

# Capítulo trece

La participación ciudadana  
para un modelo de democracia local:  
caso de Aguachica





## Capítulo trece

# La participación ciudadana para un modelo de democracia local: caso de Aguachica

Alexander Rojas \*

Said Salazar \*\*

*“Lo que ansiamos en Aguachica es el imperio soberano, justo y hermoso de la voluntad ciudadana sobre las armas, cualquiera sea su origen. Deseamos el triunfo inequívoco de la vida. Queremos Ser. ¡viva la vida!”*

Luis Fernando Rincón (1995)

### Introducción

La Constitución Política de 1991 elevó a rango constitucional los mecanismos de participación ciudadana. Por primera vez en Colombia, el 27 de agosto de 1995 –en Aguachica, la segunda ciudad del departamento del Cesar, a través de uno de estos mecanismos (la consulta popular [CP])–, se otorgó al ciudadano el derecho a ser convocado para pronunciarse sobre un asunto, hasta ese momento reservado al Gobierno nacional, el derecho fundamental a la paz.

\* Maestrando en Paz, Desarrollo y Nuevas Ciudadanías. Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Investigador en conflictos socioambientales y conflictos sociales. Miembro del Grupo de Investigación PIREO. Cvlac: [https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/EnProdCurso/all.do?\\_\\_tipo=2B](https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/EnProdCurso/all.do?__tipo=2B) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0110-929X> Correo electrónico: [D6901715@unimilitar.edu.co](mailto:D6901715@unimilitar.edu.co) -.

\*\* Abogado, investigador principal en: Salazar Pilonieta & Grupo Elite Consultores jurídicos. Correo electrónico: [spgrupoeelite@salazarpilonietaconsultores.com](mailto:spgrupoeelite@salazarpilonietaconsultores.com).



En este orden de ideas, el presente capítulo analiza el convulsionado contexto de Aguachica y la región, como consecuencia de la violencia ejercida por los actores del conflicto armado interno, la pérdida del tejido social y la escasa gobernabilidad local, que para este momento motivan al alcalde a convocar una CP por la paz. Así mismo, se revisaron los trámites surtidos de conformidad con la normatividad vigente, el proceso pedagógico ciudadano, la contribución de actores nacionales e internacionales, la apropiación y participación en el proceso por parte de la ciudadanía. Se plantearon conclusiones en relación con los efectos que produjo y la forma como se desvanecieron los avances institucionales, sociales y ciudadanos a un poco más de 25 años de su realización. La metodología que se aplica para la elaboración del capítulo es cualitativa, con un enfoque de análisis deductivo a nivel doctrinario, jurisprudencial y normativo, a través del estudio de caso.

Desde la investigación sociojurídica se estudia la conflictividad y tensiones de la población de Aguachica que, en medio del conflicto armado interno, y sus actores, decidió el camino democrático para exigir la paz a través de la CP. Por esto, en palabras de Giraldo (2012), “la importancia de estudiar la realidad social, porque su objeto es actuar sobre los comportamientos sociales, pero con miras a regularlos para lograr los fines políticos que se propone un Estado en un momento histórico determinado” (p. 15). Así mismo, se realizó una evaluación de los actores sociales involucrados en el proceso a través de un estudio de caso que permitió observar cómo desde la revisión de los preceptos jurídicos del sistema legal colombiano se han desarrollado e integrado los mecanismos de participación ciudadana como la CP, alcanzando su apropiación, empoderamiento y aplicación por parte de las instituciones y la ciudadanía.

En este orden de ideas, se plantean tres partes básicas que abordan el tema central del capítulo, luego de la revisión, interpretación y argumentación de los principales referentes teóricos y metodológicos. En la primera parte se desarrolla desde la dogmática el principio de la democracia participativa, y su legado histórico y fundamental en la Constitución de 1991. La segunda parte corresponde a la revisión del camino jurídico que el mecanismo de la consulta popular ha transitado en Colombia y su relevancia para la consolidación de la democracia y los DD. HH. La tercera parte expone los principales resultados del análisis del caso Aguachica, desde una cronología sintética de los hechos claves que determinaron el ejercicio de participación en aquella época en la búsqueda del deseo colectivo de paz en rechazo a la violencia y, finalmente, se plantean conclusiones.



## La democracia participativa: un legado histórico y fundamental de la Constitución Política de 1991

La inserción de la democracia como principio básico en el texto de la Constitución de 1991 se configuraría como uno de los avances más significativos del naciente régimen constitucional en Colombia. La Constitución de 1991 redefinió el modelo de Estado imperante hasta el momento y permitió la integración del Estado social de derecho determinado por el sistema como “fenómeno dinámico y expansivo” (Carpizo, 2009, p. 356), que desconcentraría el poder a través de “la voluntad colectiva que se determina por la mayoría” (Kelsen, 1980, p. 30).

En efecto, el principio democrático no está limitado a determinar la mera validez de la Constitución, por el contrario, se dimensiona hasta su legitimidad, y esto representa, por un lado, la garantía de la propia validez constitucional y, por otro, el núcleo de integración de la estructura constitucional y la pauta del ordenamiento jurídico en su conjunto.

Para Quinche (2013), en Colombia se desarrollaron elementos estructurantes al modelo democrático como lo son: “La división de poderes, la participación política, la integridad de los derechos de los ciudadanos y el propio control” (p. 174). Respecto a los derechos reconocidos a las personas en la Constitución de 1991 se permitió “la fundamentación de los derechos humanos” (Alexy, 2001, p. 93) en la medida que se reconocieron derechos fundamentales como la paz y la participación ciudadana, que para Alexy estos como derechos humanos (DD. HH.) “solo pueden desenvolver su pleno vigor cuando se les garantiza a través de normas de derecho positivo, y encierra su fundamentación, necesariamente de la democracia” (pp. 93-96). Por eso la especial relevancia de plantearse en el texto constitucional vigente.

Carpizo (2009) señala que “no puede existir democracia donde no se respeten los derechos humanos, y éstos realmente sólo se encuentran salvaguardados y protegidos en un sistema democrático” (p. 356). En otras palabras, sobre esta recae la garantía del respeto a los DD. HH., a las instituciones públicas, además “encauzada por la norma constitucional y sus leyes orgánicas y reglamentarias. En consecuencia, se actualiza permanente y constantemente a través del respeto a esas reglas del juego; es decir, a la Constitución y al Estado de derecho que ésta construye” (pp. 357-358).

Es pertinente anotar que entre los DD. HH. reconocidos sobresalen dos que fundamentan las bases del sistema democrático, a saber: la igualdad y la libertad. El primer derecho se configura respecto de dos dimensiones, donde todas las personas “deben participar en la formación de la ley, y todos debemos ser iguales ante ésta. El segundo derecho no puede subsistir sin igualdad, porque en caso contrario, se corre el peligro de perder los mínimos de consenso indispensables para la democracia” (Carpizo, 2009, p.



361). En este sentido, las personas adquieren el derecho de determinar su libertad frente a la democracia en condiciones de igualdad, es decir, no dependen de condicionamiento externo que les imponga un criterio a seguir frente a las decisiones que le afectan a estos y a su grupo social, por el contrario, están en plena libertad de participar, al igual que las otras personas, en la construcción de voluntad colectiva, política, económica, cultural, religiosa, etc.

Esta forma de libertad se expresa en los principios que fundamentan la democracia del país a través de la participación ciudadana. Al respecto señala la Corte Constitucional (CC) que “la democratización del Estado y la Sociedad que prescribe la Constitución no es independiente de un progresivo y constante esfuerzo de construcción que compromete a los colombianos en mayor grado” (Sentencia C-089).

En efecto, recae sobre las personas el desarrollo y efectividad del principio de participación democrática el cual, de acuerdo con la CC:

Expresa no solo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia [...]. El concepto de democracia participativa no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos, consultas populares, revocación del mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. (Sentencia C-180/94)

De esta manera, López y Navarro (2005) señalan el objetivo básico en el proceso de construcción de democracia participativa, el cual corresponde a buscar que el poder político se diluya, se concentre cada vez menos y esté en manos de los ciudadanos, es decir, exige por parte de la ciudadanía una amplia y consciente acción participativa. Permitiendo el debate directo desde la dimensión política, jurídica, etc., de las personas frente a los problemas que afectan la sociedad, y desde el ejercicio democrático les permite implementar mecanismos que consoliden dicha participación en acciones concretas de decisión a través de los medios legítimamente constituidos para estos fines.

Finalmente, agrega la CC que la democracia participativa prioriza al ciudadano en su rol específico dentro de la sociedad, puesto que:

Procura otorgarle la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni



tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. Asume la Constitución que cada ciudadano es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos amparados por la Carta Política, cuya normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio. (Sentencia, C-02/96)

### **El camino jurídico de la consulta popular en Colombia**

Diferentes preceptos de la Constitución de 1991 relativos a la participación ciudadana y el derecho a la paz como elementos claves de la democracia se desarrollan a lo largo del texto constitucional vigente, es decir, “su concreción en las propias reglas constitucionales, en las que se proyecta tanto la dimensión material del principio (derechos fundamentales) como su dimensión estructural, ya sea organizativa o procedimental (división de poderes, composición y elección de órganos representativos, etc.)” (Aragón, 2002, p. 43). Es importante señalar que “dentro de la dimensión estructural del principio democrático se incluye al pluralismo y dentro de él la participación” (p. 56), por tanto, la apertura a nuevos espacios de participación democrática mediante mecanismos constitucionales como la consulta popular desarrolla directamente el principio en cuestión.

Queda claro entonces que el principio democrático introducido en la Constitución de 1991 se circunscribe a las relaciones entre el Estado y los particulares, que se desenvuelven en un marco jurídico democrático y participativo. De esta forma, la norma constitucional contiene diferentes disposiciones relativas a la CP, como claramente aparece desde el preámbulo y subsiguiente el artículo 1, reiterado en el título I de los principios fundamentales, donde se establece la participación ciudadana en sus aspectos democráticos y pluralistas y propugnan por el fortalecimiento de la democracia participativa.

De igual forma, el artículo 2 refiere al sentido de facilitar la participación ciudadana en las decisiones que los afecten, y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. Sobre los principios que edifican el modelo democrático en el Estado social de derecho, a esto advierte la CC que: “Sin la participación de los ciudadanos en el gobierno de los propios asuntos, el Estado se expone a una pérdida irrecuperable de legitimidad como consecuencia de su inactividad frente a las cambiantes y particulares necesidades de los diferentes sectores sociales” (Sentencia T-578/92).

Cabe agregar que los principios de soberanía popular (artículo 3), de primacía de los derechos inalienables de la persona (artículo 5), de diversidad étnica y cultural



(artículo 7) y de respeto a la autodeterminación de los pueblos (artículo 9), “constituyen, junto con los anteriores, el ideario axiológico que identifica el sistema jurídico colombiano y le otorga su indiscutible carácter democrático y participativo, presente en los distintos escenarios, materias y procesos de la vida institucional y social del país” (Sentencia C-089/04).

Es importante destacar que, frente al ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 dispone valiosas y extensas facultades democráticas a los individuos y grupos sociales. Entre estos, los mecanismos de participación ciudadana, como la CP, que al decir de la CC ha permitido “una redistribución del poder político en favor de toda la población, con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa” (Sentencia C-089/04).

Ahora bien, el artículo 40 de la Constitución consagra como un derecho fundamental de todo ciudadano el participar “en la conformación, ejercicio y control del poder político”, lo cual de acuerdo con la CC “lo faculta para tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación ciudadana, situación que corresponde al ámbito propio de la democracia participativa” (Sentencia C-585/95). Del mismo modo, el artículo 41 plantea el fomento de las prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación. Es así como proyecta la norma superior la materialización de hacer parte en las decisiones básicas de la sociedad a todas las personas.

Se observa entonces que la dimensión democrática de participación no corresponde exclusivamente a los asuntos del ejercicio del poder público y social, también compete la esfera interna de la persona. En efecto, el artículo 95 señala como uno de los deberes de la persona el participar en la vida política, cívica y comunitaria del país. Esta responsabilidad es elevada al estatus de deber constitucional de la persona y del ciudadano.

De esta manera, los mecanismos de participación democrática, en el ámbito de lo político, conforme al artículo 103 son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Es así como la realización de la CP a iniciativa de las autoridades del ente territorial, en este caso concreto por parte del alcalde de Aguachica, se llevó a cabo para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo municipio (Constitución Política de 1991, artículo 105).

En este sentido, la CP es un derecho de participación ciudadana constitucionalmente reconocido, del cual la jurisprudencia constitucional indica que:

En el ámbito descentralizado territorialmente, sea regional, provincial o local la consulta popular versa sobre asuntos de competencia del res-



pectivo departamento o municipio, y la iniciativa de convocarla le corresponde al gobernador o alcalde, según el caso. La consulta popular es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas. Es el parecer que se solicita a la comunidad política o cívica para definir la realización o buscar el apoyo generalmente, en relación con actuaciones administrativas en el ámbito local. El derecho de todo ciudadano a participar en las consultas populares, hace parte del derecho fundamental a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político. (Sentencia C-180/94)

Por su parte, el artículo 241 dispone un control posterior para las consultas populares del orden nacional, por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización, así mismo, la Constitución de 1991 por mandato señala también que el legislador está llamado a organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diferentes niveles administrativos y sus resultados (artículo 270). En lo que respecta al régimen territorial, la Constitución hace extensivo el principio democrático a la órbita departamental y municipal, mediante la elección directa de alcaldes y gobernadores (artículos 303 y 314), la participación ciudadana en los asuntos públicos de carácter local (artículo 314).

En posteriores pronunciamientos la CC reafirmaría la naturaleza de mecanismo de participación ciudadana constitucional a la CP, advirtiendo que “la participación es un derecho fundamental, es procedente acudir a la acción de tutela para reclamar el cumplimiento de las reglas que regulan tal mecanismo y, en particular, para exigir el cumplimiento de la decisión adoptada por el pueblo” (Sentencia C-150/2015). En tal caso, la obligatoriedad de la decisión derivada de la voluntad popular y el carácter vinculante a las respectivas autoridades territoriales para la materialización del resultado positivo, quedarían consignadas en un acuerdo municipal o decreto expedido por la Alcaldía.

Por otra parte, a nivel legal, como todos los mecanismos de participación ciudadana consagrados en el ordenamiento jurídico colombiano, la regulación general y definición de la CP se establece en la Ley 134 de 1994, donde se estipula que:

Es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometida por el presidente de la república, gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. (Ley 134, 1994, art. 8)



Del mismo modo, señala la norma en cuestión que “en cualquier momento un mandatario puede convocar a una consulta para tratar asuntos que son de interés de la administración y de la comunidad” (Ley 134, 1994, art. 51). Advierte además sobre los asuntos que se puede someter a consulta, si cumple con las siguientes condiciones:

1. Que sea de competencia del respectivo mandatario. El alcalde solo podrá tratar asuntos de carácter municipales o locales; 2. Que no sea un proyecto de articulado, es decir, un Acto Legislativo, Ley, Ordenanza, Acuerdo, Resolución o Decreto; 3. Que no se refiera a temas que impliquen la modificación de la Constitución Política; 4. Que no convoquen asamblea constituyente. (Ley 134, 1994, art. 52)

Consecuentemente se hace necesario un concepto previo para la realización de consulta popular de carácter municipal, el cual el alcalde municipal elevará la respectiva solicitud al “Concejo sobre la conveniencia de la consulta. Si este fuere desfavorable no podrá convocar la consulta. El texto de la consulta se remitirá al Tribunal Contencioso Administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad” (Ley 134, 1994, art. 53).

Se entenderá además que se ha configurado una decisión obligatoria del pueblo cuando “la pregunta que le ha sido sometida obtiene el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral” (Ley 134, 1994, art. 55), Así mismo, señala sobre los efectos de la CP que “cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva” (art. 56), en el caso municipal correspondería al Concejo expedir un acuerdo municipal, de no hacerlo el alcalde en los tres meses siguientes debe expedir el respectivo decreto para hacer cumplir la voluntad popular.

Para terminar, recientemente la Ley Estatutaria 1757 de 2015 dicta extensas disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática en Colombia, mantiene los lineamientos generales de la norma de 1994 para este mecanismo, y adiciona nuevos criterios frente a los requisitos, la convocatoria, entre otros. Sobresale su objeto enfocado en:

Promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político. Regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. (Ley 1757, 2015, art. 1)



## El caso Aguachica. Un deseo colectivo de paz en rechazo a la violencia

El derecho fundamental a la paz se erige como principio democrático del Estado social de derecho y en consecuencia es obligatorio para la eficacia y realización de los demás derechos y libertades de las personas. De allí que sea un anhelo histórico de la sociedad colombiana lograr la cesación definitiva del conflicto armado interno que por más de cinco décadas ha ocasionado graves violaciones a la población civil y sus DD. HH.

Desde su preámbulo la Constitución de 1991 evidencia la aspiración de paz como un logro colectivo, cuando enuncia que “el pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer [...] la paz” decreta, sanciona y promulga la Constitución. De esta manera, señala la CC que “la paz en el orden interno constitucional ocupa también la posición de valor fundamental, puesto que ocupa un lugar principalísimo en el orden de valores protegidos por la Constitución” (Sentencia C-370/2006).

La paz se ubica también entre los derechos esenciales de las personas. La Constitución de 1991 la define en el artículo 22 como derecho fundamental de naturaleza colectiva, y como un deber de obligatorio cumplimiento, el cual de conformidad con los artículos 2 y 189 superiores vinculan al Estado y particularmente al Gobierno nacional, en la adopción de políticas públicas encaminadas a la preservación del orden público y el mantenimiento de la convivencia pacífica. Los particulares también en virtud de lo dispuesto por el artículo 95, numeral 6, tienen el deber de propender por el logro y mantenimiento de la paz.

Además, adquiere en el ordenamiento jurídico colombiano una especial naturaleza, al igual que frente al derecho internacional, y se concibe como derecho de tercera generación, subjetivo y un deber jurídico. De esta manera, la paz constituye:

- (i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental de Estado colombiano; (iii) un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; (iv) un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados; y (v), un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento. (Sentencia C-370/2006)

Se trata así de un derecho humano subjetivo fundamental, intrínseco al ser humano, de manera colectiva e individualmente, que a su vez le corresponde el correlativo deber jurídico de buscar la paz social como parte integral de la convivencia



de las sociedades. Desde sus inicios advertiría la jurisprudencia constitucional como derecho, que la paz:

Pertenece a toda persona, implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo. La convivencia pacífica es un fin básico del Estado y ha de ser el móvil último de las fuerzas del orden constitucional. La paz es, además, presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos. (Sentencia T-102/93)

Sería entonces, la necesidad colectiva de reclamar el reconocimiento y protección del derecho a la paz<sup>1</sup> en el marco de los principios democráticos establecidos en la Constitución de 1991 lo que conllevaría a la población del municipio de Aguachica, Cesar, a impulsar y convocar el primer caso exitoso de aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, desde una CP para el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales derivados del texto constitucional, en la búsqueda de garantizar la paz, el respeto por el territorio, la vida y la dignidad humana de las personas que hacia el año 1995 estaban afectadas directamente por los actos de violencia indiscriminada ejercida por parte de los actores del conflicto armado interno en este territorio del país.

La pregunta que fue sometida a consideración de la ciudadanía por medio de la CP se redactó bajo la siguiente premisa: “Rechaza usted la violencia y está de acuerdo en convertir a Aguachica en un municipio modelo de paz”. Y es que en ese momento se requería de acciones inmediatas por parte de las autoridades y la población civil para detener la violencia que afectaba el territorio por la presencia de grupos paramilitares y guerrilleros que se disputaban el control de esta zona geográfica estratégica del país. Pretendían imponerse e incidir en los asuntos del municipio desde la intimidación sistemática a los representantes de la administración, casos como:

---

1. Además, los contenidos del Derecho Internacional a la Paz se encuentran identificados en la actualidad a partir de la Carta de las Naciones Unidas (1946), en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966 (Civiles y Políticos; Económicos, Sociales y Culturales), en la Declaración de NNUU del Milenio de 2000, en el Documento final de la cumbre mundial sobre la paz de 2005, en la Declaración sobre la preparación de las sociedades para vivir en paz, en la Declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz, en la Carta de la Organización de Estados Americanos, en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1959, en la Carta Asiática de Derechos Humanos, en la Carta Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos, en la Carta Árabe de Derechos Humanos y en la Carta de la Organización de la Conferencia Islámica, entre otros textos y tratados internacionales.



En la Alcaldía de Patricia Rojas, quien se viera obligada a renunciar ante las constantes amenazas de muerte que recibía, siendo sustituida por un alcalde militar designado por el Gobierno nacional; tampoco son casuales de masacres<sup>22</sup> como la ocurrida en Puerto Patiño el 5 de enero de 1996, ni el asesinato del médico José Padilla Villafañe, director del hospital Regional, quien estaba empeñado en limpiar las finanzas del centro hospitalario. (Díaz y Villamizar, 1995, p. 12)

Estos hechos de violencia injustificable, y la falta de resultados de los Consejos de Seguridad con los mandos militares, funcionarios y representantes de la sociedad, no pasaban de la indignación, órdenes y promesas de resultados. Con el tiempo se veía inútil el aumento los civiles asesinados, de manera que esto conllevó a la solicitud de la convocatoria para que la dirigencia municipal valorara la situación, surgiendo de este esfuerzo un colectivo “denominado ‘Sociedad civil’, donde acordaron que sería una instancia de consulta entre ciudadanos y administración, así como se buscaría una respuesta civilizada a la violencia” (Díaz y Villamizar, 1995, p. 12).

En respuesta a esto, y luego de conciliar con los diferentes actores sociales, la fuerza pública, autoridades departamentales, nacionales como el Ministerio Interior, Programa para la Reinserción, Alto Comisionado para la Paz, centros de estudios académicos, y encontrar apoyo en sectores de la comunidad internacional como la Embajada de España, Embajada de Colombia en Francia, Asamblea de Diputados franceses, y el Comité Consulta Popular por la Paz de Aguachica. Representantes de estos y otros estamentos realizarían en el mes de mayo de ese año diferentes talleres y mesas de trabajo con líderes sociales locales, sobre el mecanismo de participación ciudadana de la CP, DD. HH., derecho internacional humanitarios (DIH), entre otros temas, abriendo la puerta al debate ciudadano y preparando la comunidad para el ejercicio democrático.

Ahora bien, en la cronología de hechos que permitieron el desarrollo de la CP, sobresalen algunos que describen y permiten evidenciar las complejas tensiones sociales, políticas y de orden público presentes en los días previos y en el transcurso de esta convocatoria democrática. A partir del 11 de julio de 1995 el alcalde Luis Fernando Rincón (q. e. p. d.) plantea a la comunidad esta iniciativa luego del debate con diferentes sectores sociales. Se acordó la realización de la CP en Aguachica, para exigir la terminación de la violencia en el territorio por parte de los actores armados, la exclusión de la población civil en los actos del conflicto armado, y la toma de decisiones inmediatas y eficaces de alternativas pacíficas que contribuyeran a superar la violencia generalizada de esos días.

---

2. Además, los contenidos del Derecho Internacional a la Paz se encuentran identificados en la actualidad a partir de la Carta de las Naciones Unidas (1946).



La solicitud del alcalde al Concejo de Aguachica para el concepto favorable de la CP señalaba este mecanismo como “el inicio de un camino que conduzca a la sociedad aguachiqueña hacia la tolerancia, la reconciliación, la justicia social, es decir, hacia la paz. La vida es para vivirla no para matarla” (Alcaldía Municipal, 1995, p. 1), advertiría el primer mandatario en aquella rigurosa misiva, donde convocaría al Concejo a “reafirmarse en la paz, a ser líderes del ejercicio de los derechos ciudadanos, a asumir sin vacilaciones el apoyo a la primera consulta popular de Colombia, a hacer de Aguachica un Modelo de Paz” (pp. 33-34).

De esta manera, el 12 de julio del año en mención, dicha corporación sometió la propuesta a estudio mediante audiencia pública convocada después que “el presidente del Concejo Municipal, Carlos Alberto Pazo (q. e. p. d.), recibiera una carta con una bala en su interior y el texto: ‘concejales, propuestas de muerte’” (Concejo Municipal Aguachica, 1995, p. 6), marcando así la amenaza a la Corporación.

A raíz de las largas horas de debate, solo se obtuvo el concepto favorable de la CP a eso de las 10 de la noche del día 13 de julio, como se dejó constancia en el acta N.º 59 del 12 de julio de 1995 que reza: “El Honorable Concejo Municipal de Aguachica, departamento del Cesar, rinde concepto favorable a la Consulta Popular propuesta por el señor alcalde municipal en su texto y fecha” (Concejo Municipal, 1995, p. 6). El proyecto “obtuvo catorce votos a favor y uno [...], que se abstuvo de votar” (Díaz y Villamizar, 1995, p. 31).

Finalmente, en apartes del acta señala que lo acordado y aprobado representa “un paso histórico al acogerse a un mecanismo de participación constitucional y legal para que sea la misma participación ciudadana, el mismo pueblo, el que tenga que tomar la decisión del objetivo más importante que es la paz” (Concejo Municipal, 1995, p. 8). Posteriormente, la propuesta democrática liderada por el alcalde Rincón sería notificada el 24 de julio de 1995 al despacho del señor presidente de la república, Dr. Ernesto Samper Pizano, luego de recibir el concepto favorable por parte del Concejo Municipal.

De esta forma, es como se remite al trámite jurídico que surtiría efectos definitivos luego de someter la propuesta a consideración del Tribunal Administrativo del Cesar para que decidiera acerca de la constitucionalidad, este como último requisito de procedibilidad para autorizar la CP por la paz sometida a consideración del Consejo Municipal, el cual mediante providencia discutida y aprobada en reunión de Sala de decisión consideró que “el municipio está acorralado por una serie de factores, hechos y circunstancias que ponen en peligro la estabilidad de las autoridades y la seguridad ciudadana” (Tribunal Administrativo Cesar, 25 de julio de 1995, p. 2). Así mismo, sostiene el pronunciamiento que “a juicio del Tribunal la actuación adelantada por el alcalde y Concejo de Aguachica, no dan lugar a hesitar acerca de viabilidad de la consulta”, se observa, además que “se ha cumplido todo el procedimiento legal para la consulta” (p.



2). En consecuencia, sostuvo el Tribunal en su decisión que “conceptúa favorablemente la súplica del burgomaestre en el sentido que es conveniente para los intereses municipales llevar a cabo la Consulta Popular en Aguachica, el 27 de agosto de 1995, esta se ajusta a la Constitución y la Ley” (p. 2).

Luego de lograr el cumplimiento de los requisitos legales para el trámite de este mecanismo constitucional, “se conformó la gerencia colegiada de la consulta, integrada por reconocidos voceros ciudadanos que desde comienzos de su proyecto se dedicaron a una jornada de promoción en el casco urbano y en las zonas veredales” (López y Navarro, 2005, p. 76). El día 27 de agosto de 1995 la población salió decididamente a votar y en una jornada electoral sin precedentes, según Escudero (2002), se obtuvieron los siguientes resultados: “Votos por el SÍ, un total de 10.460; votos por el NO, 42; votos en Blanco, 17; votos Nulos, 51, para una votación total de 10.570” (p. 65).

Cabe destacar que este ejercicio de participación democrática logró un histórico “voto afirmativo superior al 99,5 %, sin embargo, debido a que el censo electoral era de 34.505 ciudadanos, no se alcanzó la participación mínima requerida por la ley y por ello dicha consulta no procedió” (Garcés y Rapalino, 2015, p. 57), teniendo en cuenta que en esa oportunidad no se consiguieron

los 11.502 votos que representan la tercera parte del censo municipal, porcentaje requerido para la validez jurídica de este instrumento democrático. Se registró abstencionismo del 69,37 %, comportamiento que se incrementó en comparación con las elecciones de agosto de 1994, en donde la abstención alcanzó un índice del 61.68 %. (López y Navarro, 2005, p. 79)

El ejercicio democrático concluyó en el desafortunado triunfo de la abstención electoral sobre la voluntad popular que reclamaba la paz en el territorio. En Aguachica en aquella oportunidad no fue posible conseguir el mínimo de votos representados por “no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral” (Ley 134, 1994, artículo 55) que determinaba la obligatoriedad frente a la decisión del pueblo. No obstante, la población civil, el gobierno departamental, nacional y las diferentes organizaciones internacionales que respaldaron este hito de la democracia participativa en Colombia, celebraron simbólicamente y con importantes inversiones y proyectos en el marco de la paz, el anhelo de convivencia pacífica en el territorio y las comunidades afectadas por la violencia.

Sin lugar a duda, la CP se configuró como un ejercicio democrático clave en un momento histórico y en una zona del país que requería por sus características sociopolíticas y la fuerte presencia de actores armados, de la participación ciudadana como al-



ternativa a la solución de conflictos, toda vez que, este es el “hecho más importante de búsqueda de paz por parte de la sociedad civil en Colombia, pue la gente derrotó el miedo y ratificó en las urnas que no tiene compromiso con los violentos, y quieren un municipio modelo de paz” (Díaz y Villamizar, 1995, p. 112).

Producto de este proceso de participación ciudadana nace el 27 de septiembre de 1995 la Corporación Aguachica Modelo de Paz que “en representación de la comunidad tuvo como responsabilidad la ejecución de lo pactado, así como la tarea de mantener la continuidad de los propósitos trazados para lograr convertir este proyecto en un instrumento principal y permanente” (López y Navarro, 2005, p. 80). El nacimiento de esta empresa de paz contó en su “creación con 133 miembros fundadores entre organizaciones públicas, privadas, y el aporte de particulares” (p. 112).

Esto pese a la continuidad de los actos de violencia contra la población civil y la perpetración de crímenes de lesa humanidad luego de la consulta, como “la muerte de Álvaro Pallares, quien se había desempeñado como presidente de la Consulta y Coordinador de la Corporación, cargo que solo pudo desempeñar 10 días” (Díaz y Villamizar, 1995, p. 115). De igual manera, sería un 15 de agosto del año 2000 en vísperas de las fiestas patronales de Aguachica, en la finca el Palmar, de la vereda Buturama, de ese municipio y en medio de una campaña electoral mediada de amenazas y violencia, que paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) asesinarían a Luis Fernando Rincón López, quien era nuevamente candidato a la Alcaldía, el hombre fuerte que dejó la vida y su sangre en tierra cesarence por la lucha y búsqueda incansable de la paz, todo un demócrata.

Con el mandato popular materializado en la consulta del 27 de agosto en Aguachica y la Región se plantearía una importante hoja de ruta para la búsqueda y consolidación de la paz, fundamentada en la voluntad ciudadana y el ejercicio democrático de participación que se orientó en rechazar la violencia y sus representantes en el territorio, y exigir sin objeciones el cumplimiento y garantía del DD. HH. consagrado en los tratados internacionales y en la Constitución de 1991, la paz, “que es el sometimiento de las armas a la civilidad” (Díaz y Villamizar, 1995, p. 116).

Se desprende de lo anterior, que en la responsabilidad de la sociedad y el Estado en la búsqueda de la paz, requiere necesariamente de la adopción de medidas efectivas para garantizar la satisfacción de los DD. HH, avalado en el derecho internacional y como responsabilidad de los Estados y la sociedad para diseñar estrategias alternativas que contribuyan a la resolución pacífica de conflictos, como en el caso de la CP en Aguachica, que demostró cómo la participación democrática de la ciudadanía es el mecanismo idóneo y efectivo para exigir la protección y garantía de los derechos fundamentales, así los violentos y sus balas masacraran a quienes soñaron con una sociedad donde prevaleciera el *triumfo inequívoco de la vida*.



## Conclusiones

30 años después de la promulgación del pacto constitucional que pretendía superar décadas de violencia, corrupción, deslegitimación del Estado, incubación del narcotráfico en todas las esferas sociales, públicas y privadas, y violación masiva de DD. HH. contra la población civil por parte de todos los actores del conflicto armado interno, impera hoy el mandato de la Constitución de 1991 que integra la visión de país, la diversidad y el reconocimiento de derechos fundamentales, como la paz, que permiten la consolidación de la democracia a través de mecanismos de participación ciudadana como la CP, que representa la expresión legítima de soberanía popular consagrada en la Constitución de 1991.

25 años después de la realización de la CP en Aguachica, Cesar, se requiere establecer los efectos que la implementación de este mecanismo constitucional dejó en esa población y la región, en el fortalecimiento de la convivencia pacífica, la resolución de conflictos y el logro de la paz en el territorio. Al tiempo de determinar las responsabilidades y compromisos existentes de las autoridades departamentales, nacionales e internacionales en el fortalecimiento del municipio como modelo de paz en Colombia, que se logró de las inversiones realizadas para el desarrollo económico, social, en infraestructura y servicios básicos, para la mejora de la calidad de vida de las personas, garantizando una participación en los procesos decisorios de su comunidad, para así fortalecer el ejercicio del derecho democrático desde los espacios y formas de participación ciudadana.

Finalmente, la CP de Aguachica demostró que los actores armados ilegales no pueden abrogarse la representación del soberano, con el argumento de pretender representarlo y que sus crímenes son por el bien del pueblo, allí, se impuso la no violencia desde la aplicación de un instrumento democrático que la ciudadanía usó como mecanismo de defensa ante la polarización reinante y la senda de horror y sangre que reinó durante varios años.

El cuestionamiento sometido a consulta de la ciudadanía dio cuenta del rechazo unánime a la violencia como estrategia de representación y la cohesión social en el propósito de hacer de Aguachica un municipio modelo de paz.

## Referencias

- Alcaldía Municipal. (1995). *Solicitud a Concejo municipal de Aguachica para concepto favorable consulta popular*. Alcaldía Municipal.
- Alexy, R. (2001). *Teoría del discurso y derechos humanos*. Universidad Externado de Colombia.
- Aragón, M. (2002). *Constitución, democracia y control*. Universidad Nacional Autónoma de México.



- Carpizo, J. (2009). *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. Universidad Externado de Colombia; Universidad Autónoma de México.
- Concejo Municipal de Aguachica. (1995). *Acta N.º 059. Sesión extraordinaria aprobación consulta popular*. Concejo Municipal de Aguachica.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Editorial Legis.
- Corte Constitucional. (1992, 03 de noviembre). *Sentencia T- 578/92*. [M. P. Alejandro Martínez Caballero].
- Corte Constitucional. (1993, 10 de marzo). *Sentencia T- 102/93*. [M. P. Carlos Gaviria Díaz].
- Corte Constitucional. (1994, 14 de abril). *Sentencia C- 180*. [M. P. Hernando Herrera Vergara].
- Corte Constitucional. (1994, 03 de marzo). *Sentencia C- 089/94*. [M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz].
- Corte Constitucional. (1995, 7 de diciembre). *Sentencia C- 585*. [M. P. Hernando Herrera Vergara].
- Corte Constitucional. (1996, 23 de enero). *Sentencia C- 021*. [M. P. José Gregorio Hernández Galindo].
- Corte Constitucional. (2006, 18 de mayo). *Sentencia C- 370/06*. [M. P. Jaime Córdova Triviño].
- Corte Constitucional. (2015, 08 de abril). *Sentencia C- 150*. [M. P. Mauricio González Cuervo].
- Díaz, A. y Villamizar, D. (Eds.). (1995). *Aguachica, documentos de un proceso*. Centro de Documentación para la Paz.
- Escudero, R. (2002). *Consideraciones sobre la participación democrática y los instrumentos para su eficacia*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Garcés, M. y Rapalino, W. (2015). La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras. *Justicia Juris*, 11(1), 52-62.
- Giraldo, J. (2012). *Metodología y técnica de la investigación sociojurídica*. Universidad de Ibagué.
- Kelsen, H. (1980). *Esencia y valor de la democracia*. Editora Nacional.
- Ley 134 de 1994. (1994, 31 de mayo). *Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 41373.
- Ley Estatutaria 1757 de 2015. (2015, 06 de julio). *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 49565.
- López, M. y Navarro, C. (2005). *Efectividad sociojurídica de la consulta popular por la paz en Aguachica (1995)* (Tesis de grado). Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia.
- Quinche, M. (2013). El presidencialismo, el control de convencionalidad y la democracia en los países andinos. *Revista Co-herencia*, 10(19), 167-206.
- Tribunal Administrativo del Cesar. (1995, 25 de julio). *Radicación: 2.303*. [M. P. Jorge Saade Márquez].

