garantiza su puesta en marcha o cumplimiento, mientras la legislación hace énfasis en los deberes, en Colombia y en el mundo se hace énfasis en los derechos.

Desde la practicidad, el derecho de petición es pedir a alguien que cumpla un deber, mientras la acción de tutela es el reclamo por un derecho fundamental violado porque alguien ha incumplido un deber, evidencia práctica que muestra el derecho como el efecto del cumplimiento de deberes. Según Searle, cuando hay derecho frente a alguien, ese alguien tiene una obligación, hace énfasis en lo mucho que se habla de derechos humanos universales, contra lo poco o nada que se habla de obligaciones humanas universales (Searle, 2013, p.18).

Para Álvarez et al (2014), en términos de equidad, probablemente se requiere la utilización de una palabra compuesta, "el derecho y el deber". Aparentemente, la existencia de los dos términos no puede desligarse uno del otro, lo que conduce al siguiente interrogante: ¿cómo puede alguien tener un derecho satisfecho, sin que él u otra persona, hayan cumplido un deber? La respuesta representa la acción, de cómo interactúan los integrantes de la sociedad, comunidad, institución u organización, donde las actuaciones de uno siempre necesitarán de las actuaciones del otro, o en su defecto, las actuaciones de uno podrían afectar las actuaciones del otro. (Álvarez et al., 2014, p.70).

Cumplimiento de deberes y ejercicios de participación ciudadana

En Colombia existe un referente de ejercicio de participación ciudadana con resultados de alto impacto, bajo el nombre Programa de cultura ciudadana y contra la violencia, el cual. fue implementado en el distrito capital de Bogotá bajo el liderazgo de Antanas Mockus Sicvickas como Alcalde Mayor de esta ciudad. La base metodológica tuvo soporte en las actuaciones de las personas en su vida cotidiana, sus resultados fueron publicados por el Banco Interamericano de Desarrollo en un documento técnico.

El impacto del programa Mockus fue reconocido en el año 2010 por Barreto, quien, en su análisis sobre el voto de opinión en Bogotá, consideró la adecuada gestión administrativa con

énfasis en la cultura ciudadana, y la llamó el giro pedagógico (Barreto, 2010, p.74). Para los autores, la integración y el trabajo colectivo representaron la base del éxito del programa de transformación social en Bogotá, la conexión del liderazgo ejercido y direccionado desde la Alcaldía Mayor, articulado con el compromiso, voluntad y activa participación de la gente, común y corriente, desde su actuar en la calle y en cualquier lugar, en representación de la sociedad civil.

García (2018), en su columna de Opinión del Diario El Espectador, el 7 de abril de 2018, bajo el título Las foto-cultas, escribió:

> He criticado varias veces en esta columna las campañas de cultura ciudadana que se hacen en Colombia. Casi ninguna sale bien y eso se debe, en parte, a que son hechas por agencias de publicidad que saben vender jabones y papas fritas, pero no cultura ciudadana; y, también, a que aquí los gobernantes quieren resolver los problemas del mal comportamiento ciudadano como resuelven (sin resolver) los problemas criminales, imponiendo penas, y por esa vía fracasan. Pero acaba de salir en Medellín una campaña distinta, bien concebida y bien hecha. En lugar de concentrarse en los incumplidores, regañándolos o poniéndolos en ridículo (como la campaña de los conos en Bogotá), exalta a los que cumplen. "En Medellín —dice un afiche de esta campaña—, ocho de cada diez personas prefieren dialogar para resolver un conflicto, como vos". Y otro dice esto: "nueve de cada diez personas aceptan el llamado de atención cuando cruzan la calle por donde no se debe, como vos". A los ciudadanos que cumplen las normas, la campaña les entrega unos pequeños diplomas con su nombre, que premian su comportamiento y que se denominan "foto-cultas". 2.000 serán repartidos en los próximos meses. También han dispuesto, por toda la ciudad, unos lugares de venta de dulces que se llaman "tiendas de la confianza", pero que no tienen tendero: la gente deposita el dinero, toma su golosina y se va.
>
> Los seres humanos somos mimos y nos comportamos como vemos que se comporta el grupo. A casi nadie le gusta ser raro, extravagante o desviado. Por eso, cuando los medios de comunicación y los gobiernos solo hablan de los delincuentes y de los violadores de normas, se crea en quien acata las reglas una sensación de abatimiento que puede terminar minando su obediencia. Esto tiene una explicación: los incumplidores son una minoría, pero hacen mucho daño, y mientras más visibles son, más daño hacen. Marcelo Bergman, un colega argentino, ha mostrado cómo el efecto nocivo de un incumplidor adicional en el grupo es mucho más grande que el efecto benéfico de un cumplidor adicional. Cuando la gente ve que algunos no acatan las reglas, así sea un porcentaje pequeño, se desanima y deja de obedecer. Por eso, las campañas más exitosas son las que construyen confianza. Está demostrado, por ejemplo, que para lograr un mayor recaudo de impuestos lo que hay que hacer es poner el

> acento en la cantidad de gente que está pagando, no en la cantidad que está evadiendo. Mientras la publicidad punitiva crea rabia, la publicidad constructiva crea confianza y la confianza es como el cemento de la sociedad [...] (García, 2018).

Para los autores, el ejercicio implementado en Medellín es una muestra de voluntad gubernamental hacia la motivación y estímulo de los seres humanos para desarrollar la costumbre de cumplir deberes como una identidad de cultura ciudadana, mientras las tiendas de la confianza, representan una estrategia práctica sobre el cómo, construir confianza.

En septiembre de 2014, desde el escenario académico e investigativo, se pone en marcha el proyecto, Buscando ciudadanos dispuestos a firmar un pacto por la transparencia, estructurado como un ejercicio de aproximación a la participación ciudadana, que finalizó en diciembre de 2016.

En contraste, en noviembre de 2014 fue realizado en España un ejercicio similar, el Patronato de la Fundación por la Justicia decidió apoyar el programa de la sociedad contra la corrupción, una respuesta a lo observado todos los días por sus calles y ventanas; los líderes del programa invitaron a participar a todas aquellas personas individuales, o en representación de determinadas organizaciones, que pudieran asumir el mensaje y quisieran participar sin ninguna intención partidista ni electoral, ubicadas o residentes en cualquier parte de España u otro país, reportaron la unión de ciudades como Valencia, Murcia, Pamplona, Barcelona, Madrid y San Francisco (EEUU).

Trazable a un pacto de lucha contra la corrupción, le agregaron "por la regeneración cívica", para indicar que la iniciativa no sólo estaba dirigida a quienes están llamados al servicio público y gestión de los intereses colectivos de todos los ciudadanos, sino también un compromiso personal y cívico de todos aquellos que creen deben seguir trabajando individual y colectivamente en la mejora, transparencia y decencia en el ámbito de lo particular y colectivo, para lo cual pidieron aportar propuestas concretas, útiles, eficaces y posibles frente a la corrupción según el campo de su conocimiento y experiencia, logrando construir el documento, Pacto contra la corrupción y por la regeneración cívica que la sociedad civil presenta a sus conciudadanos y a los representantes políticos (Tomás, 2016, pp.117-118).

Metodología Propuesta

El proyecto, **Buscando ciudadanos dispuestos a firmar un pacto por la transparencia**, surge como una respuesta académica e investigativa ante el planteamiento de un problema:

si las personas no cumplen la legislación, normas, acuerdos y reglas, **¿cómo lograr que las personas cumplan sus deberes desde lo personal, familiar, laboral y ciudadano?**

Ante la necesidad de soluciones se pretendió dar respuesta a la pregunta de tal forma que se cambie la cultura del individualismo basado en el derecho, por la cultura del individualismo basado en el deber, una estrategia para garantizar el derecho en la colectividad.

Bajo la hipótesis de que una sociedad se transforma cuando se transforman los individuos que la integran, la invitación a firmar un pacto por la transparencia, firmado con uno mismo y no con otro, sin pago económico, sin pago en especies, sin contrato, sin póliza de cumplimiento y sin sanción, estuvo dirigida de manera virtual a todos los colombianos desde el sitio web institucional de la Universidad de Cartagena en el periodo septiembre de 2014 hasta diciembre de 2016, desde el cual se accedía a descargar el resumen del proyecto, las cláusulas del pacto y un formato para su firma virtual.

1. Yo me comprometo a cumplir mis deberes, sin mirar si mi vecino, compañero o amigo cumple o no cumple con sus deberes.

2. Yo me comprometo a respetar la legislación, normas y reglas, sin mirar si mi vecino, compañero o amigo también lo hace.

3. Yo me comprometo a ser coherente con lo que pienso, digo y hago, sin mirar si mi vecino, compañero o amigo aunque piensa, dice una cosa y hace otra.

4. Yo me comprometo a controlar y a censurar si fuera necesario, mis propias actuaciones, sin tratar de controlar y mucho menos censurar las actuaciones de mi vecino, compañero o amigo.

5. Yo me comprometo a anotar la fecha de la firma de mi pacto, a revisar mensualmente mi grado de cumplimiento y a realizar una evaluación trimestral durante un año de trabajo, con el fin de definir mis ganancias, las ganancias del medio que me rodea y el impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad cartagenera.

6. Yo me comprometo a enviar los resultados de mis evaluaciones trimestrales, como ser activo y voluntario en ese deseo de todos por lograr construir una mejor sociedad, expresando el impacto al cumplir ese pacto por la transparencia en mi vida personal, familiar, laboral y en mi barrio, enviando mis apreciaciones al correo electrónico --@unicartagena.edu.co

Desde el escenario académico e investigativo, 1.134 personas decidieron firmar con ellos mismos el pacto por la transparencia, de los cuales, 1.102 lo hicieron en formato físico y 32 lo hicieron de forma virtual.

La mayor parte de los participantes, al explicarles la metodología del proyecto y del pacto por la transparencia, expresaron la importancia de estas iniciativas y la necesidad de involucrarse en trabajos similares, muy a pesar, ninguna persona de las firmantes del pacto, respondió voluntariamente a la evaluación individual contemplada en los numerales 5 y 6; al realizar la consulta vía electrónica, sólo seis contestaron.

El análisis de los resultados del ejercicio, en contraste con los resultados esperados a largo plazo, a saber, crear una cultura de transparencia en Colombia, sugiere el liderazgo de un proceso a nivel nacional, definido en una política para integrar a las sociedades civil y gubernamental, direccionada hacia las organizaciones privadas y públicas con el fin de tomar la decisión de liderar dentro de sus organizaciones la adopción del pacto por la transparencia por parte de sus funcionarios, línea estratégica dentro de sus programas para bienestar organizacional y fortalecimiento de un adecuado clima laboral.

Del ejercicio académico al programa de integración y participación ciudadana en busca de transformación.

El proyecto, **Buscando ciudadanos dispuestos a firmar un pacto por la transparencia**, planeado y ejecutado en el escenario académico e integrado al proceso de investigación, no es suficiente para crear una cultura de transparencia en Colombia. Sin embargo, sí representa un ejercicio real o prueba piloto en busca de voluntad política, participación e integración de todos los colombianos, con el fin de que cada uno se comprometa consigo mismo a cumplir el pacto por la transparencia.

Todas las organizaciones privadas y públicas de orden nacional, departamental y municipal, pueden tomar el liderazgo y asumir la decisión inicial de adoptar el pacto por la transparencia dentro de sus instituciones, generar una masiva promoción mediante distintos medios, prensa, radio, televisión, sitios web; definir una frecuencia de encuentros organizacionales para hacer seguimiento y evaluar el grado de maduración del pacto, con evidencia en los logros individuales de los funcionarios firmantes, medidos y visibles a través de cambios actitudinales en el plano familiar, profesional, laboral y ciudadano, de tal manera que la última fase, después de varios años de trabajo

continuado, pueda ser la percepción por parte de todos los colombianos, sobre el cambio en las costumbres, con énfasis en el cumplimiento de la legislación, las normas, las reglas, los acuerdos, con impacto final visible y perceptible en la mejora de la calidad de vida de todos, con identidad en el logro de derechos como efecto del cumplimiento de deberes, evidencia de una sociedad transformada.

La adopción a nivel nacional del pacto por la transparencia, es una oportunidad para pasar de la reflexión a la acción y de la teoría a la práctica Más allá de la retórica, representa un programa para dar respuesta al interrogante ¿cómo hacerlo?, bajo la exclusión de la sanción.

Es un ejercicio con seres humanos reales que actúan en la vida cotidiana, une a las sociedades civil y gubernamental con un sólo propósito, y sin ningún tipo de contrato, pago, póliza de cumplimiento, multa o sanción, porque promociona y motiva a las personas para que, de una manera libre, tomen la decisión de aportar y participar en la construcción de una cultura de transparencia en Colombia, comenzando a confiar en el otro, cumpliendo sus deberes sin tener en cuenta la actuación del otro u observación si el otro cumple o no dada la probabilidad de que el otro también firme el pacto, lo que en términos de confianza permita pensar que el uno y el otro van a cumplir, donde el cumplimiento individual tribute en el beneficio colectivo, cambiando la cultura del individualismo basada en el derecho, por la cultura del individualismo basada en el deber, con el fin de asegurar a la sociedad, el logro colectivo de sus derechos.

Resultados Esperados

La existencia de una cultura de transparencia en Colombia, equiparable al control de la corrupción, con visibilidad del predominio del bienestar colectivo sobre el individual. Dado que la creación de una cultura requiere de varios años de trabajo continuado, año tras año debe ser evaluado la puesta en marcha de adopción del pacto por la transparencia, con el fin de mostrar, desde las organizaciones privadas y públicas, los avances en el proceso de creación de la costumbre de cumplir deberes, bajo el autocontrol y no bajo la supervisión, cuyo impacto final esperado, en términos de ciudadanía, muestre la tendencia de los indicadores estatales mostrados en la tabla 1, con ascenso o descenso esperado con injerencia hacia lo positivo, evidencia de una sociedad que logró su transformación social.

Tabla No. 1. Tendencia esperada de indicadores estatales al construir una cultura de transparencia en Colombia

Una de las causas	Efectos esperados
Mayor número de padres y de hijos que cumplen sus deberes	✓ Menor número de familias destruidas ✓ Menor número de niños en la calle ✓ Menor número de pandillas ✓ Menor índice de violencia intrafamiliar ✓ Mayor número de niños con alto rendimiento académico
Mayor número de maestros y de estudiantes que cumplen sus deberes	✓ Menor índice de deserción estudiantil ✓ Menos trampas en los exámenes ✓ Menos tareas de solo copia y pega ✓ Menos estudiantes que sufren de *bullying* ✓ Menos estudiantes que sufren de matoneo ✓ Menor índice de suicidio en adolescentes ✓ Mayores puntajes en las pruebas de conocimiento ✓ Más niños y adolescentes con sentido de pertenencia por su institución educativa
Mayor número de funcionarios públicos y civiles que cumplen sus deberes	✓ Menos derechos de petición ✓ Menos acciones de tutela ✓ Menos muertes violentas ✓ Menos delincuentes ✓ Menos accidentes de tránsito ✓ Menos demandas contra del Estado ✓ Menos demandas por acoso laboral ✓ Menos salidas a la calle reclamando derechos ✓ Menos multas ✓ Menos sanciones ✓ Menos gente en la cárceles

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones.

El proyecto Buscando ciudadanos dispuestos a firmar un pacto por la transparencia, desarrollado como ejercicio asociado al proceso de investigación, permite su conversión, adaptación y adopción para ser implementado en todo el territorio colombiano, con el fin de realizar un trabajo colectivo y participativo para comenzar a construir una cultura de transparencia en Colombia; desde lo particular a lo general, tiene soporte metodológico en la motivación hacia el compromiso individual, con énfasis en el cumplimiento de deberes definidos en la legislación, normas, reglas y acuerdos, según diversos contextos y roles que desempeña el ser humano, desde lo personal, familiar, laboral y ciudadano, asumiendo la trasparencia como la coherencia entre lo que se piensa, se dice y se hace, de tal manera que exista una relación directa entre el discurso de las personas y su práctica cotidiana.

La existencia de una cultura de transparencia resulta equiparable con el control de la corrupción, desafortunadamente, la corrupción es un problema complejo de afectación nacional; comportándose como efecto y como causa genera un círculo vicioso en cuyo centro suele estar la falta de confianza, destacando la importancia de actitudes y respuestas de las personas, dado que la acción de uno representa la respuesta a la acción del otro.

La legislación no es suficiente para recuperar los valores humanos, los principios y la ética, con incorporación en la vida cotidiana e identidad ciudadana, se requiere más educación y trabajo social porque también se ha desarrollado la costumbre de hacer trampa, materializando la expresión, hecha la ley, hecha la trampa, (citada por Vergara).

De ahí que el Pacto por la transparencia, firmado con uno mismo, no incluye la existencia de contratos adicionales, pagos, póliza de cumplimiento, multas o sanciones, se fundamenta en promover y motivar a las personas para que libremente tomen la decisión de aportar y participar en la construcción de una cultura de transparencia en Colombia, lo que también requiere comenzar a confiar en el otro, cambiando la cultura del individualismo basada en el derecho, por la cultura del individualismo basada en el deber, lo que además de asegurar la satisfacción colectiva de los derechos, debe reflejar el aumento en la calidad de vida de la comunidad y sociedad a la cual se pertenece como impacto final.

En el año 2018 se eligieron en Colombia, mediante voto popular, los miembros del Congreso y el Presidente de la República para un periodo de cuatro años, y se observa que la transparencia y el control de la corrupción es un tema general incluido en las campañas políticas, en mayor o menor grado ha sido tenido en cuenta por todos los aspirantes.

Sin embargo, hace falta definir cómo lograrlo, en virtud a que la amplia legislación existente no ha sido suficiente para cumplir su fin, evidencia de las noticias con descripción de diversos casos de corrupción y los valores del país en IPC de acuerdo con las mediciones realizadas por TI. Es necesaria la articulación de sociedades civil y gubernamental, de organizaciones privadas y públicas, para liderar, desde una política nacional, la adopción del Pacto por la transparencia firmado con uno mismo, un ejercicio de participación ciudadana que busca facilitar y permitir a las leyes, dejar de ser un papel para pasar a cumplir su papel, además de transformar las reflexiones generadas en los escenarios académicos, en acciones reales producto de la traducción de propuestas en programas implementados de

manera continuada, cuyos resultados medidos año tras año, muestren su impacto a través de la tendencia en soluciones, frente a las diferentes problemáticas del país.

Referencias Bibliográficas

Álvarez, L. (2018). Formación ciudadana una disyuntiva entre la teoría y la práctica. Experiencia Universidad de Cartagena. V Simposio Internacional educación, apropiación, gestión y uso de conocimiento, Cali, Colombia, 24 – 27 de abril, memorias en prensa.

Álvarez, L., Rodríguez, M. y Marrugo, A. (2016). Participación ciudadana y confianza para construir una cultura de transparencia en Colombia. II Conferencia Internacional Anual de la Asociación Colombiana de Estudios del Caribe (ACOLEC). Barranquilla, Colombia, 15 al 17 de junio.

Álvarez, L. (2015): Estudiantes de la Universidad de Cartagena utilizan las calles como escenario de aprendizaje. En Colección pedagogía iberoamericana, Educación para la paz, la comprensión y el desarrollo de competencias, primera edición, Colombia: Editorial Redipe, capítulo 12, Tomo XXI.

Álvarez, L., Marrugo, A., Barrera, E., Serrato, K., Rodríguez, M y Jiménez, A. (2014). La participación ciudadana como ejercicio de aproximación a la construcción de cultura ciudadana en el marco del derecho y el deber. Anal Pol, (81), pp 64-79.

Barreto, A. (2010). El voto de opinión en Bogotá: una mirada crítica. Anal. Pol, (69), pp 66-78.

Carassale, S. (2013). Corrupción. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, (4), pp. 172-178.

De la fuente, M y De la calle, M. (2017). Reflexión acerca de la transparencia como instrumento de mejora de la gestión pública. Revista Española de Control Externo, XIX (56), pp. 43-75.

Hodgson, G y Jiang, Shuxi (2008). La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista. Revista de Economía Institucional, 10 (18), pp 55-80.

Gómez, D. (2014). Corrupción y colusión: asuntos del sector empresarial en Colombia. Revista Prolegómenos - Derechos y Valores, XVII (33), pp. 43 – 56.

Gómez, N. (2008). La vida cotidiana y el juego en la formación ciudadana de los niños. Revista Universitas Humanística, (66), pp. 179 -198.

Lizcano, J. (2012). Transparencia. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, (3), pp. 160 – 166.

García, M. (2018). Las foto-cultas. El Espectador. Recuperado de https://www.elespectador.com/opinion/las-foto-cultas-columna-748567

García, M. (2009). Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas. Siglo del Hombre Editores S.A. Edición 1.

Martínez, J. (2017). Medidas de transparencia como Antídoto contra la corrupción en la contratación pública. Revista Jurídica de Castilla y León, (41), pp. 1-46.

Mockus, A. (2001). Cultura ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997. Estudio Técnico. Washington, D.C. No. SOC-120 (Catalogación (Cataloguing-in-Publication) proporcionada por el Banco Interamericano de Desarrollo. División de Desarrollo Social. Publicaciones).

Revista Semana (2017). ¿Quién podrá salvar la política? artículo consultado el día 30 de marzo de 2017. http://www.semana.com/nacion/articulo/estudio-de-universidad-de-los-andes-sobre-colombianos-que-no-creen-en-politicos/518907

Searle, J. (2013). Derechos humanos. Revista de Derecho político, (86), pp 13-46

Tomás, J. (2016). La sociedad civil contra la corrupción. Revista Vasca de Administración Pública, 2 (104), pp. 115 – 162.

Vergara, J. (2011). Apreciación frente al estatuto anticorrupción, Ley 1474 de 2011. Revista Advocatus, (17), pp. 83-91.

Yepes, R. (2017). Por otro camino. De regreso a lo humano. Bogotá, Colombia: Penguin Random House Group Editorial S.A.S.

Lo que el viento trae. La votación de los Estratos 1 y 2 en Bogotá en la elección presidencial de 2018

Lo que el viento trae. La votación de los Estratos 1 y 2 en Bogotá en la elección presidencial de 2018

Héctor Renán Soto [66]
Fernando Giraldo García[67]
Manuel Alejandro Torres[68]

Resumen

En las pasadas elecciones presidenciales en la ciudad de Bogotá, el candidato de la izquierda colombiana Gustavo Petro logró aglutinar, de manera masiva y gradual, el voto de las personas de los estratos 1 y 2. Esta manifestación a su candidatura fue un reconocimiento a la segregación social y económica que está presente en Bogotá, pero que se ha procurado matizar y menospreciar. Sin embargo, esa tensión quedó evidenciada en esta elección y se advierte la necesidad de repensar las acciones públicas y privadas que den una respuesta clara y decidida para reducir las brechas de desigualdad que hay en el país y que, hoy, ya encontraron una expresión política y electoral para manifestar su inconformidad con la forma de gobernar de los liderazgos del establecimiento político colombiano.

Palabras clave

Elección presidencial 2018, pobreza y política, segregación social, izquierda.

[66] Docente investigador de la Universidad La Gran Colombia, hector.soto@ugc.edu.co

[67] Docente investigador de la Universidad del Norte, fernandogiraldo@uninote.edu.co

[68] Docente investigador de la Universidad La Gran Colombia, manuel.torres@ugc.edu.co

Introducción

El presente trabajo se inscribe en los estudios que los autores vienen realizando sobre el patrón de votación de los pobres y el impacto que tienen en la configuración del poder político en Colombia. El debate sobre la pobreza y las personas en condición de pobreza se ha abordado desde la perspectiva de unos sujetos carentes de derechos sociales y económicos, con problemas de ingreso y limitadas capacidades en formación de capital humano.

Sin embargo, es importante repensar el papel político de las personas pobres, pasando de una visión de sujeto de derechos y beneficiario de políticas sociales a un sujeto dotado de capacidades para construir o deconstruir poder político. En otras palabras, las personas pobres no son únicamente el sujeto de intervención de la acción pública de los gobernantes, sino que también son una base significativa para elegir mandatarios y proyectar intencionalidades políticas.

Por eso, el objetivo de esta investigación es identificar el patrón de votación de las personas pobres de Bogotá en la elección presidencial de Colombia de 2018, y de esta manera contribuir al propósito de proponer recomendaciones este Congreso de Colombia sobre las decisiones de política pública y reformas políticas e institucionales que son requeridas para ayudar a desmontar la segregación social que actualmente se manifiesta en la ciudad capital.

Caracterizando la democracia

La democracia es políticamente conveniente, pero ante todo necesaria en el contexto actual, ya que se puede entender como una forma de ampliar la libertad (Vilas, 2005), de resolver los conflictos (Esteves, 2004) y de generar bienestar para las mayorías (Lavrard-Meyer, 2007). Y es precisamente por eso que la democracia resulta bastante oportuna y conveniente para casi todos, factor que queda muy bien demostrado en “la existencia de una interpretación churchilliana de la democracia, pues aun aceptando que ésta tiene sus dificultades, la valoran como el mejor sistema de gobierno” (Sample y Zovatto, 2005, p. 14).

De modo que, en el balance, la democracia tiene más bondades que perjuicios, y se manifiestan muchos enfoques y conceptualizaciones que la hacen muy amplia; hay “muchas democracias” y pareciera que todas son generosas.

Sin embargo, con el ánimo de acotar esta diversidad conceptual, para el presente escrito la democracia se entenderá como un sistema político que, de forma regular y constitucional, proporciona oportunidades para cambiar a los gobernantes.

Es un mecanismo para resolver el problema de la elaboración de decisiones sociales entre grupos de intereses contrapuestos, que permite que la mayor parte posible de la población influya en estas decisiones a través de la posibilidad de elegir entre candidatos alternativos para el desempeño de un cargo político (Lipset, 2001, p. 115).

Por eso, la democracia se abordará desde el enfoque churchilliano y schumpeterano, como la mejor forma de disputarse el poder. A partir de lo anterior, la democracia se entenderá desde su enfoque representativo, ya que "es mínima en el sentido de que se aspira meramente a la participación electoral" (Urdánoz, 2013, p.35).

Sin embargo, la democracia que se soporta en las elecciones y la participación electoral hace de estas la base de su legitimidad, y con ello, surgen más presiones para que las personas asistan de manera masiva a las elecciones, ya que:

> [...] la misma viabilidad de la democracia mínima y su consolidación están en cuestión. Ello porque los déficit de participación pueden traducirse a mediano plazo en crisis de legitimidad; sabemos que ésta se ha jugado en nuestros países más en términos distributivos que institucionales (Tanaka, 1995, p.42).

El desempeño de la democracia electoral en el mejoramiento del bienestar de los ciudadanos

América Latina, y particularmente Colombia, se han caracterizado por sus altos niveles de desigualdad en los ingresos y, aparejado a ello, unos niveles de pobreza que son reprochados por la mayoría de la ciudadanía.

A pesar de esta desalentadora realidad que comparte la mayoría del continente "[...] las democracias han sido lentas y constantes, no espectaculares, en el ataque a la pobreza" (Varshney, 2000, p. 718, traducido), de modo que la tercera oleada de democratización generó una mayor igualdad de las ciudadanías en términos de derechos y libertades, pero no logró hacer lo mismo en términos de igualdad de bienestar social y económico, por eso "[...] la pobreza es la evidencia concreta de la negación de ese principio: la igualdad" (Durand, 2006, p.14).

Por eso es oportuno retomar la pregunta de Heredia y Cruz "¿por qué aspirar a la democracia cuando los niveles de bienestar se reducen brutalmente?" (2003, p.128). De hecho "[...] la idea de

que el bienestar material influye en la participación de los ciudadanos en la política y en la forma en que se hace, tiene una larga y rica tradición en las ciencias sociales" (Anderson y Beramendi, 2012, p.715, traducido); esta tesis también es compartida por Cordova y Seligson (2009, p. 676).

Lo cierto es que la pobreza y las desigualdades superan la existencia misma de los regímenes políticos e históricamente ha estado presente en todas las épocas y sociedades; de modo que la pobreza responde a fallos institucionales que ninguna sociedad ha podido superar totalmente, cuando se ve la economía como un sistema planetario e histórico.

No obstante, el modo en que la desigualdad se vive y las actitudes colectivas ante ella dependen, en gran medida, de la calidad del sistema político. Las democracias administran mejor éstas desigualdades que los regímenes autoritarios. Un régimen democrático cuenta con recursos y procedimientos institucionales para moderarlas o eliminarlas, y admite la libertad de organización orientada a tales efectos (Vilas, 2005, p.235).

Y para el caso colombiano no se puede negar que la pobreza y la segregación social son elementos que moldean nuestra democracia política y electoral, ya que las candidaturas más fuertes en estas elecciones se alinearon alrededor del clivaje izquierda-derecha con unas propuestas de gobierno que evidenciaron una sociedad colombiana separada por el ingreso y las condiciones sociales.

La segregación social como expresión electoral y advertencia al desempeño de los liderazgos políticos en Colombia

En las pasadas elecciones presidenciales del 27 de mayo, las diferentes expresiones de la derecha y la izquierda colombiana se dieron cita para disputarse la presidencia de un país donde la paz le cedió el lugar a la economía y a la corrupción como temas centrales de campaña y en donde el abstencionismo electoral en ciudades como Bogotá, aunque se redujo al 35%, sigue siendo desafiante teniendo en cuenta que aumentar la asistencia de los colombianos a las urnas no ha sido tarea fácil de lograr y mantener.

En Bogotá los debates y las manifestaciones en la plaza pública advirtieron el ascenso de dos grandes electores: los jóvenes y los pobres. En el caso de los primeros con un llamado a votar por Fajardo y por Petro en segundo lugar; y en el caso de los pobres con una invitación a convertirse en el bastión electoral de la izquierda colombiana en la capital del país. Por este motivo resulta interesante preguntarse ¿por quién votaron los pobres

de Bogotá en la elección presidencial de 2018?.

Es oportuno reconocer que las condiciones políticas para la izquierda democrática en Colombia cambiaron después del acuerdo de paz, el posconflicto y la desmovilización de los guerrilleros de las FARC-EP; se amplió el espectro ideológico de la izquierda y se hizo posible que candidatos como Gustavo Petro se vieran menos radicales para el electorado colombiano en la capital del país.

Prueba de ello es que desde la Constitución de 1991 esta es la primera vez que un candidato de izquierda llega a disputarse la presidencia en la segunda vuelta, y manifiesta el ascenso de la izquierda en uno de los países más conservadores de América Latina.

Análisis de los resultados electorales de la elección presidencial de 2018

Comportamiento electoral de los estratos 1 y 2 de Bogotá en la primera vuelta presidencial

A pesar de los logros económicos del país, el voto de los pobres no se puede subestimar, ya que 38 de cada 100 electores en Bogotá pertenecen a los estratos 1 y 2, en una ciudad con un poco más de 3.7 millones de votos expresados en las urnas en primera vuelta y un poco menos de 3.6 millones de votos en segunda vuelta, de un potencial electoral de 5.7 millones de electores y una población que supera los 8 millones de habitantes.

De los candidatos que pasaron a la segunda vuelta, en el caso de Petro el 54% de sus votos está en el estrato 1 y 2 y, en el caso de Duque, el 32% de sus votos también está en esos estratos; así que es claro que el mensaje de Petro movilizó a su favor el voto de los pobres en la capital y se convirtió en su principal candidato para la segunda vuelta.

Tabla 1. Votos por candidato según estratos en la primera vuelta de la elección presidencial de 2018 en Bogotá

Candidato*	Estrato socioeconómico						Total
	1	2	3	4	5	6	
Gustavo Petro	89.981	492.248	419.150	50.773	13.621	4.287	1.070.060
Promotores voto en blanco	301	1.630	1.532	179	60	16	3.718
Ivan Duque	38.617	268.461	421.738	115.000	76.483	44.590	964.889
Humberto de la Calle	2.524	21.443	42.622	14.630	6.903	3.508	91.630
Jorge Antonio Trujillo	684	4.108	5.015	481	161	29	10.478
Sergio Fajardo	29.493	324.047	600.087	153.361	69.600	27.535	1.204.123
Viviane Morales	458	2.238	2.327	243	64	30	5.360
German Vargas Lleras	4.320	38.334	79.897	25.405	14.375	7.415	169.746
*Para este cálculo se excluyeron los puestos de votación sin estrato social, las carceles y Corferias							

Fuente: Elaboración propia según datos de la Registraduria Nacional del Estado Civil

De hecho, con los resultados de la primera vuelta, se puede confirmar que Petro se consolidó como el candidato de los pobres concentrando el 44% de los votos de los estratos 1 y 2; Fajardo se posicionó como el candidato de la clase media con el 39% de los votos de los estratos 3 y 4 y; Duque se consolidó como el candidato de los más adinerados con el 45% de los votos de los estratos 5 y 6.

Por otro lado, si nos enfocamos en el comportamiento electoral de los estratos 1 y 2 para la primera vuelta, 33 de cada 100 electores pobres, para la segunda vuelta, se quedaron sin candidato, situándolos en la encrucijada de votar por un candidato que buscó en los pobres el soporte de la izquierda colombiana o votar por un candidato que es parte del establecimiento político, pero que no se refirió a ellos de manera contundente y favorable en su propuesta de plan de gobierno.

Comportamiento electoral de los de los estratos 1 y 2 de Bogotá vuelta presidencial

Para la segunda vuelta Petro se consolidó como el candidato en la capital colombiana ya que pasó de casi 1.1 millones de votos a un poco menos de 1.9 millones de votos evidenciando un aumento del 72% de su caudal electoral.

En el caso de Duque el 29% de sus votos en la segunda vuelta estuvieron en el estrato 1 y 2; y, en el caso de Petro, el 46% de sus votos también se encontró en estos estratos; teniendo como resultado la consolidación de Petro como el candidato de los pobres en la capital.

Tabla 2. Votos por candidato según estratos en la segunda vuelta de la elección presidencial de 2018 en Bogotá

Candidato*	Estrato socioeconómico						Total
	1	2	3	4	5	6	
Gustavo Petro	116.965	734.043	794.768	132.630	43.751	14.719	1.836.876
Ivan Duque	47.557	366.673	643.594	180.259	113.189	61.492	1.412.764
*Para este cálculo se excluyeron los puestos de votación sin estrato social, las carceles y Corferias							

Fuente: Elaboración propia según datos de la Registraduria Nacional del Estado Civil

Para la segunda vuelta, los votos de Duque en los estratos 1 y 2 tuvieron un aumento de 107,152 nuevos votos, lo cual significó un aumento del 34.9% de su votación en este grupo de la población. Por otro lado, en el caso de Petro, sus votos en estos dos estratos tuvieron un aumento de 268,779 nuevos votos, representando un aumento porcentual del 46.2% a su candidatura.

De modo que ambos candidatos aumentaron su caudal electoral en los estratos bajos, pero Petro fue el que logró consolidar la mayoría de las simpatías de los electores pobres de Bogotá. Petro siguió consolidándose entre la primera y la segunda vuelta.

Sobre esta base, se adelantaron tres investigaciones relativas a la RSO que sirven para ilustrar algunas recomendaciones de Políticas Públicas Estas, se encuentran contenidas en los siguientes apartados.

El comportamiento espacial del voto de los estratos 1 y 2 en la Capital

Es importante mencionar que el voto de los pobres no tiene un comportamiento generalizado en toda la Capital; por eso si se organizan las 20 localidades de Bogotá en 4 zonas: Norte (Usaquén y Chapinero), Centro (La Candelaria, Santa Fe, Teusaquillo y Mártires), Occidente (Fontibón, Engativá, Suba, Kennedy, Barrios Unidos y Puente Aranda) y Sur (San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Antonio Nariño, Rafael Uribe Uribe, Sumapaz, Ciudad Bolívar y Bosa), se pueden identificar patrones de votación contrastantes.

Para la primera vuelta presidencial, en el centro, occidente y sur de Bogotá el candidato más votado por los pobres fue Petro, pero en el norte ganó Fajardo. De hecho, en el centro y sur de la ciudad Petro concentró casi la mitad de los votos de los pobres, pero en el norte y occidente de la ciudad su votación entre las personas pobres cayó al 33% en ambas zonas.

En el caso de Duque la votación entre las personas pobres fue de aproximadamente el 20% en las zonas centro y sur de la ciudad, pero en el norte y occidente subió al 27% y 26% respectivamente, así que la candidatura de Duque para los pobres de la Capital se viabiliza un poco más ahí donde la segregación social está más matizada por la presencia de la clase media de Bogotá y en donde el despliegue de las capacidades estatales para garantizar la implementación de las políticas públicas es más efectiva.

Para la segunda vuelta presidencial, Petro fue el candidato más votado en todas las zonas de la ciudad, consolidando su apoyo principalmente en el centro y sur de la ciudad; lugar en el que obtuvo más del 70% de los votos de los electores de más bajos recursos entre los estratos 1 y 2. En el norte y occidente de la ciudad su apoyo se duplicó pasando del 33% al 60% de los votos de los electores en mayor condición de pobreza.

En otra instancia, en el caso de Iván Duque, en todas las zonas de la ciudad presentó un aumento entre el 10% y el 13% de los votos de los electores pobres; éste comportamiento entre los dos candidatos presidenciales se debió a la adhesión de muchos electores simpatizantes de Fajardo que se sumaron a Petro para la segunda vuelta.

De hecho, en los estratos 1 y 2 la mayoría de los votos de Fajardo se transfirieron de manera muy significativa a Petro; en cambio, en los estratos 3 y 4 los votos de Fajardo se transfirieron de manera más equilibrada para ambos candidatos (Petro y Duque); factor que, en cuanto el número de candidatos presidenciales se redujo a dos, se vio reflejado a través de la votación de los pobres de la capital alineados de en su mayoría hacia Petro.

El comportamiento del voto en blanco y el voto nulo

El tema del voto en los estratos de menores recursos no solo debe ser de interés para los candidatos y partidos políticos; también debe abrir el espacio para una reflexión en el interior de la Registraduría, pues la muestra de este análisis enfocado en Bogotá evidencia que la tendencia del voto en blanco aumenta en la medida en que aumenta el estrato y quienes más anulan el voto son las personas pobres; así que es oportuno

preguntarse hacia dónde y de qué manera se están orientando los esfuerzos de pedagogía electoral y de educación democrática permanente.

Tabla 3. Votos en blanco, votos nulos y votos no marcados en la primera vuelta de la elección presidencial de 2018 en Bogotá

Estratos	Votos en blanco	Votos nulos	Votos no marcados	Sumatoria*
1	3.200	3.271	255	6.726
2	20.810	13.774	920	35.504
3	24.670	9.198	599	34.467
4	3.627	663	54	4.344
5	1.392	178	11	1.581
6	469	78	11	558
*Para este cálculo se excluyeron los puestos de votación sin estrato social, las carceles y Corferias				

Fuente: Elaboración propia según datos de la Registraduria Nacional del Estado Civil

Por estas razones, los resultados que hoy vemos en Bogotá entre los electores pobres nos pone a cuestionar la vieja relación entre pobreza y clientelismo, como una desdichada relación donde los pobres venden su voto por mero desinterés hacia la democracia del país.

Tabla 4. Votos en blanco, votos nulos y votos no marcados en la segunda vuelta de la elección presidencial de 2018 en Bogotá

Estratos	Votos en blanco	Votos nulos	Votos no marcados	Sumatoria*
1	4.655	2.878	144	7.677
2	45.032	16.641	609	62.282
3	93.060	15.889	546	109.495
4	30.118	1.499	73	31.690
5	15.867	386	19	16.272
6	6.912	143	6	7.061
*Para este cálculo se excluyeron los puestos de votación sin estrato social, las carceles y Corferias				

Fuente: Elaboración propia según datos de la Registraduria Nacional del Estado Civil

Esto debe invitarnos a reflexionar sobre la capacidad erróneamente subestimada que tienen los pobres para moldear el poder en Colombia y repensarse como grandes electores de futuras disputas políticas; particularmente, allí en donde un ejercicio de puro comportamiento electoral en la capital alcanza

entre el 65 y el 63 por ciento para la primera y segunda vuelta, respectivamente; es decir, entre 17 y 19,5 por ciento por encima de la media nacional (que se registró en 53% para la primera y segunda vuelta).

Valoraciones y recomendaciones para el Congreso

Dado que las elecciones cumplen unas funciones de representación, participación, legitimidad, transparencia y rendimiento; si la opinión expresada por medio del voto en estas elecciones se mantiene en el proceso electoral, configurándose en una nueva tendencia política, entonces las políticas y acciones dirigidas a garantizar su efectividad y legitimidad deben orientarse a evitar una ruptura y desagregación política como consecuencia de la discriminación social. Esto no es la sola responsabilidad de un candidato, o de dirigentes, es ante todo un asunto clave del sistema social y político.

Los ciudadanos con frecuencia no diferencian entre el modelo político y los modelos sociales (económicos, culturales, religiosos o educativos), y por ello aspiran que el primero atienda las demandas que se presentan en los modelos sociales.

La participación electoral se circunscribe al modelo político, aunque puede que así no sea percibido explícitamente por los ciudadanos, pues el voto en blanco y los votos no marcados parecen reflejarlo de esa manera.

De alguna forma los nuevos cleavages políticos, evidenciados en estas elecciones, y expresados en el respaldo a los candidatos presidenciales, tanto en la primera como en la segunda vuelta, se alimentan en demandas por mayor equidad y justicia social.

La alta participación (formal e informal) debe ir acompañada de un desarrollo institucional alto, so pena de caer en decadencia política (Huntington, 1996, p.20). De allí que las instituciones políticas públicas y no públicas, como los partidos políticos, deben direccionar sus acciones y programas para reducir las tensiones sociales.

Así entonces, el modelo de gobierno debe asumir la perspectiva de atender con prontitud dichas demandas a través de políticas educativas, tributarias, de salud y de empleo más ponderadas. De allí que los gobiernos nacional y distrital inciden en matizar el impacto de la participación política, regulando y dándole mayor alcance a la vinculación ciudadana con espacios de menor segregación social, a través de una mejor ocupación espacial, en donde el Estado tienda a desplegar su capacidad

para garantizar la implementación de políticas públicas y de infraestructura social que sean más incluyentes.

Así mismo, la Organización Electoral colombiana y los diferentes actores políticos y sociales que intervienen en este mismo ámbito, deben confluir en las acciones dirigidas a multiplicar la educación democrática de los ciudadanos y a construir una mayor cultura sobre esa educación basada en la inclusión, equidad, confianza, compromiso y tolerancia.

De la misma manera, el Congreso tiene el gran desafío de adelantar gradualmente una reforma política con mayor descentralización, infutura e impersonal, resultado del mayor consenso posible, sobre los temas del monopolio de las candidaturas, la personalización de la política, la justicia electoral, la inequidad en la competencia electoral, la corrupción, el fraude electoral y el financiamiento de la actividad política. De igual manera, debe ser objeto de preocupación el cómo atender desde lo institucional la deriva de los procesos electorales, a nivel local y territorial, que ya no logran cimentarse soberanamente con transparencia en fundamentos y procedimientos democráticos (no sólo por ser estado liberal), para sustraerlos de toda actividad ilegal e informal.

Referencias Bibliográficas

Alcaldía Mayor de Bogotá. (s.f.) Sitio oficial de mapas de Bogotá. Disponible en: https://mapas.bogota.gov.co/

Anderson, C., y Beramendi, P. (2012). Left Parties, poor voters, and electoral participation in advanced industrial societies. Comparative Political Studies, 45(6), 714–746. doi: https://doi.org/10.1177/0010414011427880

Cordova, A., y Seligson, M. (2009). Economic crisis and democracy in Latin America. PS: Political Science and Politics, 42(4), 673–678.

Durand, V. (2006). Pobreza, ciudadanía y política. Estudios Políticos, 8(9), 13–57.

Esteves, F. (2004). El desarrollo de la democracia en América latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD Argentina.

Huntington S. (1996). Orden Político en Sociedades en Cambio. Buenos Aires, Editorial Paidós.

Heredia, M., y Cruz, E. (2003). Elector, resistencia y desafección política. Política Y Cultura, 19, 127–144.

Lavrard-Meyer, C. (2007). Voto y pobreza en las elecciones presidenciales desde la transición democrática peruana : ¿puede la democracia estar al servicio del bienestar de las mayorías? Bulletin de I´nstitut Francais d´Etudes Andines, 36(1), 159–163.
Lipset, S. (2001). Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política. En A. Batlle (Ed.). Diez textos básicos de ciencia política, 113-150. España: Editorial Ariel.

República de Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil (2017) Resolución 0754 de 2017 "Por la cual se señalan los puestos de inscripción de cédulas de ciudadanía para las elecciones de Congreso de la República, que se llevarán a cabo el11 de marzo de 2018, y se determinan los puestos bloqueados (no habilitados) para la inscripción de cédulas de ciudadanía en estas elecciones". Recuperado de: http://www.bosa.gov.co/sites/bosa.gov.co/files/archivos-adjuntos/resol_0754_de_2017.pdf

República de Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil (s.f.). Delegaciones. Puestos de votación en Bogotá. Disponible en: https://wsr.registraduria.gov.co/?page=divipol_delegaciones&delegacion=bogota&id_rubrique=609&seccion=98&cod=16

Sample, K., y Zovatto, D. (2005). Democracia en la región andina, los telones de fondo. IDEA Internacional.

Tanaka, M. (1995). La participación política de los sectores populares en América Latina. Revista Mexicana de Sociología, 57(3), 41–65.

Urdánoz, J. (2013). Pobreza, votos y nuevas formas de participación. Una defensa de la representación política. Dilemata, 5(13), 33–44.

Varshney, A. (2000). Why have poor democracies not eliminated poverty? A suggestion. Asian Survey, 40(5), 718–736.

Vilas, C. (2005). Pobreza, desigualdad y sustentabilidad democratica: el ciclo corto de la crisis argentina. Revista Mexicana de Sociologia, 67(2), 229–269.

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS – CAEL
2018