

DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN COLOMBIA 1991-2017



CRISTIAN FERNANDO TOVAR CABRERA

UNIVERSIDAD DEL CAUCA

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA

POPAYÁN, CAUCA

2020

DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN COLOMBIA 1991-2017

Tesis presentada a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la

Universidad del Cauca para la obtención del título de:

POLITÓLOGO.

Autor:

CRISTIAN FERNANDO TOVAR CABRERA

Director:

ALEXANDER CASTILLO GARCÉS

Magister en Políticas Públicas

Universidad del Valle

Enero, 2020

*El presente trabajo de grado está dedicado en primer lugar, a mi madre Ana Cecilia por su apoyo incondicional durante mis años de vida, creer en mí y apoyar mi formación como profesional.*

*A mis hermanos Wilber y Juan José por respaldarme en este proceso.*

*A mi tía Yolanda y a mi tío Asterio por sus palabras y compañía.*

*A mi primo Andrés Felipe por haberme motivado desde primer momento a luchar por mis propósitos y no desistir en ese intento.*

*A mi primo Gustavo Adolfo por ayudarme cuando lo necesite.*

*A mi familia, en especial a mis tíos, tías que confiaron en mis capacidades.*

*A mis amigos, compañeros y todas aquellas personas que de una u otra forma han contribuido en el logro de mis objetivos, particularmente a Luisa, Daniel, Sergio y al colectivo la Colmena.*

*El autor.*

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi *alma mater*, la Universidad del Cauca, por permitirme formarme como profesional y persona, a los docentes del programa de Ciencia Política que me orientaron en el proceso de formación y motivaron la culminación de mi pregrado.

A mi segunda casa, Residencias Universitarias “4 de marzo”, por convertirse en mi hogar y permitirme a crecer como ser humano y salir adelante con este proyecto de vida. Ha sido una experiencia increíble.

Al profesor, Alexander Castillo Garcés por ser el mentor de mi trabajo de grado, que sin su ayuda profesional y personal no hubiera sido posible cumplir con este primer objetivo de mi formación académica.

El autor.

## TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	7
2. CAPÍTULO I: DEMOCRACIA DIRECTA EN COLOMBIA: APRECIACIONES TEÓRICAS Y DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES .....	11
2.1. Apreciaciones conceptuales sobre la democracia directa y su estudio .....	12
2.2. La participación en la Constitución de 1991 .....	18
2.3. Disposiciones legales de la democracia directa en Colombia: diseño, función y ejecución de los MDD.....	22
3. CAPITULO II: LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA: IMPLEMENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN .....	31
3.1. Plebiscito: concepto, proceso de activación e implementación .....	32
3.2. Referendo: concepto, activación e implementación.....	37
3.3. Consulta Popular: concepto, proceso de activación e implementación .....	43
3.4. Revocatoria de mandato: concepto, proceso de activación e implementación .....	47
4. CAPITULO III: EVALUACIÓN DE LA DEMOCRACIA DIRECTA: ALCANCES Y LIMITACIONES .....	50
4.1. El plebiscito por la Paz de 2016.....	51
4.2. La Revocatoria de Mandato Bello Antioquia 2014.....	57
5. CONCLUSIONES.....	61
6. BIBLIOGRAFÍA .....	66
7. ANEXOS.....	72

## **TABLA DE ANEXOS, CUADROS, GRAFICAS, ILUSTRACIONES Y MAPAS**

### **Anexos**

Anexo 1. Diferencias para la activación y ejecución de los mecanismos de participación ciudadana .....	72
--	----

### **Cuadros**

Cuadro 1. Posibles inconvenientes de la Democracia Directa.....	16
Cuadro 2. Mecanismos de participación según la Constitución de 1991 .....	21
Cuadro 3. Definición de los Mecanismos de Democracia Directa en Colombia según la Ley 134 de 1994.....	23
Cuadro 4. Reformas a los Mecanismos de Democracia Directa, 1991-2017 .....	28

### **Gráficas**

Gráfica 1. Iniciativas de referendos hechas en Colombia, 1991-2017 .....	42
Gráfica 2. Consultas Populares hechas en Colombia 1991-2017 .....	46
Gráfica 3. Revocatorias de mandato hechas en Colombia, 1991-2017 .....	49
Gráfica 4. Votación por el plebiscito de 2016 .....	53

### **Ilustraciones**

Ilustración 1. Etapas generales para activar un mecanismo de democracia directa en Colombia	27
Ilustración 2. Procedimiento para realizar un Plebiscito .....	34
Ilustración 3. Procedimiento para realizar un Referendo.....	39
Ilustración 4. Procedimiento para realizar una Consulta Popular.....	44
Ilustración 5. . Procedimiento para realizar una Revocatoria de Mandato .....	48

### **Mapas**

Mapa 1. Votación plebiscito 2 de octubre de 2016.....	56
---	----

### **Tablas**

Tabla 1. Resultado Plebiscito 2 de octubre de 2016 .....	36
Tabla 2. Resultados revocatoria de mandato en Bello (A) domingo 6 de abril de 2014 .....	59

## 1. INTRODUCCIÓN

La fundación del Estado moderno situó como régimen político el modelo representativo debido a la dificultad de las naciones para ejercer soberanía directa sobre sus territorios cada vez más vastos y aislados geográficamente. A mediados del siglo XX la democracia indirecta implantada en América Latina sucumbió en una crisis, derivada del trance general del capitalismo, que justificó el establecimiento de espacios y mecanismos para la participación política directa de los ciudadanos a finales del mismo siglo.

Colombia no fue ajena a este fenómeno, la concentración de poder en las manos de las mismas élites y el asentado bipartidismo fue cerrando la oportunidad a las nuevas fuerzas políticas para llegar al gobierno produciendo múltiples y complejos problemas económicos, políticos y sociales. En consecuencia, el país comenzó un proceso de democratización reflejado en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 donde el régimen democrático se vio reforzado por el establecimiento de mecanismos de democracia directa (MDD).

Antes de la Constituyente de 1991, los ciudadanos colombianos carecían de instrumentos legales de democracia directa (DD). La Constitución de 1886 no permitía a los gobernantes realizar ningún tipo de consultas ni a los ciudadanos presentar iniciativas legislativas bloqueando totalmente la participación política. Esta Constitución perduró por más de un siglo debido a sus complicados requerimientos de reforma, en especial una disposición que convenía que toda reforma debía ganar mayoría en ambas cámaras en dos sesiones ordinarias consecutivas (Barzack, 2001).

Para inicios de los noventa, la ruptura entre las instituciones del estado y la realidad de la sociedad había alcanzado dimensión de crisis producto del recrudecimiento de la violencia, la inestabilidad partidista, la dominación elitista y las fuerzas electorales emergentes que demandaban mayor participación. La presión aumentó con las movilizaciones estudiantiles y de trabajadores procediendo a la convocatoria de una constituyente para reestablecer el orden público.

Después de ser declarado turbado y en estado de sitio el país, en 1984, todo el territorio nacional. El saliente presidente Virgilio Barco creó mediante el Decreto 927/90 un “referéndum<sup>1</sup>”

---

<sup>1</sup> Fue el quinto referendo realizado en Colombia sin que esta figura de participación estuviera contemplada en la Constitución de 1886. Se le denominó así porque las condiciones de la convocatoria se asimilaba de “cierta forma” a las características de activación este mecanismo.

que se realizó junto a las elecciones presidenciales del 27 de mayo donde se contabilizaron los votos depositados como apoyos para la convocatoria de una Asamblea Constitucional (Sentencia N° 2214, 1990). La decisión fue justificada en la “incompetencia de la clase política para dar respuesta a los graves problemas del país” (Torres Forero, 2007, pág. 41).

El 24 de agosto 1990 el presidente Barco ordenó mediante el Decreto N° 1926 que el 9 de diciembre de ese mismo año, los ciudadanos decidieran la convocatoria de la Asamblea, su temario y composición en pro de fortalecer la democracia participativa. La Corte Suprema de Justicia respaldó el decreto (Sentencia N° 138, 1990) y los votantes aprobaron la medida con una abstención electoral del 75% (Cardona Álzate, 2011) pero fue en la Corte Suprema, donde obtuvo una aprobación limitada luego de una presión considerable del presidente electo César Gaviria.

Concebida la Constituyente se crearon diferentes comisiones para tratar las problemáticas que habían suscitado la Asamblea. La comisión primera trató el temario de la democracia participativa donde se buscó la apertura democrática que incluyera al pueblo en proceso de toma decisiones gubernamentales (Esguerra & Arias, 1991). La clase política del país entendía que la DD era el ideal teórico de la democracia participativa (Van Cott, 2000).

Los legisladores de la Constituyente comprendieron que la DD era la mejor forma de hacer partícipes a los ciudadanos en las decisiones gubernamentales. Asimismo, percibían que podía propiciar la “reconciliación social”, la “operación efectiva del gobierno” y construir una “comunidad política nacional participativa” (Van Cott, 2000, pág. 82). Finalmente, el 14 de julio de 1991 se promulga en la Gaceta Constitucional 114, la nueva Constitución Política de Colombia, que en el Artículo 103 instauró los mecanismos de participación política.

Posterior, al establecimiento de los MDD en la naciente Constitución fueron regulados mediante la Ley 134 de 1994 donde se dictaron las normas fundamentales por las que se regiría la participación directa popular en el país. La Ley 134 ha sido reformada en dos ocasiones, la primera fue mediante la Ley 741 de 2002 donde se añadió nuevos parámetros para la revocatoria de mandato y la segunda a través de la Ley 1557 de 2015 donde se pretendió mejorar diseño normativo de los mecanismos de participación democrática.

De esta manera se configuró la DD en Colombia, por lo que es pertinente preguntarse ¿Cuál ha sido el desarrollo de la democracia directa en Colombia desde su inclusión en constitución de



1991 hasta el año 2017? A partir del análisis de su diseño constitucional-normativo y su implementación en el territorio colombiano.

La DD no ha podido recomponer la relación Estado-Sociedad, pues su objetivo de aumentar la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante la inclusión de MDD no ha tenido el impacto esperado. Lo anterior, debido a posibles errores de diseño y técnicos así como a la ejecución de estrategias políticas de polarización y desinformación y a una interpretación condicionada de participación política directa desde la constituyente que ha subordinado la DD a la democracia representativa.

El estudio de la DD en Colombia ha sido característico de áreas académicas como el derecho constitucional donde se han indagado por la eficacia legislativa y operacional de los MDD así como propuestas de reforma. Sin embargo, han dejado por fuera de las investigaciones categorías características del análisis politológico como el contexto, los intereses y los actores que inciden en las decisiones cuando se implementan instrumentos de DD, convirtiéndose estos factores sociopolíticos en determinantes para conocer las limitaciones y alcances de los instrumentos de participación política en el territorio nacional. Por esta razón, se ha escogido como referente espacial para la indagación a Colombia.

El lapso de la investigación fue de cinco lustros comprendidos desde 1991 hasta 2017, ya que abarca los hechos más importantes de la DD en el país desde su establecimiento constitucional en 1991, su regulación mediante las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 y la primera convocatoria, desde su adopción legal, de un plebiscito en el país. Además que el periodo seleccionado permitió realizar un análisis riguroso del desarrollo de la DD que será de utilidad pública para mejorar las estrategias de participación política en el país.

Este estudio es relevante para Ciencia Política, pues la democracia es un pilar fundamental en la formación del Estado moderno y de sus ciudadanos (Held, 1997). Pues, el sistema democrático admite dos formas de relación ciudadano-gobernante, la primera es la directa en donde los ciudadanos intervienen continuamente en el proceso de toma de decisiones y la segunda es la indirecta en la cual los ciudadanos ejercen su soberanía a través de órganos representativos (Sartori, 1988), siendo esta última la prevalente y más estudiada en América Latina por tanto es necesario realizar una indagación precisa sobre la primera figura.

Por ende, para el contexto sociopolítico actual del país el cual atraviesa por un proceso de posconflicto y reestructuración institucional, es importante consolidar los espacios de participación política existentes y crear nuevos para restablecer las relaciones interinstitucionales destrozadas por el conflicto armado, el narcotráfico y la corrupción administrativa dentro del Estado. Lo anterior, a partir del estudio estructural de la configuración jurídica la DD y su aplicación mediante los MDD en el país.

Asimismo, este análisis de la DD es pertinente para la ciencia política pues la democracia y el Estado constituyen dos de sus objetos privilegiados de estudio, ya que agrupa las categorías de poder, estado y sistema político (Mejía Quintana, 2006). De esta manera, el ciudadano como ser político, indispensable para la democracia, debe tener conocimiento de los derechos y deberes para actuar conforme a ellos, y así poder hacer efectivo su ejercicio cívico dentro del sistema político.

Además, caracterizar las nuevas relaciones entre Estado y sociedad facilita conocer la calidad de la democracia del país. Por tanto, esta investigación se efectuará bajo el enfoque del nuevo institucionalismo, pues este enfoque permite acercar los estudios políticos a la teoría política, la historia y el derecho (March & Olsen, 1989), es decir, nos permite realizar un análisis del desarrollo histórico de la DD como institución formal de participación y reconocer el contexto donde se dan las relaciones ciudadanía-gobierno así como su fundación jurídica.

En este sentido, el objetivo de este estudio es analizar el desarrollo de la democracia directa en Colombia en el periodo 1991-2016. Para esto, se crearon tres unidades de análisis que nos permitieron llevar a cabo cada uno de los tres objetivos establecidos. Las tres unidades fueron: i) apreciaciones conceptuales y disposiciones legales de la DD en el país; ii) MDD implementados a nivel nacional y subnacional y; iii) alcances y limitaciones de los MDD implementados.

Para llevar a cabo la investigación, se definió la aplicación de tres técnicas de métodos de investigación: el historiográfico, el estadístico y el análisis de contexto. En el primer método se utilizó el análisis documental, en el segundo el análisis de datos agregados, y en el tercero una evaluación de impacto de los MDD. Para ello, se consultaron publicaciones y bases de datos de las siguientes fuentes: Constitución Política de Colombia, gaceta del Congreso, gaceta de la Corte Constitucional, Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), Consejo Nacional Electoral

(CNE), Congreso Visible, Misión de Observación Electoral (MOE), repositorios institucionales y prensa nacional y local para los estudios de caso.

El uso de las técnicas de investigación permitió conocer el diseño legal, las funciones y los requisitos de ejecución de los mecanismos de participación política. Además, se pudo constatar que mecanismos son los más utilizados, por qué y el nivel de participación ciudadana y conocer que variables, a parte de la legal-procedimental, intervienen a la hora de activar el instrumento de participación y de tomar la decisión sobre el tema que se consulta.

Durante el desarrollo de este estudio se presentaron distintas situaciones metodológicas que dificultaron la investigación. La problemática más común fue el limitado acceso a la información sobre MDD implementados a nivel subnacional en los canales de institucionales. La RNEC y el CNE órganos encargados de vigilar y controlar el uso de estos instrumentos no presenta información rigurosa y sistematizada que permita evaluar sus alcances y limitaciones. Por lo tanto, la información tuvo que ser reconstruida a través de fuentes no oficiales y prensa provocando un margen de error del 10% sobre los datos recolectados.

El siguiente informe está dividido en cuatro apartados. El primero se centra analizar en que consiste la DD y cuál es el marco normativo que configura este instrumento de participación política en Colombia. El segundo, busca reconstruir la implementación de los mecanismos participación a nivel nacional y subnacional de forma cuantitativa. El tercero, se enfoca en el estudio de casos para evaluar y determinar los alcances y limitaciones de la implementación de los MDD. Y finalmente, se concluye con un apartado de consideraciones finales sobre el desarrollo normativo y aplicativo de la DD en el país.

## **2. CAPÍTULO I: DEMOCRACIA DIRECTA EN COLOMBIA: APRECIACIONES TEÓRICAS Y DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES**

La DD se instaura en el país como un nuevo pacto político para reestablecer el derecho a la participación de los ciudadanos colombianos. De este modo, se funda el modelo de democracia participativa en el país y se convierte en uno de los principios constitucionales para garantizar un orden político, económico y social justo. Por consiguiente, el objetivo de este capítulo es comprender en que consiste la DD, como ha sido el proceso de instauración en el marco normativo y que mecanismos de participación política directa disponibles en el país.

La importancia de este capítulo radica en que conocer las apreciaciones conceptuales de la DD ayudará a entender que implicaciones tiene esta denominación de democracia en términos de participación y a identificarla en el ordenamiento jurídico colombiano. Asimismo, saber cómo ha sido su proceso de establecimiento legal-formal, su diseño, funciones, materia y objeto de aplicación permitirá comprender con qué fin fue instaurada en el país y así, poder analizar desde lo normativo cuales son los alcances y limitaciones del derecho en el país.

Para lograr este propósito, se dispuso del método historiográfico y su técnica de análisis documental. Inicialmente se recolectó la información bibliográfica de la evolución del concepto de democracia, sus diferentes acepciones y apelativos que facilitó entender que abarca la noción de DD. Luego se recaudaron los documentos legislativos sobre DD que permitió comprender el diseño de la DD y como ha sido el proceso de formación y formalización. Para ello, se consultaron textos académicos, artículos científicos, la Constitución de 1991, la Gaceta del Congreso y la Gaceta de la Corte Constitucional.

El siguiente título está dividido en tres secciones. En la primera se realizó una revisión teórica del concepto de DD, que implicaciones tiene y como se materializa a través de los MDD. En la segunda, se identificó el principio de participación como eje transversal de la Constitución de 1991 y que mecanismos de participación directa fueron reconocidos en la carta magna. En la tercera, caracterizaron las disposiciones legales que han reglamentado y reformado los instrumentos de participación, las aclaraciones jurisprudenciales hechas por la Corte Constitucional sobre las particularidades que presentan cada uno los mecanismos.

### **2.1. Apreciaciones conceptuales sobre la democracia directa y su estudio**

La modernización de la democracia y sus múltiples interpretaciones teóricas y académicas la han llevado a una constante evolución y variación conceptual. Es por esto, que las definiciones de DD no se harán desde su noción clásica griega sino la estudiada por los modernos. En este sentido, comenzaremos definiendo la democracia como régimen político y su variación hacia la democracia directa. Posteriormente intentaremos comprender la noción de mecanismos de participación como los medios que materializan la participación política popular.

La democracia, a nivel global, ha sido estudiada por diferentes académicos y teóricos desde diferentes áreas y niveles. Sus múltiples interpretaciones la hacen compleja y polémica en su definición. De todas esas diversas perspectivas podemos encontrar distintos tipos de

denominaciones de democracia, por ejemplo: de los griegos, social, económica, liberal, popular y representativa entre otras (Sartori, 1993).

Para Giovanni Sartori (1993) la democracia en su definición etimológica consiste en el poder popular; o sea, los sistemas políticos democráticos son los que la autoridad es ejercida por el pueblo. Sin embargo, en la modernidad dicha acepción está en entredicho porque:

[...] la definición literal de “democracia” resuelve los problemas ignorándolos. [Pues] Los sistemas democráticos modernos se apoyan sobre reglas mayoritarias (el mandato es de quien obtiene más votos y el mando es ejercido por quien detenta más curules en el parlamento), sobre mecanismos electivos y sobre la transmisión representativa del poder (Sartori, 1993, pág. 21).

Es decir, el pueblo que puede influir en las decisiones, se restringe, al que sale victorioso en las contiendas electorales; ya que, supuestamente obtienen una designación parcial del poder político. De esta forma, se siguen generando brechas entre Estado y la ciudadanía de manera que nadie logra saber cómo construir un mecanismo democrático que funcione. Aquí, la democracia deja lo etimológico para ser considerada “un problema de técnica constitucional”, separando los elementos que la componen “la titularidad y el ejercicio del poder, todos los métodos instrumentales, de procedimiento y legales” (Sartori, 1993, pág. 22), y ya no, como un concepto que abarca todos los elementos.

En la actualidad, todo corre a una rapidez histórica tan acelerada que, en el lapso de vida difícilmente reconocemos, en la madurez, la realidad que hemos conocido de jóvenes es tan cambiante, que el hombre no concede el tiempo ni la forma de encontrar una sistematización de los asuntos políticos. De esta forma, se comienza a redefinir los conceptos porque se establecen nuevas realidades, que no se logran explicar desde una definición estricta de una noción sino deshilando sus componentes.

En esta línea de conceptos cambiantes, Norberto Bobbio (1984) reconoce que la democracia se va formando de manera paralela a los hechos políticos. Por lo tanto, señala que existe una definición de la democracia que debe cumplir, por lo menos, con características particulares. Es decir, está caracterizada por una serie de reglas que deciden quien puede tomar decisiones y sobre que ordenamientos. Se va legislando a medida que crece la demanda social. De esta manera, se instaura en el orden político la voluntad general; por consiguiente, se asume que la democracia es la voz de las mayorías (Rousseau, 1985).

De este modo, las transformaciones sociopolíticas van trayendo consigo nuevas demandas de los ciudadanos, reformando todas las estructuras formales y legales establecidas, y en cierta medida, las informales. Durante este proceso de modernización, la democracia ha dado origen a vertientes las cuales buscan darle mayor participación al pueblo en la toma de decisiones públicas. Por consiguiente, se adquieren nuevos derechos como deberes significativos, para asumir el rol de sujeto político.

Una de las variaciones modernas de la democracia ha sido la redefinición de la DD y de democracia participativa que a menudo tienden confundirse. Cabe aclarar, antes de establecer en que consiste la DD, que existe una acentuada diferencia entre estos dos tipos de democracia que para el caso de esta indagación se tomaran indistintamente su definición pero que sirve como nota aclaratoria el por qué no se incluye en esta indagación figuras como: la audiencia pública, el presupuesto participativo, el cabildo abierto, las veedurías ciudadanas, entre otras.

Una de las autoras que ha intentado acotar la diferencia entre estas dos denominaciones ha sido Alicia Lissidini. Para ella, la democracia participativa debe concebirse como una herramienta de “intervención de los ciudadanos” de forma conjunta o personal en todos los asuntos de “toma de decisiones de la gestión pública” con el fin de expresar sus demandas, incidir en las agendas políticas locales o “decidir sobre el presupuesto” de su municipio, departamento o país. O sea, la democracia participativa implica “deliberación y negociación, además de consulta, y presupone un resultado abierto” (Lissidini, 2011, pág. 17).

Mientras que, la DD debe asociarse a los instrumentos que involucran “fundamentalmente consultar a los individuos”, que a partir del ejercicio del voto programático decidan “rechazar o aprobar” una proposición. Es decir, aunque el pueblo puede ser el origen de la propuesta, “una vez sometida a votación no admite soluciones intermedias (se está a favor o en contra)” (Lissidini, 2011, pág. 17). Es válido aclarar, que durante el desarrollo de la investigación el término de democracia participativa se aplicó indistintamente de su significado y se empleó más para ser una referencia de sinónimo de la DD.

Ahora bien, ya definido el carácter de cada una de las decisiones, es preciso aclarar en qué consiste la DD. Para Altman (2005), la DD es entonces un conjunto de instrumentos que permiten a los pobladores decidir sobre los asuntos políticos de su país directamente en las urnas. De esta manera, para el académico, se logra una mayor calidad democrática pues mejora las carencias de

la democracia representativa y justifica uno de los valores principales de la democracia, la percepción de la opinión pública mediante el debate abierto y el voto.

En este sentido, Alicia Lissidini (2008) señala que el concepto de DD acepta distintas interpretaciones conceptuales en diferentes niveles, constitucionales y jurídicos. Desde una expresión muy reducida refiriéndose solamente al referendo, mecanismo que permite al pueblo decidir sí refrendan o no, mediante el voto, un acto legislativo o administrativo. Otra un poco más amplia que abarca todos los instrumentos de participación que implican el uso del voto como el plebiscito, el referendo, la consulta popular y la revocatoria de mandato.

De la misma manera, existen posiciones que aparte de las instituciones de DD que implican el voto, también incluyen las iniciativas legislativas y normativas y hasta el cabildo abierto. Sin embargo, esta posición no es la más excesiva, se una corriente postura más extensa que alcanza a incluir la participación ciudadana en las decisiones sobre el presupuesto estatal conocido como presupuesto participativo y en el ejercicio de realizar vigilancia y control a la gestión pública, como permite hacer las veedurías ciudadanas. Este punto de vista se circunscribe más, como vimos antes, a las características de la democracia participativa que a la directa.

Para la investigación se utilizaron los mecanismos de participación que implican exclusivamente el uso del voto, ya que los demás mecanismos no presentan una sistematización seria sobre su uso. Además que son instrumentos poco utilizados; ligados a espacios limitados en un periodo de tiempo y; que cuando son utilizados no presentan un alta frecuencia de uso durante el periodo.

La DD se configura, entonces, como una alternativa de control y de cambio, donde se reconoce la multiculturalidad de la sociedad y se le brindan herramientas para que intervengan su realidad sociopolítica proponiendo o derogando actos legislativos, revocando mandatos o haciendo parte de la toma de decisiones sobre temas de interés en los territorios, como las consultas populares mineras y ambientales.

Aunque, el objetivo de la DD parece bastante claro, a veces, su aplicación se torna difícil. Por encima de los diversos significados e intencionalidades, un elemento de suma importancia a la hora de caracterizar los MDD dentro del contexto de la democracia moderna es su forzosa vinculación con el voto. Por lo tanto, sin importar para que son implementados los MDD, están

relacionados con la elección lo cual implica que dichos mecanismos se vean sometidos a las mismas dinámicas políticas características de un proceso comicial para la escogencia de representantes (García, 2009).

Por lo tanto, las condiciones de integridad, limpieza y libre decisión son fundamentales para que las consultas tengan garantías de transparencia. Por otro lado, a diferencia de lo que sucede en los sufragios electorales, las consultas no se deben prestar para comportamientos corruptos, insensatos o de confrontación violenta puesto que no hay un enemigo caracterizado sino una decisión de interés común, salvo en las revocatorias de mandato en que si se pueda presentar esta dinámica.

Los elementos que podrían incidir en el resultado de la implementación de un mecanismo, están ligados a temas semejantes a las elecciones electorales, como son los factores, psicosociales, políticos, económicos y culturales como lo podemos ver en el Cuadro 1. En este sentido factores como la incompetencia y la falta de responsabilidad son latentes a la hora de activar un mecanismo de participación. Asimismo, sucede con el abstencionismo que dificulta la tarea y obstaculiza que se cumplan con el umbral de participación. El conservadurismo o progresismo excesivo dispone a los votantes debatir entre el cambio y el estancamiento, prefiriendo casi siempre mantener la estructura estatal hegemónica.

*Cuadro 1. Posibles inconvenientes de la Democracia Directa*

<b>Factor</b>	<b>Problemática</b>
<b>Incompetencia</b>	Este argumento rechaza la democracia directa porque no se considera a los votantes competentes para formarse una opinión razonada.
<b>Falta de responsabilidad</b>	La gente aprobará sobre todo propuestas que sirven a sus propios intereses, mostrando una falta de sentido de la responsabilidad con el resto de la comunidad o la sociedad, con consecuencias destructivas.
<b>Amenaza a minorías</b>	La democracia directa se convertirá en un arma en manos de las mayorías para oprimir a las minorías y para establecer una dictadura.
<b>La demagogia</b>	En una democracia directa los demagogos pueden lanzar propuestas populistas.



<b>El poder del dinero</b>	Cualquiera que disponga del suficiente dinero puede lanzar una campaña masiva en los medios de información y usarla para controlar el debate público a través de sofisticadas técnicas de marketing.
<b>No es posible refinar y cualificar los asuntos a debate</b>	Las consultas populares son demasiado crudas y simplistas, ofreciendo sólo las opciones de sí o no.
<b>Conflicto con la democracia representativa</b>	Este argumento gira alrededor de la idea de que la autoridad del parlamento es socavada por las consultas, y en otros casos se formula como que las consultas amenazan la primacía de la política.
<b>Sobrecarga a los votantes</b>	Las consultas piden demasiado de los votantes, que por tanto se sienten menos inclinados a votar (abstencionismo).
<b>Manipulación de la pregunta</b>	La pregunta sometida a votación puede ser redactada de forma que engañe a los votantes. Como resultado, los ciudadanos pueden acabar votando contra sus propias convicciones.
<b>Conservadurismo o progresismo excesivos</b>	La consulta asegura que las reformas necesarias sean bloqueadas, porque la gente tiende a votar para mantener el statu quo. Otros dicen justo lo opuesto: que activistas entusiastas pueden usurpar la democracia vía consultas populares, ya que la mayoría silenciosa no toma parte de ellas
<b>Amenazan la unidad de los estados</b>	Los ciudadanos pueden verse enfrentados por sus posiciones.

Fuente: Instituto Mehr-Demokratie (2007). Elaboración propia.

En este sentido, autores como Reveles Vásquez (2017) ubica algunas de las problemáticas mencionadas por el Instituto Mehr-Demokratie sobre la DD y menciona que la manipulación de la pregunta podría sesgar el resultado a favor de los intereses de quienes impulsan el mecanismo (lo que se conoce comúnmente como clientelismo), el poder del dinero dejaría sin opciones a los actores de menos recursos en primera instancia, el proselitismo de los actores para obtener mayorías también condicionaría la decisión y la posición de los medios de comunicación masivos a factor o en contra también sería un factor determinante.

A pesar de las diferentes dificultades que podría traer consigo la DD y su implementación a través los mecanismos de participación, en diferentes países europeos han servido para intentar encontrar un equilibrio entre la democracia representativa que regía y limitaba la participación a la elección de representantes y el ideal de democracia popular de involucrar al pueblo en las

decisiones públicas como lo señalan (Held, 1997), Touraine, (1990), Lijphart (2000). Sin embargo, el contexto en América Latina es diferente pues sigue estando subordinado a las fortalezas y debilidades del régimen político en el cual son utilizados Altman (2005), Garcia (2009), Madroñal (2005) y Zovatto (2010).

## **2.2. La participación en la Constitución de 1991**

La constitución política es la ley suprema del ordenamiento jurídico de los países donde se establece su estructura, funcionamiento, régimen político y condiciona la creación de las leyes ordinarias (Virga, 1979). Su función radica en la organización del Estado, limitar los poderes públicos y sus relaciones entre si y determina la relación del Estado con los ciudadano (de Otto y Pardo, 1987). Asimismo, para “Badinter (2002) [una Constitución es] la materialización de un momento histórico con voluntad de perdurar y una herramienta de consolidación democrática que expresa una concepción del poder político” (Carrillo Flórez, 2010, pág. 23).

En una Constitución se establecen, entonces, los derechos y deberes fundamentales que tienen todos los ciudadanos así como los principios fundamentales en los que se fundan los países. Uno de los principios fundamentales establecidos en la Constitución de 1991, fue el derecho a la participación para que se garantiza la libertad, la democracia y se fortaleciera la unidad de la nación. Pero el estatus jurídico de la participación fue producto de una serie de eventos históricos que hizo que fuese tomada como principio fundamental del debate en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y posteriormente en la Constitución (Macedo Rizo, 2011)

En los años anteriores a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, Colombia estaba en busca de una modernización estatal. Sin embargo, para Ladrón de Guevara (2002) los intentos de reformas tendían a fracasar debido a la exclusión de la participación política de movimientos alternativo producto del Frente Nacional, el aislamiento de los mandatarios elegidos y de los partidos de los intereses del pueblo y a la rigidez de la Constitución de 1886 que no permitía reformas sino mediante actos legislativos aprobados por el Congreso que presentaban una marcada posición de no usarlos.

Esos fracasos por los que la modernización constitucional en el país no se realizaban fueron determinantes para que el país comenzará a gestionar acciones de cambio que permitieran una apertura democrática después de unos años setenta y ochenta donde las problemáticas sociales

como el narcotráfico, el conflicto armado, el bajo presupuesto para educación y la crisis del sistema de salud tenían al país a punto de colapsar.

Igualmente, Macedo Rizo (2011) señala, aparte de las condiciones sociopolíticas generales del país, uno de los hechos materiales que suscitó el proceso constitucional fue el proceso de paz suscrito a finales de años 80 entre el Estado colombiano y el movimiento guerrillero del M-19, en donde la reforma constitucional era una de las propuestas de esa colectividad y que fue un referencia para que meses más tarde se estableciera la Asamblea. Para ello, cita el “Pacto político por la Paz y la Democracia” que fue el acuerdo final para la terminación del conflicto con ese grupo guerrillero donde señala que:

Coincidimos en la necesidad de que a través de los mecanismos ordinarios de Reforma Constitucional o mediante la convocatoria del Constituyente Primario, Plebiscito, Referéndum o Asamblea Constituyente, se fortalezca la legitimidad institucional y la aprobación de materias de vital importancia para la consecución de la paz (Macedo Rizo, 2011, pág. 141).

Otro de los hechos históricos que permitió materializar la Constituyente fue el movimiento estudiantil de “La Séptima Papeleta”. Para Carrillo Flórez (2010) este movimiento fue un “punto de arranque de todo el proceso de cambio constitucional” (pág. 23) pues instó a que el 11 de marzo de 1990 se permitiera ingresar un voto más a la contienda electoral en donde los ciudadanos decidieran si se convocaba o no una Asamblea Nacional Constituyente (Quintero Ramírez, 2002). Aunque el voto fue positivo para la Convocatoria los resultados de esos comicios no son oficiales pero se reseña por parte de Cardona Álzate (2011) que la abstención fue alta.

Finalmente, a inicios de los noventas Colombia vivió la tan anhelada transformación política y la más importante de los últimos tiempos. Uno de los mandatos constitucionales de la séptima papeleta fue el establecimiento de una democracia más participativa. En ese sentido, los miembros de la Asamblea impulsaban la participación política como la columna vertebral del todo el cuerpo jurídico de la nueva Constitución (Van Cott, 2000).

Entonces, el país comenzó el proceso de democratización de la Constituyente a través de la creación de oportunidades para la participación política de los ciudadanos. Se establece así en el territorio colombiano la participación como eje transversal y principio de la Constitución naciente. Así, se puede observar en el preámbulo de la Constitución de 1991:

[...] con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, **democrático** y **participativo** que garantice un orden político, económico y social justo (Constitución Política de Colombia, 1991) (Las negrillas son mías)

De igual forma en el Artículo 2 reafirma a la participación como un fin esencial Estado. La concibe como un facilitador para que los colombianos puedan tomar partida “en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación” (Constitución Política de Colombia, 1991). Pues, considera que la soberanía del Estado reside en el pueblo como constituyente primario y que por ende puede ejercerla de forma directa o mediante sus representantes bajo los términos de ley (Constitución Política de Colombia, 1991).

Es decir, los ciudadanos tienen el derecho en el régimen democrático del país “a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (Constitución Política de Colombia, 1991) y lo puede hacer efectivo a través de las siguientes oportunidades: elegir y ser elegido; tomar parte de plebiscitos, referendos y consultas populares; la conformación partidos y movimientos políticos; la revocatoria de mandatos; proponer iniciativas normativas y legislativas ante las corporaciones públicas; la defensa de la Constitución y la ley; y el acceso a carreras administrativas y cargos públicos (Constitución Política de Colombia, 1991).

Lo anterior, permitió que los mecanismos de participación política directa se establecieran como una herramienta integral que fomentará la participación ciudadana en los diferentes ámbitos de toma de decisiones así como lo sugiere Barber en “Democracia fuerte. Marco conceptual: política de la participación” que define que la política a modo participativo es cuando los ciudadanos se autogobiernan y no dejan sus decisiones al azar del órgano (Barber, 1998).

A partir de esto, y buscando garantizar el derecho a participar la carta política estableció seis instituciones de DD, excluyendo el voto. Aunque no definió sus funciones, si los condicionó a que la ley los reglamentará. Asimismo, ordenó que el Estado será el garante para que se creen espacios de participación y además estableció quienes los pueden activar, en este caso el presidente, gobernadores, alcaldes y los colombianos en cualquiera de sus entidades territoriales como se puede observar en el Cuadro 2.

Es así, como la Constitución de 1991 instaura la DD y se le da el estatus jurídico que no había tenido en ninguna de las constituciones anteriores, cumpliendo con la demanda social

globalizada que exigía a los regímenes representativos de que su modelo estuviera acompañado por un sistema de democracia directa e incluso que fuese reemplazada definitivamente por este tipo de sistema (Bobbio, 1984).

*Cuadro 2. Mecanismos de participación según la Constitución de 1991*

<b>Mecanismo de Democracia Directa</b>	<b>¿Quién puede activarlos?</b>	<b>Función del Estado respecto a los mecanismos</b>
<b>Plebiscito</b>	Autoridad Pública	Debe contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones para que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan
<b>Referendo</b>	Autoridad Pública o Ciudadanos + 18 años	
<b>Consulta Popular</b>	Autoridad Pública o Ciudadanos + 18 años	
<b>Cabildo Abierto</b>	Ciudadanos +18 años	
<b>Iniciativa Legislativa</b>	Ciudadanos +18 años	
<b>Revocatoria de Mandato</b>	Ciudadanos +18 años	

Fuente: Constitución Política de Colombia (1991). Elaboración propia.

Es así, como la Constitución de 1991 instaura la DD y se le da el estatus jurídico que no había tenido en ninguna de las constituciones anteriores, cumpliendo con la demanda social globalizada que exigía a los regímenes representativos de que su modelo estuviera acompañado por un sistema de democracia directa e incluso que fuese reemplazada definitivamente por este tipo de sistema (Bobbio, 1984).

La constitución también creó espacios para la participación de la sociedad civil en esferas gubernamentales de toma de decisiones. En el Artículo 340 establece que los sectores “económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales” pueden participar en la planificación del desarrollo a través de sus representantes en el Consejo Nacional de Planificación y además en el Artículo 270 faculta a los ciudadanos para que vigilar la gestión pública en niveles administrativos y sus metas.

La literatura participativa considera que la creación de espacios para la participación ciudadana en los gobiernos es de suma importancia para la instauración de un régimen democrático

participativo. Pues es necesario que los ciudadanos participen activamente en la política y puedan ser parte de proceso de toma de decisiones de manera regular y de esta manera poder lograr las satisfacer sus demandas sociopolíticas.

Dichas medidas para la intervención ciudadana en los asuntos públicos y el debido reconocimiento de la participación como uno de los principios constitucionales, reafirman de una u otra forma los ideales de la teoría democrática contemporánea. Por ejemplo, para Rawls (1997) la participación como principio o derecho debe permitir el acceso igualitario de todas las personas, en el sentido formal, al ejercicio del poder público, que para el caso colombiano la Constitución es tácita y enfática.

Los participantes de la constituyente establecieron la participación como intervención activa de ciudadanos comunes en la toma de decisiones y consideraron que esta participación era fundamental para el funcionamiento efectivo del gobierno (Pateman, 2014). Se consideró que la participación en la toma de decisiones era propicia para la reconciliación social porque demuestra a los participantes que se consideraron todos los intereses y permite a los individuos aceptar decisiones colectivas que pueden no ajustarse a sus propios intereses personales, una función crucial en sociedades como Colombia por divisiones sociales, culturales y económicas (Pateman, 2014).

La participación en la toma de decisiones proporciona un mecanismo de escape para las presiones sociales al hacer que las personas tomen conciencia de la escasez de recursos para satisfacer las demandas en conflicto y la necesidad de compromiso. Finalmente, y quizás lo más importante, dada la ausencia de cohesión social en la sociedad colombiana, la participación desempeña una función integradora al inculcar un sentido de pertenencia a una comunidad a través de la interacción regular de diversos individuos en busca de un bien público común según (Barber, 1998) y (Pateman, 2014).

### **2.3. Disposiciones legales de la democracia directa en Colombia: diseño, función y ejecución de los MDD**

Los mecanismos e instituciones de participación son regulados por las leyes estatutarias exclusivamente. En este estudio nos enfocaremos en los reglamentados inicialmente por la Ley 134 de 1994 (Estatuto de participación ciudadana) donde se construyeron las definiciones, finalidades y procedimientos para hacer efectivos los MDD. El Estatuto de Participación

Ciudadana fue reformado y complementado por la Ley 1757 de 2015 denominado como Estatuto de Participación Democrática, reafirmando los principios constitucionales democráticos.

Los mecanismos de participación son los medios por los cuales los ciudadanos pueden intervenir en la conformación, ejercicio y control del poder político. A través de estos, los ciudadanos pueden decidir, sobre los asuntos políticos a nivel nacional, departamental, municipal y local (Ley N° 134, 1994). Los instrumentos pueden ser promovidos desde origen popular o de autoridad pública.

*Cuadro 3. Definición de los Mecanismos de Democracia Directa en Colombia según la Ley 134 de 1994*

<b>Mecanismo</b>	<b>Definición</b>
<b>Iniciativa legislativa normativa</b> <b>popular y/o</b>	Es el derecho de los ciudadanos a proponer proyectos de ley legislativa o normativa ante cualquier corporación pública.
<b>Referendo</b>	Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente en cualquier nivel territorial estatal.
<b>Revocatoria de mandato</b>	Es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.
<b>Plebiscito</b>	Es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.
<b>Consulta Popular</b>	Es el mecanismo donde se le cuestiona al pueblo a través de una pregunta de carácter general o varias, sobre un asunto de trascendencia en cualquier nivel territorial.
<b>Cabildo Abierto</b>	Es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales.

Fuente: Ley 134 de 1994. Elaboración propia.

En el Cuadro 3 podemos observar los instrumentos de participación ciudadana directa en la legislación colombiana y su definición normativa. Sin embargo, es necesario aclarar ciertas particularidades de cada uno. La iniciativa legislativa y la normativa son diferentes, cuando se habla de iniciativa legislativa está relacionada con actos legislativos y cuando se refiere a iniciativas normativas es lo concerniente con actos administrativos (Sentencia N° C-150, 2015).

Por otro lado, el referendo se divide en dos tipos: el primero de carácter derogatorio que según el Artículo 4, tiene como función someter a la decisión de los ciudadanos la derogación de una disposición legal existente en alguna de sus partes o en su totalidad y el segundo de carácter aprobatorio que es el caso contrario, poner a consideración un proyecto ley no existente en el ordenamiento jurídico (Ley N° 134, 1994).

En cuanto a la revocatoria de mandato, se destaca que aunque se haya reformado la Ley 134, la revocatoria de mandato no se puede aplicar a nivel presidencial y legislativo esto quedo reglamentado en la Ley 131 de 1994, que dicta las medidas sobre el voto programático. La revocatoria de mandato ha sido uno de los mecanismos más utilizados en el país desde su instauración como figura jurídica de participación.

En el caso del plebiscito, es de uso exclusivo del ejecutivo siendo el único con esa característica. La consulta popular puede aplicarse para diferentes temáticas, pero cuando se aplica para la convocatoria de una Constituyente, las preguntas deben ser evaluadas y avaladas por el Congreso mediante una ley (Ley N° 134, 1994).

Anteriormente, se señalaron todos los mecanismos de participación ciudadana disponibles en el ordenamiento jurídico colombiano, su función principal y principales particularidades. A partir de este momento, solo abordaremos los mecanismos que están consustancialmente relacionados al voto como lo demanda el concepto moderno de DD (García, 2009), en el marco normativo colombiano estas instituciones de participación son: referendo, plebiscito, consulta popular y revocatoria de mandato.

El diseño de los mecanismos parece verosímil demarcando las demandas de los ciudadanos y abriendo una ventana de oportunidades para la participación el proceso de toma de decisiones públicas. En este sentido, desarrollaremos las condiciones técnicas de diseño de los MDD en el país con base a las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 respondiendo los siguientes interrogantes ¿Quiénes pueden promover los mecanismos? ¿Cómo se activan? ¿Cuánto apoyo necesitan? ¿Nivel de vinculación? Y ¿Qué características presentan?

Los mecanismos de participación pueden ser promovidos por todo ciudadano, de nacionalidad colombiana, mayor de edad que haya adquirido derechos políticos (mayor de 18 años) y/o por las autoridades públicas. Se puede observar entonces que los mecanismos pueden



tener dos orígenes: de origen popular, es decir por ciudadanos u organizaciones y movimientos políticos o de autoridad pública, o sea corporaciones públicas nacionales, departamentales, municipales y territoriales (Ley N° 134, 1994).

Cabe aclarar, que el único mecanismo de participación que solo puede ser activado por el ejecutivo (Presidente de la Republica) es el plebiscito pues sus propósitos fundamentalmente políticos y no normativos y el único que solo puede ser convocado por la ciudadanía es la revocatoria de mandato puesto que su objetivo es la de revocar los mandatos de los gobernantes de turno.

Lo mecanismos promovidos por los ciudadanos u organizaciones deben estar avalados por firmas (apoyo ciudadano) y los provenientes de la autoridad por el simple hecho de ser autoridad no necesitan ser presentados con ningún soporte ciudadano; sin embargo, en el caso de que la rama ejecutiva quisiera activar un mecanismo debe tener el respaldo de sus ministros y el concepto previo del Senado, a nivel territorial serian secretarios y la Asamblea o el Concejo.

Todos los mecanismos de participación ciudadana disponen de una serie de lineamientos para su ejecución. Estos lineamientos hacen referencia diseño y propósito como el procedimiento que debe seguir para que finalmente sea haga efectivo un mecanismo. De acuerdo con la Ley 134 hay una diferenciación en los lineamientos para cada mecanismo, sin embargo algunos de estos presentan una serie de procedimientos similares:

- Los referendos;
- Las iniciativas legislativas o normativas;
- Las consultas populares de origen ciudadano y;
- Las revocatorias de mandato.

El plebiscito presenta procesos diferentes que serán explicados más adelante. Para que la inscripción de las iniciativas ciudadanas el comité promotor o el promotor deberá presentar la siguiente información y documentación (Quiñones, Fernández, & Guevara, 2016):

- El nombre completo, el número del documento de identificación y la dirección de notificaciones del promotor o de los miembros del Comité promotor;
- El título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana;
- La exposición de motivos que sustenta la propuesta y;

- El proyecto de articulado

Las iniciativas deben ser presentadas bajo estricto criterio y procedimiento, si no se ven obligadas a ser anuladas, total o parcialmente, en casos como: i) si una persona consignó apoyo en más de una oportunidad, se anularán todos sus apoyos excepto el que tenga la fecha más reciente o ii) si la fecha, nombre o número de las cédulas de ciudadanía, son ilegibles o no identificables o ii) si la firma con datos incompletos, falsos o erróneos o ii) en el caso de que haya firmas de la misma mano y/o firma no manuscrita (Quiñones, Fernández, & Guevara, 2016).

Las etapas generales que deben seguir las iniciativas ciudadanas para el goce efectivo de los mecanismos de participación se pueden observar en la Ilustración 1. Todas estas etapas poseen sus propios tramites son necesarias para activar un mecanismo de participación y aunque cada mecanismo maneja requerimientos especiales, las etapas generales se aplican a todos por igual cuando son impulsados por el pueblo.

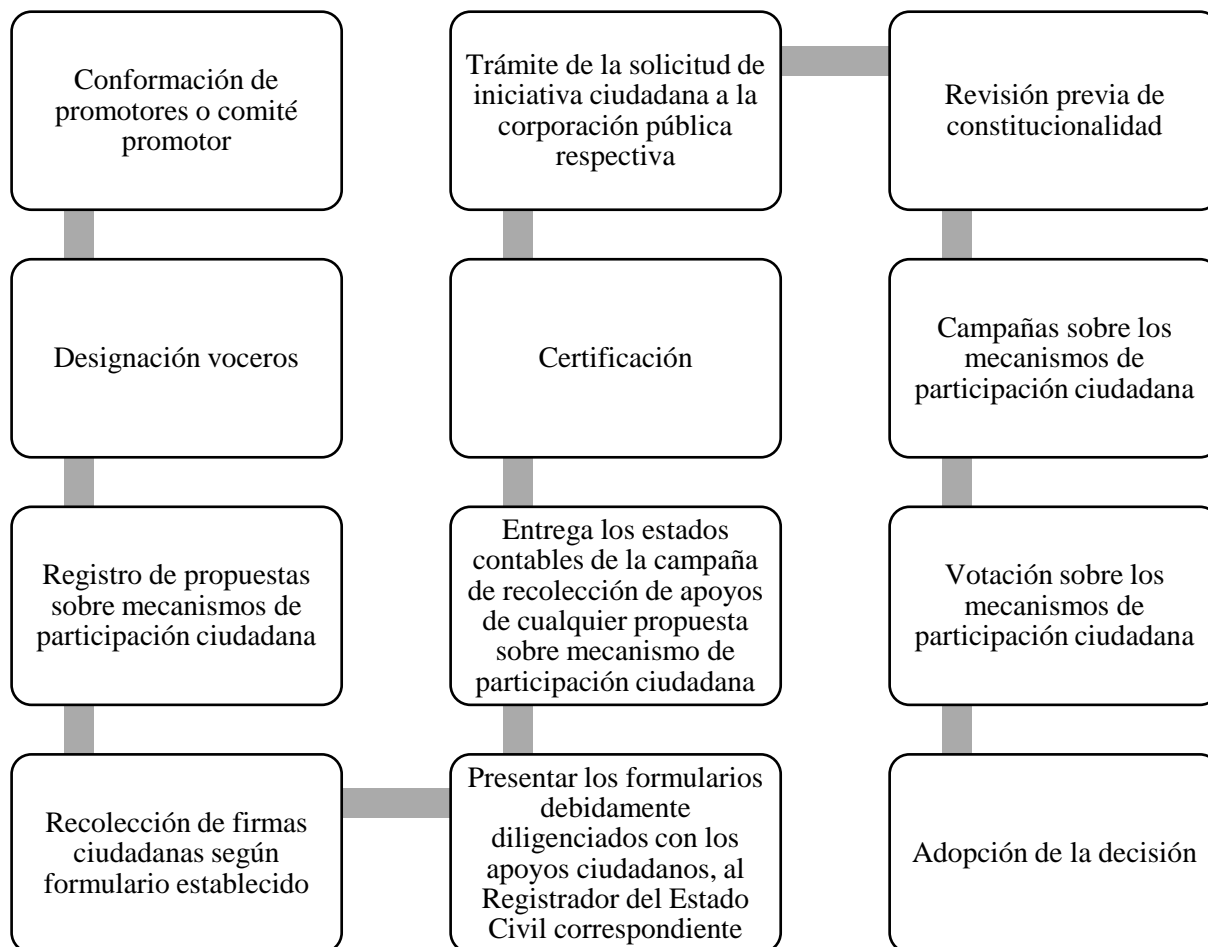
Como mencionábamos en el párrafo anterior, pese a que los mecanismos iniciados por los ciudadanos presentan las mismas etapas de generales de ejecución poseen ciertas diferencias minuciosas como el apoyo ciudadano, restricciones, requisitos en decisiones obligatorias y tramites específicos consignado en el Anexo 1. Asimismo se puede determinar en el mismo Anexo que los principales cambios se encuentran en la parte procedimental de activación y aplicación de

El mecanismo más beneficiado con la reforma fue la consulta popular que disminuyó el porcentaje de apoyo ciudadano, a nivel nacional quedo en un 5% y a nivel regional del 10% sin importar el censo electoral. Es pertinente aclarar que la Corte mediante la Sentencia SU-095 de 2018 determinó que las consultas populares, últimamente muy utilizadas en temas de ambientales y minero-energéticos, “no es el mecanismo idóneo ni puede utilizarse para definir la realización de actividades de exploración o explotación del subsuelo por desbordar el marco competencial de los municipios y equivaler a una forma de modificación constitucional” (Sentencia N° SU-095, 2018).

El fallo de la Corte Constitucional suscito opiniones divididas en el ámbito político nacional y regional, pues las regiones tenían a las consultas populares como el instrumento idóneo para defender los recursos naturales dentro de su territorio. A la par que la defensa de los derechos

territoriales de los ciudadanos quedo en el limbo porque no se tiene otro mecanismo de participación que permita decidir sobre la exploración y explotación del subsuelo.

*Ilustración 1. Etapas generales para activar un mecanismo de democracia directa en Colombia*



Fuente: Ley 134 de 1994, Ley 1557 de 2015 y ABC del Estatuto de Participación Democrática.

Por otro lado, siguiendo con el análisis del Anexo, los cambios que sufrió la revocatoria de mandato fue positivo, puesto que, el apoyo ciudadano disminuyo en un 10% pasando de 40% a 30%, y también elimina el requisito que los únicos que podían revocar a los gobernantes municipales y departamentales eran la parte del censo electoral que había participado en la elección de ese gobernante.

Otro de los cambios fue en el caso del plebiscito que debe ser revisado por la Corte Constitucional emitiendo su concepto en un término, no mayor a veinte días. En los demás el plebiscito continuó igual. Por otra parte, el referendo no presento ningún cambio, continuo con los mismos requerimientos para su activación.

Durante las reformas se intentaron eliminar pequeñas trabas jurídicas que imposibilitaban, de cierto modo, la aplicación de dichos instrumentos, principalmente, el apoyo ciudadano. Sin embargo, aunque los cambios realizados fueron en su mayoría positivos, también hubo cambios negativos si observamos el Cuadro 4, como en el caso de la iniciativa legislativa/normativa pero este mecanismo de participación no es estudiado dentro de esta indagación. Algunas reformas suscitan opiniones divididas como la posibilidad de hacer campañas de abstención, aunque se hace más democrático el ejercicio, ya que podría disminuir aún más la participación uno de los principales problemas electorales del país.

*Cuadro 4. Reformas a los Mecanismos de Democracia Directa, 1991-2017*

<b>Tipo de mecanismo</b>	<b>de Ley 134 de 1994</b>	<b>Ley 1757 de 2015</b>	<b>Tipo de cambio</b>
<b>Iniciativa Legislativa o Normativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo Ciudadano: 5%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo Ciudadano: 10%</li> </ul>	Negativo
<b>Consulta Popular</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación del ejecutivo y el legislativo.</li> <li>• Voto afirmativo: 50+1 Votos Válidos, siempre y cuando haya participado 1/3 del Censo Electoral.</li> <li>• Respaldo del 5 por mil de los ciudadanos del censo electoral para ser promotor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo Ciudadano NN: 5%</li> <li>• Apoyo Ciudadano NR: 10%</li> <li>• Cualquier ciudadano organización social o política sin necesidad de un número mínimo de respaldo.</li> </ul>	Positivo
<b>Revocatoria de Mandato</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo Ciudadano: 40% de los votos que obtuvo el elegido.</li> <li>• Se aplica si +1 año de mandato.</li> <li>• Debe ser aprobada por la mitad más uno de los votos ciudadanos siempre que el número de sufragios no sea inferior al 55 por ciento de la votación válida el día que se eligió al mandatario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución del apoyo al 30% de los votos obtenidos por el elegido.</li> <li>• Se aplica si +1 año y -1 de mandato.</li> <li>• Cualquier persona del censo electoral puede votar.</li> </ul>	Positivo

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solo podrán sufragar los ciudadanos que ejercieron el voto el día que el mandatario fue elegido.</li> </ul>		
<b>Plebiscito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requiere la aprobación de ejecutivo.</li> <li>• El presidente debe informar de inmediato al Congreso la intención de plebiscito: razones y fecha que se llevará a cabo la votación.</li> <li>• No puede coincidir con otro evento electoral.</li> <li>• Que haya participado más del cincuenta por ciento (50%) del censo electoral vigente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concepto de la Corte Constitucional (20 días)</li> <li>• Se permite las campañas a favor, en contra y de abstención.</li> </ul>	Positivo/ Neutro
<b>Referendo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitucional: Igual o superior al 5% del censo electoral vigente.</li> <li>• Se requiere mediante ley aprobada por las dos cámaras para darle vía a un referendo constitucional.</li> <li>• Por iniciativa ciudadana, se puede solicitar referendo derogatorio a las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso.</li> <li>• Derogatorio de Ley: Igual o superior al diez por ciento (10%) del censo electoral vigente.</li> </ul>		No aplica

Fuente: Ley 134 de 1994 y Ley 1757 de 2015. Elaboración propia.

Ahora bien, respecto a las garantías de ejecución, es decir, aquellas herramientas que permiten a cada uno de los comités o las autoridades públicas hacer campañas sobre los mecanismos de participación la Ley 134 define como se deben hacer. Cada uno de los mecanismos de participación tiene diferencias para su divulgación institucional, la publicidad y las contribuciones para promoverlos.

Respecto a las garantías de ejecución, es decir, aquellas herramientas que permiten a cada uno de los comités o las autoridades públicas hacer campañas sobre los mecanismos de participación la Ley 134 define como se deben hacer. Cada uno de los mecanismos de participación tiene diferencias para su divulgación institucional, la publicidad y las contribuciones para promoverlos.

Con relación a los espacios institucionales de televisión y publicación están destinados a todas las iniciativas, pero se rigen por las normas aplicadas a los referendos de carácter constitucional o legal. En las campañas de divulgación de nivel nacional podrán participar los promotores que estén “a favor o en contra de la iniciativa”, al igual que los movimientos y partidos que tengan personería jurídica, pero durante los últimos treinta días antes de la votación y mínimo en dos espacios de cada uno de los canales nacionales (Ley N° 134, 1994).

En las iniciativas de carácter regional las campañas podrán participar en mínimo tres espacios institucionales en el canal regional de televisión durante el mismo periodo de tiempo de las nacionales. De igual forma, la organización electoral también gozará de estos beneficios para guiar la discusión de los ciudadanos (Ley N° 134, 1994).

Los espacios, reglas y tiempos para divulgar las iniciativas en los canales institucionales serán establecidos por el Consejo Nacional Electoral, a partir de las disposiciones previas del Consejo Nacional de Televisión o de la entidad encargada (Ley N° 134, 1994). En lo referente, a la publicidad pagada en medios privados, la norma dispone que si un medio realiza un trato comercial con alguna de las campañas, no podrá negarse a promocionar cualquiera de ella (Ley N° 134, 1994).

La publicidad estará a cargo de las organizaciones electorales como la RNEC y el CNE así como de los promotores. Las instituciones públicas fungirán como orientadoras del debate y se encargaran de invitar a la ciudadanía a participar en la votación de la iniciativa pero no podrán emitir juicios de valor respecto a ella. De igual forma, las personas naturales y jurídicas de carácter privado también tienen el derecho a recoger firmas, financiar y hacer publicidad sobre la campaña que estén apoyando, pero deberá indicarse el nombre de quien financie los (Ley N° 134, 1994). No obstante, la publicidad falsa o engañosa será sancionada con la normatividad del CNE.

Los promotores de las iniciativas podrán recibir contribuciones monetarias de dos formas. La primera son las contribuciones hechas por personas naturales para financiar los costos del proceso de recolección de firmas y los promotores deberán llevar control de los dineros recaudados y hacia qué acción fueron destinados. Estas contribuciones se deben presentar en una rendición de cuentas dentro de quince días hábiles a la terminación de recolección de firmas y no deben superar el monto fijado por el CNE cada año (Ley N° 134, 1994).

Así mismo, el Estado contribuirá económicamente a las iniciativas a partir del momento de inscripción del mecanismo para la recolección de firmas del apoyo ciudadano. Estos apoyos económicos se harán mediante el CNE para gastarse en la divulgación, publicidad y promoción de la iniciativa ciudadana que se financie. El monto máximo será estipulado por el CNE a inicio de año (Ley N° 134, 1994).

En conclusión, la instauración jurídica y el diseño normativo de los mecanismos de participación en el país tienen similitud teórica con el concepto moderno de DD. Sin embargo, se encuentran una serie de situaciones relevantes en términos técnico-jurídicos como: los requisitos que requieren de largos periodos de tiempo para ser cumplidos y las formas financiación que están supeditadas al interés de los privados para el apoyo económico. Lo que ha llevado que sean difíciles de utilizar, y hayan quedado relegados a un segundo plano en el cual su eficacia se ve disminuida por esa complejidad jurídica.

### **3. CAPITULO II: LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA: IMPLEMENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN**

En el capítulo anterior pudimos comprender que implica el concepto de DD dentro de la participación ciudadana, su marco constitucional y jurídico y cómo fue su constitución legal-formal en el país. En esta sección comenzaremos con conocer cuál ha sido el uso que se le ha dado a los mecanismos de participación en el país; por ende, el objetivo de esta parte del estudio será caracterizar la implementación de los mecanismos participación a nivel nacional y subnacional.

Estudiar la implementación de los instrumentos es importante porque se puede conocer como ha sido la utilización de los MDD, qué mecanismos han sido los más practicados, porque se han empleado unos más que otros, el porcentaje de uso, que mecanismos han sido más efectivos y si han prosperado o no. Esto ayudará a analizar el alcance del derecho en términos de implementación de los mecanismos y de la participación ciudadana.

Para desarrollar este capítulo, se utilizó del método estadístico y su técnica de análisis de datos agregados. Se comenzó con la recolección de datos sobre el uso de mecanismos de participación, situación que fue compleja debido al difícil acceso a la información sobre este tema en el país y a la carencia de bases de datos actualizadas e históricas por parte de la RNEC, el CNE y el Ministerio del Interior dependencia del gobierno encargada de la participación en Colombia.

Aparte de las fuentes consultadas anteriormente, también se analizaron estudios cuantitativos sobre el tema, especialmente el de la MOE (2012) y la prensa nacional que permitieron complementar la información disponible.

En contraste, el siguiente capítulo está dividido en cuatro subtítulos, que corresponde a cada uno de los mecanismos estudiados durante esta investigación. El primero está enfocado al plebiscito; el segundo al referendo; el tercero a la consulta popular y; el cuarto a la revocatoria de mandato. En cada uno de los mecanismos se explicó el concepto del instrumento y sus implicaciones desde la literatura y el marco jurídico, las condiciones particulares para activar los MDD, funciones y la caracterización de la implementación de los mecanismos.

### **3.1. Plebiscito: concepto, proceso de activación e implementación**

El plebiscito ha sido el mecanismo menos utilizado desde la instauración de la democracia directa en el país, aunque existe un precedente que fue el plebiscito de 1957 que en términos reales fue referendo pues lo que se aprobó fue una reforma constitucional, solo tiene antecedentes legales en el año 2016, cuando se consultó al pueblo colombiano sobre los Acuerdos de Paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Sin embargo, antes de entrar a caracterizar su implementación intentaremos realizar las apreciaciones teóricas sobre el concepto de plebiscito, el proceso particular para su activación, el temario y su función.

El término plebiscito, como todos los MDD, presenta distintas acepciones dentro de la literatura sobre democracia directa. Autores como Zovatto (2015) posicionan el concepto bajo la misma noción de consulta popular en materia de su sentido consultivo. Asimismo, Lissidini (2011) citando a LeDuc (2003) afirman dicha posición y establece que al plebiscito también se le puede denominar referendo consultivo o referendo ad hoc. Por esta razón, podemos encontrar en Latinoamérica que los términos de consulta popular, plebiscito o referendo suelen usarse por igual en las constituciones nacionales.

En este sentido, el concepto más aceptado de plebiscito que existe, lo define como la consulta por parte del poder político a los ciudadanos sobre una iniciativa de carácter nacional (Lissidini, 2011). Existen así dos tipos, de acuerdo con su carácter, de plebiscitos, el obligatorio y el facultativo. El plebiscito obligatorio no depende la voluntad del ejecutivo o el legislativo, o sea su resultado es de tipo vinculante por eso lo que se resuelva, se convierte en ley (Altman, 2010);



mientras que, el plebiscito facultativo si depende de la voluntad del ejecutivo o legislativo para que la decisión se convierta en ley o no, es decir, no es vinculante (Altman, 2010). Éste último es el más común en América Latina Zovatto (2008), Welp (2010) Lissidini (2014).

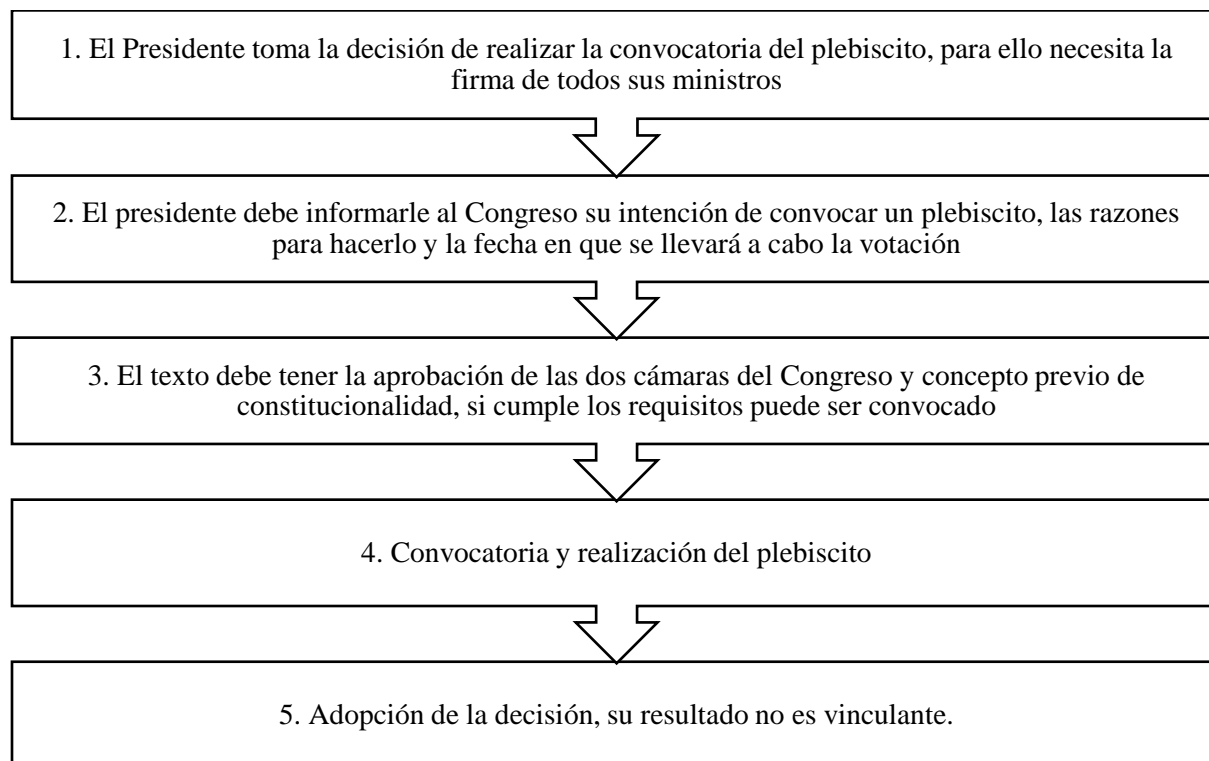
En Colombia, según la legislación solo existe el plebiscito facultativo pues en la definición normativa consiste en “el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo” (Ley N° 134, 1994). Aquí se puede observar las dos características de éste instrumento, la primera que es de carácter exclusivo del Presidente y que es de tipo facultativo. Pero, pierde su carácter facultativo, según la Ley 1757 de 2015, cuando haya participado más del cincuenta por ciento (50%) del censo electoral vigente.

De acuerdo con la Corte Constitucional, el plebiscito “es una modalidad de participación semidirecta del pueblo cuyos fundamentos pueden hallarse en los artículos 103, 104 y 241 de la Constitución Política Nacional” (Sentencia N° C-150, 2015). Se diferencia del referendo porque la finalidad de éste es la de aprobar o rechazar un proyecto de ley o derogar una norma vigente (Ley N° 134, 1994), al igual el referendo puede ser convocado por los ciudadanos y las autoridades públicas, en cambio el plebiscito es exclusivo del ejecutivo (Ley N° 1757, 2015).

En términos participativos, el plebiscito aunque es una forma de participación política directa su carácter de vinculante está supeditado a que participe el 50% del censo electoral, si no se llega a ese umbral de participación la decisión queda relegada a la voluntad del legislativo o el ejecutivo. Es decir la DD queda relegada de nuevo la representatividad mostrando una débil efectividad para recomponer las relaciones entre el Estado y la sociedad, en Colombia sucedió esto cuando se aplicó el plebiscito para refrendar los Acuerdos de Paz.

Para que el plebiscito pueda ser activado, el presidente deberá reunir la firma de todos los ministros e informar al congreso las razones para hacerlo y la fecha de su convocatoria. El legislativo, tendrá que emitir un concepto sobre la conveniencia de la convocatoria, si no hay concepto ni rechazo por mayoría simple de ninguna de las dos cámaras en termino igual a un mes, el plebiscito y podrá ser citado como se puede ver en la Ilustración 2. La fecha de votación del plebiscito será antes de los cuatro meses posteriores a la aprobación en el Congreso (Ley N° 1757, 2015).

*Ilustración 2. Procedimiento para realizar un Plebiscito*



Fuente: Ley 134 de 1994 y Ley 1757 de 2015. Elaboración propia.

La función de plebiscito es la de conocer la opinión de los ciudadanos sobre las políticas gubernamentales “que no requieran aprobación del congreso” salvo las que tengan que ver con “estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes (Ley N° 134, 1994). De igual forma, éste instrumento no podrá ser convocado para modificar la Constitución Política Nacional, ni tampoco aludir al periodo presidencial otorgado por el ordenamiento constitucional. Adicionalmente, en ningún caso un plebiscito está facultado para “versar sobre leyes aprobatorias de tratados internacionales, leyes de presupuesto, ni las referentes a materias fiscales o tributarias” (Sentencia N° C-150, 2015).

Por otro lado, la normatividad establece que la campaña a favor o en contra del plebiscito la podrán realizar los partidos y movimientos políticos en los espacios de televisión financiados por el Estado y de igual forma, el Gobierno también dispondrá del mismo tiempo en televisión para expresar su opinión sobre el plebiscito (Ley N° 134, 1994). Asimismo, se podrá hacer campaña desde la fecha en la que la autoridad competente determine, mediante decreto, cuando se realizará la votación sobre un mecanismo de participación ciudadana hasta el día anterior a la

realización del mismo, se podrán desarrollar campañas a favor, en contra y por la abstención a las iniciativas, cuando aplique (Ley N° 1757, 2015).

Una de las dificultades que añadió la reforma del 2015 a los mecanismos de participación fue la posibilidad de realizar campañas en favor de la abstención. Pues, en Colombia los canales colectivos de participación están cooptados por los partidos políticos lo que ha provocado que “patrones culturales de pasividad política” (Giraldo Ceballos, 2017, pág. 80). Por tanto, aunque existen mecanismos constitucionales para la participación política, los ciudadanos no los utilizan dejando a la democracia participativa en “letra muerta” (Giraldo Ceballos, 2017, pág. 80). De igual forma, el abstencionismo ha sido uno de los problemas más recurrentes en las elecciones, pues cerca del 50% de las personas habilitadas para ejercer el derecho al voto, no lo hacen.

La implementación del plebiscito ha sido prácticamente nula como ya lo habíamos mencionado, ya que fue en el año 2016 la primera y única vez que se ha utilizado esta figura formalmente constituida. Se ejerció con el fin de validar lo pactado en el acuerdo final del proceso de paz. El legislativo mediante la Ley 1806 de 2016 reguló la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera con un plebiscito y la convocatoria la hizo el presidente Juan Manuel Santos mediante el 2 de octubre de ese mismo año.

La Ley 1806 de 2016, modificó el umbral de participación, pues el legislativo consideró que el umbral del 50% del padrón electoral vigente era demasiado alto e incentivaba el abstencionismo. Por lo cual, decidieron reducirlo a una cantidad de votos mayor al 13% del censo electoral vigente y que el resultado fuera afirmativo. La Corte Constitucional consideró que:

[...] el umbral de participación del 50% del censo electoral no tiene raigambre constitucional (...), sino solo legal estatutario. Por ende, puede ser válidamente reformado por el legislador, a condición que lo dispuesto sea razonable, proporcional y compatible con el principio democrático. Entonces, el legislador estatutario no tiene un deber constitucional de fijar un umbral de participación o de aprobación para el plebiscito, ni menos que deba tener un guarismo fijo y definido por la Constitución (Sentencia N° C-379, 2016).

Dándole una razón impetuosa a la propuesta del ejecutivo, y estableciendo un nuevo umbral de aceptación de la iniciativa. El fallo es importante en términos participativos puesto que se enmarca dentro del contexto participativo colombiano en el cual se presentan altos niveles de

abstencionismos, baja confianza en la institucionalidad y un estado de indiferencia o falta de interés respecto de la política.

En consecuencia, el 2 de octubre de 2016 se convocó el plebiscito donde los resultados fueron adversos, aunque se superó el umbral aprobatorio, su objetivo de validación del acuerdo de paz se vio truncado por la victoria del No, con el 50,21% de los votos, mientras que, el Sí obtuvo el 49.78% (RNEC, 2016). Además, como se temía desde la formulación de Ley 1806 de 2016, el abstencionismo fue muy alto 62,43% concordante las ultimas participaciones electorales de los ciudadanos para elegir representantes ante las corporaciones públicas como se evidencia en la Tabla 1.

La baja participación de los colombianos radicó, como lo analizaremos en el capítulo siguiente, en problemas sociales como la desinformación, las noticias falsas, la corrupción, la polarización, entre otros. Además, el sentimiento arraigado de dolor de los ciudadanos que siempre vieron el accionar guerrillero no como una defensa de ideales sociales y de derechos campesinos sino como una fuerza terrorista que impedía el desarrollo del país.

*Tabla 1. Resultado Plebiscito 2 de octubre de 2016*

<b>Plebiscito 2 de octubre de 2016</b>		
<b>Pregunta</b>	¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?	
<b>Ítem</b>	No de Votos	Porcentaje (%)
<b>Umbral aprobatorio</b>	4.536.992	13
<b>SI</b>	6.377.482	49,78
<b>NO</b>	6.431.376	50,21
<b>Votación</b>	13.066.047	37,43
<b>Votos Validos</b>	12.808.858	98,03
<b>Votos No Marcados</b>	86.243	0,6
<b>Votos Nulos</b>	170.946	1,3
<b>Personas Habilitadas</b>	34.899.945	

Fuente: RNEC (2016). Elaboración propia.

Desde su instauración formal-legal como mecanismo político de participación, el plebiscito no ha sido implementado más en el país. Pues su carácter consultivo no había sido considerado

importante por el ejecutivo para validar sus iniciativas, sino hasta los acuerdos de paz debido a que se trataba de un tema de trascendencia en el país. No obstante, el acuerdo fue validado mediante “*fast track*” mecanismo aprobado en el acto legislativo número 1 de 2016 y que demuestra que su poco uso es causa de la existencia de mecanismos alternativos para que el ejecutivo valide sus propuestas.

### **3.2. Referendo: concepto, activación e implementación**

El referendo al igual que el plebiscito supone diferentes grados de consideración y arbitrariedad dentro de los marcos legales de los países donde existe ésta figura. Los académicos han intentado generalizar un concepto y establecer los tipos de referendos más comunes. Éste instrumento consiste en la posibilidad de que los ciudadanos expresen su opinión sobre las iniciativas formales en el proceso de toma de decisión (Welp, 2010) y está limitado a la aprobación o rechazo popular de textos legales o constitucionales vigentes Duverger (1980), Zovatto (2010), Altman (2010).

De acuerdo a su finalidad existen dos tipos de referendos, el referendo obligatorio y facultativo. En el caso del obligatorio éste se subdivide:

- Obligatoria automática, en un caso previsto específicamente por la constitución, y;
- Obligatoria acotada a determinados procedimientos, sólo iniciados cuando surge una situación predefinida (Zovatto D. , 2010, pág. 90).

En el caso del referendo facultativo este permite a los ciudadanos impedir una ley aprobada por el poder legislativo (Altman, 2010).

En la reglamentación colombiana el referendo es “la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente” (Ley N° 134, 1994). Ésta consulta popular tiene su base constitucional en los artículos 40.2, 106, 170, 241 numerales 2° y 3°, 307, 377 y 378 (Sentencia N° C-150, 2015).

Para la Corte Constitucional éste instrumento es una de las “intervenciones más intensas” después de las elecciones corporativas pues de él depende “la pertenencia de una norma al sistema jurídico” (Sentencia N° C-150, 2015). Ésta figura puede ser aplicada todos los niveles territoriales del país. A nivel subnacional es usado usualmente para la creación de municipios (MOE, 2012).

Según la naturaleza del mecanismo, existen dos tipos de referendos en el país, el derogatorio y el aprobatorio:

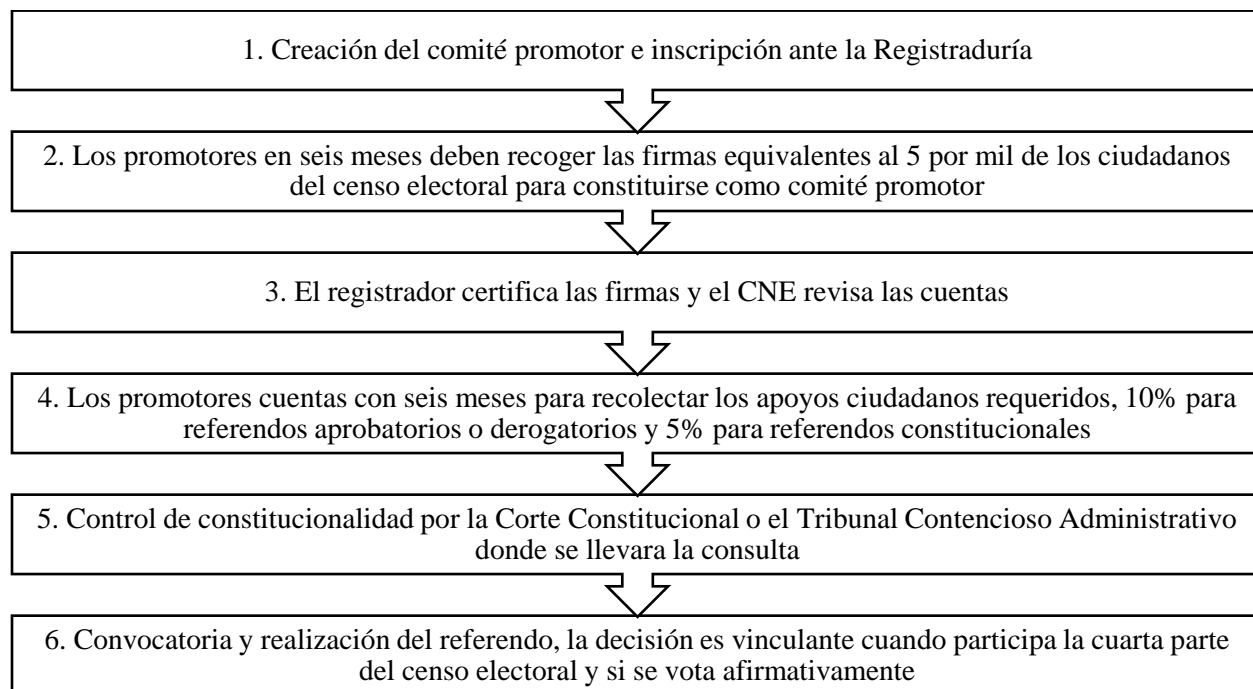
- Referendo derogatorio: es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no (Ley N° 134, 1994)
- Referendo aprobatorio: es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente (Ley N° 134, 1994)

Aunque, los referendos son facultativos (consultivos) tienen carácter vinculante, ya que en el artículo 45 de la Ley 134 de 1994 define que las decisiones de los referendos serán obligatorias si logra el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de estos exceda de la cuarta parte, es decir, el 25% del total de ciudadanos que integran el censo electoral.

Para activar el referendo desde las autoridades públicas, se procede en el caso del ejecutivo con la firma del presidente y la de todos sus ministros, en el legislativo por la aprobación de la mayoría relativa en las dos cámaras. En el caso de las corporaciones públicas regionales, el trámite procede igual que en el ámbito nacional pero con la diferencia de los actores, es decir, gobernador y asamblea, alcalde y concejo, el alcalde distrito y el concejo distrital, el presidente de la JAL y la asamblea de la JAL.

Si es de origen ciudadano o “desde abajo” depende del tipo de referendo y debe seguir el procedimiento de la Ilustración 3. Si es un referendo constitucional solo será necesario el apoyo de 5% del censo electoral vigente a su convocatoria, si es un referendo derogatorio será del 10% del padrón electoral actualizado a la fecha respectiva de citación (Ley N° 1757, 2015).

*Ilustración 3. Procedimiento para realizar un Referendo*



Fuente: Ley 134 de 1994 y Ley 1757 de 2015. Elaboración propia.

Los inconvenientes más comunes durante el proceso para realizar un referendo de origen popular consisten en el desconocimiento de las dos etapas de recolección de firmas (Número 2 y 4 de la Ilustración 3, la primera para el solo hecho de conformar el promotor y la segunda para poder realizar la convocatoria, pues muchas personas no apoyan la iniciativa en la según instancia porque ya la han aprobado en la primera. Asimismo el cálculo erróneo de los apoyos para poder llevar a cabo la iniciativa que terminada desincentivando a los promotores y ciudadanos (MOE, 2012).

Los referendos solo se podrán presentar ante las corporaciones públicas, si el tema es competencia de dicha corporación o entidad territorial. Los referendos pueden ser de iniciativa popular o gubernamental. En cuanto, el referendo constitucional solo podrá ser convocado, indistintamente desde donde se haya iniciado, cuando el congreso mediante ley lo ordené con la aprobación en ambas cámaras (Ley N° 1757, 2015)

No se podrán presentar iniciativas populares ante las corporaciones públicas según la Ley 134 de 1994 sobre las siguientes materias:

- Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 315, 322 y 336 de la Constitución Política;
- Presupuestales, fiscales o tributarias;
- Relaciones internacionales;
- Concesión de amnistías o indultos y;
- Preservación y restablecimiento del orden público.

Por iniciativa ciudadana, se puede solicitar referendo derogatorio a las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se traten de los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, dentro de los seis (06) meses próximos a la publicación del acto legislativo (Ley N° 134, 1994).

Después de cumplir con los requisitos generales para ser iniciado el gobierno (departamental, distrital, municipal o local) o la respectiva corporación pública tendrá un plazo de veinte (20) días para proferir los actos para que sea convocado y decidido por el pueblo mediante el voto programático (Ley N° 1757, 2015).

En las entidades territoriales, el referendo de origen popular, no requerirá ningún trámite ante la corporación de elección popular correspondiente, cuando la aprobación de un proyecto de ordenanza, acuerdo o resolución local, obtenga un número de apoyos ciudadanos superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, y deberá procederse a su realización, previo concepto de constitucionalidad (Ley N°1757, 2015).

En el caso del referendo regional exige el control del Tribunal de lo Contencioso Administrativo previo, para que se examine, si el proyecto de norma que se somete al pronunciamiento del pueblo puede ser aprobado en el respectivo nivel territorial y si es de competencia de las corporaciones territoriales respectivas (Ley N°1757, 2015). El referendo deberá realizarse durante los primeros seis meses después del pronunciamiento de la Corte Constitucional o Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Ley N°1757, 2015).

Cuando la decisión del pueblo es positiva de un referendo y si han participado más del 25% del padrón electoral, la norma objeto de la consulta debe ser sancionada obligatoriamente por el



Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde y deben disponer su promulgación (Ley 1757, 2015, Artículo 42) sin tener que pasar por alguna otra instancia.

En términos de divulgación y publicidad para el caso del referendo no se podrá hacer campaña por el abstencionismo, esta solo se permite en el plebiscito. Cabe resaltar, que las campañas de todos los procesos de participación ciudadana reglamentados en la ley 134, y que culminen con una votación, finalizarán a las 12 de la noche del día anterior al señalado por la misma (Ley 134, 1994, Artículo 40).

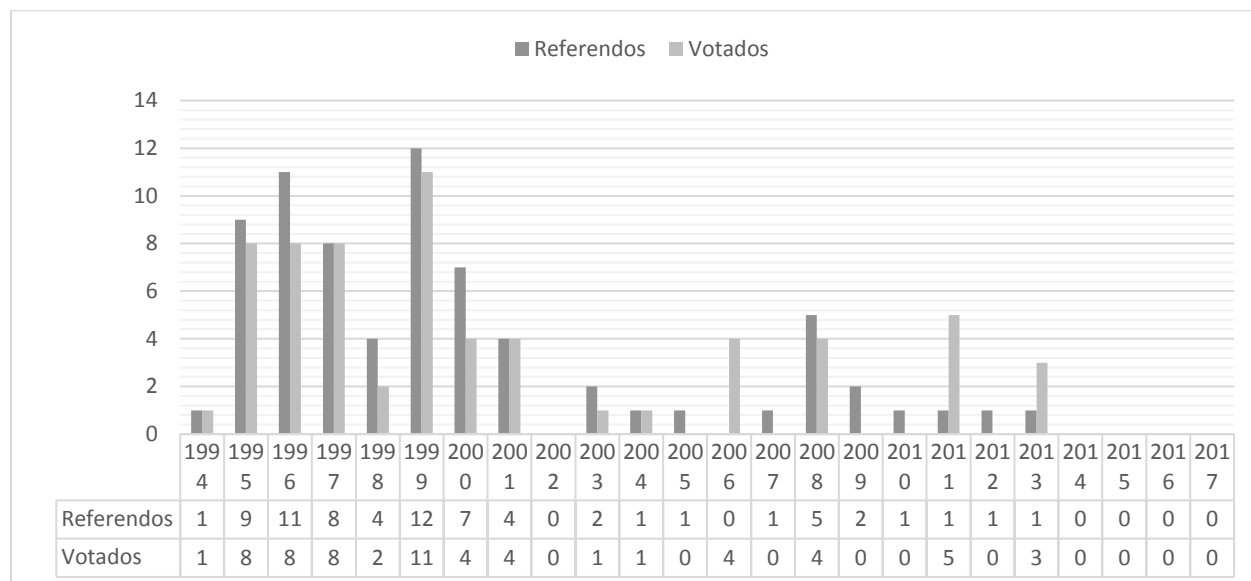
Por otra parte, en referencia a la aplicación de referendos en el país durante el periodo de estudio, se han presentado 16 referendos aprobatorios y 4 derogatorios (RNEC, 2016). Asimismo, se le ha permitido el uso de esta figura para la creación de municipios. A partir de esto, se han creado 52 municipios desde 1994 a 2012 (MOE, 2012). Es importante aclarar, que el referendo es usado en segunda instancia para adoptar la decisión de crear un nuevo municipio, así lo señala la Ley 617 de 2000:

Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez ésta se expida será sometida a referéndum en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referéndum deberá realizarse en un plazo máximo de (6) seis meses, contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza. Si el proyecto de ordenanza fuere negado, se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido sólo podrá presentarse tres (3) años después (Ley N° 617, 2000).

No obstante, si analizamos la Gráfica 1, en el periodo 1991-2017 se han establecido formalmente 72 referendos en Colombia. De los 72, el 43% han sido aplicados a nivel nacional y el 57% a nivel subnacional. De las iniciativas dieciséis (16) prosperaron entre ellas ningún referendo constitucional, es decir después de cumplir con toda las etapas lograron ser aprobadas y adoptadas en los lugares donde se llevaron a cabo.

La MOE (2012) señala que ha habido dos iniciativas de referendo de autoridad pública a nivel nacional, la primera la realizó el presidente Andrés Pastrana en el año 2000 en la cual buscaba una reforma política que ya había sido rechazada por el Congreso en 1999, siendo negada la propuesta otra vez por el mismo órgano. La segunda fue presentada por el presidente Álvaro Uribe en 2003, que llego a votación y su objetivo era luchar contra la corrupción, el desparrame de las finanzas públicas y fortalecer la democracia.

Gráfica 1. Iniciativas de referendos hechas en Colombia, 1991-2017



Fuente: Elaboración propia con base a (MOE, 2012), (RNEC, 2016) e informes del CNE.

La iniciativa abanderada por el gobierno del presidente Álvaro Uribe pretendía mediante dieciocho (18) preguntas que el pueblo colombiano apoyará:

- La reducción del Congreso;
- El endurecimiento de causales de pérdida de investidura;
- Limitación de pensiones y salarios de los servidores públicos.
- La eliminación de auxilios con dineros públicos;
- Nuevos recursos para educación y saneamiento básico;
- El endurecimiento de requisitos para la obtención de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos;
- La eliminación de contralorías de los departamentos y municipios del país (Zovatto, 2010)

La Corte Constitucional revisó la propuesta y mediante la Sentencia C 551 de 2003, declaró inexecutable tres (3) preguntas. Y después de la votación de 25 de octubre de 2003, solo una de las 15 preguntas logró pasar el umbral para ser avalada. Pues, muchas de las reformas presentaban similitudes con las propuestas presentadas por el presidente Pastrana, y otras beneficiaban a sectores privilegiados de la sociedad (Revista Semana, 2003).

A nivel subnacional, los referendos fueron utilizados para para tratar temas como las creación de instituciones públicas, servicios públicos, segregación de territorios, decidir sobre planes, venta de entidades, entre otros temas más en donde casi todos fracasaron (MOE, 2012). El uso que más se presentó fue para la creación de municipios, se establecieron cerca de 50 nuevos municipios en todo el territorio nacional. De este fenómeno, es que se debe que en los primeros años de instauración del mecanismo fue muy utilizado.

Actualmente en el país, están en proceso de recolección de apoyos ciudadanos alrededor de tres iniciativas de referendo. Entre los que se destacan uno contra la Jurisdicción Especial para la Paz liderado por el movimiento social Voces del Secuestro y otra propuesta para cadena perpetua para violadores de niños.

### **3.3. Consulta Popular: concepto, proceso de activación e implementación**

La consulta popular es un término ambiguo dentro de los estudios sobre democracia directa en el mundo. En la mayoría de los casos éste concepto encierra los mecanismos de plebiscito y referéndum y se nombran indistintamente como lo señalan Madroñal (2005), Altman (2008 y 2010), García (2008), Zovatto (2010) y Lissidini (2011). Sin embargo, en Colombia se ha establecido como un mecanismo de participación diferente de plebiscito y el referendo.

La Ley 134 de 1994 afirma que la consulta popular consiste en el mecanismo por el cual, una pregunta o varias preguntas de carácter general en cualquier nivel territorial administrativo es sometida a votación por la autoridad pública o la ciudadanía según corresponda a la consideración de los habitantes de su territorio.

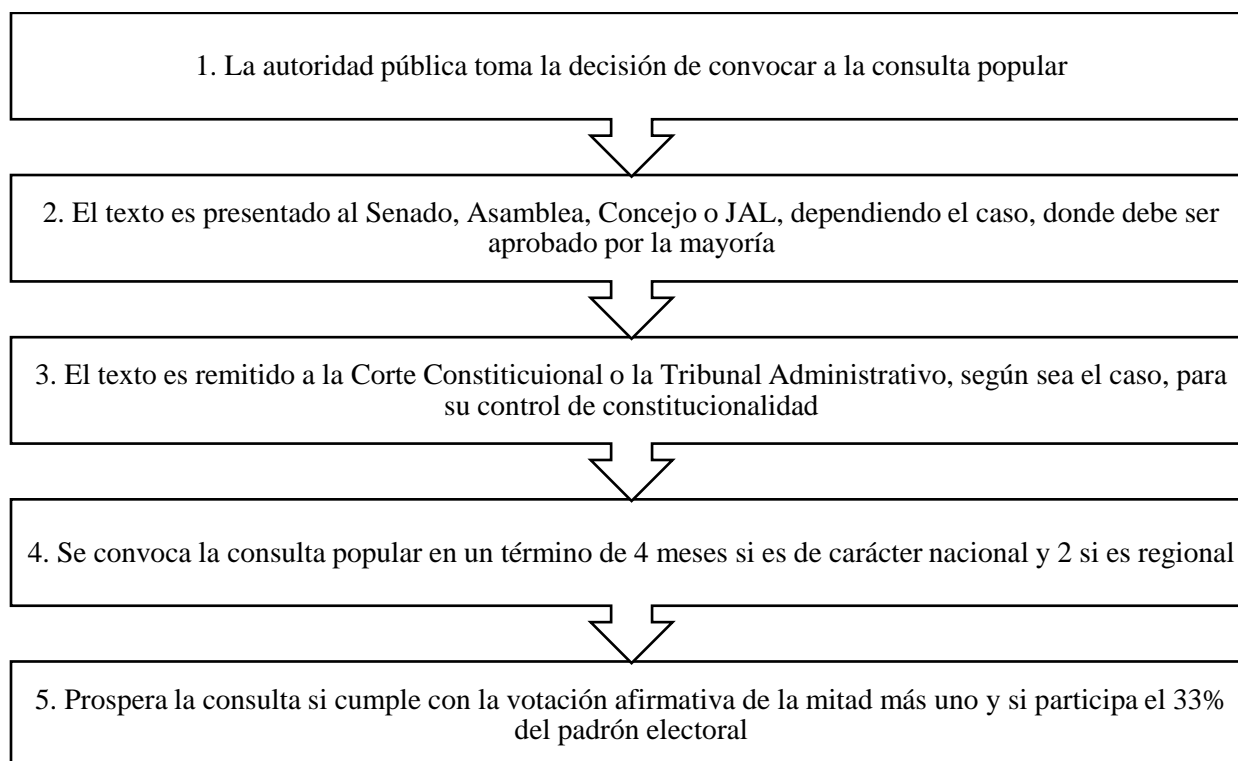
Del mismo modo que el referendo, la consulta popular puede ser aplicada en todos los niveles territoriales y si la decisión ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos el 33% de los electores que componen el respectivo censo electoral, será de carácter obligatorio y le corresponde al órgano correspondiente adoptar las medidas necesarias para hacerla efectiva (Ley N° 134, 1994,).

Se diferencia del referendo porque no se le permite realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política ni proyecto de articulado, ni tampoco la convocatoria a una asamblea constituyente, excepto cuando se vaya a reformar la Constitución

según el procedimiento establecido en el Artículo 376 de la Constitución Política y la Ley (Ley N° 134, 1994).

Para ser convocada la consulta popular, a parte de los procedimientos generales contemplados debe seguir el procedimiento de la Ilustración 4. Como se observa en la Ilustración 2 a nivel nacional debe tener el apoyo del 5% de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional, mientras que las consultas populares de iniciativa gubernamental para que el pueblo decida sobre asuntos de interés de la comunidad a nivel departamental, municipal, distrital y local requiere el 10% de los ciudadanos que conforman el censo electoral (Ley N° 1757, 2015).

*Ilustración 4. Procedimiento para realizar una Consulta Popular*



Fuente: Ley 134 de 1994 y Ley 1757 de 2015. Elaboración propia.

Solo pueden ser materia de la consulta popular ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial. Además se exige control judicial sobre los límites competenciales de la consulta popular, por el cual el tipo de asunto se somete a pronunciamiento.

El Senado de la República y las asambleas, los concejos o las JAL, se pronunciarán sobre la conveniencia (en un término de 30 días) de la convocatoria a consultas populares nacionales o territoriales de iniciativa gubernamental en las respectivas entidades territoriales tal cual se presenta en el referendo y en un término de 20 días, contado a partir del cumplimiento del requisito exigido, la corporación pública correspondiente emitirá su concepto respecto de la convocatoria a Consulta Popular Departamental, Distrital, Municipal o Local. La Corporación Pública correspondiente podrá, por la mayoría simple, rechazarla o apoyarla (Ley N° 1757, 2015)

La consulta popular no podrá versar sobre las siguientes materias:

- Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;
- Presupuestales, fiscales o tributarias;
- Relaciones internacionales;
- Concesión de amnistías o indultos;
- Preservación y restablecimiento del orden público (Sentencia N° T-445, 2016).

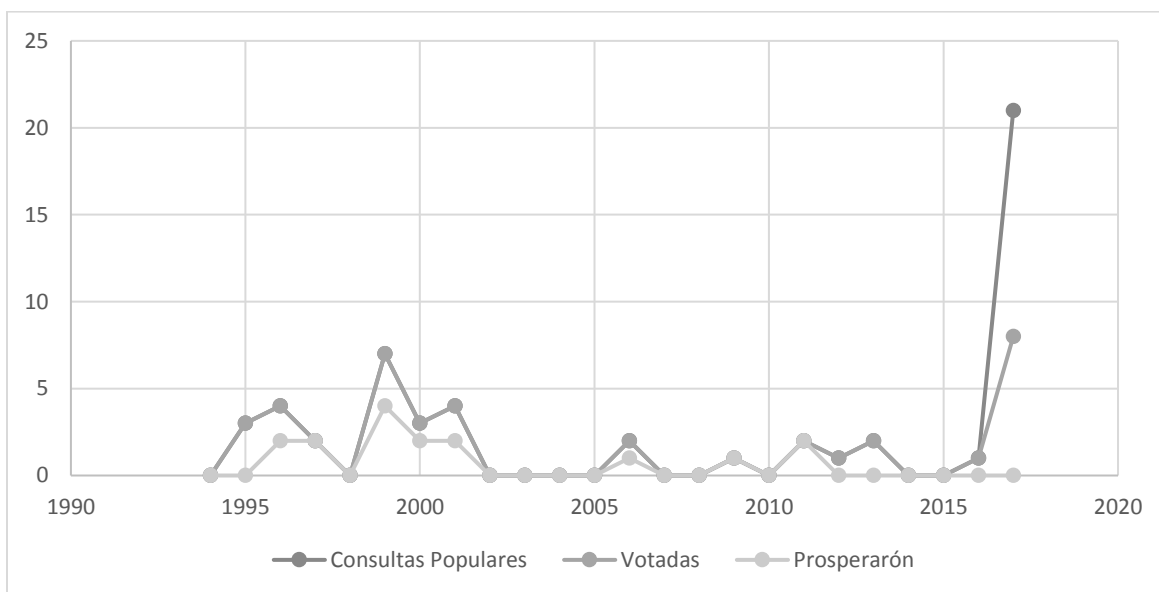
La consulta popular fue uno de los instrumentos de participación directa que presento mayores transformaciones con la reforma a la Ley 134 de 1994. El respaldo ciudadano para ser promotor se eliminó cuando se exigía cinco apoyos por cada mil ciudadanos del padrón electoral, el apoyo ciudadano disminuyó a 5% para el nivel nacional y tiempo para que el ejecutivo o la corporación correspondiente para que haga efectiva la decisión consulta quedo en dos meses cuando suponía tres.

En Colombia, se han aplicado desde 1991 a 2017, alrededor de 53 consultas populares de diversos temas como se observa en la Gráfica 2, solo 40 han sido votadas y 16 prosperaron, es decir, tan solo el 40% de las consultas votadas cumplieron su objetivo. Los temas que han sido considerados en mayor oportunidad por las consultas populares son los relacionados con la creación de municipios, medio ambiente y servicios públicos.

Durante la mitad de la segunda década del siglo XXI en nuestro país se ha desatado un boom de consultas populares respecto a un tema en específico, la minería. Dietz (2018) resalta este fenómeno citando a Göbel y Ulloa (2014) y Arboleda y Cuenca (2016), los autores mencionan que con el Plan Minero 2020, el país ha aumentado las áreas de exploración y explotación minera, al igual que los conflictos que conlleva la minería.

Por lo que las comunidades, sus líderes y representantes han comenzado a implementar mecanismos para la salvaguarda de su territorio, uno de estos mecanismos ha sido la Consulta Popular. Pero para el año 2016 la Corte Constitucional estableció mediante la Sentencia SU-095 que no era el mecanismo correcto para consultar si en los territorios se pueden hacer exploración y explotación minera.

*Gráfica 2. Consultas Populares hechas en Colombia 1991-2017*



Fuente: MOE (2012), RNEC (2016) e informes del CNE. Elaboración propia.

Asimismo, lo reseñan columnistas de los diarios más importantes del país como Hernández Bonilla (2017) del Espectador, Lewin (2017) de la Silla Vacía y González (2018) de la República, en todas las publicaciones se resaltan que la consulta popular se ha convertido en el mecanismo de protección de los territorios y el medio ambiente de las “amenazas” que la población considera peligrosas para su región.

Rubiano (2017) reseña en El Espectador que de acuerdo con reportes del ministerio de minas, son alrededor de 44 municipios que buscan mediante las consultas populares prohibir la exploración y explotación de hidrocarburos y minerales. Asimismo señala que “la gente está asustada por un panorama que para ellos se parece mucho al “patio del infierno”. (Rubiano, 2017).

### 3.4. Revocatoria de mandato: concepto, proceso de activación e implementación

La revocatoria de mandato, también llamada destitución legislativa o recall en inglés, es el mecanismo por el cual los representantes pueden ser puestos en reparo popular por su mala gestión política por parte de los ciudadanos (Lissidini A. , 2011, pág. 16), en otras palabras es el derecho del pueblo a dejar sin efecto la elección de un mandatario de un cargo de elección popular, a partir de una consulta de revocatoria directamente a los ciudadanos (Zovatto D. , 2015).

En Colombia, la revocatoria del mandato tiene fundamento constitucional en los artículos 40, 103 y 259 de la Constitución Política de Colombia (Sentencia N° C-150, 2015), así como en las Leyes 134 de 1994, 131 de 1994 y 741 de 2002. La ley 134 de 1994, define la revocatoria del mandato como un “derecho político a través del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato de un Gobernador o Alcalde” (Ley N° 134, 1994).

De acuerdo con la Corte Constitucional la revocatoria del mandato consiste en “la posibilidad con la que cuenta el pueblo de responsabilizar políticamente el incumplimiento de aquello que haya prometido determinado candidato y por lo cual fue elegido” (Sentencia N° C-150, 2015). De esta manera, los ciudadanos pueden hacer valer las propuestas de los mandatarios elegidos y que fueron lanzadas en su campaña política.

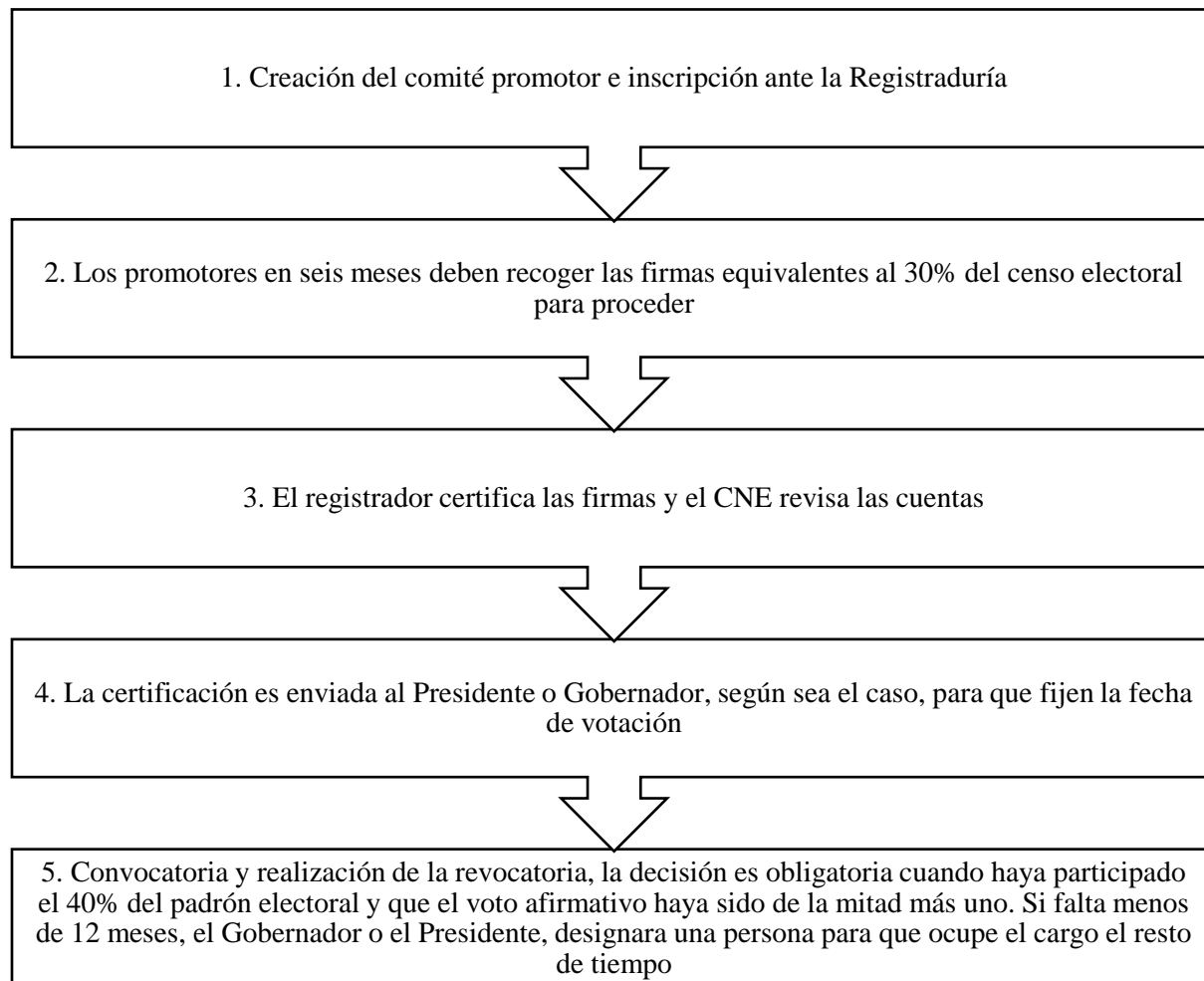
En este sentido, la revocatoria de mandato en el país está destinada a ejercer control sobre los representantes a nivel subnacional, y solamente sobre Alcaldes y Gobernadores. Dejando por fuera al presidente, el legislativo nacional y las demás corporaciones públicas regionales.

La Ley 1757 de 2015 modifica algunas disposiciones frente al trámite de la revocatoria del mandato con relación a lo que ya había estipulado la Ley 134 de 1994 como se observa en la Ilustración 5. Puntualmente se requiere ahora el apoyo de un 30% del total de votos obtenidos por el mandatario y procede siempre que hayan transcurrido doce (12) meses contados a partir el momento de posesión y que no falte menos de un año para la finalización del periodo como mandatario (Ley N° 1757, 2015).

Además de lo establecido en el procedimiento general de las iniciativas de origen popular descrito en el primer capítulo, para que surta efecto el proceso electoral que defina la revocatoria o no del mandato, en la Ilustración 5 en el proceso 4 el registrador correspondiente enviará al Gobernador o al Presidente de la República (según sea el caso) la certificación para que estos fijen

la fecha de votación correspondiente siendo ésta una transformación importante que establece la Ley 1757 de 2015.

*Ilustración 5. . Procedimiento para realizar una Revocatoria de Mandato*



Fuente: Fuente: Ley 134 de 1994 y Ley 1757 de 2015. Elaboración propia.

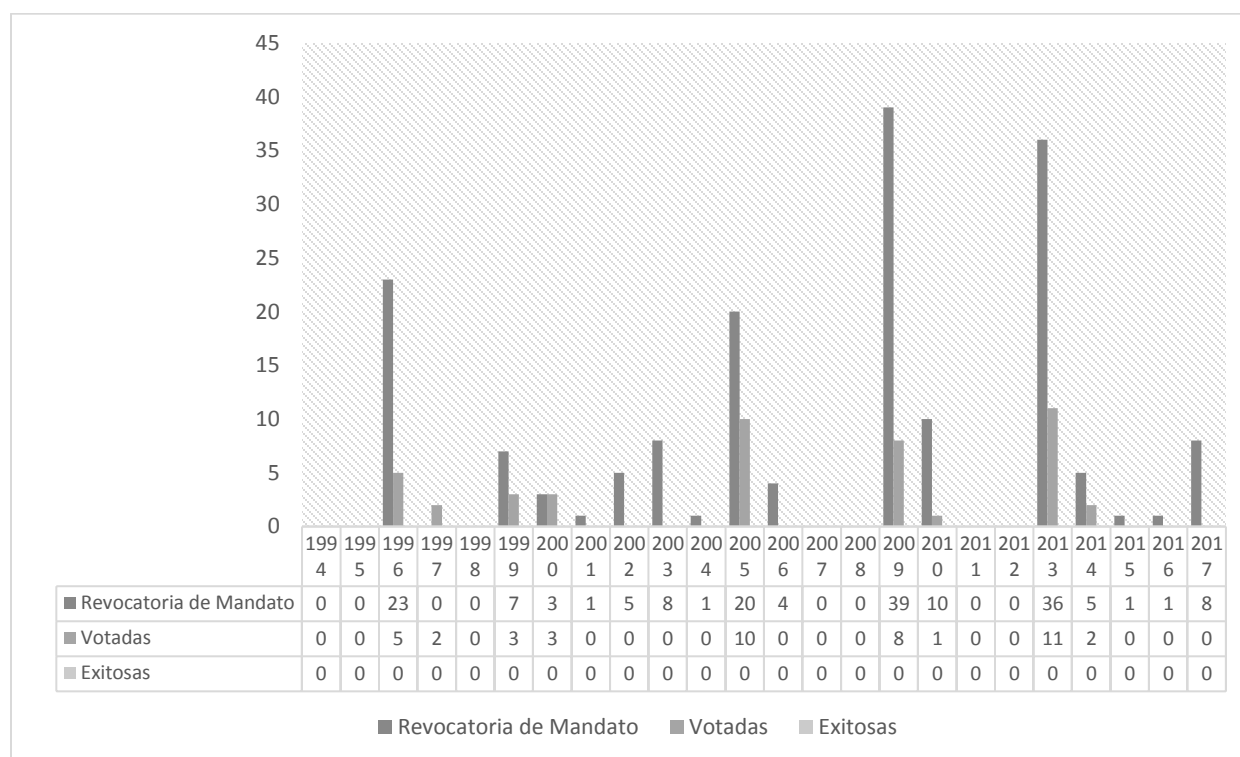
En caso de que sea revocado el mandatario, se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que el registrador correspondiente certifique los resultados de la votación de la revocatoria del mandato. En todo caso la Corte Constitucional ha considerado que por razones de eficiencia administrativa, en ningún caso proceden trámites ni votaciones para la revocatoria del mandato en el último año del período correspondiente al Gobernador o al Alcalde (Sentencia N° C-150, 2015).



Desde 1991 hasta 2017, en Colombia se han tramitado un total de 172 iniciativas de revocatoria de mandato tanto para alcaldes como para gobernadores como se observa en la Gráfica 3. De las 172 propuestas, 169 fueron dirigidas a revocar a alcaldes mientras que tan solo en 3 oportunidades se dirigió contra gobernadores (MOE, 2012).

Asimismo, de las 172 iniciativas, tan solo 45 de ellas han llegado a instancias de votación, y de esas 45 ninguna fue exitosa. Es decir, si se mide la efectividad en cuanto sí se cumplió el objetivo o no, tendríamos una efectividad del 0% para todas las propuestas de revocatoria ejecutadas en el país. Los departamentos donde se más han realizado convocatorias de revocatoria de mandato son: atlántico, Antioquia y Valle del Cauca.

Gráfica 3. Revocatorias de mandato hechas en Colombia, 1991-2017



Fuente: Elaboración propia con base a (MOE, 2012), (RNEC, 2016) e informes del CNE.

Según la MOE (2012) la alta implementación de la revocatoria de mandato durante sus primeros años es debido dos hipótesis, la primera a la novedad del mecanismo y segunda a la flexibilidad de los requisitos legales producto de la reforma mediante la Ley 741 de 2002 (Ley N° 741, 2002), que disminuyó la cantidad de apoyos que debían presentar las iniciativas para poder ser convocadas e ejecutadas.

Uno de los casos más llamativos a nivel municipal ha sido en Sevilla, Valle del Cauca, que durante la primera década del siglo XXI intentó revocar cinco veces en tres años a los alcaldes elegidos; en ese caso ninguno de las iniciativas prosperó. Según la MOE (2012) las iniciativas no llegaron ni siquiera a votarse porque los promotores hicieron mal el diligenciamiento de los formularios.

De acuerdo con lo anterior, los principales problemas que presentan las revocatorias recaen en los promotores y simpatizantes de la iniciativa. Pues muchas veces se diligencias mal los formularios, los impulsores se ven constantemente amenazado por grupos ilegales, engaños respecto a la propuesta y las campañas se ven politizadas lo que provoca que los ciudadanos las dejen de apoyar y promocionar (MOE, 2012).

Las revocatorias a nivel departamental también han sido limitadas, tan solo dos de las iniciativas han intentado destituir a gobernadores y en los dos casos fracasaron. En el capítulo siguiente, se determinará los alcances y limitaciones de los MDD, en él se estudiará el proceso de revocatoria de mandato del alcalde de Bello en 2014 como un hecho relevante de los mecanismos de participación directa en el país.

En resumen, las reformas hechas en el país sobre los mecanismos de participación política no han mejorado su implementación: i) son pocos los mecanismos que prosperan; ii) hay una sobrecarga de trámites y requisitos que hace que los ciudadanos no los utilicen y las autoridades públicas busquen otras maneras de impulsar sus acciones y; iii) el mecanismo más usado ha sido la consulta popular pero no de manera propositiva sino defensiva, por ejemplo: se han presentado más de 44 consultas mineras entre el año 2016 y 2017. Evidenciando, que la reforma no ha sido beneficiosa para que las personas se involucren en la toma de decisiones los asuntos públicos.

#### **4. CAPITULO III: EVALUACIÓN DE LA DEMOCRACIA DIRECTA: ALCANCES Y LIMITACIONES**

La aplicación de las instituciones de democracia directa en el país es indudable como lo hemos visto; sin embargo para poder conocer la eficacia de estos mecanismos es preciso considerar el contexto de aplicación, variable importante para poder ampliar el espectro de análisis del uso de los MDD. En consecuencia, el objetivo del siguiente capítulo es determinar los alcances y

limitaciones de la democracia directa a partir del estudio de dos casos de implementación de este tipo de instituciones.

Estudiar casos específicos de utilización de MDD en Colombia, nos llevará a conocer que aparte del diseño jurídico e institucional de estos instrumentos como variables para medir su capacidad, es necesario conocer que otras variables del contexto inciden en la efectividad de los mecanismos para que estos prosperen y pueden cumplir el objetivo por el cual fueron activados. Es decir, se podrán conocer los inconvenientes empíricos que inciden en la participación directa de los ciudadanos cuando se les hace parte de la toma de decisiones mediante este tipo de mecanismos.

Para lograr este propósito, se dispuso del método historiográfico y su técnica de análisis documental. Se comenzó con la recolección de la información sobre las estrategias políticas que fueron utilizadas en campaña por parte de los promotores de las iniciativas. Posteriormente, se clasificaron los datos encontrados en tres categorías de análisis para determinar que los posibles factores que incidían en las decisiones de los ciudadanos respecto al tema de consulta. Para esto, se consultaron documentos de la Registraduría, artículos de prensa de medios como El Tiempo, El Espectador, El País de Cali, El Universal y El Colombiano.

El siguiente capítulo se analizará cómo fue la participación de los colombianos, que factores incidieron sobre la decisión y que actores estuvieron involucrados en la implementación de tres iniciativas. En primer lugar vamos estudiar el plebiscito de 2016 con el que se refrendó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Y en segundo momento, se estudiará caso de la revocatoria de mandato del alcalde de Bello (Antioquia) en el año 2014.

#### **4.1. El plebiscito por la Paz de 2016**

En el capítulo anterior dijimos que el plebiscito era uno de mecanismos menos utilizados en el país, pues los gobiernos poseen otras las herramientas jurídicas para llevar a cabo sus propuestas gubernamentales y legislativas. Sin embargo, para el año 2016, en un hito importante para la historia colombiana el gobierno de Juan Manuel Santos en aras de refrendar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera producto de las negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), citó un plebiscito para el 2 de octubre del mismo año.

El pueblo colombiano, se enfrentaba ante la posibilidad de darle salida política a un conflicto que llevaba sumido a Colombia en una guerra de más de 50 años de historia. Conflicto que dejó más de ocho millones de víctimas y sigue victimizando a otras miles de personas. Además, era la segunda vez de la instauración de los mecanismos de participación que el pueblo colombiano era consultado, a nivel nacional, sobre un tema trascendental para el futuro inmediato y próximo del país.

Pero cuales fueron los motivos que llevaron al gobierno de turno a escoger el plebiscito para refrendar el Acuerdo Final logrado en la mesa negociación de La Habana, Cuba. Pues, según el Gobierno Nacional se utilizó este mecanismo porque permitía darle “legitimidad, sostenibilidad y garantía” de consecución al Acuerdo. Asimismo, el ejecutivo consideró que el tema era de trascendencia nacional y quera era “un deber democrático consultarle al pueblo” (Alto Comisionado para la Paz, 2016).

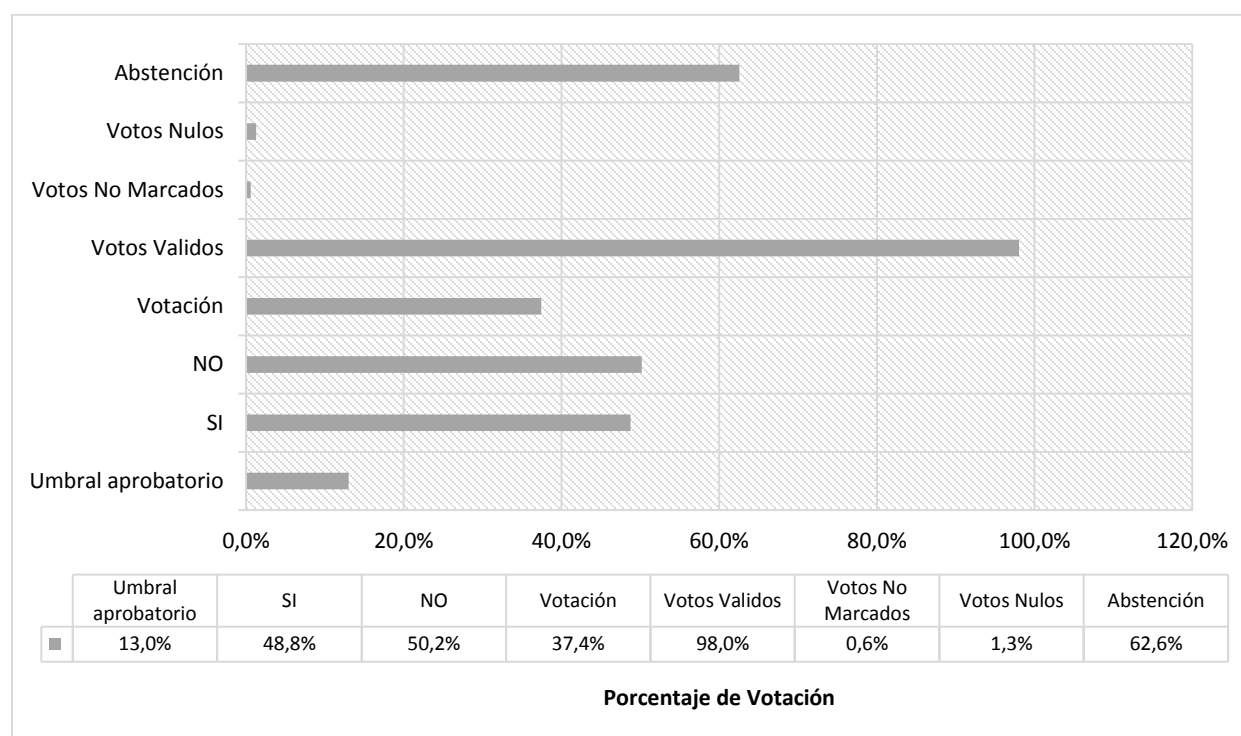
Para poder alcanzar la refrendación se bajó el umbral de participación, aunque las versiones oficiales argumentaron que no era así y que lo que se había hecho por parte de las autoridades era cambiar el tipo, de un umbral de participación por uno de aprobación. El cambio se justificó debido a que el umbral de aprobación incentivaba la participación y el de participación el abstencionismo (Alto Comisionado para la Paz, 2016).

En esta misma línea estaba la Defensoría del Pueblo, que consideraba que el umbral de votación debía ser modificado porque se trataba de “un plebiscito especial por la paz” por lo que debía disponer de “normas particulares respecto del umbral de votación, los efectos de la decisión del pueblo, la publicación y divulgación del Acuerdo” (Sentencia N° C-379, 2016). Finalmente la Corte validó los argumentos y lo declaró exequible.

El 2 de octubre se llevaron a cabo las votaciones en todo el territorio nacional y en las embajadas y consulados del país en el exterior. El resultado fue con un 50,2% de los votos válidos a favor del no y 48,8 a favor del sí como se observa en la Gráfica 4, fue así como los colombianos rechazaron el 2 de octubre de 2016 por plebiscito por la paz (RNEC, 2016). Además, del resultado negativo, solo participo el 37,62% de los colombianos habilitados para votar, sosteniendo la tendencia electoral del abstencionismo en niveles muy altos.

La votación fue sorprendente para los muchos observadores nacionales e internacionales que consideraban el voto a favor como la opción más obvia. Pero la baja participación ciudadana y el resultado no fue producto de una casualidad sino de una serie de causas sociopolíticas propias de las contiendas electorales y de las problemáticas del contexto país. Al igual que, mostró la gran polarización que generó la iniciativa producto de las estrategias políticas en todo el territorio nacional.

*Gráfica 4. Votación por el plebiscito de 2016*



Fuente: RNEC (2016). Elaboración propia.

Una de las causas que determinaron el resultado fue el apoyo de los partidos políticos a favor, en contra o de abstención sobre la iniciativa. Con la excepción del partido Centro Democrático del expresidente Álvaro Uribe y algunos partidarios, la mayoría de los partidos tradicionales y alternativos así como grandes personalidades políticas del país habían tomado posición a favor del Acuerdo. Gozaba también de un apoyo amplio entre los líderes de opinión de los medios de comunicación, la academia y el mundo cultural.

Sin embargo, la diversidad política, las diferencias de opinión y los niveles de compromiso votación de las bases de votantes en los movimientos de alternativos y a favor del Acuerdo

produjeron divisiones que incidieron en el resultado encimado, también a, una combinación del devoto apoyo del ex presidente Álvaro Uribe, los religiosos y las personalidades más derechistas del partido conservador, producto de la división, conformaron la mayoría de quienes rechazaron el Acuerdo.

El apoyo del senador Álvaro Uribe fue un factor clave, pues sus seguidores siempre fueron de los más activos en la promoción de los puntos de vista del expresidente respecto al acuerdo. Asimismo, sus partidarios en general tenían mayor inclinación a votar que otros grupos siendo el plebiscito la causa ideal para movilizar su base comprometida que ayudaron a que el no fuera la votación más alta. Sus argumentos más usados para lograr tanto apoyó a sus posición fueron sus constantes declaraciones de odio a las FARC, su rechazó a que participaran en política e su insistencia en que Colombia se convertiría en una nueva Venezuela castro-chavista.

Otro de los factores fue el voto religioso, motivado principalmente por una supuesta ideología de género que estaba supuestamente implícitamente en el acuerdo, así los reseña la revista Semana (2016) en una nota titulada “Ideología de género, el caballo de batalla del No al plebiscito”, en donde algunos sectores señalaban que el acuerdo no estaba sustentado en los pilares de Dios pues no se hacía ninguna referencia a él y además que se buscaba implantar una ideología que estaba implícitamente dentro del enfoque de género que quería implementar el Acuerdo para buscar atención diferencias a las víctimas.

Uno de los elementos que más influyó en los resultados fueron las estrategias implementadas en la campaña por el no voto fue la campaña de desinformación dirigida a los votantes, focalizada en las necesidades y problemáticas económicas, políticas y sociales de las regiones y sectores de la sociedad. El diario El Colombiano en una entrevista a Juan Carlos Vélez gerente de la campaña del no, dice:

En emisoras de estratos medios y altos nos basamos en la no impunidad, la elegibilidad y la reforma tributaria, mientras en las emisoras de estratos bajos nos enfocamos en subsidios. En cuanto al segmento en cada región utilizamos sus respectivos acentos. En la Costa individualizamos el mensaje de que nos íbamos a convertir en Venezuela. Y aquí el No ganó sin pagar un peso. En ocho municipios del Cauca pasamos propaganda por radio la noche del sábado centrada en víctimas (La República, 2016).

La batalla de alto nivel también favoreció a la oposición. El ex presidente César Gaviria, que lideró la campaña del sí, no pudo contrarrestar los argumentos de la oposición de manera efectiva y no surgió una figura fuerte y unificadora similar a Uribe. El vicepresidente Germán Vargas Lleras, candidato para el cargo dado su poder y experiencia con de la violencia de la guerrilla siendo servidor público, estuvo casi en silencio y, en todo caso, dio apoyo indirecto a la oposición (Revista Semana, 2017).

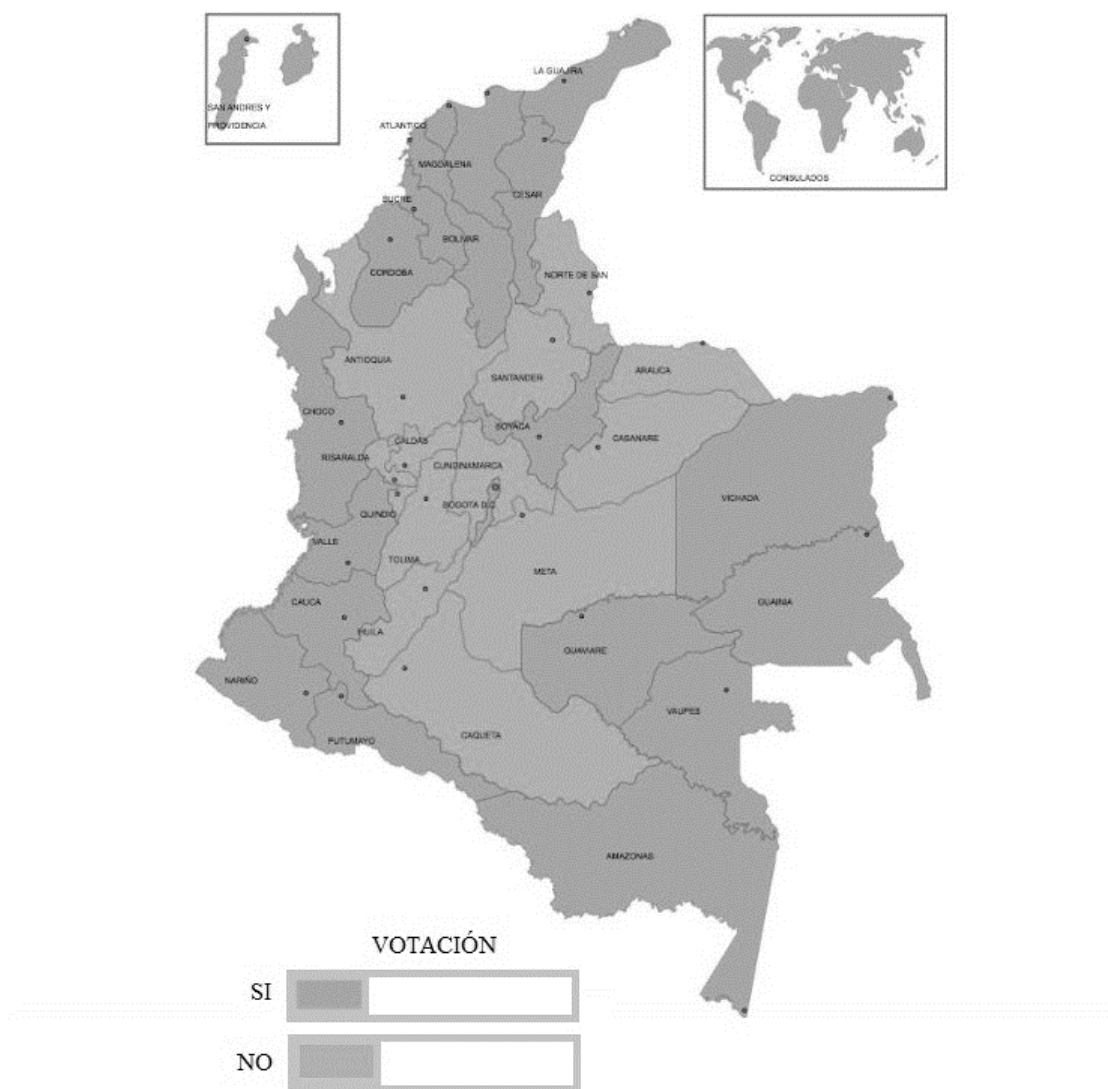
Las estrategias de campaña de Sí también fueron cuestionables así señala en el artículo “Plebiscito por la paz: la guerra del sí o no” publicado por la Revista Semana (2016) donde se señalan las cuestionadas campañas plebiscitarias. En la campaña del sí, el presidente Santos y otros partidos basados en el establecimiento político se centraron en los políticos regionales y locales, que dependían principalmente de las maquinarias políticas, las familias poderosas y la formación de coaliciones, que resultaron ser menos efectivos en un plebiscito de un solo tema que en las elecciones regulares y ni siquiera se activaron por completo.

Apostar porque las campañas regionales fueran manejadas por los caudillos de los departamentos y municipios fue una equivocación pues se comprobó que su influencia no incidía en el rechazo masivo a las FARC y que alguna vez, en sus campañas, criticaron. La participación de la sociedad civil, aunque vocal, mostró una vez más su debilidad histórica en la movilización de votos. Finalmente, algunos votantes a favor del acuerdo pueden haber sido complacientes debido a que las encuestas apuntan a una gran victoria del sí.

Las áreas de mayor pobreza tendieron a votar por el acuerdo, excepto en Bogotá donde los grupos de bajos ingresos estaban fuertemente arreguindados al no (El Tiempo, 2016). La periferia, definida por las medidas de los atributos rurales típicos o la capacidad del estado, también respaldaron el acuerdo como se observa en el Mapa 1. En territorios como Cauca, Nariño y Putumayo donde siempre hubo una marcada presencia subversiva el sí fue la respuesta.

Sin embargo, a pesar que las hipótesis apuntaban a que las áreas con mayores niveles de victimización en el conflicto armado votarían por el sí, no fue así como se puede ver en el Mapa 1 y entro en juego un variable de conceptualización que depende de cómo se mide la victimización en la región. Este fue el caso en el departamento del Caquetá donde las principales víctimas habían sido ganaderos y latifundistas, cuyo poder económico y su influencia política incidieron en las votaciones del departamento.

*Mapa 1. Votación plebiscito 2 de octubre de 2016*



Fuente: RNEC (2016).

La victoria de la oposición significaba que sus propuestas para un nuevo acuerdo debían tenerse en cuenta para salvar el proceso. Al principio, algunos líderes de la oposición argumentaron que cualquier nuevo acuerdo requería su aprobación. Pero el resultado cercano también permitió al gobierno políticamente debilitado dividir a la oposición (o aislar a Uribe) al absorber algunas preocupaciones, mientras se mantenía la opción arriesgada de un nuevo plebiscito, una táctica que privó a los enemigos de un veto absoluto. Además, en diversas etapas, la oposición se mostró



dividida. No fue hasta que se alcanzó un nuevo acuerdo y se ratificó en el Congreso, a pesar de la omisión de algunas de sus preocupaciones clave, que la oposición pudo unirse en indignación.

Asimismo, la falta de cultura política demostrada por la incompetencia de formar una incompetencia razonada y la falta de responsabilidad para dimensionar la decisión importante a la que se enfrentaban terminaron por traer consecuencias desastrosas en las zonas más afectadas por la violencia. Otro de los inconvenientes fue la influencia de personajes políticos del país como el expresidente Álvaro Uribe Vélez, que para la época contaba con una buena imagen de aprobación y generó en los ciudadanos un golpe de opinión que terminó favoreciendo al no.

Como pudimos observar, el poder del dinero tuvo mucha influencia en la decisión del plebiscito. Las campañas masivas vía redes sociales fue una importante herramienta para influir en las decisiones de los ciudadanos pues en la entrevista a Juan Carlos Vélez se pudo observar como fue el proceso desinformación para que los votantes sintieran miedo y ese sentimiento influenciará su voto.

De igual forma el problema de los MDD para ser más receptivos y acogedores para los ciudadanos, así como la manipulación de la pregunta, que pudo no ser tan sugestiva y más imparcial fueron factores importantes para tomar una decisión por parte de los colombianos. Quizás el uso de otro mecanismo, hubiera funcionado un poco mejor, pues hubiera permitido que algunas partes del acuerdo hubieran sido aprobadas, y otras no, como las participación política de los excombatientes, uno de los puntos más álgidos en el debate plebiscitario. Sin embargo, no estaría exento de las campañas políticas.

El resultado del plebiscito dividió al país en dos, aumento la polarización y cambio el escenario electoral futuro, ya que en las elecciones presidenciales del 2018 la oposición al plebiscito, en cabeza del Centro Democrático e Álvaro Uribe Vélez, puso presidente. Además, el escenario social y político en las provincias se volvió a tornar más complejo, pues comenzó asesinato de líderes sociales y las luchas por la toma del control donde la extinta guerrilla tenía el control.

#### **4.2. La Revocatoria de Mandato Bello Antioquia 2014**

La revocatoria de mandato en el municipio de Bello fue promovida por la oposición al alcalde Carlos Alirio Muñoz López, después de unas elecciones atípicas en el 2011 donde gano el

voto en blanco por primera vez en unas elecciones a corporaciones públicas en el país. Las motivaciones de los promotores de la iniciativa, fueron la falta de infraestructura, la educación y el presupuesto insuficiente para un municipio de primera categoría en el país (El Universal, 2013).

La iniciativa ciudadana prosperó, de las 14.357 firmas válidas necesarias para la convocatoria del referendo revocatorio, se lograron recoger 18.744 apoyos válidos, lo que produjo que mediante la resolución 104 del 14 de febrero de 2014, se ordenará a los Registradores Especiales de Bello, Antioquia, expedir:

[...] la debida certificación de cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales para convocar a votaciones con fines de Revocatoria del mandato del Alcalde Municipal de Bello Antioquia, señor CARLOS ALIRIO MUÑOZ LÓPEZ, con fundamento en el segundo experticio técnico de noviembre 01 de 2013 (Resolución N° 104, 2014).

Para el domingo 6 de abril de 2014 se estableció los comicios que definirían la revocatoria del mandato que necesitaba un umbral aprobatorio de 39.640 sufragantes, y el resultado favorable de la mitad más uno del total de los votos. Finalmente, como se observa en la Tabla 2, no se logró la revocatoria de mandato porque la participación no superó el umbral de aprobación, si bien el sí gano con el 90.33%, los ciudadanos que participaron en la jornada democrática fue tan solo del 31,34% del total del umbral de aprobación. Cabe resaltar, que esta revocatoria se llevó a cabo bajo los parámetros de la Ley 134 de 1994, puesto que, la Ley 1757 se expidió en el año 2015.

Pero ¿Cuáles fueron los factores que llevaron a obtener éste resultado? Pues, no son muchos los análisis respecto al tema, ni en la prensa ni en la literatura, pero José David Ramírez Santa y Lizeth Andrea Suarez Álvarez (2016) realizan la tesis “La Revocatoria del Mandato en Colombia: Un estudio de Caso, la experiencia en el Municipio de Bello” en donde estudian las posibles causas de los resultados.

Después de realizar una encuesta a 100 personas para conocer cultura de participación de los habitantes de municipio, a partir de tres variables:

- Desconocimiento del tema
- Desinterés en el tema
- Causas políticas y conflicto

Tabla 2. Resultados revocatoria de mandato en Bello (A) domingo 6 de abril de 2014

<b>Revocatoria de mandato de Bello, Antioquia</b>	
<b>Domingo 6 de abril de 2014</b>	
<b>Concepto</b>	<b>Total votos</b>
<b>Votos por el “sí”</b>	11.255
<b>Votos por el “no”</b>	1.063
<b>Votos nulos</b>	72
<b>Tarjetas no marcadas</b>	69
<b>Total de votos</b>	12.459
<b>Umbral</b>	39.640
<b>Potencial Votantes</b>	297.500

Fuente: RNEC (2016)

Una de las preguntas fue ¿Conoce usted, los mecanismos de participación que consagra nuestra Constitución del 1991? Donde obtuvieron que el 48% desconocían los mecanismos de participación y el 47% sí, y se pudieron establecer que no importaba el conocimiento que tenían los ciudadanos sobre los mecanismos de participación, ya que en términos de participación la relación entre las personas que los conocían y no los conocían no es significativa (Ramírez Santa & Suarez Álvarez, 2016).

De igual forma, cuando se les cuestiono sobre la revocatoria de mandato, aunque el 30% desconocían el mecanismo, el 69% lo asociaban “con dar por terminado el poder por una determinación meramente lingüística y asociativa de palabras” (Ramírez Santa & Suarez Álvarez, 2016, pág. 44). Igual que, el 64% conocían de una u otra forma los requisitos por los que se podría realizar un referendo revocatorio de mandato.

Los resultados anteriores del estudio, pudieron estar suscitados debido a la falta de divulgación de información por parte de las autoridades competentes y a la poca campaña publicitaria los promotores de la iniciativa siendo estos dos factores son importantes para posicionarla. Una causa de la poca divulgación es que las revocatorias de mandato no tienen un asignación presupuestal por parte del Estado para costear los elevados gastos que implica las campañas publicitarias (MOE, 2012).

En este sentido, las habitantes de Bello insinuaron que el resultado también fue producto debido a antes de las votaciones la desinformación fue alta y que debió haber más educación ciudadana, para que todos tomaran partido sobre las decisiones del pueblo. Otro de los hallazgos fue que como en los resultados de la Registraduría la gente encuestada tampoco participó de la consulta, pues hubo un abstencionismo aproximado del 96%.

La baja participación pudo haber sido, señalan Ramírez Santa y Suarez Álvarez (2016), por cuatro sucesos que se presentaron durante la ejecución de la iniciativa:

- El 6 de abril de 2014, de parte de la Alcaldía, se programó una salida al Parque de las Aguas, brindándoles de manera gratuita, el transporte, las entradas y la alimentación. Dicha salida, fue además realizada durante el horario que duró la jornada electoral.
- Cuentan los encuestados que habían propaganda circulando por todo el municipio que dicha revocatoria se llevaría a cabo en una fecha que no era la correcta, causando confusión entre los votantes.
- Las personas no votaron por que en sus empresas no las dejaron ausentarse del puesto de trabajo.
- Finalmente, los encuestados manifestaron, que grupos al margen de la ley iban a sus negocios o a sus casas, prohibiendo que fueran a votar mediante ¡amenaza! Ya sea atentando contra su negocio o contra sus vidas. (Ramírez Santa & Suarez Álvarez, 2016, págs. 52-53).

Las posibles causas tienen grandes posibilidades de ser verdad, la primera ya que el municipio de Bello presenta una alta población de estratos bajos y medios, y NBI de 10,58% lo que motivaría a estos sectores a participar de estas actividades lúdicas y que lograrían cooptar su opinión. La segunda causa es también bien importante puesto que la desinformación como lo señalaba el instituto Mehr-Demokratie (2007) es clave para la formación de opinión y del voto, por lo que a la hora de elegir los ciudadanos en general no realiza un voto de opinión sino que apega a las intenciones de voto de las mayorías, de su familia, de sus colectividades políticas, y de la información proporcionada por los medios de comunicación o de las comunicaciones que lleguen a recibir sobre las iniciativas.

Otro de los hechos graves son las amenazas, y en referencia al caso colombiano no puede ser hecho sin considerar el conflicto armado como una variable relevante, especialmente en este escenario de posconflicto, donde los nuevos y viejos actores armados están colonizando los territorios abandonados por las FARC, el incremento de las BACRIM y paramilitares que en el caso de Antioquia es uno de los departamentos donde más presencia tienen.

El municipio de Bello, ha sido un territorio con registro histórico de delincuencia desde la década de los 90s cuando los paramilitares realizaban acciones militares urbanas (Moreno Bedoya, 2003). Asimismo, también había presencia de pandillas y carteles que le disputaban el microtráfico. Después de proceso de desmovilización de los paramilitares, muchos de ellos se establecieron en el municipio y formaron bandas criminales (ASOVISNA; Corporación Jurídica Libertad; Fundación Sumapaz, 2017).

Por estas razones, es que las revocatorias de mandato en los territorios no logran ser efectivas o incrementar su eficacia porque como lo señala Reveles Vásquez (2017) durante el proceso de campaña los diferentes actores que intervienen imponen sus opiniones, hacen proselitismo para que las personas se sumen a su iniciativa y algunas veces los recursos económicos influyen fuertemente. Asimismo indica que los medios de comunicación juegan un papel importante pero que su rol no termina siendo definitivo. Lo que termina llevando a público a sentir la misma desafección, que sienten en los procesos electorales cada cuatro años, hacia los mecanismos de participación disminuyendo de forma considerablemente su eficacia.

En suma, los problemas del territorio colombiano terminan influyendo positiva y negativamente en la implementación de los mecanismos de participación. El sistema del voto perjudica fuertemente las decisiones pues involucra las mismas dinámicas que las elecciones a corporaciones públicas. El abstencionismo sigue presentándose, en los dos estudios hubo un porcentaje mayor al 60% que en el caso de la revocatoria es aún más alto, esto pudo ser debido a engaños por parte de los actores o amenazas e intimidación contra los promotores o simpatizantes de las iniciativas.

## 5. CONCLUSIONES

Durante este análisis del marco legal y normativo de la democracia directa en Colombia se han podido encontrar una serie de hallazgos relevantes de carácter técnico-jurídico que podrían

llevar a pensar que los MDD instaurados en Colombia no han logrado su objetivo de cerrar la brecha entre las demandas del pueblo y las iniciativas de los gobernantes garantizando los derechos fundamentales. (Echeverri Berrio, Hernández Álzate, & Gómez Suárez, 2016)

Las disposiciones legales de la democracia directa en el país hacen que los mecanismos sean difíciles de utilizar, y hayan quedado relegados a un segundo plano en el cual su eficacia se ve disminuida por complejidad jurídica de las normas. Por lo que se cree conveniente que se realice una reforma a los procedimientos de activación y ejecución de estos mecanismos que permita a los ciudadanos acceder al uso y promoción de los mismos. Y así, logre por fin, generar el escenario de participación ideal y efectivo de todos los colombianos.

Algunos mecanismos no han sido desarrollados jurídicamente bien por lo que puede ver disminuido su impacto, un ejemplo de estos es la revocatoria de mandato cuyo umbral de apoyo ciudadano es demasiado alto, con lo que es difícil de pensar se logre revocar un mandato de un alcalde o gobernador. Así mismo, hace falta incluir revocatoria de mandato presidencial ya que esta no está legalizada por ninguna de los dos Estatutos, el de Participación Ciudadana (1994) y el de Participación Democrática (2015).

Uno de los temas preocupantes, está relacionado a la efectividad de la revocatoria de mandato. Ya que, desde que se instauró en el marco normativo nacional, no se ha logrado revocar ningún mandato. La palabra preocupante, en este contexto, no es implícitamente malo sino que muestra un hallazgo importante, que puede ser importante para medir la eficacia de los demás mecanismos de participación.

Otro hallazgo destacable tiene que ver con la financiación y oportunidad de la divulgación de los mecanismos de participación en los espacios institucionales. Lo que incrementa cada día más el desconocimiento de estos instrumentos importantes para un desarrollo sociopolítico integral de nuestro país. Los recursos son demasiados limitados para que los comités promotores lleguen a las diferentes municipalidades y localidades del país, así como para promocionar dichas iniciativas.

Sin importar las reformas, el uso de mecanismos de participación política no ha mejorado considerablemente el país. Puesto que, el mecanismo más usado después de esta reforma es la consulta popular pero no de manera propositiva sino defensiva, por ejemplo: se han presentado

más de 44 consultas mineras entre el año 2016 y 2017. Evidenciando, que la reforma no ha sido beneficiosa para que las personas se involucren en la toma de decisiones los asuntos públicos.

El plebiscito y el referendo han sido dos figuras, poco utilizadas. El plebiscito de 2016, logró dejar un país dividido en dos fuerzas, aumentando considerablemente la polarización que se presentaba en el territorio colombiano por lo que se debe avanzar en la pedagogía y entender las funciones de los mecanismos. En cuanto, al referendo a parte de su función secundaria para la creación de municipios, tampoco ha sido utilizado para reformar la Constitución, el único caso fue el referendo de 2003 en el cual tan sola una pregunta obtuvo el voto afirmativo.

También se puede observar que existe una diferencia entre los mecanismo de participación directa, mientras el referendo es utilizado por las autoridades, las consultas populares son las más usadas por los ciudadano, no como herramienta proactiva sino reactiva, sin embargo, es uno de los pocos mecanismos que han logrado involucrar verdaderamente a los ciudadanos, por los menos en materia regional. Empero, el fallo de la Corte Constitucional dejando sin efecto a las consultas populares para que sean instrumentos de decisión sobre temas de exploración y explotación mineral, lo llevaría a recaer en un desuso participativo.

Las reformas han visto disminuir el impacto de los mecanismos y en otros no ha funcionado como se esperaba, un ejemplo de estos es la revocatoria de mandato cuyo umbral de apoyo ciudadano es demasiado alto, con lo que es difícil de pensar se logre revocar un mandato de un alcalde o gobernador. Así mismo, hace falta incluir revocatoria de mandato presidencial ya que esta no está legalizada por ninguna de los dos Estatutos, el de Participación Ciudadana (1994) y el de Participación Democrática (2015). Aunque el panorama de donde se le permita revocar los mandados presidenciales no presenta un futuro muy positivo si se observa el comportamiento de mismo mecanismo y de los demás.

La revocatoria de mandato podría ser el instrumento perfecto para que los alcaldes y gobernadores cumplan con sus promesas de campaña, la medida de pulso entre el ciudadano y el gobernante; sin embargo, el desconocimiento generalizado de las formas de activación, la falta de educación sobre participación política y los procesos largos y demorados han hecho que la ciudadana no se incentive a su uso.

La democracia posee diferentes factores que pueden mermar su calidad, la democracia directa y su materialización mediante mecanismos de participación también es afectada por esta problemática. Ya que su aplicación se puede ver tergiversada por factores como la falta cultura política, el proselitismo, la incompetencia, la desafección y en el caso colombiano el conflicto armado y las dinámicas delincuenciales de los territorios.

Los medios de comunicación juegan un papel importante, que para el caso colombiano puede ser definitivo. Como se puede observar en el plebiscito por la paz, donde las campañas y los espacios publicitarios como la radio y la televisión, lograron obtener votos por el no en seriamente afectados por el conflicto y donde la campaña hizo revivir los odios internos que nos han sostenido en un conflicto armado que no parece acabar.

El impulso de personalidades políticas importantes y con gran aceptación dentro del electorado, permiten que las iniciativas ganes adeptos o los pierdan sin importar cuál sea la decisión de trasfondo, esta es una de los problemas de las elección más controversiales heredadas por la democracia directa, como se pudo observar en las estrategias políticas implementadas para impulsar el plebiscito de refrendación del Acuerdo de Paz. .

Las dinámicas electorales que también se ven implementadas en los procesos de activación de los mecanismos, hacen que su implementación se aún más difícil. Pues, en algunos casos la desinformación y la polarización provocada por el uso irresponsable de los medios de comunicación y canales de información influyen negativamente en el proceso de participación ocasionando resultados adversos para la democracia directa.

El abstencionismo es otro de los factores claves para la baja efectividad de los mecanismos de participación, pues como pudimos observar en los estudios de caso en las dos iniciativas el porcentaje de abstención supero el 60%, siendo el más crítico el 96% de la revocatoria de mandatos al alcalde de Bello. Esa problemática es producto de desgaste social ocasionado por los problemas sociopolíticos que se ve enfrentado el país día a día, y que se buscó mediante la Constituyente saldar pero no se ha logrado.

La falta de financiación también tiene implicaciones negativas en los procesos participativos, pues las campañas de divulgación son demasiado costosas y a pesar que se han creado instituciones para fomentar la participación, como el Consejo Nacional de Participación y



los consejos Regionales para el fomento de la participación, su asignación presupuestal es demasiado baja. Asimismo, el poder económico que apoyan las iniciativas deja a las campañas de bajos recursos sin efecto, pues este es uno de los problemas más recurrentes en los procesos electivos en el país.

Mientras sigan pernotando las condiciones sociopolíticas y no exista un diseño normativo más acorde a las dinámicas de participación de los colombianos, los resultados van a seguir siendo los mismos. Se debe preponderar por cambiar es realidad política generalizada en el territorio colombiano para que se logre impulsar a los mecanismos de participación directa, como instrumentos que ayudan a mejorar las relaciones gobierno-sociedad cada vez más deteriorada por hechos como la corrupción, la baja popularidad de las instituciones, y la negligencia gubernamental.

Finalmente, se comprueba la hipótesis de que la DD no ha podido recomponer la relación Estado-Sociedad, pues su objetivo de aumentar la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante la inclusión de MDD no ha tenido el impacto esperado. Lo anterior, debido a posibles errores de diseño y técnicos así como a la ejecución de estrategias políticas de polarización y desinformación y a una interpretación condicionada de participación política directa desde la constituyente que ha subordinado la DD a la democracia representativa.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, 8(2), 203-232.
- Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos*, 0(35), 9-34.
- Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Plebiscito Especial para refrendar el Acuerdo Final*. Obtenido de Alto Comisionado para la Paz: <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/Paginas/Preguntas-y-Respuestas-Plebiscito-Especial-para-refrendar-el-acuerdo-final-.aspx>
- Arboleda, A., & Cuenca, T. (2016). Transformaciones territoriales y conflictos socio-ambientales. En M. Archila, *Hasta cuando soñemos. Extractivismo e interculturalidad en el sur de La Guajira* (págs. 355-404). Bogotá: Cinep/PPP.
- ASOVISNA; Corporación Jurídica Libertad; Fundación Sumapaz. (2017). *Presencia de grupos paramilitares y algunas de sus dinámicas en Antioquia*. Medellín: Coordinación Colombia Europa Estados Unidos- Nodo Antioquia.
- Barber, B. (1998). Democracia fuerte. Un marco conceptual: política de la participación. En F. Vallespín, & R. Del Águila, *La democracia en sus textos* (págs. 281-296). Madrid: Alianza.
- Barzack, M. (2001). Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 43(3), 37-60.
- Basset, Y. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 0(43), 241-265.
- Bobbio, N. (1984). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica: México.
- Cardona Álzate, J. (3 de julio de 2011). El arduo camino de la Constituyente de 1991. *El Espectador*. Recuperado el 11 de Febrero de 2018, de <https://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-281784-el-arduo-camino-de-constituyente-de-1991>

Carrillo Flórez, F. (2010). La Séptima Papeleta o el origen de la Constitución de 1991. En M. Torres, *La Séptima Papeleta: historia contada por algunos de sus protagonistas. Con ocasión de los 20 años del Movimiento Estudiantil de la Séptima Papeleta* (págs. 23-64). Bogotá: Universidad del Rosario.

Constitución Política de Colombia, 116 (Gaceta Constitucional 20 de julio de 1991).

de Otto y Pardo, I. (1987). *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel.

Decreto 1926 (Presidencia de la Republica 1990).

Decreto N° 1391 (Presidencia de la República 2016).

Dietz, K. (2018). Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa. *Colombia Internacional*, 0(93), 93-117.

Duverger, M. (1980). *Instituciones políticas y derechos constitucional*. Barcelona: Ariel.

Echeverri Berrio, A., Hernández Álzate, D., & Gómez Suárez, G. (2016). *De pandillas juveniles a bandas criminales: reflexiones sobre su rol en el barrio Mánchester del municipio de Bello*. Medellín: Universidad San Buenaventura.

El Tiempo. (4 de octubre de 2016). En las localidades más pobres de Bogotá ganó el 'No' en el plebiscito. *El Tiempo*.

El Tiempo. (30 de septiembre de 2016). Las estrategias en la puja del 'Sí' y del 'No'. *El Tiempo*.

El Universal. (5 de agosto de 2013). Presentan firmas para la revocatoria del Alcalde de Bello, Antioquia. *El Universal*.

Esguerra, J., & Arias, J. (1991). *Democracia participativa: reforma y pedagogía de la Constitución. Ponencia subcomisión tercera*. Bogotá: Gaceta Constitucional. Recuperado el 18 de abril de 18, de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ANC/brblaa214856.pdf>

García, J. (2009). Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos. *Estudios Políticos*, 35, 181-208.

Giraldo Ceballos, C. (2017). La participación política y el abstencionismo electoral en Colombia, análisis desde de la sociología del derecho. *Ratio Juris*, 2(4), 71-81.

- Göbel, B., & Ulloa, A. (2014). *Colombia y el extractivismo en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- González, X. (20 de marzo de 2018). Comunidades votaron en 10 consultas populares mineras desde el 2013. *La República*.
- Held, D. (1997). ). *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paídos.
- Hernández Bonilla, J. (30 de diciembre de 2017). En la consulta popular contra la minería. *El Espectador*.
- La República. (6 de octubre de 2016). Estábamos buscando que la gente saliera a votar verraca. *El Colombiano*.
- La Silla Vacía. (2 de octubre de 2016). Cinco razones para la derrota del Sí. *La Silla Vacía*.
- Ladrón de Guevara, A. (2002). El Frente Nacional y el Proceso Constituyente de 1991: un ejercicio de comparación. En A. Ladrón de Guevara, *Democracia pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91* (págs. 161-198). Lima: Institut français d'études andines.
- LeDuc, L. (2003). *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective*. Ontario: Broadview Press.
- Lewin, J. (11 de octubre de 2017). Detector de mentiras a los mitos de las consultas mineras. *La Silla Vacía*.
- Ley N° 134 ( Congreso de Colombia 1994).
- Ley N° 1757 (Congreso de la República 2015).
- Ley N° 617 (Congreso de Colombia 2000).
- Ley N° 741 (Congreso de Colombia 2002).
- Ley N°. 1806 (Congreso de Colombia 2016).
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Editorial Ariel.

- Lissidini, A. (2008). Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades. En A. Lissidini, Y. Welp, & D. Zovatto, *Democracia directa en Latinoamérica* (págs. 13-62). Buenos Aires: Prometeo.
- Lissidini, A. (2011). *Democracia directa en Latinoamérica : Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lissidini, A. (2014). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. En A. Minnaert, & G. Endara, *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos* (págs. 121-189). Ecuador: Fundación Friedrich Ebert.
- Macedo Rizo, M. (2011). La participación ciudadana en la Constitución del 91. *Pensamiento Jurídico*, 0(30), 129-160.
- Madroñal, J. (2005). *Direct Democracy in Latin America*. Obtenido de Democracy Internacional: <https://www.democracy-international.org/direct-democracy-latin-america-0>
- March, J., & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Marsh, D., & Stoker, G. (1995). *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Mejía Quintana, O. (2006). Estatuto epistemológico de la teoría política: problemática, reconstrucción y competencia. *Ciencia Política*, 1(1), 30-57.
- Merh Demokratie. (2007). *Posibles objeciones a la democracia directa*. Obtenido de Merh Demokratie: [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2007\\_democracia\\_directa\\_ES\\_067cap6.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2007_democracia_directa_ES_067cap6.pdf)
- MOE. (2012). *Mecanismos de participación ciudadana en Colombia. 20 años de ilusiones*. Bogotá: Torre blanca.
- Pateman, C. (2014). *Participación y teoría de la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Prud'homme, J. (1997). Consulta popular y democracia directa. *Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, 0(15), 1-39.
- Przeworski, A. (1998). Democracia y representación. *Reforma y Democracia*, 7-32.

- Puertas Gómez, G. (1988). Democracia e instituciones de democracia semidirecta. Una aproximación teórico-conceptual. *Revista Electoral*, 0(71), 71-83.
- Quintero Ramírez, O. (2002). Sociología e Historia del movimiento estudiantil por la Asamblea Constituyente de 1991. *Revista Colombiana de Sociología*, 125-151.
- Quiñones, E., Fernández, M., & Guevara, V. (31 de mayo de 2016). *ABC de la Ley 1757 de 2015*. Obtenido de Ministerio de Justicia: [https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Tejiendo\\_Justicia/abc\\_de\\_la\\_ley\\_1757\\_de\\_2015\\_0.pdf](https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Tejiendo_Justicia/abc_de_la_ley_1757_de_2015_0.pdf)
- Ramírez Santa, J., & Suarez Álvarez, L. (enero de 2016). La Revocatoria del Mandato en Colombia: Un estudio de Caso, la experiencia en el Municipio de Bello. *Facultad de Derecho [Tesis]*. Medellín, Colombia: Universidad Santo Tomas.
- Rawls, J. (1997). *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Resolución N° 104 (RNEC 2014).
- Revista Semana. (7 de julio de 2003). *Aprobadas 15 de las 19 preguntas del Referendo*. Obtenido de Revista Semana: <https://www.semana.com/noticias/articulo/aprobadas-15-19-preguntas-del-referendo/59216-3>
- Revista Semana. (9 de septiembre de 2016). Ideología de género, el caballo de batalla del No al plebiscito. *Revista Semana*.
- Revista Semana. (2 de octubre de 2016). Las víctimas votaron por el Sí. *Revista Semana*.
- Revista Semana. (17 de octubre de 2017). Vargas Lleras, entre el rechazo de los del Sí y los del No. *Revista Semana*.
- RNEC. (2016). *Plebiscito 2016*. Obtenido de Registraduría Nacional del Estado Civil: [https://www.registraduria.gov.co/?page=plebiscito\\_2016](https://www.registraduria.gov.co/?page=plebiscito_2016)
- Rousseau, J. (1985). *El contrato social*. Madrid: SARPE.
- Rubiano, M. P. (27 de mayo de 2017). Así explotó el “boom” de las consultas populares. *El Espectador*.

- Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza.
- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* México: Instituto Federal Electoral.
- Sentencia N° 138 (Corte Suprema de Justicia 1990).
- Sentencia N° C-150 (Corte Constitucional 2015).
- Sentencia N° C-379 (Corte Constitucional 2016).
- Sentencia N° SU-095 (Corte Constitucional 2018).
- Sentencia N° T-445 (Corte Constitucional 2016).
- Torres Forero, C. (2007). *De las aulas a las urnas : la Universidad del Rosario, la séptima papeleta y la constituyente de 1991*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Touraine, A. (1990). Concepto de democracia-Proceso de democratización. *Revista Trabajo Social*, 57, 162-165.
- Van Cott, D. (2000). *The Friendly liquidation of the past*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Verdad Abierta. (8 de septiembre de 2016). La arena política del Plebiscito. *Verdad Abierta*.
- Verjel Torrado, J. (2017). Plebiscito por la paz en Colombia, una disputa política más allá del contenido de los acuerdos. *Marco. Márketing y Comunicación Política*, 3(0), 57-76.
- Virga, P. (1979). *Diritto Costituzionale*. Milano: Giuffrè.
- Welp, Y. (2010). el referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. *Nueva Sociedad*, 0(228), 26-42.
- Zovatto, D. (2008). La reforma político-electoral en América Latina 1978-2007: evolución, situación actual, tendencias y efectos. *Derecho Electoral*, 0(6), 1-57.
- Zovatto, D. (2010). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010. *Revista de Sociología*(24), 87-124.
- Zovatto, D. (2015). Las instituciones de la democracia directa. *Derecho Electoral*, 0(20), 34-75.

## 7. ANEXOS

### Anexo 1. Diferencias para la activación y ejecución de los mecanismos de participación ciudadana

Tipo de mecanismo	Apoyo ciudadano	Restricciones	Requisitos decisiones de carácter obligatorio	Tramites específicos
Referendo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitucional: Igual o superior al 5% del censo electoral vigente.</li> <li>• Derogatorio de Ley: Igual o superior al diez por ciento (10%) del censo electoral vigente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se requiere mediante ley aprobada por las dos cámaras para darle vía a un referendo constitucional.</li> <li>• Por iniciativa ciudadana, se puede solicitar referendo derogatorio a las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo.</li> </ul>	Que el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando el número de apoyos válidos obtenidos para un referendo, sea superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, el Gobierno Departamental, Distrital, Municipal o Local respectivo, o la Corporación Pública de elección popular correspondiente deberá proferir todos los actos necesarios para la realización del referendo, en el término de veinte (20) días.</li> <li>• El referendo exige el control del Tribunal de lo Contencioso Administrativo previo, para que se examine, si el proyecto de norma que se somete al pronunciamiento del pueblo puede ser aprobado en el respectivo nivel territorial y si es de competencia de las corporaciones territoriales respectivas.</li> </ul>
Consulta popular	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De origen ciudadano: Igual o superior al 5% del censo electoral vigente.</li> <li>• De origen ciudadano en las entidades territoriales: Un número no menor del diez por ciento (10%) de ciudadanos que hagan parte del respectivo censo electoral vigente.</li> </ul>	Solo pueden ser materia de la consulta popular ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.	Que la pregunta sometida al pueblo haya obtenido 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.	La adopción de la decisión en cuanto a consulta popular se refiere, será obligatoria en los mecanismos de participación democrática si la pregunta sometida obtuvo la mitad más uno de los sufragios válidos y hayan participado como mínimo la tercera parte de los electores del censo electoral .
Revocatoria de Mandato	• Un número de ciudadanos de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos	Solo procede siempre que hayan transcurrido 12 meses contados a partir el momento de posesión y no	El pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la	



	obtenidos por el elegido, que hagan parte del censo electoral vigente a la fecha en que se realizó la inscripción de la iniciativa a nivel departamental, municipal o distrital.	faltare menos de un año para la finalización del periodo del cargo.	respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.	
Plebiscito	El plebiscito es de origen de autoridad pública por lo que no necesita apoyo ciudadano para su activación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El plebiscito no podrá invocar la modificación de la Constitución Política Nacional, ni podrá referirse a la duración del período constitucional del mandatario presidencial.</li> <li>• El Congreso de la República debe pronunciarse frente a la conveniencia de la convocatoria al Plebiscito, quienes tendrán hasta un mes para manifestar su rechazo de lo contrario el Presidente, se encuentra autorizado para su convocatoria.</li> <li>• No se podrán realizar plebiscitos para proyectos de articulado.</li> </ul>	Que haya participado más del cincuenta por ciento (50%) del censo electoral vigente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La votación del plebiscito, como lo señala la Ley 134 de 1994, no podrá realizarse antes de un mes, ni después de cuatro meses, contados a partir del momento en que el Congreso recibe el informe del Presidente para el desarrollo del plebiscito.</li> <li>• La Ley 1757 de 2015, agrega que la Corte Constitucional tendrá 20 días a partir del cumplimiento del trámite ante el Congreso para emitir su concepto respecto a la convocatoria del plebiscito, 8 días después del pronunciamiento de la Corte, el Presidente de la República fijará la fecha definitiva en la que se llevara a cabo la jornada de votación.</li> <li>• La campaña a favor o en contra del plebiscito la podrán realizar los partidos y movimientos políticos en los espacios de televisión financiados por el Estado y de igual forma, el Gobierno también dispondrá del mismo tiempo en televisión para expresar su opinión sobre el Plebiscito.</li> </ul>

Fuente: Ley 134 de 1994 y Ley 1757 de 2015. Elaboración propia.