

Relación histórica entre constitución y forma de estado: Construcción de ciudadanía judicial a partir de la carta política de 1991.

YENY ROCÍO MONTAÑA SICHACÁ*

* Abogada, Especialista en Derecho Administrativo, Estudiante de Maestría en Historia UPTC.

Resumen

En este artículo se aborda la relación existente entre la forma que adopta un Estado y su texto constitucional, para sostener que las características contenidas en una Constitución, como la ciudadanía, demuestran si efectivamente se desarrolla el modelo Estatal adoptado. A partir de dicha relación, se plantea que el ejercicio de la ciudadanía permitido en las constituciones colombianas del siglo XIX y en las modificaciones del Siglo XX a la Constitución de 1886, se circunscribió solamente a los derechos civiles y políticos, convirtiéndose en el paradigma de un Estado de Derecho a ser modificado con la promulgación de la Constitución Política de 1991. En ésta se enfatizó la democracia participativa, como fundamento de un Estado Social de Derecho, que en últimas, se desarrolló con efectividad por medio de la Acción de Tutela, para reclamar derechos sociales, al punto de consolidarse una ciudadanía judicial.

Palabras Clave: Ciudadanía, Estado de derecho, Estado social de derecho, Participación, Constitución Política, Acción de Tutela, Democracia, Derechos, Despachos Judiciales.

Abstract

This article deals with the relationship between the form adopted by any state and its Constitution. It supports those characteristics immersed into a Constitution, like the citizenship, that evidence if an adopted state model is effectively developed. From that relationship, it is established that the exercise of the citizenship is allowed in the XIX century Colombian Constitutions and the amendments to the Constitution written in 1886 that were just linked to the civil and politic rights. It was changed to a rule of law paradigm to be modified with the Politic Constitution written in 1991. This last Constitution emphasized on the participative democracy as the basis of a Social rule of law, that finally was developed effectively through the Action of Protection or Action of Tutela to ask for those social rights and that was consolidated as a judicial citizenship.

Key Words: Citizenship, rule of law, Social rule of law, participation, Constitution, Action of protection, Democracy, Human Rights, Judicial offices.

Introducción

He descubierto que la Historia es uno de los caminos más seguros para llegar a la explicación de las realidades que nos rodean, unas veces a través de respuestas concretas y otras, mediante la generación de nuevos interrogantes, pero que en todo caso, apuntan al entendimiento de los procesos de los cuales somos sujetos activos. Esta breve percepción introduce a la serie de apuntes históricos que presento, en grado de avance, sobre un nuevo espacio para concebir la ciudadanía dentro del cambio constitucional de 1991.

En efecto, a partir del momento histórico que representó la expedición de la Constitución de 1991, puede sostenerse que la ciudadanía se ha ejercido con mayor empoderamiento en el ámbito judicial de la reclamación de derechos, que a través de

los medios oficiales dispuestos para tal fin, cuestionándose de esta manera, la evolución histórica del Estado de Derecho reinante en la Constitución de 1886, al Estado Social de Derecho, adalid de la nueva carta de 1991.

Los argumentos que permiten plantear este contexto histórico, se encuentran en la relación existente entre la forma que adopta un Estado y su Texto Constitucional. Las características del ejercicio ciudadano aparecen en el marco de las constituciones colombianas del siglo XIX y dentro de las reformas a la Constitución de 1886, sucedidas en los inicios del siglo XX y finalmente, en el imaginario de ciudadanía plasmado teóricamente en la Constitución de 1991, en contraposición con la dinámica social en que se ha desarrollado efectivamente.

1. Relación entre Forma de Estado y Constitución Política

Partiendo del primer elemento, atinente a la vinculación entre una forma de Estado y la Constitución, debe mencionarse lo que conceptualmente se entiende por Estado:

Doctrinariamente éste ha sido considerado como "la resultante de una milenaria evolución de la coexistencia humana; de todas las formas que esta trae consigo, y cuya ordenación realiza el derecho, el Estado es la más excelsa e importante. No significa esto que el Estado, en su forma actual, como una unidad colectiva, dotada de capacidad para la auto organización y la autodeterminación, represente la última etapa del desarrollo.

"(...) La esencia jurídica del Estado puede cifrarse en el hecho de construir una organización que aspira a la regulación de la convivencia de un pueblo determinado asentado sobre un cierto territorio, mediante la creación de una voluntad dominante sobre la totalidad de ciudadanos".¹

Es decir, el Estado es la organización institucional de los pueblos que se han dado una forma de convivencia que entraña la delimitación

de conductas, objetivos y en suma, ideales. Lo que sucede cuando se forma un Estado, es que se define quién quiere ser una sociedad y qué es lo que busca. Tales finalidades se recubren de obligatoriedad para todos los miembros del colectivo social, a través de las normas; para el caso concreto, la definición de las formas propias que adopte un Estado, se concreta en los textos constitucionales.

De allí que sea relevante el contenido de las constituciones, porque informan cuál es la forma de Estado durante un período determinado, marcado por la vigencia de una constitución, que además, reviste el carácter de norma superior en la escala jurídica.² Entonces, los conceptos que en esa norma superior se consagren y sus alcances, son los que caracterizan al Estado. Dentro del conjunto de esos elementos moldeadores del Estado, se ubica la ciudadanía, que se convierte en una categoría constante en las constituciones colombianas, con rasgos distintos, según haya sido la forma de Estado en la que se concibió la norma superior.

2. Características del Ejercicio Ciudadano en el Marco Constitucional Colombiano de los Siglos XIX y XX

Bajo este entendido y pasando al segundo argumento propuesto, en las constituciones del siglo XIX y en las reformas que se suscitaron en el Siglo XX a la Constitución de 1886, la ciudadanía estuvo presente, aunque con un contenido limitado, dada la reciente estructuración del Estado. El siglo XIX entendió la ciudadanía como el simple status que se ampliaba pro-

gresivamente a mayor número de individuos y cuya funcionalidad radicaba en otorgar derechos electorales, como el sufragio, sin ningún otro alcance.

En la Declaración de Independencia de 1810 y las constituciones que le siguieron, -pues para la época cada Estado promulgaba su Constitu-

¹ FISCHBACH, Oskar Georg. Teoría general del Estado. 4ª ed. Barcelona: Labor, 1998.

² KELSEN, Hans. Teoría pura del Derecho. México: Porrúa, 1993. p. 205.

ción- reconocieron la igualdad de los pueblos indígenas, tal como consta en la Constitución de Cundinamarca de 1812: "los indios gozan de todos los derechos de ciudadanos y tienen voz y voto en todas las elecciones, como los demás de la república".³

El espacio circunscrito de la ciudadanía se visualizó también al ubicarla en un tipo de familia específico heterosexual, como se identificó en la Constitución de Cartagena, en la que se citó por cualidades para alcanzar la ciudadanía, ser un hombre libre, padre o cabeza de familia, o que tuviera casa y viviera de su renta o trabajo.⁴ Normas que concebían como ciudadanos a los hombres libres pero no a todos, sólo aquellos que cumplieren los requisitos expresos en las constituciones.

Es de anotar que desde 1810 hasta 1830, el país se movió en un campo inestable constitucionalmente, ya que en ese período se expidieron 8 constituciones, por ejemplo, las de los Estados de Tunja, Cartagena, Mariquita, Neiva y Antioquia, entre otros; en ellas, la ciudadanía servía básicamente de etiquetamiento para conocer quiénes conformaban el Estado.

Posteriormente en 1830, la Constitución envolvió a la Nación en la reunión de todos los colombianos bajo un mismo pacto político;⁵ sin embargo, esa universalidad no se vivió realmente, porque los ciudadanos invitados a dicha unión fueron solamente los colombianos casados o mayores de 21 años, titulares de propiedad raíz con un valor libre que alcanzara a los trescientos pesos, o en su defecto, que ejercieran profesión o industria capaz de producir renta anual de ciento cincuenta pesos,

sin sujeción a otro en calidad de sirvientes domésticos o jornaleros, sumado a que a partir de 1840 se requirió saber leer y escribir.⁶ Todos eran presupuestos para ser considerados ciudadanos, calidad indispensable a su vez, para entenderse sufragantes y acceder a empleos, honores o distinciones.⁷

La tendencia constitucional, a partir de 1830, prosiguió con 6 cartas más, hasta 1886⁸. El común denominador en ellas siguió siendo el otorgamiento de la ciudadanía como resultado de la conjunción de ciertos requisitos, siempre aparejados con la propiedad, ingresos percibidos y cualidades intelectuales. La importancia del status de ciudadano continuó arraigada en ser la puerta de entrada a la vida política, para la época, sinónimo de vida electoral, con pocas variaciones como el establecimiento del sufragio universal, voto popular directo y abolición de la esclavitud, separación de la iglesia y el Estado y libertad administrativa, conforme con la Constitución de 1853 de tinte federalista.

Hasta este punto, puede decirse que el imaginario de ciudadanía permanente en el siglo XIX, estuvo dado por los espacios en que los hombres podían ejercer alguna actividad concreta frente al Estado. Se halló que ese accionar fue solamente el sufragio y el llegar, en algunos casos, a ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de Tribunales Superiores o jueces, porque expresamente la Constitución de 1886, centró su atención en que la ciudadanía era el primer requisito para pretender una posición de esta índole⁹. En otros términos, el ciudadano se comunicó en mayor proporción con su Estado en las urnas, lejano de cualquier toma de decisión directa.

³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución de Cundinamarca 1812.

⁴ ROJAS, Cristina. La construcción de ciudadanía en Colombia durante el gran siglo diecinueve 1810-1929. En: Poligramas 29 (jun. 2008).

⁵ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de la República de Colombia de 1830, artículo 1°.

⁶ *Ibíd.*, artículo 14.

⁷ *Ibíd.*, artículos 13 y 20.

⁸ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constituciones de 1832, 1843, 1853, 1858, 1863, 1886.

⁹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución de 1886, artículos 150, 154 y 157.

Aún, durante la vigencia de la Constitución de 1886 y sus reformas, el panorama no varió. El perfeccionamiento que se hiló en torno a la ciudadanía consistió en discriminar en qué comicios podía elegirse. Era el caso de las disposiciones contenidas en la reforma constitucional de 1910. El Artículo 43 concedió el derecho a todos los ciudadanos de elegir directamente consejeros municipales y diputados a las asambleas departamentales, mientras la elección del alto cargo de Presidente de la República y representantes o parlamentarios, únicamente se confió a los ciudadanos que supieran leer y escribir, condición reemplazable solamente al ser poseedores de una renta anual de 300 pesos, o propiedad raíz de mil pesos.

Las ulteriores reformas constitucionales, se concentraron en organizar las instituciones que guiarían los rumbos del Estado, designando las funciones de las corporaciones, especialmente de los altos cuerpos colegiados, como la Corte Suprema de Justicia.¹⁰ En 1936 se fijó la ciudadanía para los varones mayores de veintiún años, con idénticas implicaciones que las expuestas aquí - injerencia en sufragio y acceso a cargos estatales-. Valga decir, que las mujeres hasta este estadio de la historia constitucional, no contaban con el carácter de ciudadanas. En la Constitución de 1936, se dispuso:

“Artículo 8: la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para elegir y ser elegido y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción. Pero la mujer colombiana mayor de edad puede desempeñar empleos aunque ellos lleven anexa autoridad o jurisdicción, en las mismas condiciones que para desempeñarlos exija la ley a los ciudadanos”.

Nótese que la dinámica ciudadana, consagrada

constitucionalmente en el Estado Colombiano, operó bajo la tradicional concepción greco-romana, concebida como la relación entre los miembros de una ciudad y ella misma. “El ciudadano greco - romano, es descrito como un hombre (varón) libre que dedica gran parte de su vida a la esfera política, a la acción y al discurso. (...) La ciudadanía en el mundo antiguo, se funda en la exclusión y un vínculo moral entre la ciudad estado y sus miembros (ciudadanos), los cuales adquieren una serie de deberes y derechos de naturaleza política”.¹¹ Sobre el mismo carácter de limitación y exclusión, en Atenas “la ciudadanía estaba reservada a los dueños de los esclavos, quienes eran libres. Ellos deliberaban en la plaza pública (el ágora) y decidían el destino de la ciudad Estado. Ni las mujeres, ni los esclavos, ni los extranjeros accedían a la ciudadanía”.¹²

Los apartes de las constituciones referidos en líneas atrás, en cuanto al espacio de la ciudadanía, ilustran la forma de “Estado de Derecho” reinante, sobretodo en la larga duración de la Carta de 1886. Se trata, conceptualmente, de un Estado con distintos órganos de poder y cada uno de ellos encargado de una función de gobierno, ejercidas con autonomía, aunado al previo establecimiento de la forma en que se nombran los titulares del respectivo órgano y sometido estrictamente al imperio de la Ley¹³, en donde ninguna acción social o gubernamental podía estar por fuera del sustento normativo. Significa, que los habitantes del territorio colombiano solamente podían obrar en función de lo que les permitiera la Constitución y es claro, por lo descrito, que era un ámbito reducido y enfocado a la institucionalización. Los ciudadanos interesaban al Estado en cuanto a funcionarios de sus órganos, o como instrumentos para elegir a gobernantes a través de las urnas.

¹⁰ Acto Legislativo 01 de 1945, Plebiscito de 1957 y Actos Legislativos No. 4 de 1959, No. 1 de 1960, No. 1 de 1963 y No. 1 de 1968.

¹¹ CHICA VÉLEZ, Sergio Alberto. Ciudadanos y Clientes. En: Revista Paso a Paso. Año 5, No. 5. (2005); p. 64.

¹² LOZANO RIVEROS, Rocío. Ciudadanos Siglo XXI: competencias ciudadanas. Bogotá: Círculo de Lectura Alternativa, 2005. p. 18.

¹³ ECHEVERRI URUBURU, Álvaro. Teoría constitucional y ciencia política. Bogotá: Librería del Profesional 2002. p. 25.

Si se tiene en cuenta que la ciudadanía es el punto de encuentro de la construcción del Estado y de la misma definición del sujeto, se puede concluir que a lo largo de la Historia constitucional del Siglo XIX y comienzo de siglo XX, el imaginario de ciudadanía era tradicional y formalista, como era lógicamente el Estado de derecho en que tenían cabida los ciudadanos. Por tal razón, los derechos de las personas y las formas para hacerlos efectivos, no eran componentes importantes al Estado, como sí lo era la ciencia del derecho.

En otros términos, la ciudadanía se desarrolló en estricta correspondencia con los derechos denominados de primera generación, atinentes a las prerrogativas civiles y políticas. Se entienden los derechos civiles como los de "opinión, expresión y asociación. Apuntan a proteger la autonomía individual frente al poder del Estado. Los políticos aluden a la opción libre del ciudadano de emitir su voto y a ser representado en el sistema político por los poderes ejecutivo y legislativo, o bien ser elegido en ese sistema".¹⁴

Significa que en Colombia el ímpetu constitucional por regular normativamente la vida de la sociedad, se concentró desde el siglo XIX y aún hasta finales del siglo XX, en garantías

individuales políticas, desprovistas del componente de derechos sociales, necesarios para hablar de una comunidad de modernidad. Al respecto, teóricamente y según la visión de T. H. Marshall, "los derechos se van adquiriendo gradualmente: en el siglo XVIII se consolidaron los civiles y en el XIX, los políticos. Estos serían los derechos de primera generación. En el siglo XX se consolidaron los sociales que serían de segunda generación. Para Marshall, con ello la ciudadanía se habría completado (Oxhorn, 2001:160). Siguiendo este razonamiento, para algunos, el proceso gradual continuaría hacia los derechos de tercera generación, que son los de naturaleza colectiva o supranacionales; Sin embargo, se observa que se están perdiendo los derechos de segunda generación, los derechos sociales, de manera que la supuesta progresividad desapareció"¹⁵. Este ascenso en el contexto colombiano, hasta antes del cambio constitucional de 1991, no se acercaba siquiera al segundo estadio que era el del reconocimiento y goce efectivo de los derechos sociales, o de segunda generación. Por el contrario, del contenido de las ilustraciones sobre la ciudadanía en las constituciones colombianas, se advierte que la estructura giraba en torno a la reproducción del modelo de civilizaciones antiguas e incipientes en el campo social de los derechos.

3. Imaginario de Ciudadanía Judicial en la Constitución Política Colombiana de 1991

El contexto político así planteado entró en crisis. En efecto si el Estado de Derecho ya estaba conformado con órganos consolidados, funciones señaladas y servidores ejerciendo en el gobierno, y la ciudadanía estaba concebida para impulsar esa específica forma de Estado, esta última estaba perdiendo su esencia y operatividad, máxime en un país donde el común denominador era el constante régimen

de excepción del Estado de Sitio, donde no había espacio para pensar en incrementar las responsabilidades del Estado hacia el componente social. Ese fue el sentir de los hombres y ahora mujeres, que desde los espacios académicos y los nuevos lugares políticos nacidos en Colombia, abanderaron la reforma constitucional de 1991.

¹⁴ HOPENHAYN, Martín. Viejas y nuevas formas de la ciudadanía. En: Revista de la CEPAL. No. 73.

¹⁵ GIRALDO, César. Ciudadanía y derechos sociales en América Latina. En: Revista Nova et. Vetera. No. 60 (ene. - jun. 2008); p. 11.

Entre los acontecimientos que sirvieron de detonante para exigir reformas, se encuentran el fortalecimiento del narcotráfico, -sobre todo en el tiempo de la administración Barco, 1986 a 1990-, la negativa de los grupos guerrilleros a la solución pacífica del conflicto armado y el asesinato de varios candidatos presidenciales, como el del aspirante Luis Carlos Galán Sarmiento, el 18 de agosto de 1989.¹⁶ En adelante, el imaginario de la ciudadanía, -impulsado por los movimientos sociales como el estudiantil de "todavía podemos salvar a Colombia" artífice del movimiento de la séptima papeleta se iría perfilando en la cotidianidad y no llanamente en actos políticos (sufragar y ser miembro activo del Estado) como enseñaba la tradición constitucional. Se adujo, pues, que la Constitución Política de Colombia de 1991 traía consigo el paso histórico del Estado de derecho a uno Social de Derecho.¹⁷

Entre las redefiniciones que suscitó la nueva norma fundamental, se encontró la creación de la Corte Constitucional, encargada de salvaguardar la supremacía de la Constitución. En procura de legitimar dicha función y el establecimiento de la nueva forma de Estado, el 05 de junio de 1992, hizo el siguiente pronunciamiento acerca del alcance y contenido de la naciente innovación política:

Lo primero que debe ser advertido es que el término social, ahora agregado a la clásica forma del Estado de Derecho, no debe ser entendido como una simple muletilla retórica que proporciona un elegante toque de filantropía a la idea tradicional del derecho y del Estado. Una larga historia de transformaciones institucionales en las principales democracias constitucionales del mundo está presente para dar testimonio de la

trascendencia de este concepto.

La incidencia del Estado Social de Derecho en la organización socio política puede ser descrita esquemáticamente desde dos puntos de vista: cuantitativo y cualitativo. Lo primero suele tratarse bajo el tema del Estado Bienestar y lo segundo bajo el tema de Estado Constitucional democrático.

El Estado Bienestar surgió a principios de siglo en Europa como respuesta a las demandas sociales; el movimiento obrero europeo, las reivindicaciones populares provenientes de las revoluciones rusas y mexicana y las innovaciones adoptadas durante la república de Weimar, la época del New Deal en los Estados Unidos, sirvieron para transformar el reducido Estado Liberal en un complejo aparato político administrativo jalonador de toda la dinámica social. **Desde este punto de vista, el Estado Social puede ser definido como el Estado que garantiza estándares mínimos de salario, alimentación, salud, habitación, educación, asegurados para todos los ciudadanos bajo la idea de derecho y no simplemente de caridad.**

El Estado constitucional democrático ha sido la respuesta jurídico-política derivada de la actividad intervencionista del Estado. Dicha respuesta está fundada en nuevos valores-derechos consagrados por la segunda y tercera generación de derechos humanos y se manifiesta institucionalmente a través de la creación de mecanismos de democracia participativa, el control jurídico y político en el ejercicio del poder y, sobre todo, a través de la consagración de un catálogo de principios y derechos fundamentales que inspiran toda la interpretación y el funcionamiento de la organización política.

¹⁶ GRANDA MARÍN, Alberto. Asamblea Nacional Constituyente y Constitución Política de 1991. s.l. : Universidad Pontificia Bolivariana, s.f.

¹⁷ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de Colombia, artículo 1.

Estos cambios han producido en el derecho no solo una transformación cuantitativa debido al aumento de la creación jurídica, sino también un cambio cualitativo, debido al surgimiento de una nueva manera de interpretar el derecho, cuyo concepto clave puede ser resumido de la siguiente manera: pérdida de la importancia sacramental del texto legal entendido como emanación de la voluntad popular y mayor preocupación por la justicia material y por el logro de soluciones que consulten la especialidad de los hechos.¹⁸

De este imaginario oficial, se destaca la trascendencia de la democracia participativa, en el renglón del Estado de derecho cuantitativamente hablando y el mejoramiento de la calidad de vida, en el aspecto cualitativo de la nueva forma de Estado, como factores que atañen a la construcción de la ciudadanía, siendo ésta además, una evidencia de la forma estatal adoptada.

Aquí es donde, desde el seguimiento al ejercicio concreto de la ciudadanía, se cuestiona el avance histórico del Estado de Derecho al Estado social de Derecho. Si bien es cierto que se abrió el camino para que la ciudadanía se desarrollara en el entendido de la democracia participativa y no solo representativa, como venía sucediendo en el siglo XIX y gran parte del siglo XX, también lo es que los medios diseñados para ese fin revelan que la población colombiana no se identificó con ellos para sentirse como nuevos actores.

Específicamente, al amparo de la Constitución de 1991 y para poner en movimiento el preámbulo y su Artículo 1°, en cuanto al fun-

damento de la democracia participativa, es decir, el sustrato del Estado Social de Derecho, se expidió 2 años después la Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Este entramado legal señaló la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto,¹⁹ propuestos como los espacios destinados a construir la ciudadanía, accionando directamente en la vida política y no sólo siendo meros espectadores. Esta finalidad se encuentra en el concepto de democracia participativa, la cual se elevó al nivel de derecho político fundamental, "garantía para la defensa y promoción de los derechos individuales fundamentales, de los económico-sociales y de los colectivos y del ambiente, instrumento de control de la gestión pública y deber ciudadano de orden constitucional".²⁰

Con todo, el país no ha experimentado la primera revocatoria del mandato de un gobernador o alcalde, dadas las mismas exigencias de la ley, atinentes, por ejemplo, a la solicitud de revocatoria por un número de ciudadanos no menor al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo candidato²¹; y tampoco, se ha logrado convertir en ley una iniciativa legislativa popular, cuando sería consecuente que las normas se generaran desde las bases a las que se aplican y que conocen las verdaderas necesidades a regular. Finalmente, aunque se ha logrado implementar en algunos casos el referendo y el cabildo abierto, éstos no son una práctica constante, como sí debe serlo la ciudadanía.

¹⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-406 de junio 05 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

¹⁹ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 134 del 31 de mayo de 1994, artículo 1°.

²⁰ GONZÁLEZ RAMÍREZ, Guillermo. El voto programático y la revocatoria del mandato, poder político de la comunidad. Bogotá: Ministerio del Interior, 1997. p. 10.

²¹ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 134 del 31 de mayo de 1994, artículo 64.

En cambio, se ha tornado en práctica habitual la llegada de los ciudadanos a los despachos judiciales valiéndose de la Acción de Tutela, que conforme con la Constitución de 1991, era un mecanismo excepcional frente a la amena-

za o vulneración provenientes de autoridades públicas o personas privadas, sobre derechos fundamentales o aquellos que sin serlo, son conexos con los primeros. La intención constitucional se tradujo en la siguiente manera:

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.²²

Quiere decir esta realidad, que la redefinición de la ciudadanía en la nueva Constitución se filtró por un resquicio normativo, por cuanto, mientras se impulsaba la democracia participativa con los mecanismos de participación ciudadana en el rango de ley, y allí no encontraba eco, sí cobraba preponderancia ante los jueces de la república.

Haciendo un barrido general, se encuentra que en 1993 llegaron a la Corte Constitucional 20.181 Acciones de tutelas; en 1994 fueron 26.715; 1995 contó con 29.950; 1996 alcanzó 31.248; 1997 marcó 33.663 y 1998

registró 38.248 acciones. Cifras en ascenso, que resaltan, cómo las personas imprimen interés y dedicación a la reclamación de derechos para la dignificación humana, convirtiéndose en un pleno ejercicio de la ciudadanía en el campo judicial. Aún más, los derechos que se reivindican ante un tercero, el juez, son del tipo de beneficios que no tendrían que ponerse en duda en un Estado Social de Derecho: salud, educación, debido proceso, entre otros. Teóricamente, estaban amparados en el advenimiento de la nueva forma de Estado Social de Derecho, como lo enarbó la Corte Constitucional.

²² CONSTITUCIÓN POLÍTICA de Colombia 1991, artículo 86.

²³ RAMÍREZ, Amelia. Análisis comparativo jurisprudencial y general sobre urgencias médicas en el régimen contributivo [en línea]. s.l. : El Portal de la Salud, s.f. [citado el 05-09-11]. Disponible en : http://www.elportaldelasalud.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=110.

Recapitulando la postura de la Corte Constitucional, en el fragmento citado anteriormente, se anunció que una característica de la nueva formación estatal, era que los derechos no serían más concedidos como dádivas sino como cualidades inherentes a las personas, situación susceptible de revisión histórica, si se observan el camino judicial por el que tomó fuerza el empoderamiento de la ciudadana y el ciudadano colombianos.

Acudiendo a las estadísticas del DANE, las tasas de desempleo colombianas desde que se expidió la Carta Constitucional de 1991 informan los siguientes porcentajes: 1991-10.3%; 1992-10.1%; 1993-8.6%; 1994-8.9%; 1995-8.85%; 1996-11.2%; 1997-13.1%; 1998-15.2%; 1999-19.4%; 2000-20.2%; 2001-17.7%; 2002-16.5%; 2003-14.7%; 2004-14.8%²⁴; 2005-11.7%; 2006-12.1%; 2007-13.8%; 2008-12.3%; 2009-14.2% y a enero de 2010 14.6%. Estas tendencias, durante la vigencia de la nueva forma de Estado, no alcanzan todavía a satisfacer a plenitud su contenido teórico-constitucional, que apuntaba a otorgar estándares de mejoramiento en salario y trabajo. En cuanto a la educación, el índice de analfabetismo actual es de 9.6% pero se proyectaba que para el 2010 fuese de 0%. Se había pasado por promedios de 18% en el censo de 1973, 12.3% en el censo de 1985 y 9.4% en el censo de 1993.²⁵ Para el Sistema General de Seguridad en Salud, a enero 31 de 2009 el Régimen contributivo tenía 18.445.106 afiliados y el Régimen subsidiado 18.792.953, con un promedio de 7.5 millones de personas

sin seguro.²⁶ Para concluir, según el Programa Mundial de Alimentos (PMA) la tasa de desnutrición del país llega al 13.6%, siendo los Municipios Boyacenses de Pachavita y Betétiva los de mayor índice de mortalidad por esta causa.²⁷

Luego el componente cualitativo del Estado Social de Derecho, atinente a garantizar condiciones óptimas y mejores que las vividas en el Estado de Derecho anterior a 1991, no se agota con mencionarlo en el texto constitucional. Se trata de un cambio que se está construyendo. Lo que se busca puntualizar en este bosquejo histórico, es que una mutación en la forma de Estado no es tajante por el hecho de expedirse una nueva constitución que así lo propugne, pues como se expuso, al escudriñar una categoría como la ciudadanía, que se emplea a modo de referencia, se advierte que la transformación no está del todo terminada, porque persisten condiciones de la antigua forma del Estado.

De otro lado, al no estar absolutamente culminado el proceso de cambio, los medios destinados para mostrarlo así, no se emplean, como sucedió con la ciudadanía, que contrario a enfocarse en la democracia participativa y los mecanismos de la Ley 134 de 1994, se centró en el plano judicial, brindándole a los jueces la calidad de actores principales en la construcción de dicha ciudadanía y por consecuencia de la formación de Estado, como en el siglo XIX lo fueron las urnas y las elecciones.

²⁴ OCHOA VALENCIA, David y ORDÓÑEZ, Aura. Las cifras para los años restantes consultadas en el DANE. En: Estudios Gerenciales. Vol. 20, No. 90. (ene.-mar. 2004).

²⁵ PÉREZ GUTIÉRREZ, Luis. El analfabetismo derrota gobiernos [en línea]. Medellín: Diario El Mundo. [citado el 06-09-11]. Disponible en: <http://www.mineducación.gov.co>.

²⁶ DE PAULA GÓMEZ, Francisco. Crisis económica mundial y sistema de salud colombiano. En: Periódico El Pulso. No. 126 (mar. 2009); p. 12.

²⁷ GUTIÉRREZ ROA, Elber. Hay hambre [en línea]. s.l.: Publicaciones Semana, s.f. [citado el 06-09-11]. Disponible en: http://www.semana.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=93988

Lo anterior no quiere decir que se desconozcan los aspectos favorables promovidos con el cambio constitucional de 1991. Como se ha dicho, la Acción de Tutela y otros medios judiciales, ampliaron los medios de comunicación entre el Estado y sus ciudadanos, así fuera para reclamar los derechos que no debían estar cuestionados. Lo que se destaca precisamente es que, las acciones judiciales, otorgadas por la Constitución de 1991, son las que permiten concluir que no se ha terminado el paso de un Estado Formal de Derecho a uno Social de Derecho, como con alegoría y certeza se difundió en 1991 a toda Colombia. Se desconoce que los tránsitos históricos de una condición a otra, llevan inmersos varios procesos económicos, sociales y políticos, que todavía se siguen dando y que impiden hablar de un pleno Estado cuantitativa y cualitativamente social.

Lo que sí es más acertado históricamente, es recalcar la irrevocable relación entre el concepto de ciudadanía, alcanzado en el cuerpo de una constitución y su incidencia en la forma de Estado reinante. Por este nexo se recorrió la concepción del ciudadano, para identificar cuál era la noción o forma del Estado que la albergaba y que ahora permite identificar a las mujeres y hombres colombianos, no como ciudadanos patriotas, ciudadanos civilizados, ciudadanos soberanos y armados, ciudadanos virtuosos o ciudadanos desinfectados, sino como ciudadanos judiciales.

Lo que sí es más acertado históricamente, es recalcar la irrevocable relación entre el concepto de ciudadanía, alcanzado en el cuerpo de una constitución y su incidencia en la forma de Estado reinante. Por este nexo se recorrió la concepción del ciudadano, para identificar cuál era la noción o forma del Estado que la

albergaba y que ahora permite identificar a las mujeres y hombres colombianos, no como ciudadanos patriotas, ciudadanos civilizados, ciudadanos soberanos y armados, ciudadanos virtuosos o ciudadanos desinfectados,²⁸ sino como ciudadanos judiciales.

Estas etiquetas fueron propuestas conforme a las posibilidades otorgadas por la Ley para ejercer la ciudadanía en el Siglo XIX. De ahí, que se haya denominado ciudadano patriota al desarrollado en el periodo de 1793 a 1849, asociado a sentimientos nacionalistas patrióticos, consagrados en distintas constituciones como la de Antioquia, en la que se equiparaba ciudadanía y defensa de la patria al establecer que "todo ciudadano es soldado nato o defensor de la patria entretanto que sea capaz de llevar armas". A su turno, "el Decreto expedido por Bolívar en 1812 con referencia a los esclavos, afirmó: El nuevo ciudadano que rehúse a tomar armas en cumplimiento de su deber sagrado para defender su libertad, será sujeto a la servidumbre, lo mismo que se aplica a sus hijos menores de 14 años, a su esposa y a sus padres".²⁹

Para el período 1850 a 1853 se catalogó al ciudadano como civilizado, pues la amenaza de la reconquista era remota y el imaginario era entonces generar una continuidad entre la civilización europea y la americana. Para este efecto, en 1850 se abolió la esclavitud y el monopolio del Estado sobre el tabaco. En la Constitución de 1853 se estableció la libertad de prensa, la libertad religiosa y el sufragio universal masculino. En esta catalogación se concibió que la política tenía su fisiología, porque no todos los individuos contaban con las capacidades naturales de gobierno, como los indios, mulatos y zambos, a quienes era preciso mantener apaciguados mediante la educación.³⁰

²⁸ ROJAS, Op. Cit, p. 296-328.

²⁹ *Ibid.*, PP. 303-304.

³⁰ *Ibid.*, PP. 309-311.

El ciudadano soberano y soldado fue el etiquetamiento dado entre los años 1858 y 1863, porque reflejaba el ideal de un ciudadano soberano frente al Estado. Así, la Ley del 3 de abril de 1854, otorgó a todos los habitantes, el derecho de comerciar con toda especie de armas y municiones e instruirse en su manejo. En el mismo sentido, la Constitución de 1863 abolió la pena de muerte y el castigo corporal por más de diez años. Para la población afro-descendiente, se diseñó un mecanismo de incorporación a las fuerzas del Estado, a través de su pertenencia a la Guardia Nacional, que disminuyó el sentido de subordinación para evitar posibles rebeliones en contra del poder oficial.³¹

Por ciudadano virtuoso, las dinámicas conservadoras de los años 1878 a 1900, se entendió el perteneciente a las Asociaciones y fundaciones de caridad y de carácter religioso, permitidas por el Artículo 44 de la Constitución de 1886, como la Asociación del Sagrado Corazón de Jesús, la Sociedad de Hijas de María, entre otras³². La última catalogación del ciudadano, fue la de desinfectado, propia de los años 1900 a 1924, donde a raíz de la política de internacionalización del

café, se introdujeron en Colombia las teorías positivistas y eugenésicas, según las cuales era necesario emprender prácticas de higiene para evitar el contagio de enfermedades a nivel internacional. Se implementaron con esa finalidad, normas como la ley 30 de 1886, que establecía la prohibición al consumo de ciertas bebidas embriagantes; y surgieron decretos encaminados a restringir la movilidad de las prostitutas como el número 15 de 1886. Con la Ley 114 de 1922 se procuró incentivar la inmigración de razas europeas para apaciguar los rastros mestizos reinantes en Colombia.³³

Entonces, en el siglo XX, específicamente en el terreno del citado Artículo 86 de la Constitución Política de 1991, el derecho abrió el espacio para que los ciudadanos adoptaran una forma activa en los estrados judiciales, a través de una acción fácil y directa, de pronta resolución y encaminada a verificar en la práctica, el mejoramiento de las condiciones de vida de una población vulnerada. Fueron razones para aseverar que lo que realmente nació, de la mano con un pretendido nuevo Estado, fue una nueva forma de ciudadanía: la judicial.

4. Ciudadanía Judicial, Reivindicativa de la Democracia Participativa

Esta postura de la ciudadanía judicial emerge, además, como reivindicativa de la verdadera democracia participativa, componente constitucional del cual se ha predicado un tinte de dominación originado en las grandes aspiraciones a ella atribuidas, referen-

tes a la creación de un nuevo consenso político. En efecto, a la democracia participativa se le endilgaron características de inclusión de lo local, regional y global, para disminuir el conflicto y ampliar el concepto del ciudadano.³⁴

³¹ Ibid, PP. 312-316.

³² Ibid, PP. 317-321.

³³ Ibid, PP. 322-327.

³⁴ GUEVARA SALAMANCA, Juan David. La democracia participativa como instrumento de dominación de la esfera pública: una mirada crítica a la realidad política colombiana a partir de la Constitución de 1991. Bogotá, 2009, p. 5. Trabajo de grado (Politólogo). Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno.

Con el fin de cumplir ese deber ser, era menester apropiarse precisamente el concepto de ciudadanía mediante la construcción de espacios públicos de deliberación y separación del Estado, en procura de gestar el cambio participativo al pasar del estado-centrismo al socio-centrismo, "es decir, considerar a la sociedad como el centro y el agente protagonista de todos los cambios políticos, económicos y sociales (...)" para hacer más cercano al ciudadano con las instituciones del Estado. Las características básicas del nuevo modelo ciudadano, en esta relación, eran entonces, el autogobierno, activismo participativo y virtuosidad en el ejercicio de funciones públicas. Eran condiciones que harían de la democracia participativa un imaginario de pluralismo, tolerancia, amparo de los derechos, libertades y alto sentido de responsabilidad colectiva.

Estos anhelos no culminaron en el caso Colombiano con la Constitución Política de 1991, donde se mantuvo la dirección del Estado en la lógica contractual a través de prácticas como el clientelismo, el prebendismo y el corporativismo, todo lo cual conllevó a fortalecer la construcción societal y ciudadana desde arriba, empleando los mecanismos de participación ciudadana. Por lo cual se consideró que "La democracia participativa no sirvió para disminuir los niveles de exclusión política, económica y social", que en últimas, fue la realidad que condujo a plantear un cambio constitucional. Las razones por las que la democracia participativa se concibió como sinónimo de dominación, radican, en que los mecanismos de participación ciudadana, consagrados en la Ley 134 de 1994³⁵ y gestados desde la Constitución de 1991, estuvieron siempre dependientes de las instituciones es-

tatales, en cuanto a su incorporación, reglamentación, puesta en marcha, convocatoria y aprobación. Esta situación de formalismo alejó a los ciudadanos de los medios para participar, sumado a que por el tecnicismo de su planteamiento, necesitaban de sujetos cualificados para acceder a la información y capacitación que los llevara a comprender el nuevo sentido de la participación. Sobre este tópico, se encontró desfavorable una sociedad marcada por la relación cliente-mercado, donde solamente un pequeño número de las personas pueden acudir a formarse o educarse en las técnicas requeridas para entender y operar los mecanismos dispuestos por la institucionalidad para participar en la esfera pública.³⁶

En consecuencia, los ciudadanos potenciales, es decir, las gentes del común, desprovistas de las maquinarias clientelistas y en muchos casos, con las necesidades básicas insatisfechas, optaron por hacerse a un lado de la esfera pública y prefirieron preocuparse por la subsistencia propia y la de sus allegados, por medios privados, actuando en el sector político llanamente cuando les representara algún tipo de beneficio individual.³⁷

En suma, pese al panorama adverso de las medidas pensadas inicialmente por el Estado Colombiano para reconstruir el orden político y social, la Acción de Tutela se alzó como la carne y esencia de la participación y, en consecuencia, de la ciudadanía, consciente de su papel protagónico hacia la construcción de un Estado orientado al sentido social de equidad y cercanía entre la sociedad y sus autoridades, mediante la incursión en los estrados judiciales.

³⁵ Referendo, Plebiscito, Consulta Popular, Cabildo Abierto, Revocatoria del mandato para alcaldes y gobernadores, iniciativa legislativa popular.

³⁶ GUEVARA SALAMANCA, Op. Cit, p. 8.

³⁷ Ibid, p. 10.

Bibliografía y Fuentes Primarias

- CHICA VÉLEZ, Sergio Alberto. Ciudadanos y Clientes. En: Revista Paso a Paso. Año 5, No. 5 (2005).
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-406 de junio 05 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.
- CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 134 del 31 de mayo de 1994.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución de Cundinamarca 1812.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de 1886.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de Colombia.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de la República de Colombia de 1830, artículo 1°.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constituciones de 1832, 1843, 1853, 1858, 1863, 1886.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA de Colombia 1991.
- DE PALA GÓMEZ, Francisco. Crisis económica mundial y sistema de salud colombiano. En: Periódico El Pulso. No. 126 (mar. 2009).
- ECHEVERRI URUBURU, Álvaro. Teoría constitucional y ciencia política. Bogotá: Librería del Profesional 2002.
- FISCHBACH, Oskar Georg. Teoría general del Estado. 4ª ed. Barcelona: Labor, 1998.

GIRALDO, César. Ciudadanía y derechos sociales en América Latina. En: Revista Nova et. Vetera. No. 60 (ene. - jun. 2008).

GONZÁLEZ RAMÍREZ, Guillermo. El voto programático y la revocatoria del mandato, poder político de la comunidad. Bogotá: Ministerio del Interior, 1997.

GRANDA MARÍN, Alberto. Asamblea Nacional Constituyente y Constitución Política de 1991. s.l.: Universidad Pontificia Bolivariana.

GUEVARA SALAMANCA, Juan David. La democracia participativa como instrumento de dominación de la esfera pública : una mirada crítica a la realidad política colombiana a partir de la Constitución de 1991. Bogotá, 2009, Trabajo de grado (Politólogo). Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno.

HOPENHAYN, Martín. Viejas y nuevas formas de la ciudadanía. En : Revista de la CEPAL. No. 73.

KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. México: Porrúa, 1993.

LOZANO RIVEROS, Rocío. Ciudadanos Siglo XXI: competencias ciudadanas. Bogotá: Círculo de Lectura Alternativa, 2005.

OCHOA VALENCIA, David y ORDÓÑEZ, Aura. Las cifras para los años restantes consultadas en el DANE. En: Estudios Gerenciales. Vol. 20, no. 90. (ene.-mar. 2004).

ROJAS, Cristina. La construcción de ciudadanía en Colombia durante el gran siglo diecinueve 1810-1929. En: Poligramas 29 (jun. 2008).

Infografía

GUTIÉRREZ ROA, Elber. Hay hambre [en línea]. s.l. : Publicaciones Semana, s.f. [citado el 06-09-11]. Disponible en: http://www.semana.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=93988.

PÉREZ GUTIÉRREZ, Luis. El analfabetismo derrota gobiernos [en línea]. Medellín: Diario El Mundo. [citado el 06-09-11]. Disponible en: <http://www.mineducación.gov.co>.

RAMÍREZ, Amelia. Análisis comparativo jurisprudencial y general sobre urgencias médicas en el régimen contributivo [en línea]. s.l.: El Portal de la Salud, s.f. [citado el 05-09-11]. Disponible en: http://www.elportaldelasalud.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=110.

GONZALEZ RAMÍREZ, Guillermo. El voto en Colombia y la revolución del 1930: poder político de la revolución. Bogotá: Ministerio del Interior, 1997.

GRANDA SÁNCHEZ, Adolfo. Asamblea Nacional Constituyente y Constitución Política de 1991. Bogotá: Universidad Pontificia Bolivariana, 1991.

Referencias

GUERRA SALAZAR, Juan David. La democracia en Colombia: una historia reciente de la democracia en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2005.

GUTIÉRREZ ROA, Elmer. Hay hombre en casa. Bogotá: Ediciones B, 1997. Disponible en: http://www.sempa.com.co/wt_imp/materiales/sempa36at=93958. Consultado el 08-09-11.

HOPKINSON, Martin. Viejos y nuevos modelos de desarrollo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1997.

PÉREZ GUTIÉRREZ, Luis. El neoliberalismo dentro del gobierno. Medellín: Diario El Mundo, [citado el 08-09-11]. Disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/ELMUNDO/>

RAMÍREZ, Amalia. Análisis comparativo jurisdiccional y general sobre regulaciones médicas en el régimen contributivo [en línea]. s.l.: El Portal de la Salud, s.f. [citado el 08-09-11]. Disponible en: [http://www.elportaldeasalud.com/index.php?option=com_content_&view=article&id=110](http://www.elportaldeasalud.com/index.php?option=com_content&view=article&id=110)

OCHOA VALENCIA, David y ORDÓÑEZ, Aura. Las cifras para los años 2002-2004. Bogotá: DANE, En: Estudios Gerenciales, Vol. 20, no. 80, (septiembre 2004).

ROJAS, Cristina. La construcción de ciudadanía en Colombia durante el gran siglo diecinueve 1810-1929. En: Poligramas 23 (año 2008).