

Yolanda Contreras Bello*

Cultura de la legalidad en Colombia: Importancia de la participación ciudadana**

Culture of legality in Colombia:
the importance of citizen participation

Cultura da legalidade na Colômbia:
Importância da participação cidadã

Revista LOGOS CIENCIA & TECNOLOGÍA ISSN 2145-549X,
Vol. 2, No. 1, Julio - Diciembre 2010, pp. 101-109

Resumen

En Colombia la cultura de la legalidad es hoy un tema sobre el cual se debe reflexionar a partir de la concepción del Estado Social de Derecho, la transparencia y la democracia, teniendo en cuenta que para reducir los índices de corrupción y desigualdad, es fundamental la participación ciudadana.

Fecha de recepción del artículo: 11 de mayo de 2010.
Fecha de aceptación del artículo: 1 de julio de 2010.

*Mg. en Docencia, Universidad de la Salle. Especialista en Servicio, Escuela de Cadetes de Policía General Santander. Especialista en Seguridad, Escuela de Estudios Superiores, Policía Nacional. Especialista en Edumática, Universidad Central. Psicopedagoga, Universidad de Pamplona. Vicerrectora de Investigación, Dirección Nacional de Escuelas, Policía Nacional de Colombia. Correo electrónico: vicindinae@correo.policia.gov.co.

**Artículo de revisión que la autora realiza en el Grupo de Investigación «Pedagogía y Campo de Formación DINA», registro Colciencias COL0042523.

Palabras clave

Cultura de la legalidad, Constitución Política de Colombia, democracia, transparencia, Estado Social de Derecho.

Abstract

In Colombia, the legal culture is today, an issue which should reflect upon the concept of the Social State of Law, transparency and democracy, noting that reducing levels of corruption and inequality, it's essential citizen participation.

Key words

Culture of legality, Constitution of Colombia, democracy, transparency, Social State of Law.

Resumo

Na Colômbia, a cultura da legalidade é hoje um tema sobre o qual se deve refletir a partir da concepção do Estado Social de Direito, da transparência e da democracia, tendo-se em conta que, para reduzir os índices

de corrupção e desigualdade é fundamental a participação cidadã.

Palavras-chave

Cultura da legalidade, Constituição Política da Colômbia, democracia, transparência, Estado Social de Direito.

INTRODUCCIÓN

El tema de la corrupción es fundamental en un país que enfrenta problemas sociales como el hambre o el desempleo, entre otras razones, porque afecta significativamente el desarrollo del país e incrementa la desconfianza de los ciudadanos por las instituciones y por los espacios de interlocución con el Estado (Conciencia Colombia, 2004, p. 72).

De esta forma, los resultados del reciente estudio sobre Cultura Política de la Democracia en Colombia 2009 muestran un aumento en la percepción de corrupción por parte de los colombianos, al pasar de un 72,6% en el 2008 a un 77,3% en el 2009. Igualmente, el Índice de Percepción de Corrupción elaborado por Transparencia Internacional indica que, de una escala de 0 a 10, donde 0 es mucha corrupción y 10 es ausencia de corrupción, la calificación de Colombia pasó de 3,8 a 3,7 en el 2009 (Transparencia por Colombia, 2010a).

Además, los resultados del 2010 publicados por la misma institución, señalan que durante tres años consecutivos la medición de percepción de corrupción en Colombia ha obtenido puntajes alrededor de 3.5. Con esta calificación, Colombia ocupa el puesto 78 entre 178 países evaluados, lo cual evidencia que los encuestados perciben una alta incidencia de la corrupción en el país y un claro estancamiento de los esfuerzos para combatirla (Transparencia por Colombia, 2010b).

Sobre este asunto, cabe señalar que el término corrupción hace referencia al aprovechamiento de los recursos públicos o, desde una perspectiva de racionalidad económica, se entiende que la corrupción es un crimen de cálculo (Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República y Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, 2005, p. 25).

En este contexto, debe indicarse que en la Constitución de 1991 se adoptó un modelo descentralizado para lograr eficiencia en la administración y distribu-

ción de recursos, lo cual trajo consigo una disposición privilegiada de las entidades territoriales en el área financiera. Por lo tanto, es posible que en los distritos y municipios haya “riesgos de corrupción superiores” (Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República y Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, 2005, p. 27), pues la corrupción se concentra en sectores donde hay cuantiosos capitales y las decisiones representan una cantidad considerable.

Al respecto, vale la pena traer a colación los registros de la Procuraduría General de la Nación sobre las conductas disciplinarias más frecuentes en contra del patrimonio público a saber, las irregularidades en la contratación y en la administración del presupuesto. Así pues, en la información del sistema GEDIS de la Procuraduría General de la Nación, se encuentra que de 81.854 casos clasificados como conductas contra el patrimonio público, en el período 1996-2000, el 44% corresponde a irregularidades en la contratación y un 21% a irregularidades en el manejo presupuestal. Según la Fiscalía, las entradas por peculado, descendieron de 17.861 en el año 2000 a 8.435 en el 2003, mientras que las entradas por celebración indebida de contratos pasaron de 737 a 981 en el mismo período (Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República y Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, 2005, p. 27).

En suma, otro de los fenómenos que ha contribuido en el incremento de los niveles de corrupción es, sin duda, el narcotráfico. La incidencia de esta manifestación en las instituciones no sólo se presenta en situaciones como el soborno, sino también en la financiación de grupos armados al margen de la ley que han coaccionado y permeado decisiones administrativas, legislativas y judiciales.

Asimismo, es apropiado comentar que la corrupción se puede abordar desde tres ópticas que a su vez, regulan la conducta humana: la ley, la moral y la cultura. Así, “desde el punto de vista legal, la corrupción es explícita, en tanto viola normas escritas, vigentes, emanadas de autoridad pública legítimamente constituida, tales como aquellas contenidas en la Constitución Política¹, el Código Penal² y el Código único Disciplinario” (Conciencia Colombia, 2004, pp. 73-74).

De otro lado, respecto a la moral, la corrupción está dada por “la conciencia del individuo sobre lo que

es bueno o malo" (Conciencia Colombia, 2004, p. 83), es decir, por lo valores que le indican a la persona que "ciertos comportamientos son correctos o incorrectos, corruptos o no. Son normas implícitas, reconstruidas por la reflexión del individuo, propias de [un juicio] personal" (Conciencia Colombia, 2004, p. 74).

Por último, en relación con el aspecto cultural, "la corrupción rompe con una serie de comportamientos colectivos socialmente aceptados que producen gratificación y reconocimiento social" (Conciencia Colombia, 2004, p. 74), esto es, la trasgresión de las reglas de juego o costumbres de un grupo determinado que dan lugar a sanciones aplicadas por la misma comunidad.

En este orden de ideas, se debe mencionar que "algunos ciudadanos aceptan comportamientos corruptos, toleran prácticas y legitiman conductas de este tipo, por el contexto de narco corrupción, clientelismo, violencia, impunidad y deslegitimidad del Estado" (Conciencia Colombia, 2004, p. 94). De ahí que, el presente artículo tiene por objeto promover una cultura de la legalidad en los lectores, a partir de reflexiones sobre el Estado Social de Derecho, la transparencia y la democracia, como elementos fundamentales para la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción y la búsqueda del bienestar social.

1. ESTADO SOCIAL DE DERECHO: PANORAMA ACTUAL

Para iniciar, es preciso volver la mirada hacia la historia, con el propósito de enunciar cómo se instituyó este modelo ideológico consagrado en varias constituciones contemporáneas, por ser un elemento primordial que dará sentido a la reflexión propuesta en este artículo.

La fórmula política del Estado Social de Derecho surge en la posguerra europea como una forma de organización estatal que pretende corregir las limitaciones de la concepción clásica del Estado de Derecho, expresión política de una sociedad compuesta por individuos concebidos abstractamente como libres e iguales. La teoría del Estado del siglo XIX y principios del XX partía de la idea del ciudadano como persona adulta, letrada, propietaria, generalmente masculina, y libre frente al poder público.

En consecuencia, la sociedad era autónoma para el aseguramiento de su reproducción material y cultu-

ral, por lo que el Estado estaba prioritariamente destinado a proteger a las personas frente a peligros internos y externos a través de la policía, el ejército y la justicia. No obstante, la recesión económica de la primera posguerra y la expansión de las ideas socialistas, acompañadas de reacciones de corte igualitario dentro de las doctrinas liberales y conservadoras (Hunt, 2009), así como la creciente industrialización y tecnificación de las sociedades, vinieron a dejar en claro hasta qué punto el ser humano no es realmente libre e igual debido a limitaciones naturales y sociales, dentro de las cuales sobresalen las económicas.

De esta forma, se acepta que en muchos casos, la libertad y la igualdad requieren para su realización de medidas, acciones, prestaciones, servicios, que la persona, por sí misma, no puede asegurar. El Estado de derecho evolucionó así, de un estado liberal democrático a uno social, también democrático, animado por el propósito de que los presupuestos materiales de la libertad y la igualdad para todos estén efectivamente asegurados.

Así, el surgimiento histórico de este modelo de organización, identificado ahora como Estado Social de Derecho, muestra la convergencia de las ideas socialistas, de la tradición liberal y del pensamiento social cristiano. En la segunda mitad del siglo XIX, la preocupación por la "cuestión social" llevaría inicialmente a la adopción de leyes sociales de protección a las personas frente a situaciones de grave y urgente necesidad. Pero no sería sino después de las dos guerras mundiales que ella vendría a plasmarse en la propia configuración del Estado.

Pese a que el Estado interviene ampliamente en la vida social y económica en las primeras décadas del siglo XX para corregir las disfunciones originadas en el modelo económico y político, en la Constitución de Weimar (1919), las normas sociales relativas al derecho al trabajo, a la seguridad social, a la asistencia pública, entre otras, sólo tendrían un carácter programático. Lo mismo puede decirse de la Constitución de México (1917) proclamada una vez terminada la revolución.

Alemania tendría que superar primero la dictadura nazi para finalmente acoger la forma de Estado Social de Derecho en la Constitución de Bonn de 1949. Luego sería España quien acogería esta forma de Estado en

1 Artículos 6 y 124.

2 Artículos 397-400, 402, 404-414, 419-420, 431-433

la Constitución de 1978, en un país cuya Carta Fundamental de 1931 fue también innovadora en lo social (Peces-Barba et. al, 1987). Lo cierto es que, en la Constitución colombiana de 1991 la fórmula del Estado Social de Derecho acogida como primera oración del articulado constitucional, refleja también el consenso de las diversas tendencias, fuerzas y grupos políticos representados en la Asamblea Nacional Constituyente en el sentido de orientar al Estado de derecho de conformidad con los derechos, objetivos y principios sociales reconocidos en la Constitución.

Cabe resaltar, pues, que a diferencia del Estado de Derecho que atiende exclusivamente a un concepto formal de igualdad y libertad, en el Estado Social de Derecho la igualdad material es determinante como principio fundamental que guía las tareas del Estado con el fin de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión, la participación y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. En efecto, el Estado Social de Derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional (Corte Constitucional, 2001).

Desde luego, el principio que resulta de la filosofía liberal es la seguridad jurídica y el respeto por los derechos individuales, entendiendo que, ésta es no sólo un mecanismo indispensable al capitalismo y a la economía de mercado –como ha mostrado Max Weber– sino que constituye sobre todo un instrumento para que la actividad del juez no sea arbitraria y no vulnere los derechos y libertades de sus asociados.

Por otra parte, en virtud de la filosofía democrática, se deben respetar las decisiones tomadas mayoritariamente por los órganos políticos y consensos sociales. Y, por último, de acuerdo con la filosofía social, las decisiones de quienes administran justicia deben ser efectivas en procura de la justicia material (Hurtas, 2010, pp. 144-145).

No obstante, hoy se vislumbra un nuevo orden geopolítico mundial, donde se han instalado varios actores diferentes a los Estados-nación tradicionales: ONG, movimientos sociales de carácter emancipador y libertario, organizaciones globales de carácter regional, milicias y grupos terroristas de ámbito global, organizaciones de narcotráfico, piratería internacio-

nal de todo tipo, empresas y corporaciones transnacionales, entre otros (Villoria & Wences, 2010, p. 17). Como se observa, se están dando grandes cambios en los sistemas jurídicos tradicionales, motivo por el cual, “conceptos como nacionalidad o ciudadanía deberían adoptar nuevas dimensiones” (Fariñas, 2010, p. 128) a saber:

El concepto de nacionalidad deberá despojarse de sus connotaciones restrictivas en relación al disfrute de los derechos, especialmente por lo que se refiere a la población inmigrante. Asimismo, el concepto de ciudadanía deberá ir adoptando una dimensión cada vez más global, transnacional y menos vinculada a las exigencias internas de la adquisición de la nacionalidad en cada Estado, a la vez que más participativa.

En definitiva, para reforzar la cultura de la legalidad frente a la cultura de la *ilegalidad* transmitida en las últimas décadas por la acción jurídica de muchas empresas transnacionales. La protección jurídica, política y social que tradicionalmente ha derivado del estatus de la ciudadanía ya no debería responder a un proceso unilateral entre la soberanía del Estado y el ciudadano nacional del mismo, sino que debería derivarse de una interrelación conflictiva entre múltiples esferas jurídicas y/o políticas, tanto internas como externas, derivadas de las diferentes instancias internacionales, regionales o transnacionales (Fariñas, 2010, pp. 128-129).

En conclusión, el mandato constitucional que consagra a Colombia como un Estado Social de Derecho implica que se conciba, proteja y reconozca la dignidad del ser humano, esto es, que se considere al hombre como el “fin genuino de la naturaleza” (Squella & Guzmán, 2008, p. IX), no como un instrumento o algo mediato. Por ello, si bien la historia evidencia grandes avances en el reconocimiento de esta situación, también hoy se presentan nuevas circunstancias que demandan un pronunciamiento por parte del Derecho respecto a la nacionalidad y la ciudadanía. Cuestiones

Colombia ocupa el puesto 78 entre 178 países evaluados, lo cual evidencia que los encuestados perciben una alta incidencia de la corrupción en el país y un claro estancamiento de los esfuerzos para combatirla (Transparencia por Colombia, 2010b).

elementales para “reforzar la dimensión de la responsabilidad y de la solidaridad de los ciudadanos con sus instituciones, normas y vínculos societarios” (Fariñas, 2010, p. 128), y en esa medida, para la cultura de la legalidad.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo hasta aquí expresado, se hace necesario introducir los puntos más relevantes sobre la transparencia, pues “la cultura de la legalidad exige que las normas se cumplan [...]; y la forma de controlar el cumplimiento de las normas, en condiciones de igualdad, es asegurando la transparencia en la aplicación del Derecho” (Villoria, 2010, p. 62) y en la utilidad de cada disposición.

2. TRANSPARENCIA: ELEMENTO ESENCIAL PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Amartya Sen demostró que la prevención de los mayores desastres económicos en la historia tiene una conexión con la existencia de derechos políticos y civiles, y que cuando hay libertad de prensa, un gobierno abierto y sociedades con voz y voto, las hambrunas no se producen. Para él, la democracia incluye votaciones y respeto por los resultados, pero también la protección de las libertades y derechos, respeto a la ley, garantía de una discusión libre y distribución sin censura de información con justo análisis. Sin un electorado informado, hasta las votaciones pierden valor (Villoria, 2010, p. 48).

De igual forma, Hanna Arendt expresa, “el único remedio contra el abuso del poder público por personas privadas yace en la esfera pública misma, en la luz con la que muestra cada acto realizado dentro de sus límites, en la visibilidad a la que expone a todos los que se sitúan en ella” (Villoria, 2010, p. 48).

En este orden de ideas, la transparencia “puede ser definida como el flujo de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes, [la cual], en el ámbito de lo público, debe permitir evaluar a las instituciones que la aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden o participan en la decisión” (Villoria, 2010, p. 48).

Por ello, los beneficios de la transparencia gubernamental y la buena información para la democracia son muy numerosos: para empezar, previenen contra el abuso de poder, la discriminación y la corrupción; para continuar, favorecen discusiones sensatas y raciona-

les mejorando la toma de decisiones públicas (Villoria, 2010, p. 49).

Así, en palabras de Elisabeth Ungar Bleier, Directora Ejecutiva de Transparencia por Colombia:

El derecho de acceso a la información es fundamental para la democracia, porque facilita el ejercicio activo de la ciudadanía, contribuye a una gestión gubernamental transparente, confiable y responsable y robustece el debate sobre lo público. Es decir, fortalece la democracia representativa y participativa y mejora la gobernabilidad (Ungar, 2010).

También, estudios recientes demuestran, empíricamente, sus benéficos efectos sociales y económicos. Por ejemplo, siguiendo las investigaciones de Bellver (2007), se puede asegurar que la transparencia política y el ingreso per cápita presentan correlaciones positivas, y a su vez, a mayor transparencia mayor competitividad (Villoria, 2010, p. 49). Asimismo, “Stiglitz probó, junto con sus colegas, que un mercado no puede funcionar debidamente cuando cuesta obtener información o cuando las partes de una operación no están informadas por igual” (Newman, 2010). Sin embargo, es apropiado señalar que las “fallas de transparencia” se dan por dificultades en la relevancia, calidad, accesibilidad y confiabilidad de la información; así, según Elisabeth Ungar el derecho a saber y estar bien informado en Colombia:

No obstante, a pesar de estar consagrado en varias disposiciones legales y constitucionales de nuestro país y en convenciones internacionales, se desconoce, y en ocasiones se viola. En algunos casos, porque los ciudadanos o los funcionarios públicos ignoran sus alcances e implicaciones. Pero también porque con frecuencia la información pública es utilizada como si fuera de propiedad del funcionario de turno y no un bien, que como su nombre lo indica, es público. O porque es manejada como una especie de mercancía de uso privilegiado por parte de particulares para favorecer sus propios intereses o los de otros sectores poderosos (Ungar, 2010).

En consecuencia, los criterios básicos para identificar las fallas de transparencia serían:

- a) La inclusión, o la incorporación de los actores principales a la toma de decisiones que les afecten; la falla en este caso sería la exclusión discriminatoria de alguno de éstos.

- b) La publicidad o necesidad de publicar información relevante sobre la forma de tomar decisiones; la falla de transparencia sería la documentación insuficiente de los procesos.
- c) La capacidad de verificación o de comprobar de forma barata que las decisiones se llevaron a cabo; la falla sería la imposibilidad de verificar la realización de lo decidido.
- d) La responsabilidad o definición de papeles y la precisión de las responsabilidades de los actores; la falla es la incapacidad de definir las cargas y deberes (Villoria, 2010, pp. 51-52).

Como se evidencia, “en general, es necesario aceptar que el acceso a la información pública es una opción compleja y que, inevitablemente, el ejercicio del derecho de acceso tiene que convivir con restricciones en áreas vinculadas a la seguridad nacional, la protección de datos personales y de datos corporativos” (Villoria, 2010, p. 50). No obstante, esta circunstancia se ha constituido en un serio obstáculo para la efectividad del mencionado derecho. Aunque no se puede desconocer que “los acuerdos internacionales de lucha contra la corrupción han sido, en todo caso, un factor de presión para conseguir avances en este campo” (Villoria, 2010, p. 50), principalmente, en iniciativas legislativas que aprueban leyes de acceso a la información –pese a que en algunos países impere la falta de voluntad política para aplicarla–.

Aquí conviene detenerse un momento para enunciar las dos actividades que el gobierno colombiano está realizando para dar cumplimiento a los mandatos internacionales, constitucionales y legales en esta materia:

- a) Pactos de transparencia: El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción³ ha dispuesto entre sus programas de prevención, la estrategia regional de lucha contra la corrupción, según la cual, el alcalde o gobernador firma pactos de transparencia en los que se obliga a rendir un informe de cuentas y a promover control social a la gestión públi-

ca. Este acuerdo incluye un plan de trabajo en el que se describen actividades, tareas y responsables (Conciencia Colombia, 2004, p. 92).

- b) Urna de cristal: Esta es una estrategia que [...] busca “dar atención integral a las problemáticas de los colombianos” y “obligará a que el ejercicio de la función pública se desarrolle con transparencia y eficiencia”. Este nuevo servicio, bautizado así por una de las frases que utilizó el presidente Juan Manuel Santos en su discurso de posesión, se desarrollará con temas semanales sobre los que todas las personas podrán expresar sus opiniones, preguntas y plantear soluciones (El tiempo, 2010).

Además, es un modelo de participación ciudadana que acerca la experiencia, innovación y el conocimiento de todos los colombianos y colombianas al Gobierno Nacional. Se busca que esos aportes ayuden a identificar problemas colectivos y soluciones innovadoras que contribuyan a la Prosperidad Democrática y a los principios de Buen Gobierno (Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2010).

Finalmente, es preciso concluir que como se observó en los párrafos anteriores, la transparencia es un elemento esencial para la cultura de la legalidad y la participación ciudadana, pues sólo cuando la información es real, completa y está al alcance de la mano, el ciudadano puede analizar, cuestionar, interactuar y ejercer sus derechos en el marco de un Estado democrático, como Colombia.

En síntesis, “desde un punto de vista jurídico, se requiere que las normas estén legitimadas, que la ciudadanía comprenda y asuma las razones para la obediencia” (Villoria, 2010, p. 63), lo cual demanda una participación ciudadana “sustantiva y dotada de razones” (Villoria, 2010, p. 63). Sin embargo, para comprender mejor lo relacionado con la democracia, se abordará el tema en el siguiente capítulo.

3. DEMOCRACIA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

El uso del término democracia en la actualidad es bastante amplio y común, es decir, se hace referencia a esta palabra reduciendo o extendiendo su significado, por ejemplo, cuando se genera la falsa creencia de que la democracia es el único elemento del siste-

3 El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción fue creado mediante el Decreto 2405 del 30 de noviembre de 1998, el cual a partir del proceso de re-estructuración del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, fue reemplazado por el decreto 127 del 19 de enero de 2001, y luego modificado por el Decreto 519 del 5 de marzo de 2003 (Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, 2010).

ma político de un país o, cuando se tiende a perder de vista la participación como fundamento de la democracia, y se concentra la atención en el contenido de las decisiones adoptadas en busca de la justicia social, ideal ambicioso y propio de sistemas socialistas que, como se mencionó, desvía la atención de la máxima democrática (participación).

Con esto en mente, es oportuno señalar que “el vocablo democracia deriva del griego *Demos*: pueblo y *Kratos*: gobierno o autoridad, y significa gobierno o autoridad del pueblo. De allí que se defina a la democracia como la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y también al mejoramiento de la condición del pueblo” (Roa, 2010).

Sin embargo, en la actualidad el concepto de democracia no se limita al de una forma determinada de gobierno, sino también a un conjunto de reglas de conducta para la convivencia social y política. La democracia como estilo de vida es un modo de vivir basado en el respeto a la dignidad humana, la libertad y los derechos de todos y cada uno de los miembros de la comunidad. La democracia como forma de gobierno es la participación del pueblo en la acción gubernativa por medio del sufragio y del control que ejerce sobre lo actuado por el Estado (Roa, 2010).

En definitiva, por democracia se [comprende], en principio, aquel elemento del sistema político (perspectiva política) o de la forma de Estado (perspectiva jurídica) que permite (de derecho, pero también de hecho) a los ciudadanos participar activamente en los asuntos públicos (Escobar, 2009, p. 2).

No obstante, es apropiado realizar unas precisiones al respecto:

- a) La acción de participar en una genuina democracia, no está dada en el rol de espectador, en el apreciar lo que otros debaten y resuelven.
- b) Participar significa que se dan a conocer las opiniones personales y se toman decisiones, es decir, se interviene en los procesos para decidir, ejercicio que se puede realizar directamente o a través de representantes.

Desde luego, “la democracia no exige que los ciudadanos hayan de tomar siempre las decisiones de forma directa y en todos los ámbitos de lo público. Para los ámbitos donde los ciudadanos no

toman decisiones directamente (por ejemplo, en el procedimiento legislativo y en la mayor parte de los procesos seguidos ante los tribunales) refuerza su importancia el principio de publicidad” (Escobar, 2009, p. 2).

Lo que está claro, al menos (democracia mínima), es que los ciudadanos han de decidir por sí mismos y en libertad (sufragio universal, directo y secreto) la composición de los órganos superiores o estrictamente representativos del Estado y que, en aquellos ámbitos en los cuales los ciudadanos no tienen capacidad directa de decisión (que son la mayoría, dado el actual predominio de la democracia representativa), han de disponer de la capacidad de exponer sus puntos de vista o, en el peor de los casos, de informarse sobre la actuación de los poderes públicos (Escobar, 2009, p. 3).

- c) Participación no implica necesariamente capacidad de ejecución. Por razones obvias, las decisiones no pueden ser ejecutadas por todos los ciudadanos, pudiendo encomendarse esta tarea a un grupo determinado de personas.
- d) La participación se refiere a los asuntos públicos, no a cualquier clase de asuntos. Sigue siendo dominante la aproximación tradicional, que define la democracia como democracia política o democracia dentro del Estado. Quedan así fuera del concepto ámbitos de indudable interés público (la llamada democracia social y económica), donde poderes privados adoptan decisiones importantes al margen de los órganos políticos del Estado, esto es, del Parlamento y de la Administración. Desde los parámetros de la referida aproximación tradicional, la determinación de cuáles son los asuntos públicos ha de ser, inevitablemente, formal: los asuntos públicos son aquellos discutidos y decididos por el Parlamento y la Administración.
- e) La democracia es un procedimiento o, si se quiere, una cuestión de formas, que atiende a una característica del proceso de toma de decisiones (la participación de los ciudadanos), no al contenido de las decisiones mismas. El Estado democrático es un Estado neutral (abierto, plural, de garantía de posibilidades), lo cual exige, entre otras muchas cosas, igualdad de oportunidades en el proceso electoral y garantía de los derechos de las minorías en el Parlamento.

La democracia es un elemento más de la forma de Estado, no la totalidad de esta, por lo que en casos

puntuales podría entrar en conflicto con otros principios constitucionales. En estos casos suele acudir a la interpretación sistemática y al criterio de concordancia práctica, aunque la indeterminación característica de los principios deja un amplio campo a la libertad del intérprete y siempre son varias las opciones posibles (Escobar, 2009, p. 3).

Como se evidencia, "el ideal democrático por excelencia es la participación" (Escobar, 2009, p. 2), por lo tanto, "la calidad de la democracia debe estar vinculada a la idea de una sociedad civil activa y vigilante que participa deliberativamente en la elaboración de las normas que la afectan y, con ello, legitima el derecho y lo revitaliza" (Villoria, 2010, p. 35).

En Colombia, desde el punto de vista constitucional, se reguló la participación política a través de un número importante de mecanismos (artículo 103), los cuales adquirieron vida propia al ser puesta en vigor la Constitución Política de 1991, que modificó el viejo concepto de democracia representativa consagrado en la Constitución de 1886, por el de democracia participativa. Lo cual está establecido en el artículo 1 de la Carta Magna, específicamente, en cuanto al carácter democrático, participativo y pluralista del Estado Social de Derecho.

Pese a esto, los ciudadanos no son conscientes de sus derechos y sus responsabilidades políticas pues, por ejemplo, en muchas ocasiones no logran desarrollar formas de diálogo y de concertación con otros agentes sociales, como los partidos políticos y el mismo Estado (Hincapié, 2010). En suma, los datos sobre desigualdad y pobreza siguen siendo alarmantes, según Rodrigo Uprimny (2010), quien manifiesta:

A pesar del acelerado crecimiento económico que tuvo Colombia entre 2003 y 2007, que fue común a casi todos los países de América Latina, la reducción de la pobreza fue pobre. Pasó de 51,3% en 2003 a 46% en 2008. Pero más grave aún, la extrema pobreza o indigencia ha tendido a crecer; pasó de 17% en 2003 a 17,8% en 2008.

Una de las posibles razones por las cuales no ha habido una reducción significativa de la pobreza, a pesar del crecimiento económico, es que hemos tenido un crecimiento pro ricos y no pro pobres, por lo cual la desigualdad persiste e incluso se ha agravado.

Es pues imperativo reclamar políticas específicas para reducir la desigualdad colombiana, que no sólo profundiza la pobreza y limita las posibilidades de desarrollo, sino que además afecta profundamente el funcionamiento de la democracia (Uprimny, 2010). Así como también se debe generar conciencia sobre la importancia de la participación ciudadana y la cultura de la legalidad en cada contexto socio-cultural del país.

4. CONCLUSIÓN

La cultura de la legalidad promueve el cumplimiento de la normatividad y el bienestar social de la comunidad, en el marco de la legitimidad y la participación ciudadana. Por ello, al observar las estadísticas relacionadas con la corrupción y la desigualdad colombiana, se percibe un Estado Social de Derecho frágil, en el que la transparencia no es una opción y la democracia cada vez más se torna en un mito relatado en la Constitución Política.

Sin embargo, cabe resaltar las iniciativas del Estado para mejorar y cambiar el curso de la historia, así como la de un número significativo de ciudadanos que participan activamente desde la Escuela, las universidades, sus lugares de trabajo, entre otros, en la transformación de esta problemática.

Por último, se debe manifestar que un primer paso para renovar la cultura de la legalidad en Colombia, es poner en práctica los valores que nos han enseñado bien sea en nuestro hogar, escuela o en nuestra comunidad, pues como se ha señalado, la conciencia ética, moral o cultural marcan pautas para la convivencia y desarrollo social.

BIBLIOGRAFÍA

BELLVER, A. (2007). "Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional", *Reforma y Democracia*, No. 38, junio, pp. 5-48.

La transparencia es un elemento esencial para la cultura de la legalidad y la participación ciudadana, pues sólo cuando la información es real, completa y está al alcance de la mano, el ciudadano puede analizar, cuestionar, interactuar.

CONCIENCIA COLOMBIA (2004). *Ética pública. Cómo promover una cultura de la legalidad. Manual práctico para funcionarios capacitadores y facilitadores comunitarios*. Bogotá D. C.: Gente Nueva Editorial.

Constitución Política de Colombia, 1991.

CORTE CONSTITUCIONAL (2001). Sentencia C-1064 de 2001, Magistrados ponentes Dr. Manuel José Cepeda Espinosa y Dr. Jaime Córdoba Triviño.

EL TIEMPO. (2010). *Así funcionará la Urna de Cristal para que la ciudadanía participe*. En http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8101464.html, consultado el 24 de octubre de 2010.

FARIÑAS, M. (2010). "Cultura de la legalidad y gobernanza global". En VILLORIA, M. & WENCES, S. (Eds.). *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*. Madrid: Catarata, pp. 119-131.

HINCAPIÉ, C. (2010). *La democracia colombiana*. En <http://html.rincondelvago.com/democracia-en-colombia.html>, consultado el 29 de octubre de 2010.

HUERTAS, O. (2010). *Derechos humanos específicos de la mujer en el Estado Social de Derecho*. Revista Elementos de Juicio Temas Constitucionales. Año V, tomo 14, pp. 141-164.

HUNT, L. (2009). *La invención de los derechos humanos*. Barcelona: Tusquets.

PECES-BARBA, G. et. al (1987). *Derecho positivo de los derechos humanos*. Madrid: Ed. Debate.

NEWMAN, V. (2010). *La información: ¿en la urna de cristal?*. En <http://www.semana.com/noticias-opinion/informacion-urna-cristal/145196.aspx>, consultado el 16 de octubre de 2010.

PRESIDENCIA REPÚBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (2010). *¿Qué es urna de cristal?*. En <http://www.urnadecristal.gov.co/>, consultado el 28 de octubre de 2010.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA & PROGRAMA PRESIDENCIAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN (2005). *Propuesta de una política de Estado para el control de la corrupción*. En http://www.anticorruptcion.gov.co/entidad/docs_politica/libro_preside.pdf, consultado el 28 de octubre de 2010.

PROGRAMA PRESIDENCIAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN (2010). *Origen y estructura organizacional del Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción*. En <http://www.anticorruptcion.gov.co/entidad/quienessomos.asp>, consultado el 28 de octubre de 2010.

ROA, L. A. (2010). *Democracia*. En http://www.elprisma.com/apuntes/ciencias_politicas/democracia/, consultado el 29 de octubre de 2010.

SQUELLA, A. & GUZMÁN, J. (2008). "Estudio Preliminar". En MAIHOFFER, W. (2008). *Estado de Derecho y dignidad humana*, [trad. castellana de José Luis Guzmán Dalbora]. Uruguay: Editorial B de F Ltda., pp. IX-XXXII.

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2010a). *Juan Manuel Santos frente a los "9 Desafíos en la Lucha contra la Corrupción"*. En <http://www.transparenciacolombia.org.co/LACORRUPCION/EnColombia/tabid/101/ctl/Details/mid/608/ItemID/230/Default.aspx>, consultado el 30 de octubre de 2010.

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2010b). *Índice de Percepción de Corrupción 2010: Desde hace 12 años, la percepción de corrupción en Colombia es la misma: la corrupción no cesa*. En <http://www.transparenciacolombia.org.co/INICIO/tabid/36/ctl/Details/mid/375/ItemID/251/language/es-ES/Default.aspx>, consultado el 02 de noviembre de 2010.

UNGAR, E. (2010). *El derecho a saber y estar bien informado*. En <http://www.elespectador.com/columna-225698-el-derecho-saber-y-estar-bien-informado>, consultado el 29 de octubre de 2010.

UPRIMNY, R. (2010). *Desigualdad y democracia en Colombia*. En <http://www.elespectador.com/desempleo/columna161464-desigualdad-y-democracia-colombia>, consultado el 01 de noviembre de 2010.

VILLORIA, M. (2010). "Cultura de la legalidad y buen gobierno". En VILLORIA, M. & WENCES, S. (Eds.) (2010). *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*. Madrid: Catarata, pp. 29-66.

VILLORIA, M. & WENCES, S. (Eds.) (2010). "Presentación". En *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*. Madrid: Catarata, pp. 11-26.