

**LA UTOPIA DE LA SOBERANÍA POPULAR**  
*“Reflexiones sobre la efectividad del Referendo  
Constitucional de Iniciativa Popular”*

**Por:**  
**YEZID GAITÁN MARÍN**

**PROYECTO DE TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO: Magister en Derecho**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**  
**MAESTRÍA EN DERECHO**  
**2014**

**LA UTOPIA DE LA SOBERANÍA POPULAR**  
*“Reflexiones sobre la efectividad del Referendo  
Constitucional de Iniciativa Popular”*

**YEZID GAITÁN MARÍN**

**PROYECTO DE TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO:**  
**Magister en Derecho**

**LUIS MANUEL CASTRO NOVOA**  
**DIRECTOR**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**  
**MAESTRÍA EN DERECHO**  
**2014**

**LA UTOPIA DE LA SOBERANÍA POPULAR**  
***“Reflexiones sobre la efectividad del Referendo***  
***Constitucional de Iniciativa Popular”***

*“[...] La Democracia, se define como un conjunto de reglas y procedimientos, de toma de decisiones que establece quien está autorizado y que una sociedad es más democrática, cuando mayor cantidad de personas participa directa o indirectamente en la toma de decisiones” (Norberto Bobbio).*

**RESUMEN**

En el largo y agrietado sendero en busca de la libertad y soberanía del pueblo, se hace necesario buscar la mejor manera para sintetizar de una manera clara, entendible, pero concreta y general, como diferentes sucesos (o por lo menos los más relevantes) dieron la pausa a la humanidad que reposa en los Estados democráticos y en dicho recorrido histórico se hace necesario detenernos en el cambio de Carta Superior en Colombia a partir de 1991 y los sucesos que marcaron tan importante evento socio jurídico y de una manera descriptiva, de esta manera se dará apertura al núcleo de la investigación, el cual está relacionado con la efectividad del mecanismo de participación ciudadana denominado Referendo Constitucional de Iniciativa Popular.

El proyecto de investigación en concreto se ubica en el análisis del precitado Referendo Constitucional de Iniciativa Popular, (figura constitucional propia del Estado Social de Derecho y reflejo fiel del principio de soberanía popular), en lo que respecta al ámbito constitucional, legal y jurisprudencial que lo rodea, al igual que la revisión de las experiencias de los mismos y que han alcanzado el paso obligado a la creación de proyecto de ley en el Congreso de la República (Referendo Reelectionista y Referendo de cadena perpetua para asesinos y violadores de niños), de donde surge la controversia entre poder constituyente y poder constituido, y puedo estimar, que existe una victoria de la democracia representativa sobre la democracia participativa, al momento de modificar el texto reformatorio por parte del Legislativo, vulnerando el principio de identidad y consecutividad del texto a aprobar, con lo que se concluye, entre otros, que la efectividad de este mecanismo a la fecha es nula, y genera la pregunta base del temario a tratar: ¿realmente en Colombia la soberanía pertenece al pueblo?

**Palabras claves:**

Soberanía popular, Democracia participativa, democracia representativa, Estado Social de Derecho, constitución política, participación ciudadana, referendo constitucional de iniciativa popular.

## **ABSTRACT**

In the long, cracked path in search of freedom and sovereignty of the people , it is necessary to find the best way to synthesize in a clear, understandable way, but specific and general, as different events ( or at least the most important ) gave pause humanity that lies in democratic states and in that historic journey is worth pausing to consider the change of Superior Charter in Colombia since 1991 and the events that marked important legal partner and a descriptive way this event opening so will the core of the research, which is related to the effectiveness of citizen participation mechanism called Popular Constitutional Referendum Initiative .

The research project is located specifically in the analysis of the aforementioned Constitutional Referendum Popular Initiative (Constitutional figure itself of the rule of law and true reflection of the principle of popular sovereignty ) , with regard to the constitutional , legal and jurisprudential context that surrounds , like the review of the experiences of these and have reached the forced creation bill in Congress (Reeleccionista Referendum Referendum and life imprisonment for murderers and child molesters) step, where the dispute arises between constituent power and constituted power, and can estimate that there is a victory of representative democracy on participatory democracy , when modifying the text reformatory by the legislature , violating the principle of identity and text inconsecutivity to approve , which concludes , inter alia, that the effectiveness of this mechanism to date is null , and raises the question based on the agenda to be discussed: do we really in Colombia 's sovereignty belongs to the people ?

Keywords:

Popular sovereignty , participatory democracy , representative democracy , rule of law , constitution , citizen participation, constitutional referendum of popular initiative.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>PROBLEMA INVESTIGACIÓN</b>	<b>9</b>
<b>HIPÓTESIS</b>	<b>10</b>
<b><i>CAPÍTULO 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA</i></b>	<b>11</b>
<b>1.1. LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO MODERNO Y LA ESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y LA SOBERANÍA POPULAR:</b>	<b>11</b>
<b>1.2. DEL SOMETIMIENTO DE LA COLONIA A LA FORMACIÓN DE UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO.</b>	<b>19</b>
<b>1.2.1. Criterios históricos relevantes de la participación ciudadana con antelación a la Carta Política de 1991</b>	<b>24</b>
<b><i>CAPÍTULO 2. LA SOBERANÍA POPULAR EN COLOMBIA A PARTIR DEL PACTO SOCIAL DE 1991</i></b>	<b>27</b>
<b>2.1. NUEVA CONSTITUYENTE, SURGIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA PARTIR DE LA CP/91.</b>	<b>27</b>
<b>2.1.1 Estado Social de Derecho en la CP 1991 y la Democracia Participativa</b>	<b>31</b>
<b>2.2. CULTURA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA A PARTIR DEL LA CP 1991</b>	<b>34</b>
<b>2.2.1. Características de los MPC:</b>	<b>36</b>

2.2.3. Conocimiento de los mecanismos y espacios de participación ciudadana	40
<b>2.3. EL DERECHO RESISTENCIA COMO FACULTAD DEMOCRÁTICA</b>	<b>41</b>
2.3.1 ¿Qué ocurre cuando existe controversia entre la legalidad y la legitimidad?	43
<b>2.4. TRÁMITE PROCESAL DEL REFERENDO CONSTITUCIONAL DE INICIATIVA POPULAR.</b>	<b>44</b>
<b>2.5. LOS LÍMITES NORMATIVOS AL REFERENDO CONSTITUCIONAL.</b>	<b>49</b>
2.5.1. Erario, tributos y manejo laboral	50
2.5.2. Relaciones Internacionales, concesión de amnistías o indultos; preservación y restablecimiento del orden público	52
<b>Capítulo 3. LA EFICACIA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA</b>	<b>54</b>
3.1. LA CRISIS DE FINANCIACIÓN Y LA APATÍA LOGÍSTICA ESTATAL AL RCIP	54
3.2. EL ECLIPSADO HORIZONTE DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	62
3.3. EL EMPODERAMIENTO DEL PODER DELEGADO	65
<b>3.4. EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN LA INTERVENCIÓN DE LA SOBERANÍA POPULAR, LA VICTORIA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.</b>	<b>70</b>
3.4.1. Cultura de Participación Ciudadana en Colombia - Línea Jurisprudencial	71
3.4.2. Referendo Constitucional Reelectionista	72
3.4.3. Referendo Constitucional Cadena Perpetua	73

<b>3.5. ASAMBLEA CONSTITUYENTE, INICIATIVA LEGISLATIVA Y REFERENDO CONSTITUCIONAL, LA FALACIA DEL SUEÑO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO.</b>	<b>77</b>
<b>3.5.1. Asamblea Nacional Constituyente</b>	<b>77</b>
<b>3.5.2. Iniciativa Legislativa Popular</b>	<b>80</b>
<b>3.5.3. Referendo Constitucional de Iniciativa Popular</b>	<b>81</b>
<b>3.6. EL REFERENDO CONSTITUCIONAL, HERRAMIENTA CONSTITUCIONAL O FIGURA DEMAGÓGICA POPULISTA</b>	<b>82</b>
<b>3.7. REFERENDO CONSTITUCIONAL DE INICIATIVA POPULAR DE LA NORMA A LA REALIDAD</b>	<b>88</b>
<b>3.7.1. Educación democrática:</b>	<b>89</b>
<b>3.7.2. Apoyo Logístico y Financiero</b>	<b>90</b>
<b>3.7.3. Estructura Legal</b>	<b>92</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>95</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>99</b>

## **INTRODUCCIÓN:**

La conquista de la soberanía popular y el obtener las herramientas democráticas para hacer una realidad esa premisa de poder ciudadano, se logró - en la mayoría de Estados Democráticos -, como consecuencia de diferentes eventos, luchas y movimientos sociales que tuvieron desarrollo durante el siglo XIX, particularmente en Inglaterra, Francia y EEUU.

En vista de la relevancia histórica de tales eventos y de la evolución del concepto de soberanía popular y democracia participativa a la época contemporánea, en el presente escrito iniciare rememorando algunos de los acontecimientos distinguidos en las revoluciones dadas en los Estados precitados, toda vez que la influencia de gobierno republicano, de soberanía popular y de modelo estatal (separación de poderes, entre otros) surgidos de dichas insurrecciones socio – políticas, marcaron el sendero de organización administrativa y judicial en Colombia y brindaron los instrumentos normativos guías para las implementaciones de los pactos sociales plasmados en las diversas constituciones desde la independencia hasta nuestro días.

Se relacionarán bajo un concepto descriptivo el paso de los modelos estatales desde el Absolutismo, pasando por el modelo de Estado Liberal, Estado Democrático y concluir, en la primera parte del presente, con los acontecimientos que desembocaron en el cambio del modelo administrativo de Colombia al Estado Social de Derecho, recordando los acontecimientos constitucionales más apreciables (reformas y nuevas constituciones) con antelación a la vigente constitución de 1991 y los escasos eventos de participación ciudadana que transcurrieron en dicho lapso. En dicho desarrollo narrativo, se efectuará una relación de los modelos estatales con el concepto de poder, soberanía (de nación y popular) y democracia (representativa y participativa).

En la segunda parte se hará referencia al emerger de la nueva constituyente en el año 1991, haciendo referencia a los eventos trascendentales que motivaron el cambio constitucional en nuestra patria, como el movimiento de la séptima papeleta y la inclusión

social de diversos actores políticos y sociales del país. Como consecuencia del nuevo texto político, diversos los proyectos esperanzadores de un Estado social y democrático se depositaron el nuevo gran pacto nacional esperando deseos ansiosos de paz y justicia social.

Entre los diferentes cambios en la estructura del Estado, se resaltarán la innovación democrática literal de soberanía de nación a soberanía popular, y la instauración en el ordenamiento superior las herramientas de participación ciudadana, entre la cuales encontramos: el referendo, plebiscito, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, de las cuales se explicaran sus características básicas y posteriormente se señalaran algunos resultados estadísticos del conocimiento de tales instrumentos por parte de la ciudadanía, así como los resultados parciales de los ejercicios democráticos relacionados con el referendo constitucional de iniciativa popular y la relación de esta figura democrática como ejercicio del derecho de resistencia legal.

Del referendo constitucional de iniciativa ciudadana, eje central del presente en cuanto a su efectividad, se detallarán los procedimientos legales y pragmáticos que se requieren para materializar una iniciativa democrática constitucional de tales características, enfatizando aquellos requerimientos que hacen inviable su ejecución así como aquellos tópicos que por prohibición constitucional no se pueden gestionar por medio de este mecanismo participativo.

Como paso previo a exponer las razones que motivan la afirmación que la efectividad del RCIP es nula, concluiré la segunda parte del presente señalando como esta herramienta ha sido utilizada más con un fin político populista de resultados electorales evidentes, que como una herramienta puesta a disposición de la ciudadanía popular y como se encuentra eclipsado el concepto de democracia participativa en Colombia y la verdadera inclusión de los ciudadanos en la participación democrática, está solamente incluida en los textos constitucionales, no en las páginas de la historia democrática del país.

A pesar de las altruistas intenciones democráticas integrativas de los constituyentes, la realidad sociopolítica del país no tuvo la innovación esperada con las proyecciones

trazadas en la Carta Magna. El desarrollo de la democracia participativa en Colombia enseña un lúgubre sendero poco transitado; después de más de veinte años de creadas las herramientas que desarrollan la soberanía popular, los fracasos de las mismas han sido la constante, la figura más relevante de tal democracia, el RCIP, y los exiguos proyectos liderados bajo este instrumento participativo han soportado frustraciones en su efectividad.

Así finalmente enunciare cuales son las causas que se han identificado en el desarrollo de la presente investigación para ilustrar la hipótesis del presente, iniciando por las certeras necesidades de financiación y apoyo logístico que requiere el RCIP y la ausencia estatal en respuesta a dichas necesidades, lo que implica su impedimento material para poderlo ejecutar. Consecutivamente hare énfasis en la intervención del Legislativo en el avance del RCIP, para indicar con detenimiento práctico y refuerzo jurisprudencial como el desarrollo de esta figura democrática se encuentra sin posibilidad de cristalizar el éxito en las urnas, en virtud a la injerencia del Congreso en el proyecto reformativo, tanto en su eventual aprobación, como en los cambios que le efectúen al contenido del texto de prospecto de acto legislativo popular.

El desenlace de la investigación muestra como encontramos el sombrío panorama de la democracia participativa actualmente, donde su figura emblemática y eje del presente, el RCIP, presenta irrefutables problemas con su efectividad pragmática.

### **PROBLEMA INVESTIGACIÓN:**

En Colombia el Referendo Constitucional de Iniciativa Popular – RCIP, es la máxima figura de Democracia Participativa, el cual se encuentra legalmente constituido y soporta una validez formal, pero el concepto de eficacia real se evapora en la práctica social y legal de los mismos, siendo algunas de las razones de dicho panorama la injerencia del texto reformativo por parte del Congreso de la República, y las trabas legales y logísticas para el desarrollo y éxito del mismo, generando la incertidumbre si la soberanía del pueblo si pertenece realmente a los ciudadanos o estamos ante la victoria de la democracia representativa sobre la participativa.

#### **Problema objeto de investigación es:**

¿El Referendo Constitucional de Iniciativa Popular en Colombia soporta una efectividad autentica por medio de la cual se logre afirmar que con él se puede ejercer la denominada soberanía popular de Estado?

## HIPÓTESIS

La ausencia de la participación del pueblo en las decisiones fundamentales y de relevancia social, concluyen en continuas practicas socio-políticas de intereses personales (generalmente políticos y demagógicos) de algunos, aislando el concepto de soberanía popular. La ausencia de mecanismos jurídicos y logísticos que faciliten la ejecución del RCIP, profundizan aún más esta lamentable realidad, convirtiendo esta figura de la más alta capacidad de materialización del concepto de Democracia Directa, en una utopía Constitucional y en un mecanismo copado de requisitos formales, restricciones legales y límites jurídicos que impiden su formación, desarrollo, aceptación y ejecución, todo ello sin mencionar el bajo o nulo interés social que existe y la pobre formación intelectual que abrumba a nuestra ciudadanía y que se refleja en el desconocimiento de los MPC reflejados en nuestra Carta Magna, que empantana el fin constitucional de soberanía popular.

Se requiere generar un proyecto socio político concreto el cual active la cultura de participación ciudadana, bajo un concepto normativo y administrativo que le brinde a los referendos constitucionales la eficacia suficiente para lograr su real cometido

## **CAPÍTULO 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

### **1.1. LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO MODERNO Y LA ESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y LA SOBERANÍA POPULAR:**

En el largo y agrietado sendero en busca de la libertad y soberanía del pueblo, cimiento del Estado Social de Derecho, se hace necesario encontrar la mejor manera para sintetizar de una manera clara, entendible, pero concreta y general, como diferentes sucesos (o por lo menos los más relevantes) dieron la pauta a la humanidad que reposa en los Estados democráticos, - ha de entenderse que por criterios básicos de adelantar una investigación concreta y delimitada, la temática e investigación del mismo involucra de manera macro los Estados democráticos y como natural consecuencia excluye todos aquellos Estados de naturaleza diferente - ;por lo tanto, se hará a manera enunciativa un recuento de dichos sucesos así:

Se iniciará recordando la “constitución medieval”, mencionando únicamente que en la antigüedad, la noción de constitución estaba más asociada a la forma de organización del poder, es decir, una concepción empírica o de modo de ser del poder, cuyo contenido político – jurídico estaba imbuido en un discurso moral y teológico(García Villegas, Jaramillo P., Rodríguez V., & Uprimy Yepez, 2007), la ausencia de la figura del derecho escrito era la constante y la premisa: que el derecho NO se crea sino se descubre, reinaba en la sociedad de entonces. Aunque existían diferentes poderes (no de la forma como se conoce actualmente la tripartita de poderes públicos), ninguno dominaba y la estructura del derecho reposaba bajo la sombra de la costumbre, es decir, era un derecho consuetudinario.

En la línea histórico – social, el periodo feudal empieza a culminar progresivamente y de manera gradual en diferentes territorios empieza a surgir la figura del absolutismo, del cual se puede indicar que fue un orden jurídico unitario y un proceso violento de transición que significó la condensación de las leyes de diversos feudos dejando solo una, el

absolutismo como su nombre lo indica es la adquisición por parte del monarca del poder absoluto sobre todo lo que tiene en su reino tanto el poder de las tierras, la dominación y la toma de decisiones, el poder de crear leyes y administrar justicia quedaron en la cabeza de una sola persona. La difusa separación de poderes del periodo feudal se esfuma y consecuencia de ello es la concentración del poder en el monarca, fundamentada en el conocido “derecho divino del rey”.

Durante el siglo XIX se vislumbra los primeros desafíos democráticos al presentarse aquellas tendencias de reconocimiento al voto (primeras posturas de injerencia de la población en asuntos del Estado). En el precitado proceso se recuerda los aportes de los movimientos de los niveladores, federalistas y los jacobinos, donde la controversia jurídico-social se estructuraba en el poder político, queriendo sobrepasar la polémica sobre el origen para querer materializarla en el ejercicio del mismo.

De manera indefectible se recordarán a las tres grandes revoluciones, (Inglaterra, Francia y EEUU), señalando que los pensadores ingleses, americanos y franceses reelaboran la teoría del contrato social para explicar el origen del poder, la soberanía nacional, la voluntad general y su calidad de mandato imperativo; así la titularidad del poder constituyente primario es radicada en el pueblo de manera permanente. (Rodríguez, 2012)

Por la premura del escrito y evitando un extenso debate sobre los aportes de Inglaterra, Francia y Estados Unidos al constitucionalismo moderno y por ende al concepto de soberanía, me detendré moderadamente en los aportes más significativos de cada uno de ellos, para así continuar avante en el desarrollo principal de este escrito.

Inglaterra y el surgimiento de la “Carta Magna”: el primer documento que ha alcanzado un rango jurídico de privilegio, fue la carta Magna, dictada el 15 de junio de 1215 (Mejía H. A., 2010), a pesar de la relación actual del término con defensa del pacto social, este documento tenía un sentido más aristocrático (tutelaba derechos de señores feudales) que popular, el cual fue evolucionando a la percepción de aplicación general que se conoce en el mundo jurídico.

Posteriormente, en 1628 los Lores espirituales y temporales y los comunes reunidos al Parlamento presentaron al Rey Carlos I, la Petition Of Rights, que fue firmada por el monarca el 7 de junio (Mejia H. A., 2010), dicho documento en síntesis encierra una absoluta importancia en relación a la tributación, prohibiendo al Rey imponer impuestos que no hayan sido aprobados por el parlamento.

Consecuente con la historia, se promulgaron los documentos: Agreement of the people en 1967, el Instrumento of government en 1953 y al Acta de Habeas Corpus, figura jurídico penal, de vigencia en el modelo democrático de nuestro Estado, relacionada directamente con el derecho fundamental de Libertad y Debido Proceso.

Con la consagración del documento llamado Bill of Rights en 1689, se puede afirmar que existió un triunfo del parlamento, donde dicho pacto se estructuró para “prevenir que su religión, su derecho y sus libertades no corran nuevamente el riesgo de ser subvertidos” (Mejia H. A., 2010).

Algunos pensadores señalan que la Revolución Francesa y la Revolución de EEUU, aportaron al constitucionalismo moderno una serie de principios, los cuales se pueden señalar así: la idea de la Constitución para la organización del Estado y como emanación de la voluntad popular; la declaración en ella de los derechos del hombre; la asunción de la soberanía por el pueblo; el principio de la representación para su ejercicio; el principio de la separación de poderes para la organización del Estado; la supremacía de la ley y el principio de legalidad; y la distribución territorial del poder y el municipalismo. Estos principios influyeron enormemente en la conformación de los nuevos Estados hispanoamericano a comienzos del siglo XIX. (Brewer Carias, 2011)

Entre los grandes pensadores que revolucionaron la teoría de Estado encontramos a Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) y Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), quienes desarrollaron diferentes teorías sobre el Contrato Social, para explicar la necesidad de la política y de las relaciones de dominación; es decir, la necesidad de la existencia del Estado.

Las teorías adelantadas por estos pensadores sostienen que a través de un Contrato o Pacto Social, los integrantes de una sociedad transfieren a un **poder** centralizado la capacidad de organización de la vida en común.

Entonces, vale la pena efectuar un pequeño receso al recuento histórico, para efectuar una somera reflexión subjetiva, en el sentido de indicar que NO se puede olvidar que la lucha por obtener y mantener el PODER ha sido la constante desde los inicios de la historia de la humanidad [El ejemplo de Luis XV, de Francia, lo recuerda cuando dijo: «solo en mi persona reside el poder soberano...el Estado soy yo». Citado en (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2010)] y es realmente la estructura de cómo el poder democrático –uno representativo y otro participativo -, y las restricciones al poder popular que tiene el RCIP, son el eje que centraliza el actual escrito, por lo tanto considero que en Colombia la lucha por el poder popular se ganó en el papel constitucional, pero no en la práctica social.

Dentro de la noción de ‘poder’ se encontró una definición concreta, donde se señala que es: *la capacidad de alcanzar resultados* en una relación social; se expresa y se ejerce a través de recursos, o medios para la acción. Y por ‘fuerza’ se entiende la disponibilidad de esos *recursos o medios para ejercer el poder*.(Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2010)

La concepción de autoridad ya existía en las formas estatales anteriores, encausado bajo la estructura teocrática, concepto que con el paso de la historia fue delegado a la monarquía donde se reconocía al rey o monarca como soberano total. Esta forma de centralización del poder igualmente sustituido por la noción política del poder del emperador, privativo y despótico para luego ser restringido por la ley, cuando surgen las monarquías constitucionales (Bill of Rights, de 1689), de allí, el poder sufre una metamorfosis social para representarse en las estructuras normativas, en particular en la Constitución, que a su vez la delega en el constituyente primario – pueblo (soberanía popular)

Con posterioridad a la Revolución francesa y la Guerra de Independencia de Estados Unidos, surge y se proclama, como se señaló anteriormente, el concepto de la soberanía popular. La noción de soberanía interna (dentro de los límites geográficos del Estado) está vinculada directamente con la estructura del Estado moderno, donde el ciudadano se ubica en el centro del poder con un orden impersonal, legal y constitucional. De Bodin a Rousseau, el Estado centralizado fue cambiando hacia la existencia de uno soberano, por lo que con razón se afirma que *la idea de la soberanía del Estado fue la fuente de la idea del poder estatal impersonal* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2010)

Regresando a la evolución del concepto de Estado, encontramos de manera macro a posteriori a las revoluciones plurireferidas el inicio de lo que se llama el *Estado liberal*, en donde se pueden rescatar como características principales que el individuo es titular de los derechos personales —políticos, civiles y sociales— y de obligaciones —pagar impuestos, lealtad a la nación. Se proclama la igualdad de todos, la libertad y el bien común, todo lo cual, por su fundamento filosófico, se llama *derechos universales*, vale decir, derechos humanos. El ciudadano es el eje de la vida política y, frente al Estado, representa la autonomía y la libertad.(Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2010)

Se puede resumir que el Estado liberal es un modelo socio político que contrasta al Estado absolutista diferenciándose en el tópico que le compete al presente, en los límites impuestos al poder absoluto del Rey o emperador (poder del soberano) que ya no puede ser superior al poder estatal. En cuanto a la estructura de la soberanía, de conformidad con el modelo de Estado precitado, se acoge la figura de soberanía de nación.

En los estados de estructura política liberal, como se indicó la soberanía está dada a la representación, y más específicamente a la representación-encarnación. El representante, lejos de estar solamente «comprometido» a expresar la voluntad de sus electores, él mismo encarna dicha voluntad de hacer solo para lo que fue elegido. Esto quiere decir que encuentra en su elección la justificación que le permite actuar, no tanto según la voluntad de quienes lo eligieron sino según la suya propia —en otras palabras, se

considera autorizado por el voto a hacer lo que considere bueno (De Benoist, Democracia Representativa y Democracia Participativa, 2010).

Con el desarrollo del modelo de Estado liberal se da el inicio de la modernidad y del Estado democrático - que a su vez se ha complementado con la figura de Estado social y/o de bienestar (este último aun en espera de ser implementado en los estados en vía de desarrollo, como el nuestro).

Actualmente el Estado democrático se predica como Estado de derecho, el cual busca superar las falencias del Estado liberal en cuanto a *ampliar y generalizar la legalidad* democrática, hacer efectivo el imperio del derecho no solo en *todo el territorio nacional*, sino para *todas las clases y categorías sociales*.

Dentro de las características relevantes del Estado democrático en cuanto a la estructura democrática y de poder, se encuentran las de la presunción de garantizar el funcionamiento del sistema político y de realizar elecciones periódicas para escoger las cohortes gobernantes.

Esas elecciones son democráticas si aseguran el voto universal, plural, competitivo y justo; si aseguran la libre información antes y después de realizadas y si la periodicidad se garantiza en el tiempo. (...) En el Estado democrático la administración de los asuntos públicos está ordenada legalmente y fiscalizada por un sistema de recursos contencioso-administrativos. Es importante el control o supervisión de la gestión pública frente a la opacidad del manejo de recursos y funciones. Existe un doble control: el *horizontal* (el monitoreo desde la sociedad) y el *vertical* (la supervisión desde las instituciones del Estado).

Nuevamente en este modelo de Estado encontramos a la soberanía de nación como reflejo de poder, en esta oportunidad solidificada en las entidades de la Nación por medio del voto, lo que se identifica con la democracia representativa.

Resulta oportuno integrar a la esencia del presente escrito la concepción de la Democracia Representativa de la siguiente manera:

Como concepto la democracia representativa puede definirse de modo escueto y preciso como "una forma de democracia en la que el pueblo, como titular del poder político, designa representantes que ejercen la soberanía en su nombre

Cita la Sentencia T-637 de 2001, Magistrado Ponente Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, frente a la democracia representativa:

*En la democracia representativa liberal clásica, se tenía una visión del ciudadano según la cual su papel se limitaba a elegir a quienes sí tenían el conocimiento y las capacidades suficientes para hacerse cargo de los asuntos del Estado. En palabras de Montesquieu: "El pueblo es admirable para elegir aquellos a quienes debe confiar una parte de su autoridad, pero ¿sabría conducir un asunto, conocer los lugares, las ocasiones, los momentos y aprovecharse de ellos? No, no lo sabrá. La gran ventaja de los representantes es que son capaces de discutir los asuntos. El pueblo en modo alguno lo es, lo que constituye uno de los graves inconvenientes de la democracia. El pueblo no debe entrar en el Gobierno más que para elegir a sus representantes, lo que está muy a su alcance"*

Para finalizar la temática referente al Estado de derecho, y efectuando una composición de la soberanía (de nación), democracia (representativa) y poder, se indicar que "Al descansar sobre un conjunto de procedimientos y reglas jurídicas formales, en realidad es indiferente ante los fines específicos de la política. Los valores están excluidos de sus preocupaciones, dejando así el campo libre para el enfrentamiento de intereses. Las leyes solo tienen la autoridad de hacer lo que sea legal, es decir aquello que esté conforme a la Constitución y a los procedimientos previstos para su adopción. La legitimidad se reduce entonces a la legalidad. (...) Esta concepción positivista-legalista de la legitimidad invita a respetar a las instituciones por ellas mismas, como si constituyeran un fin en sí, sin que la voluntad popular pueda modificarlas y controlar su funcionamiento (De Benoist,

Democracia Representativa y Democracia Participativa, 2010)\_(Subrayados ausentes del texto original)

Ya aterrizando este sistema socio político y jurídico a los Estados latinoamericanos, realizare un sucinto recuento de cómo se estructuraba la soberanía en cuatro (04) Estados (Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia) en constituciones pasadas, así:

Constitución política de la República de Colombia de 1821. En el residuo de soberanía su respuesta fue precisa: "**La soberanía reside esencialmente en la nación**".

El Art. 9 decretó de nuevo: "El Gobierno de Colombia es **popular representativo**".

Esta vez, sin embargo, la explicación siguió instantáneamente (Art. 10):

El Pueblo no ejercerá por sí mismo otras atribuciones de la Soberanía que la de las elecciones primarias; ni depositará el ejercicio de ella en unas solas manos. El Poder Supremo estará dividido para su administración en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. *Dippel, H. (2008).*

PERÚ constitución de 1826, que afirmó audazmente: "La Soberanía emana del pueblo, y su ejercicio **reside** en los Poderes que establece esta Constitución".

ECUADOR Constitución de 1845, "La soberanía reside en el pueblo, este delega su ejercicio á las autoridades que establece la Constitución".

BOLIVIA constitución de 1831: "La soberanía reside esencialmente en la Nación; y a ella sola le toca el derecho exclusivo de dictar, derogar e interpretar sus leyes, conforme a esta Constitución". Este artículo se debería leer junto con otro artículo: "La Nación delega el ejercicio de su soberanía en los tres altos Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial"

El recorrido de las formas de estado culmina en el ESTADO SOCIAL DE DERECHO (toda vez que para una sociedad como la nuestra, este modelo es el que se instauro en la

norma constitucional de 1991 y en un periodo relativamente reciente se ha procurado estructurar realmente en la sociedad, pero aun muy distante del Estado de Bienestar).

Su concepto normativo constitucional se puede asociar con la Constitución de Bonn de 1949. Entre sus características fundamentales busca fortalecerse con un contenido económico – social tendiente a una mejor distribución de bienes y servicios, dando mayor importancia al individuo que hasta entonces es concebido solamente como un ser libre e igual.

## **1.2. DEL SOMETIMIENTO DE LA COLONIA A LA FORMACIÓN DE UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO.**

Relatan los historiadores que desde la independencia hasta aproximadamente los años sesenta en los Estados en auge en Iberoamérica – como el nuestro -, los esfuerzos por mantener el orden social y construir el criterio de nación en los habitantes fue la prioridad para los padres de la patria, no obstante las controversias ideológicas entre ellos generaron continuas guerras civiles, las cuales de cierta manera fueron demarcando el surgimiento de los dos partidos políticos de mayor tradición en Colombia, el Liberal y el Conservador.

Desde el Congreso de Angostura a la Constitución de 1853 se pueden resaltar los siguientes eventos constitucionales relevantes:

- Expedición de la Constitución de Cúcuta de 1821 (para efectos de relevancia del presente, se puede destacar que en esta Constitución el Gobierno de Colombia se declaró popular y representativo)
- Posteriormente aparecieron las constituciones de 1832 y de 1843, como expresión y proyección explícitas de un modelo de Estado centralista y una forma de gobierno presidencial.

En el año 1953 la ideología liberal atrajo el péndulo constitucional a sus lineamientos y como fruto de ello surgieron las Constituciones de 1853, 1858 y 1863.

Como resultado de estas reformas se acogió la forma federal del Estado; se redujeron los poderes del Poder Ejecutivo central; se separó la Iglesia del Estado y se decretó la libertad de cultos, la expulsión de los jesuitas y la desamortización de los bienes de manos muertas; se expropiaron los bienes de la Iglesia; se eliminaron la esclavitud, los resguardos y los ejidos; se suprimieron los monopolios, los diezmos y los censos; se estableció el libre cambio; se consagró la libertad de enseñanza, la libertad religiosa, la libertad de imprenta y de opinión, y la libertad de industria y comercio; se estableció el sufragio universal, directo y secreto –en 1853, en un momento muy temprano desde el punto de vista de la historia electoral comparada; se consagraron normas de humanización del derecho penal, tales como la supresión de la pena de muerte, la abolición de la prisión por deudas, el juicio por jurados, etc. (Jaramillo, 2007)

Con el periodo conocido como “la regeneración” que emergió en 1885, se dio finalización al señorío liberal, dando un radical cambio ideológico que aterrizó en una estructura conservadora, reflejada claramente en la Constitución Política de 1886. La forma de estado centralista impera, surge nuevamente la “Colombia católica”, el sufragio regresa al limbo de la restricción y sobre la soberanía de NACIÓN se estructura el balance de poder.

Con ello, desde luego, la discusión constitucional sobre la soberanía se convierte en una retórica que es utilizada como instrumento de elitización de las determinaciones políticas que tenían que ver con la finiquitación e (inmediata) reanudación de las guerras internas, las cuales se disputaban, y hasta hoy se siguen disputando, entre otras cosas, el monopolio del discurso constitucional y, especialmente, de su nuclear concepto de la soberanía.(Uribe Álvarez, 2011)

La Constitución de 1886, cuya vigencia perduro más de un siglo fue reformada en distintas oportunidades, de las cuales se pueden destacar las siguientes:

- Reforma de 1905: se consagró el principio de representación de las minorías, principio que encaminaba a que el movimiento político que seguía al victorioso en votación, tuviese

representación en el legislativo. Así, se implementó legalmente el sistema del 2x1, donde el partido vencedor obtenía dos terceras partes de los escaños del Congreso, mientras que al partido minoritario se le asignaba la otra tercera parte de las curules

- Reforma de 1910: Quizá el único logro constitucional de trascendencia mundial y de creación propia surgió en este lapso con la creación de la figura de la acción popular de inconstitucionalidad contra las leyes, con lo cual se dio inicio a la justicia constitucional en Colombia.

La acción pública de inconstitucionalidad fue primicia, pero 40 años después la misma se tornaba lenta y las críticas a cerca de su eficiencia y eficacia se presentaron en el escenario político y académico.

Durante décadas, la Corte Suprema de Justicia no ejerció a cabalidad su función de evitar el abuso del poder mediante el control constitucional; en 1991, como consecuencia de un movimiento social y político, la nueva Constitución en los artículos 4, 241 y 242, conserva la acción pública de inconstitucionalidad de 1910 y le entrega la guarda y cuidado de la suprema e integridad de la Constitución a la Corte Constitucional. (Gonzales, 2010)

Entre los temas relevantes se destacan que esta reforma buscó fortalecer el Estado de Derecho y reducir el autoritarismo, y para eso, adoptó medidas como la protección de los derechos de la oposición, la representación de las minorías y las garantías electorales. Adicionalmente, prohibió la participación de militares en política, estableció la elección popular directa del presidente de la república, las asambleas departamentales y los consejos municipales; prohibió la reelección inmediata de los presidentes, redujo el período presidencial de 6 a 4 años y estableció el sistema de proporciones para el nombramiento de los miembros de las corporaciones públicas de acuerdo a los votos obtenidos, asegurando un mínimo de una tercera parte para lo que en ese entonces se llamaba el partido minoritario. (Banco de la República, 2014)

- Reforma de 1936: Las principales reformas que trajo consigo el Acto Legislativo 01 del 05 de Agosto de 1936, se resumen en que expresamente se consignó el intervencionismo

de Estado en la educación, en los conflictos sociales, en las relaciones obrero-patronales y en la vida económica con el fin de racionalizar la economía y fiscalizar el manejo e inversión de las donaciones intervivos o testamentarias hechas con fines de interés social (Mejía A. T., 1986), como algunas de sus características más importantes.

Indudablemente la reforma precitada trajo consigo una novedosa forma de visualizar el Estado y su función social, acorde a los movimientos liberales e intervencionistas del contexto global que germinaban en dicho periodo. Considero que el contexto de Estado Social de Derecho que estructura la actual Constitución Colombiana tiene su semilla legal en la Reforma de 1936, la cual, como es casi costumbre en las cartas constitucionales de nuestro Estado fallido, presentaba una normatividad y un fin de admirable propósito, pero una efectividad mínima y poco empleada en el contexto social colombiano.

- Reforma de 1957: Esta reforma se aprobó, mediante plebiscito, una reforma constitucional, con la que se esperaba poner fin a la época de la Violencia, protagonizada entre liberales y conservadores. De esta enmienda surgió la figura del Frente Nacional, a través de la cual los partidos Liberal y Conservador decidieron distribuirse el poder político. Es así como se dispuso que, entre 1958 y 1974, los dos partidos se alternarían en la Presidencia de la República y se distribuirían por partes iguales los escaños en el Congreso y en los demás cuerpos colegiados. (Jaramillo, 2007)

Para efectos del estudio adelantado, resulta absolutamente relevante reiterar que esta reforma fue aprobada por medio de “plebiscito” el cual fue reglado mediante el Decreto legislativo No. 0247, 4 de octubre, 1957, en donde su artículo Único señalaba: ...“Convocase para el primer domingo del mes de diciembre de 1957, a los varones y mujeres colombianos, mayores de 21 años, que no estén privados del voto por sentencia judicial, para que expresen su aprobación o improbación al siguiente texto indivisible”...

Este “plebiscito” en estricta aplicación de la lógica jurídica reúne las características legales de un referéndum, toda vez que la convocatoria al poder popular porque sometió a votación la propuesta reformativa, es decir, con la normatividad constitucional de hoy, sería un referendo constitucional; diferente a lo que hoy conocemos como plebiscito que

según en el artículo 150, numeral 16, de la Constitución política de 1991, presenta estas características a saber: "Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados".

A continuación transcribiré un aparte del artículo publicado en el periódico "El Tiempo" del 22 de marzo de 1991, cuyo autor fue ARMANDO GOMEZ LATORRE, al cual tituló: LA REFORMA DEL PLEBISCITO, 1957, así:

*(...) Catorce artículos conformaron la reforma constitucional llamada históricamente del plebiscito. El domingo 10. de diciembre de 1957, 4.169.294 colombianos respondieron sí al cuestionario de la consulta mientras que 206.654 dijeron no. En blanco votaron 20.738 ciudadanos y 194 votos fueron declarados nulos, según el escrutinio de la Corte Electoral de 30 de enero de 1958. Luego fue elegido Alberto Lleras como primer Presidente del Frente Nacional.*

*El cuestionario o temario para la consulta era ambicioso y concreto. Algunas premisas y ordenamientos, sintetizan las siguientes secuencias: 1). Responsabilidad conjunta de los partidos tradicionales en el ejercicio del poder. 2). Alternación liberal-conservadora en el desempeño de los cuatrienios presidenciales y durante 16 años: de 1958 a 1974. 3). Paridad en el manejo gubernativo y administrativo del Estado, esto es igualdad burocrática de los partidos tradicionales. 4). A partir de ese momento, las mujeres tendrían los mismos derechos políticos de los varones. Y 5). Desde el 10. de enero de 1958 el gobierno --todos los gobiernos-- deberían invertir el 10 por ciento del presupuesto nacional en la educación pública.(...)*

Así las cosas, encontramos en esta reforma, el primer y único referendo constitucional que tuvo y ha tenido pleno éxito en la historia constitucional colombiana, como lo veremos con más detalle en páginas posteriores.

- Reforma de 1968: Su fin socio – político radicó en buscar mejorar la organización y funcionamiento del Estado en que se comprometió el Frente Nacional a fin de superar la disputa violenta por el poder en que se vieron envueltas las dos colectividades políticas mayoritarias.

Igualmente, se advierte el propósito de acrecentar el buen funcionamiento del aparato administrativo incorporando las técnicas modernas del gobierno con esa finalidad: como las relativas a la planeación, la carrera administrativa, la descentralización administrativa de ciertos servicios, los controles administrativos. (Vidal Perdomo, Reforma Administrativa de 1968: Antecedentes, Teoría de la Organización y Funcionamiento, sus principales consecuencias, 2009)

### **1.2.1. Criterios históricos relevantes de la participación ciudadana con antelación a la Carta Política de 1991**

Históricamente el sombrío sendero de la conquista y posicionamiento de la Soberanía popular ha sido fallido en virtud a su flácida efectividad, tanto con antelación como con posterioridad a la expedición de 1991 los MPC en general no han tenido la injerencia social que se esperaba en el proyecto constitucional y el único que ha tenido una intervención social moderadamente rescatable ha sido el cabildo.

Pero antes de mostrar los datos estadísticos que dan fe de lo supraindicado, revisemos los eventos previos a la Carta Política de 1991 en los cuales existió participación social de significancia política a nivel nacional, así:

Cabildo abierto para declarar la independencia y adoptar constituciones: En el año de 1810 las ciudades de Nueva Granada acudieron a los cabildos abiertos para declarar su independencia, primero con moderación y luego (1811-1812) en forma rotunda. Dichos cabildos nombraron juntas de gobierno, suscribieron con toda solemnidad actas de independencia y redactaron y expidieron sus propias constituciones. (Hernandez Becerra, 2003)

Al revisar la estructura normativa actual, se podría afirmar que dichos cabildos se asemejan en la praxis al plebiscito (en la convocatoria) y al referendo constitucional. En el alba de la república el cabildo abierto fue el instrumento que galvanizó la voluntad popular para proclamar la autodeterminación política y para elaborar los instrumentos jurídicos fundacionales de la institucionalidad de un nuevo Estado.(Hernandez Becerra, 2003)

Referendo territorial de San Andrés en 1822: Con posterioridad a algunos eventos de conquistas y dominios diversos, los habitantes de la isla después del fallecimiento de Louis Aury (quien sometió a la isla por 3 años) espontáneamente decidieron pertenecer a la Gran Colombia y adherir a la Constitución de Cúcuta de 1821. El 23 de junio de 1822 se proclamó públicamente la adhesión de Providencia a la República de Colombia. San Andrés hizo otro tanto el 21 de julio. De acuerdo con los usos del Derecho Internacional los isleños efectuaron un referendo territorial. (Hernandez Becerra, 2003)

Acuerdo sobre reforma constitucional en 1886, se puede afirmar que es el primer referendo constitucional (de iniciativa gubernamental) celebrado en Colombia, encabezado por el entonces presidente Rafael Núñez, quien dispuso a la voluntad del pueblo la aprobación de dicha Ley Fundamental para que fuera incluida en la Constitución y tuviese fuerza obligatoria.

Plebiscito de 1957 ya se hizo referencia con mayor precisión previamente, y ocurrió cuando la Junta Militar de Gobierno convocó mediante decreto 247 del mismo año, para el primer domingo de diciembre a los mayores de 21 años para que expresaran mediante sufragio, su aprobación o no de un texto que proponía reestablecer el imperio de la Constitución e introducirle algunas reformas, y el cual fue incorporado al texto constitucional de 1886. (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2014)

La séptima papeleta 1990. Durante la convocatoria del Presidente Virgilio Barco al “Referendo extraordinario por la paz y la democracia”, estudiantes de varias universidades del país impulsaron la inclusión de una séptima papeleta para apoyar la convocatoria a una asamblea constituyente y reformar la Constitución. Esta propuesta fue aprobada el 27

de mayo de 1990 y se convirtió en el principal antecedente de la nueva Constitución Política de Colombia de 1991. (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2014)

De conformidad con lo señalado, se puede establecer que con antelación a la expedición de la Carta Política del de 1991 existían diversos MPC, pero es evidente que la entrante y vigente constitución trajo consigo un cambio tanto cualitativo (magnitud, modalidad y objetivos de la democracia participativa) como cuantitativo (en cuanto al incremento, delineación y legalización de los mismos)

Que en el recorrido histórico previo al pacto social de 1991 encontramos que las aberrantes condiciones sociales surgidas de la injusticia, desigualdad, ausencia de senderos educativos y del cáncer social incesante en nuestra patria llamado corrupción, fueron algunas de las tantas causas que brindaron a los inconformes justificaciones para adentrarse en la sombría dimensión de lo ilegal, emanando de tal decisión la formación y consolidación de grupos guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares, - cuyas sangrientas y dolorosas actuaciones hasta hoy lamentamos - , pero que irónicamente los elementos sociales y a cargo del Estado que abrieron la grieta del desastre social, hoy perduran, como la aberrante corrupción.

Como ha sido la constante en los países en vía de desarrollo, como el nuestro, tal descontento social se quiso solucionar con la expedición de una nueva normatividad constitucional. De allí que, en 1990, se decidió convocar una Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de lograr un nuevo acuerdo político fundamental que permitiera consolidar la paz y la estabilidad institucional. La Asamblea fue citada en el marco de distintos diálogos de paz adelantados con organizaciones guerrilleras, con el propósito de lograr que todas ellas se incorporaran al proceso constituyente. Sin embargo, los grupos guerrilleros más grandes, las FARC y el ELN, se negaron a participar en ella.(Jaramillo, 2007)

Con elementos propios del constitucionalismo contemporáneo y los parámetros delineados en la Constitución Alemana de Bonn (neoconstitucionalismo), en particular la separación de poderes, la supremacía de los derechos fundamentales, la conocida figura

de Estado Social de Derecho, el principio de pesos y contrapesos y la soberanía popular, surge la Carta Principal de 1991 en nuestro Estado y por primera vez encontramos los Mecanismos de Participación Ciudadana - MPC -, plasmados en la constitución, en particular el RCIP, figura que motiva la estructura del presente escrito.

## **Capítulo 2. LA SOBERANÍA POPULAR EN COLOMBIA A PARTIR DEL PACTO SOCIAL DE 1991**

### **2.1. NUEVA CONSTITUYENTE, SURGIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA PARTIR DE LA CP/91.**

Después de generar un avance histórico paulatino, pasando de los criterios macros constitucionales, primero a nivel global, luego al contexto Colombiano, se logra llegar a la particularidad de los actuales MPC en Colombia, señalados en el art. 103 de la Constitución Política y regulados por la Ley 134 de 1994 y es la oportunidad para desarrollar los antecedentes relevantes que dieron surgimiento a su enunciación y posterior regulación en el ordenamiento normativo colombiano.

Entre los profundos niveles de crisis social, surgimiento agigantado del narcotráfico, asesinato de candidatos presidenciales (particularmente el genocidio de Luis Carlos Galán Sarmiento), e imposibilidad del Estado en maniobrar las riendas del control social

que marcaron las características sociales primordiales preconstitución de 1991, surge un movimiento de trascendental importancia en la historia constitucional y social de la patria denominado “séptima papeleta”.

Cuando se escucha mencionar al movimiento estudiantil por la constituyente, su marco de referencia ha sido la séptima papeleta, movimiento que como acertadamente se afirmó: "algunos interpretaron este papel universitario como un simple capricho adolescente que en realidad marcó el comienzo del fin de muchos años de inercia constitucional y precipitó una cascada de reformas a lo largo y ancho de América Latina(Carrillo, 2001). No obstante, dicha movimiento estudiantil tuvo una historia más prolongada que la jornada electoral del 11 de marzo de 1990 y su "gran triunfo" fue más un producto de la acción estratégica entre algunos estudiantes universitarios y variados sectores de la sociedad capaces de movilizar recursos en torno a la formación de un hecho político con forma de golpe de opinión.(Quintero, 2002)

El antecedente a establecer una Asamblea Nacional Constituyente, es un proceso de participación proyectado de estudiantes, de algunas asociaciones que lucharon por los derechos humanos que proponían un nuevo cambio en el contexto, un ambiente más participativo y respetuoso (Ramirez, 2011) que dentro del desarrollo evolutivo del mismo se visualiza la estructuración del denominado plebiscito para el plebiscito (recordemos que para la época, además del voto, este era el único mecanismo de participación ciudadana), en donde tenía como objeto la recolección de firmas para ser presentadas ante la presidencia, en donde se decidiera una la reforma constitucional. Esta propuesta fue publicada en el periódico el tiempo, el 22 de octubre de 1989.(el Tiempo, 1989)

La propuesta consistió en los siguientes puntos: "1. Adopción de los sistemas de PLEBISCITO y REFERÉNDUM como mecanismos de reforma de la Constitución. 2. Eliminación de los auxilios parlamentarios. 3. La convocatoria de una Asamblea nacional Constituyente para que estudie y se pronuncie sobre las siguientes reformas a la Constitución: a) Reforma del Congreso; b) Reforma del régimen de derechos civiles, derechos humanos y garantía sociales; c) Reforma de la administración de justicia; d) Reglamentación de los estados de excepción (estado de sitio y emergencia económica);

e) Reforma de los mecanismos de planificación de la economía; f) Ampliación de los mecanismos de la descentralización administrativa'(el Tiempo, 1989).

Las falencias logísticas de la recolección de firmas (la efectividad de la participación ciudadana en Colombia ha sido marcada fuertemente por los criterios de limitantes administrativos) y la compleja labor para desarrollar el trabajo de campo para llevar a cabo el plebiscito para el plebiscito, concluyeron con un fracaso a este proyecto y de allí se empezó a escuchar la frase "Todavía podemos salvar a Colombia" como el slogan de perseverancia para lograr la reforma constitucional tan necesaria en Colombia y que caracterizó a este movimiento estudiantil.

En ese orden de ideas, los puntos propuestos en la *séptima papeleta* el día 11 de marzo de 1990 se consolidaron en una realidad, al momento de garantizar la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente respaldada por más de un millón de votos (como hecho curioso no se realizó un conteo estricto por lo cual se podría afirmar que: "La séptima papeleta fue más un hecho de opinión que un hecho político estudiantil" (Ramirez, 2011)

El texto de la "séptima papeleta" fue el siguiente:

"Voto por Colombia, sí a una Asamblea Nacional Constituyente Cuya integración represente directamente al pueblo colombiano, con el fin de reformar la Constitución Nacional en el ejercicio de la soberanía reconocida en el artículo 2° de la Constitución Nacional, el poder electoral estructurará este voto"

Este evento revestido de tinte sociopolítico, se encontraba ausente su respaldo legal, por lo que fue necesario acudir a la recurrente figura de Estado de Sitio para emitir el Decreto 927 de 1990 por medio del cual se permitió a la Registraduría Nacional del Estado Civil escrutarse los votos a favor de una Asamblea Nacional Constitucional que se llevaría a cabo en las elecciones presidenciales del 27 de Mayo del mismo año. El día mencionado acudieron a las urnas de votación algo más de cinco millones de colombianos (89% del total de electores) quienes manifestaron su voluntad de estar a favor de la gran reforma constitucional. Tal evento cimiento jurídico y políticamente a la administración para dictar

el Decreto 1926 de 1990 el cual señalaba que el día 9 de Diciembre de 1990 se convocaría la elección de delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente; *Este último Decreto fue declarado constitucional por la Corte Suprema de Justicia, en un histórico fallo en el que se otorgó total libertad para la definición del temario y se garantizó que el constituyente primario puede pronunciarse de un modo libre, de acuerdo con la intencionalidad de fortalecer al máximo la democracia participativa.*(Granda Marin, 1994). Finalmente tal día se escogieron los setenta (70) miembros de la Asamblea Nacional Constituyente del total de 788 candidatos distribuidos en 116 listas.

Así las cosas, y después del aval dado por la Corte Suprema de Justicia y del acuerdo político de los partidos de mayor fuerza a dicho periodo (Liberal, conservador, Salvación Nacional y Alianza democrática M-19) se estableció que la Asamblea que debía reunirse entre el 5 de Febrero y el 4 de Julio de 1991.

Resulta relevante señalar que por primera vez en la historia sociopolítica de Colombia en los delegatarios constitucionales hicieron parte los sectores más relevantes del país (en muchos casos relegados y excluidos de las decisiones del Estado) movimientos indígenas, religiosos, comunales y cívicos, de estudiantes, intelectuales, exguerrilleros, etc.

*De los 70 delegatarios elegidos, 42 lo fueron por cociente y 24 por residuo. Adicionalmente, previo acuerdo político, cuatro exguerrilleros (dos con voz y voto) participaron en la Asamblea. La composición por grupos políticos, se detallará en el próximo cuadro.*

<b>PARTIDO</b>	<b>% DE VOTOS</b>	<b>PUESTOS EN LA ANC</b>
<i>Partido Liberal</i>	<i>26.75</i>	<i>25</i>
<i>AD M-19</i>	<i>15.48</i>	<i>19</i>
<i>MSN</i>	<i>6.38</i>	<i>11</i>
<i>PSC</i>	<i>4.99</i>	<i>5</i>
<i>Conservadores</i>	<i>3.11</i>	<i>4</i>

<i>Unión Cristiana</i>	2.56	2
<i>Unión Patriótica</i>	1.46	2
<i>Indígenas y otras listas</i>	6.30	2

*Al final, se aprobó una Carta Política compuesta por 380 artículos definitivos y 60 transitorios. Un "collage" ideológico, al sentir de algunos; una malla confusa, producto de transacciones, acuerdos, negociaciones, para otros. Sin embargo, es el nuevo contrato, la nueva Carta que nos dimos los colombianos para hacerle frente a la crisis de gobernabilidad y de legitimidad del régimen, tal como lo hemos expresado. Su puesta en obra dirá en definitiva de sus yerros o aciertos.*(Granda Marin, 1994)

Después de una serie de trámites sociales, jurídicos y políticos se sella con éxito la redacción de un nuevo texto constitucional, del cual nacen en nuestro Estado las figuras de Democracia Participativa más relevantes, en donde, por lo menos en el texto constitucional, se encuentra la premisa que la soberanía recae en el pueblo y existen MECANISMOS para confirmar tal afirmación, mecanismos que inclusive podrían modificar la constitución (a través del referendo constitucional), revocar mandatarios (alcaldes y gobernadores), entre otros de gran preeminencia, realidad, que como se pretenderá exponer en el presente, se encuentra legalmente constituido y soporta una validez formal, pero el concepto de eficacia real se evapora en la práctica social.

En Colombia, la desinstitucionalización del Estado, su pérdida del monopolio legítimo de la fuerza, la crisis de los partidos y del Congreso, el estado caótico de la justicia, expresada en los altísimos índices de impunidad y en la aparición de múltiples formas de justicia privada, el centralismo, el régimen presidencialista; la tensión entre los procesos de modernización sin modernidad, entre otros factores, se han constituido en ejes estructurantes de la ingobernabilidad vivida(Granda Marin, 1994) entre otros, tales factores desencadenaron el proceso constituyente relatado sucintamente con antelación, (aunque realmente esos lamentables factores no han tenido una variación significativa en el contexto sociopolítico colombiano con la expedición del nuevo texto superior).

Con la Constitución Política de 1991 es claro que en esta no sólo se pretende darle una prevalencia a la democracia participativa sobre la representativa, sino que se crean mecanismos específicos y se estimula la generación de espacios y expresiones de participación. Además, es reconocida como principio y fin esencial del Estado colombiano y establecida como derecho fundamental, lo cual implica una trascendencia histórica y política que supera las formalidades de su consagración constitucional.

Que en la ponencia para ser debatida en Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 presentada por Juan Carlos Esguerra y Jaime Arias López, se indicó:

*(...) De ahí que formemos parte de esta gran tarea que es la nueva democracia participativa, la que nos abre las puertas a una nueva concepción política y a unas nuevas relaciones sociales y económicas en Colombia y en esta frente al mundo; sin violencia, sino bajo el imperio de la reflexión y el resultado del entendimiento.*

### **2.1.1 Estado Social de Derecho en la CP 1991 y la Democracia Participativa**

El Estado social de derecho, se proyecta en la Constitución a través de los derechos de participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, que se compendian en el principio democrático y gracias al cual se socializa el Estado y las diferentes instancias de poder dentro de la comunidad.

Señala la sentencia C-566 DE 1995 Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, frente a la concepción de Estado Social de derecho en la Constitución Política que:

*El Estado social de derecho, se proyecta en la Constitución, en primer término, en la consagración del principio de igualdad y en su consecuencia obligada: los derechos sociales y económicos y en la prestación de los servicios públicos. En segundo término, a través de los derechos de participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, que se compendian en el principio democrático y gracias al*

*cual se socializa el Estado y las diferentes instancias de poder dentro de la comunidad.*

*Se torna visible la interdependencia que existe entre el principio del Estado social de derecho y el principio democrático. El primero supone la adopción de políticas sociales que normalmente sólo a través del segundo se establecen. Las demandas por bienes y servicios formuladas por las personas, los grupos, las asociaciones, los partidos y demás formas de acción y cohesión social, se hacen presentes, compiten y se tramitan a través de los distintos mecanismos, directos e indirectos, de participación democrática. (Negrillas y subrayados ausentes del texto original)*

Igualmente cita la Sentencia T-637 de 2001, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, frente a la democracia participativa:

*La filosofía de la democracia participativa se manifiesta en el artículo 1° de la Carta ("Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria [...] democrática y participativa [...]"), en el 2° ("Son fines esenciales del Estado: [...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación [...]"), en el 3° ("La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece"), en el 40 ("Todo ciudadano tiene el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo ese derecho puede: [...] 2. Tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. [...]") y en el 103, que enuncia los mecanismos de participación en los siguientes términos: "Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará".*

Selló señalando enfáticamente que en el papel de la carta magna de 1991, se consagró, como simplícadamente trate de explicar previamente, que somos un Estado Social de Derecho, con una soberanía popular y soportado en una democracia participativa y la figura del **RCIP** se iza como la máxima figura de la democracia participativa, al tener la posibilidad de modificar la constitución por iniciativa del pueblo soberano. *Al tenor de lo dispuesto en el artículo 374 superior, la Constitución puede ser reformada por el Congreso, mediante Acto Legislativo, por una asamblea constituyente o por el pueblo mediante referendo que puede ser de iniciativa gubernamental o de iniciativa popular.* (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-141 de 2010)

De conformidad con lo muy brevemente señalado, se logra evidenciar como los procesos participativos de la sociedad civil en Colombia dirigida por líderes estudiantiles, marcaron la pauta del nuevo texto constitucional, con características inclusión social de sectores históricamente relegados.

Tristemente en Colombia, a pesar del movimiento de la nueva constituyente logró superar el reto de la inclusión de la democracia participativa en el texto constitucional, la realidad sobre la efectividad del mismo es nula en la práctica.

## **2.2. CULTURA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA A PARTIR DEL LA CP 1991**

El renacer de la esperanza vivida en el año 1991 con el proceso de la nueva constituyente inundó los sentimientos de los colombianos, los anhelos de paz y de reconstrucción socio política de un Estado fallido fue la ilusión de todo un país. De esa democracia cerrada heredada del Frente Nacional se quería producir un salto hacia una estructura institucional que diera cabida en su seno a las muchas demandas postergadas de la gran mayoría de la población. Se trataba de construir una democracia participativa.(Velasquez C. & Gonzalez R., 2003), así el sueño democrático popular empezaba a concretarse.

Ya constituidos los mecanismos para que los ciudadanos de Colombia puedan participar en los asuntos socio – jurídicos relevantes del Estado, y contando los más de veinte (20) años de su creación, resulta oportuno revisar algunos criterios argumentativos y doctrinales, así como algunos someros datos estadísticos de la participación de la ciudadanía en nuestro Estado.

Que en la Sentencia C-179/2002, enfatiza la Corte que en un modelo de democracia participativa:

*(...) No todas las decisiones se dejan a los representantes elegidos democráticamente, sino que algunas pueden ser adoptadas, complementadas o modificadas directamente por el pueblo o con su intervención, a través de figuras como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular y el cabildo abierto. Y, además, que las decisiones que adopten dichos representantes pueden ser controladas a través de la revocatoria del mandato (mecanismos de participación-decisión). De otro lado, otras formas de participación democrática se presentan en la posibilidad de acceder a los cargos públicos (participación-gestión), de ejercer las acciones públicas (participación fiscalización) y de prestar los servicios públicos o controlar su prestación (participación-gestión, participación-control)*

Así las cosas, la participación ciudadana reúne diferentes mecanismos por medio de los cuales se puede hacer efectiva, en mayor o menor influencia política el aporte de cada ciudadano a los aspectos relevantes del Estado.

El artículo 103 de la Constitución Política se señalan los mecanismos de participación del pueblo y la ley 134 de 1994 los desarrolló, ellos son: el voto, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto

Que de la historia de la evolución del voto en nuestro Estado, se puede observar que el lograr estructurar este derecho político fundamental de la manera como lo conocemos

actualmente (libre, universal, secreto, directo y para todos los ciudadanos [as]) fue una extensa lucha y una colosal victoria social, y para confrontar dicha importancia vale la pena citar lo afirmado por Thomas Jefferson: *“El Estado es un asunto moral para el labrador y para el profesor. El primero lo decidirá tan bien como el segundo”, es así que todos los ciudadanos(as) que conformamos el Estado, somos políticamente relevantes al momento de decidir las riendas de la administración el mismo.*

A pesar de dicho triunfo, y teniendo presente que en un sistema democrático el voto es, pues, un derecho; un poder reconocido por el ordenamiento a los individuos para que intervengan en la adopción de las decisiones políticas y en la formación de las normas a través de las que se expresa la voluntad popular (Presno Linera, 2011), la realidad del sufragio en Colombia no es directamente proporcional a la importancia del tal derecho político, basta revisar los resultados electorales de la última contienda electoral para elegir el Congreso de la república (según los datos expuestos por la revista Semana, en su edición del 10 de marzo de 2014), para concluir que aun somos un pueblo que NO brinda a la democracia participativa la relevancia social que amerita; volviendo a lo expuesto en el artículo precitado, encontramos lo siguiente:

En Colombia el potencial electoral, es decir, las personas en capacidad de votar, alcanza 32,8 millones. A las urnas asistió poco más de 14'3 millones de ciudadanos si se tiene en cuenta el número de votos al Senado. Esto se constituye en una nueva derrota para la democracia, ya que, como se ve, más de la mitad de la población no ejerce su derecho.

Si el panorama con el VOTO en Colombia no es muy alentador, con las otras figuras de democracia participativa el contorno se vislumbra lúgubre.

Que al dirigir nuestra atención dichos mecanismos, es necesario indicar previa y sintetizadamente que características reúne cada uno de ellos.

### **2.2.1. Características de los MPC:**

**PLEBISCITO:** Según el artículo 7 de la Ley 134 de 1994, el plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.

**CONSULTA POPULAR,** Según el artículo 8 de la Ley 134 de 1994, la consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria. Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

**LA INICIATIVA POPULAR** De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 134 de 1994, la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

**EL CABILDO ABIERTO:** Según el artículo 9 de la Ley 134 de 1994, el cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

**LA REVOCATORIA DEL MANDATO:** Según el artículo 6 de la Ley 134 de 1994, la revocatoria del mandato 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.

EL REFERENDO: Según el artículo 6 de la Ley 134 de 1994 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.

#### Tipos de Referendo

Referendo Derogatorio: Según el artículo 4 de la Ley 134 de 1994 Un 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.

Referendo Aprobatorio: Según el artículo 5 de la Ley 134 de 1994 Un 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.

Referendo Constitucional: Que la Ley 134 de 1994 en su artículo 33, indica frente a este mecanismo de participación ciudadana que: A iniciativa del Gobierno o de un grupo de ciudadanos no menor al 5% del censo electoral, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado que votan positivamente y que votan negativamente.

Como se manifestó previamente, el panorama de los resultados de la democracia participativa en Colombia es realmente lamentable, a continuación resumiré algunos datos estadísticos de los resultados de las actividades participativas de Referendo de iniciativa popular de, los cuales has sido tomados de la página web de la Registraduría Nacional del estado Civil, así:

**REFERENDO DE INICIATIVA POPULAR** (valga la aclaración, no de iniciativa del Gobierno)

PRESENTADAS: 08

NO APROBADAS: 07

EN RECOLECCIÓN DE FIRMAS: 1

A continuación una relación resumida de los mecanismos señalados:

<b>NOMBRE</b>	<b>VOCERO</b>	<b>ESTADO</b>
Referendo por el desarme ciudadano	Luis Eduardo Garzón	No cumplió con las firmas equivalentes el 5% del Censo Electoral
Referendo sobre transferencias	Witney Chávez Sánchez	No cumplió con las firmas equivalentes el 5% del Censo Electoral.
Reelección Presidencial	Luis Guillermo Giraldo Hurtado	Cumplió con las firmas requeridas y la aprobación del Congreso. No pasó la revisión de la Corte Constitucional por vicios en el trámite
Agua Potable	Rafael Colmenares Faccini	Cumplió con las firmas requeridas pero no obtuvo la aprobación en el Congreso de la República.
Cadena perpetua para abusadores de niños	Gilma Jimenez Gómez	Cumplió con las firmas requeridas y la aprobación del Congreso. No pasó la revisión de la Corte Constitucional por vicios en el trámite.

Dignidad y las garantías laborales en Colombia	Venus Albeiro Silva	No superó la revisión de firmas para la inscripción de Comité Promotor de la Iniciativa. Se presentaron 300 mil firmas de las cuales sólo 115.634 resultaron válidas. Se necesitaban 146,589.
Referendo Revoquemos al Congreso	Camilo Ernesto Romero Galeano	La iniciativa no reunió el número de firmas necesario para su aprobación tras la culminación del plazo en julio de 2013. En total reunieron 1.326.944. Para la aprobación eran necesarias 1.650.000 firmas.
Referendo Unidos por la Vida	Marcela Posada Arbeláez	Actualmente el comité promotor de referendo Unidos por la Vida se encuentra en la fase de recolección de firmas. Para lograr la aprobación de la iniciativa se necesitan aproximadamente 1.608.410 firmas

Sobre estos mecanismos entraremos a profundizar más adelante, en cuanto a los límites legales y pragmáticos que existen para que se materialice esta evidente ausencia de efectividad.

Ahora mostrare algunos datos estadísticos tomados de la página Web del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, frente a la participación ciudadana en Colombia, así:

### 2.2.3. Conocimiento de los mecanismos y espacios de participación ciudadana

Al respecto se encontró que de los cinco (5) mecanismos consultados, los de mayor conocimiento son el referendo con un 66,27% y la consulta popular con un 56,23%. El Cuadro 6 permite identificar que los ciudadanos en su mayoría desconocen los mecanismos, siendo el más desconocido la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa (79,32%).

Colombia cabeceras municipales. Total de personas de 18 años y más.  
De la siguiente lista de mecanismos de participación ciudadana,  
¿cuáles conoce?

Mecanismos de participación ciudadana	Total		SI lo conoce		NO lo conoce	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Revocatoria del Mandato	22.187.527	100	7.128.742	32,13	15.057.993	67,87
c.v.e. %	3,52	0,00	4,63	2,89	3,73	1,37
Iniciativa popular legislativa y normativa	22.187.527	100	3.823.434	17,23	18.363.301	<b>82,76</b>
c.v.e. %	3,52	0,00	4,99	3,82	3,67	0,80
Referendo	22.187.527	100	13.458.027	<b>60,66</b>	8.728.708	39,34
c.v.e. %	3,52	0,00	3,90	1,69	4,38	2,61
Plebiscito	22.187.527	100	5.762.052	25,97	16.424.683	74,03
c.v.e. %	3,52	0,00	5,21	3,49	3,80	1,22
Consulta Popular	22.187.527	100	10.132.480	45,67	12.054.254	54,33
c.v.e. %	3,52	0,00	4,16	2,17	3,94	1,83
Cabildo Abierto	22.187.527	100	4.913.733	22,15	17.273.001	77,85
c.v.e. %	3,52	0,00	4,65	2,93	3,59	0,83

Fuente: DANE - Encuesta de Cultura Política 2008



Fuente: DANE- Encuesta de Cultura Política, 2008

Frente a la ausencia de participación ciudadana, vale la pena transcribir lo señalado en el texto *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?*, así: Tres consecuencias se desprenden de la baja capacidad de incidencia de la participación

ciudadana en la formulación de políticas públicas: en primer lugar, un debilitamiento de la esfera pública pues las relaciones entre la ciudadanía y las autoridades locales se plantean en el terreno de las transacciones particulares y no en el de la discusión y definición colectiva de las metas del desarrollo. En segundo lugar, el afianzamiento de un círculo vicioso según el cual la ineficacia de la participación empobrece los resultados de la gestión y éstos, a su turno, desestimulan la intervención ciudadana en los asuntos públicos, lo que a su vez reduce la eficacia de la participación. Por último, un desencanto de la gente con esta última, el cual termina deslegitimándola. (Velasquez C. & Gonzalez R., 2003)

### **2.3. EL DERECHO RESISTENCIA COMO FACULTAD DEMOCRÁTICA**

Al referirme al derecho de resistencia, implica inmediatamente debe efectuarse la aclaración que este configura aquella facultad legal de oponerse a un poder no conforme al derecho, por lo tanto, no es viable idear la coexistencia de un derecho de resistencia sin una ley a la cual se deba obedecer y está siendo fragmentada, pues la vulneración a dicha ley, es el hecho factico que activa, justifica y legitima tal ejercicio de resistencia. Así, se rechazaran llanamente las figuras de resistencia encausadas a la simple desobediencia, anarquía, violencia contra el sistema o similares.

Preciso que es apropiado nuevamente transcribir un aparte del pronunciamiento efectuado por el entonces presidente de la República, César Gaviria a la Asamblea Constituyente que constituyó el vigente pacto social constitucional:

*(. ..)Eso precisamente es lo que hace una Carta de Derechos y Deberes como la que sometemos a estudio de esta Asamblea: trasladar poder al ciudadano común para que cuando sea tratado arbitrariamente, tenga una salida diferente a la agresión, la protesta incendiaria o la resignación sumisa y alienante. (...)* (Gaceta Constitucional número 1, 1991: 17-18).

Para enunciar superficialmente los antecedentes al derecho en cuestión, es propicio indicar que una vez superados los criterios que ataban tal figura al iusnaturalismo en la

época feudal, con el surgimiento de las revoluciones occidentales de mayor envergadura (Inglaterra, EEUU y Francia), emergen los postulados positivistas, en donde se vincula a este instrumento revolucionario con un criterio normativo, es decir, se positiviza. Un ejemplo de ello lo encontramos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia y en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos.

Tal concepto positivo se encuentra directamente emparentado con el proyecto de soberanía popular, en donde el giro de la percepción del poder en el Estado, que se pretende encarnar en el pueblo, genera en los ciudadanos la facultad de exigir, ya legalmente, el cumplimiento de los preceptos normativos, esa facultad es el nuevo derecho de resistencia. De los nuevos acuerdos obtenidos, se evidencia la limitación al poder y como consecuencia directa, la garantía de los derechos obtenidos y la potestad del ejercicio de defensa de los mismos cuando se vulneren. Surge así, paralelo a cualquier intento de formalización y/o reconocimiento positivo- institucional del derecho de resistencia, la imposibilidad de congeniar el mismo con el Derecho, la imposibilidad de superar la contradicción, como mínimo aparente, entre Derecho objetivo y el reconocimiento por parte de éste de un derecho de resistencia como derecho inalienable e imprescriptible de la persona a resistirse frente al poder público injusto o frente a los actos y/o disposiciones normativas del poder no conformes a Derecho. (Ugartemendia Eceizabarrena, 1999)

Como la historia nos enseña, a pesar que las revoluciones brindaron herramientas esperanzadoras de inclusión social y lucha contra el absolutismo a la sociedad occidental, los verdaderos efectos tardaron casi un siglo en concretarse particularmente en América Latina, toda vez que en nuestro continente las dictaduras (algunas “democráticas”) eran las monarquías europeas disfrazadas y en las primeras décadas de ese siglo ilustran las formas de lucha por ampliar estos regímenes que si bien mantenían una formalidad electoral y división de poderes, carecían de un ejercicio abiertamente democrático en la medida que excluían a la mayoría de la población de la participación política, en vista de ello, germinan las experiencias insurreccionales, como producto del panorama sociopolítico en Latinoamérica, que reflejaba un orden social injusto que complementaba el uso de la fuerza como un mecanismo de resistencia democrática (Lizcano Fernández,

Ripa Alsina, & Salum Alvarado, 2009), y dicha violencia, la cual se utilizaba como medio político entre quienes ostentaban el poder y quienes pretendían alcanzarlo. Estas luchas insurgentes, fueron defendidas por sus integrantes como resistencia al poder, y dieron el inicio a los grandes movimientos guerrilleros en algunos países de habla hispana, donde sus slogans de batalla armada defendía la tesis si un gobierno ha perdido sus atributos democráticos, entonces se ha convertido en un poder opresor, y es así como la lucha insurrecta es utilizada como medio para instaurar la participación popular en los procesos sociales de los Estados. En este contexto cabe destacar la experiencia de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, la primera como insurrección exitosa que alcanzó el poder al finalizar los setenta y las otras con movimientos políticos tan fuertes que obligaron a pactar una transición hacia la democracia (Lizcano Fernández, Ripa Alsina, & Salum Alvarado, 2009), como ocurrió en Colombia con el florecimiento del nuevo pacto social plasmado en la Carta de 1991, en donde el grupo guerrillero M-19 tuvo impactante influencia (así no exista memoria jurisprudencial de ello).

### **2.3.1 ¿Qué ocurre cuando existe controversia entre la legalidad y la legitimidad?**

Con los mecanismos constitucionales de participación creados a partir de 1991, los cuales son la evolución democrática y positiva del derecho de resistencia, no tiene por qué implicar la imposibilidad de justificar o legitimar constitucionalmente una resistencia. Lo que sí implica es la imposibilidad de hacerlo al margen del ordenamiento jurídico-constitucional (Ugarte mendia Eceizabarrena, 1999). Entonces, el dilema actual es encontrar los *medios procesales y en las formas procesales del derecho*, como problema de justificación, sobre la base de los derechos fundamentales, de la desobediencia en el conflicto jurídico judicial (Ugarte mendia Eceizabarrena, 1999), pues podemos encontrar actuaciones estatales legales, pero que se desprenden del concepto de legalidad social, v/g. el empoderamiento de Hitler en el poder, evento donde el dictador es elegido popular y democráticamente (legal) y constituye un estructura normativa igualmente legal, pero la legitimidad de sus acciones se encuentra ausente.

Sin traspasar fronteras físicas y jurídicas, como tampoco extender ejemplos en eventos pretéritos como los supraindicados, tomaré un patrón ocurrido contemporáneamente en

nuestro territorio. En el RCIP denominado comúnmente “Referendo por el agua”, después de un desgastante y oneroso periodo de recolección de apoyos, el constituyente primario, el soberano del Estado remitió al Congreso de la Republica - ente democrático delegado - , el proyecto participativo para que este lo aprobara y lo remitiera como acto legislativo popular al máximo Tribunal Constitucional para su revisión de constitucionalidad. El Congreso, amparado en el artículo 378 de la CP, y el considerar que el término “**podrá**” [someter a referendo un proyecto de reforma constitucional], es facultativo, y en su zona facultativa, simplemente decido NO aprobarlo, las razones que motiven su negativa realmente no serían significantes para el caso en comento, el eje de controversia versa en porque una entidad que se encuentra delegada a una función, actúa con mayor poder que quien le delegó el poder, cuando este delegatario pretende actuar directamente. La decisión del Legislativo se encuentra amparada en la constitución y la Ley, es decir, un evento estatal legal, pero el mismo se encuentra ausente de legitimidad por parte de la ciudadanía, pues el Congreso actúa con un poder inmaculado sobre las decisiones participativas del soberano, excluyéndolo de la facultad deliberativa a la cual tiene derecho. Como señaló Ingrid Bolívar, Por esta vía se constata hasta qué punto aquello que se concibe como público o político forma parte de la lucha política misma (Bolívar, 2002), y detentar los mecanismos procedimentales idóneos de defensa legal (resistencia) contra los actos legales, pero ausentes de legitimidad popular, como el ejemplo citado, es una tarea ajustada a las necesidades democráticas actuales.

#### **2.4. TRÁMITE PROCESAL DEL REFERENDO CONSTITUCIONAL DE INICIATIVA POPULAR.**

Es apenas natural que los trámites logísticos y más aún legales para modificar la constitución por medio del RCIP deban encontrarse delineados con absoluto recelo, pues no se trata de un trámite cualquiera, es cambiar en algún segmento el pacto social plasmado en la carta constitucional, ese criterio debe permanecer sólidamente definido.

En dirección exclusiva al RCIP y su eventual aprobación, el trámite requiere inicialmente la aprobación de una Ley de Convocatoria, la cual es revisada por la Corte Constitucional. Si la Corte Constitucional declara exequible la Ley de convocatoria, se lleva a cabo el

evento electoral respectivo, teniendo en cuenta que la aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere la aceptación de más de la mitad de los votantes y que el número de sufragantes (umbral) exceda la cuarta parte del total del ciudadanos que integran el censo electoral. (Jimenez, 2010)

A continuación explicare el paso a paso el trámite que debe seguirse para poder modificar la Constitución Nacional a través de referendo.

Una vez estructurada redacción del texto que procurará modificar la Carta Magna y que buscará su aprobación mediante votación por Referendo, y constituido el comité promotor, se requiere solicitar a la Registraduría un formulario para la recolección de apoyos para la INSCRIPCIÓN de iniciativa de referendo constitucional.

La Registraduría concede el precitado formulario al vocero del comité promotor, y este formulario, el cual tendrá las firmas de los ciudadanos que apoyan la inscripción de tal mecanismo de participación, deberá contener: nombre e identificación del comité promotor y vocero, el texto puesto en consideración a referendo.

En este formulario de inscripción se debe dejar plasmada la firma de apoyo a la iniciativa ciudadana de referendo y el cual debe ser respaldada por el cinco (05) por mil (1.000) de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral (esta información la suministra la Registraduría). V/G: al 15 de abril de 2014 el censo electoral era de 32.975.158, lo que implica que el 5 x 1.000 de esa cifra a esa fecha, era 164.876 firmas para poder INSCRIBIR la solicitud de referendo.

Para agotar esta etapa NO existe un límite de tiempo para la recolección de firmas, PERO es importante adelantarme al indicar que las firmas recolectadas NO son tenidas en cuenta para el conteo final de firmas exigidas para el apoyo al referendo. Es decir, hay dos pasos de recolección de firmas, el que se acaba de explicar (con el apoyo del cinco por mil de los ciudadanos) es simplemente INSCRIBIR la solicitud de referendo constitucional para que la Registraduría pueda CONVOCAR a referendo, que es el siguiente paso en la recolección de firmas.

Una vez recolectadas las firmas de apoyo a la inscripción de la iniciativa, se entregan los formularios diligenciados y firmados a la Registraduría, quienes verifica el cumplimiento del número mínimo de respaldo ciudadano y asigna un número de identificación a la solicitud de referendo.

El paso a seguir es buscar el respaldo de la solicitud de referendo, el cual igualmente debe estampar la firma de los ciudadanos que lo respaldan en un NUEVO formulario (el cual también entrega la Registraduría) y el cual llevará, además de los datos del formulario de inscripción, el número de identificación otorgado por la Registraduría a la solicitud.

**Plazo para la recolección de apoyos:** Una vez quede plena y formalmente inscrita la propuesta de referendo, el comité cuenta con SEIS (06) meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan este proceso de participación, el número de firmas requeridas para el apoyo del RCIP es del 5% del censo electoral.

Tomando nuevamente los datos de censo electoral al 15 de abril de 2014 que era de 32.975.158, lo que implica que el 5% de esa cifra a esa fecha, era **1.648.758** firmas para poder solicitar la aprobación de la solicitud de referendo.

El ciudadano que apoya la solicitud de referendo deberá escribir en el formulario, de su puño y letra y de manera legible: la fecha en que firma, su nombre, identificación, residencia, y su firma. En caso de que el ciudadano no supiere firmar podrá imprimir su huella digital continuación del que firme a su ruego.

**Entrega de los formularios a la Registraduría:** Antes de vencerse el plazo de seis meses, los promotores presentarán los formularios a la Registraduría quienes verifican la autenticidad de los respaldos. En el término de un mes, contando a partir de la fecha de la entrega de los formularios por los promotores y hechas las verificaciones de ley, el Registrador del Estado Civil certificará si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la solicitud del referendo. Al

aprobarse el conteo de recolección de firmas, se traslada la solicitud de referendo constitucional al Congreso de la República.

**Control legal por parte del Congreso de la Republica.** Mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras **podrá** someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley.

Este es, desde mi punto de vista, el limitante MÁS grande que existe en los criterios legales para que la efectividad del RCIP sea NULA, pues después de desarrollar un ejercicio participativo desgastante y SIN apoyo presupuestal ni logístico por parte del Estado, en donde se requiere recolectar – en un criterio numérico aproximado – cerca de dos (02) millones de firmas (toda vez que las firmas nulas, repetidas, no aprobadas... etc., evidentemente NO se tienen en cuenta), una cantidad INFALIBLEMENTE mayor a la que cualquier aspirante a un cargo de elección popular en la Rama Legislativa requiere para ser electo (El senador del Polo Democrático, Jorge Enrique Robledo, fue el candidato con el mayor número de votos, en las recientes votaciones, llegó a 192 mil sufragios), y después de superar estos obstáculos legales y logísticos, llega al Congreso la propuesta y los Congresistas tienen **la facultad** de someter o NO el proyecto de reforma constitucional por medio de referendo de iniciativa popular. Es decir, después de ese desgaste administrativo puntualizado, el Legislativo simplemente puede NO someterlo (como ocurrió con el “Referendo por el agua” el cual cumplió con las firmas requeridas pero no obtuvo la aprobación en el Congreso de la República).

Frente a la indiscutible victoria de la democracia representativa sobre la participativa, de la Soberanía de Nación, sobre la soberanía popular profundizare con mayor ahínco en páginas posteriores.

**Control previo de constitucionalidad:** En caso que logre darse una eventual aprobación por parte del supremo órgano legislativo al proyecto de referendo constitucional, este debe plasmarse en un proyecto de acto legislativo que tendrá un control previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, entidad que, valga la tautología,

revisara que el nuevo texto reformativo que será puesto en votación por referendo, NO contraríe las disposiciones constitucionales vigentes, y una vez sea aprobada por esta corporación, dará el aval para que la propuesta sea llevada a las urnas.

El Registrador del Estado Civil correspondiente diseñará la tarjeta electoral que será usada en la votación de los referendos, la cual deberá, por lo menos, contener:

1. La pregunta sobre si el ciudadano ratifica o deroga íntegramente la norma que se somete a referendo 2. Casillas para el sí, para el no y para el voto en blanco 3. El articulado sometido a referendo

La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere 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. Es decir, que tomando nuevamente los datos de censo electoral al 15 de abril de 2014 que era de 32.975.158, encontramos que para poder ser aprobado el referendo, debe tener por lo menos los siguientes votos:

$$32.975.158 / 4 = 8.243.790$$

$$8.243.790 / 2 = 4.121.895 + 1 = 4.121.896$$

Lo que implica, que debe ser aprobado por lo menos por 4.121.896 para será probado.

El texto aprobado. El acto legislativo aprobado mediante referendo, tendrá encabezado: “El pueblo de Colombia decreta”

Si efectuamos un superfluo criterio comparativo con los requisitos para adelantar un referendo Nacional de iniciativa popular en uno de los países hermanos, como lo es la república de Bolivia, encontramos que el grupo de ciudadanos solicitantes cumplirá como único requerimiento el estar inscritos en el padrón electoral, situación que será verificada por la Corte Nacional Electoral, la que solicitará al Congreso Nacional la convocatoria

respectiva. Nótese como esta iniciativa de referendo tiene un paso en el Congreso, PERO solamente para que adelante la convocatoria, NO para que se encuentre facultado sobre la aprobación o no de la propuesta, situación que difiere radicalmente de lo estructurado en nuestro Estado, es decir, en dicho mecanismo, la soberanía popular y la democracia representativa supera la democracia representativa.

Igualmente existe un control de constitucionalidad previo, el homogéneo de la Corte Constitucional Colombiano en Bolivia es el Tribunal Constitucional, corporación que tiene el mandato de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las preguntas incluidas en el referéndum dentro de los 8 días siguientes a la convocatoria. En caso de no pronunciarse en ese lapso, se entiende que avala la constitucionalidad de la pregunta.(Salazar Elena, 2008), en nuestra República, NO existe esa figura, - que yo denominaría “silencio positivo constitucional” -, por lo que, como se manifestó con anterioridad, en Colombia se requiere el pronunciamiento de la Corte para poder avanzar en el proceso democrático participativo.

Finalmente, en Bolivia para ser válida la resolución de un referéndum, se requiere la aprobación por mayoría simple de los votos y una participación de por lo menos el 50 por ciento del electorado(Salazar Elena, 2008), en Colombia este requisito es inconcusamente menor, pues solo se requiere una participación MINIMA que exeda una cuarta parte del censo electoral.

## **2.5. LOS LÍMITES NORMATIVOS AL REFERENDO CONSTITUCIONAL.**

*Nada hay más peligroso para la democracia que el  
exceso de democracia. (Norberto Bobbio)*

Más allá del complejo sendero normativo y procedimental que ha de seguirse para lograr llevar a buen término democrático el RCIP en Colombia, nos detendremos a analizar

cuáles son los tópicos que no son susceptibles de ser modificados por medio de la figura constitucional de participación ciudadana denominado RCIP.

Las temáticas susceptibles de ser reguladas a partir de este mecanismo se encuentran limitadas por la Constitución y la Ley. No se puede presentar en temas como: planes de desarrollo; relaciones internacionales; cuestiones fiscales y tributarias; concesión de amnistías o indultos; preservación y restablecimiento del orden público; régimen salarial y prestacional de los empleados públicos; etc., limitaciones temáticas que se encuentran expresamente señaladas en los artículos 154 Constitucional y 29 de la Ley 134 de 1994. (Jimenez, 2010)

¿Estaremos pues ante una prohibición infundada o si por el contrario nos encontramos ante unos temas de gran importancia, repercusión o tecnicismo, que se requiere de expertos y/o representantes del pueblo (Congreso de la República y/o Gobierno) con conocimiento a fondo sobre algún tema en particular?

Realmente ese interrogante no sería objeto de la presente investigación, PERO vale la pena tenerlo presente para sembrar la incertidumbre sobre tal incógnita y eventualmente generar la motivación para desarrollar una futura investigación, la cual, considero estaría cimentada principalmente, en la teoría del riesgo de las mayorías y la tecnocracia; por ahora, y continuando en el sendero de la actual temática, estableceré los pilares fundamentales de dichas prohibiciones.

### **2.5.1. Erario, tributos y manejo laboral**

Lo primero que hay que especificar es que el Gobierno a permeabilizado absolutamente de toda intervención y/o manipulación de participación popular un tópico específico: LAS FINANZAS; no importa la denominación que se brinde (impuesto, erario, tributo, fisco, hacienda), existe un cerco legal que impide que el pueblo pueda llegar a tener poder de decisión (dirección que tendía), manejo (administración del mismo), creación y/o supresión (para el caso de su recolección – tributos), por intermedio de los MPC.

Dentro de este grupo restrictivo, encontramos el Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión. Dicho instrumento se encuentra reglado en la Carta Política de 1991 Título XII: "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", en su artículo 339, el PND se compone por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Como el PND en síntesis delinea las políticas públicas a seguir por el Gobierno de turno, entre las cuales están las INVERSIONES y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución y, sus fuentes de financiación, es absolutamente autónomo el Ejecutivo del dominio de esta herramienta, por lo cual el pueblo se encuentra impedido por medio de referendo a efectuar modificaciones o similares sobre normatividad relacionada con este tema.

Frente a aquellos manejos fiscales y tributarios, solamente se encuentran autorizados a imponer contribuciones fiscales los Representantes del Pueblo (Rama Legislativa) en tiempo de paz y casos de excepción (cuando sobrevengan estados que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública), el Presidente con la firma de todos los ministros, aunque es importante señalar que la iniciativa para la expedición de normas en materia fiscal no es absoluta e ilimitada a favor del Congreso de la república, porque las leyes referidas a exenciones de impuestos, contribuciones y tasas nacionales sólo se pueden decretar por iniciativa del ejecutivo. Es decir, para la creación de impuestos tasas y contribuciones, la iniciativa puede provenir del Congreso o del Gobierno, pero para decretar exenciones sobre las mismas, la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno. (Cantor). En este asunto el celo administrativo es absolutamente certero frente a la prohibición de intervención del pueblo, (y desde mi punto de vista lógico) pues teniendo presente que los impuestos tienen su origen en el precepto Constitucional según el cual todos los nacionales están en el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado (Cantor), con el latente rechazo al manejo financiero del Estado (por los continuos escándalos de corrupción y "mermelada política") por parte de la ciudadanía, descontento que ha sido habitual en la historia de Colombia, al tener el pueblo la facultad para modificar, crear o eliminar tributos (esta última sería la opción más

deseada por muchos), por medio de referendos, el poder desbordado de la democracia afectaría la estabilidad y sostenimiento del Estado, de allí porque mi afirmación que considero lógica tal restricción.

Otro tema que genera enorme polémica es el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. Uno de los temas que genera más llaga social es los elevados salarios de algunos empleados del Estado que NO cumplen las expectativas que la ciudadanía espera de sus funciones, v/g los congresistas de la República; si algo caracteriza a la democracia contemporánea es la llamada “crisis de representación política”. Ni los partidos políticos ni instituciones medulares como el Congreso, gozan de confianza por parte de la ciudadanía. (Merchán, 2003). Además de tener un régimen salarial, prestacional y pensional diferente (con mayores beneficios) y evidentemente más elevado que la de un ciudadano del común, los dineros con los que se cancelan dichos patrocinos salariales son producto, en esencia, de los tributos que el pueblo paga al Estado. Lo complejo del asunto es que el Congreso legisla para sí mismo y para las otras ramas de poder, (un ejemplo de ello son los regímenes especiales para pensión, donde cada fuerza política y administrativa del estado tiene un beneficio, ej. Régimen Pensional para Congresistas, Magistrados, Procuraduría, Rama Judicial; Contraloría, Fuerzas Militares...etc) volviéndose un círculo vicioso de favores, compromisos y tráficos de influencias, absolutamente sólido y hermético, el sistema de los políticos, para los políticos y por los políticos (Merchán, 2003) tan impenetrable que ni siquiera el constituyente primario puede entrar a decidir sobre tal aspecto por medio de referendo constitucional, lo que implica pensar que la administración, en todo el contexto estatal, ha hecho por medio de las leyes y la misma constitución un fortín que proteja sus ingresos y beneficios laborales y prestacionales (primas extralegales, sobresueldos, regímenes especiales de pensión...etc.), y esa protección empieza con el cerco impuesto a los manejos de impuestos, para desembocar en criterios manejo salarial especial de los funcionarios del Estado. Justo o no, frente a la forma y capacidad de remuneración de los empleados públicos y oficiales, realmente NO somos soberanos, así el statu quo resulta inmodificable.

### **2.5.2. Relaciones Internacionales, concesión de amnistías o indultos; preservación y restablecimiento del orden público**

A partir del génesis de la relación entre estados, la diplomacia siempre se ha mantenido en la cúspide de la pirámide social, desde el otero de la jerarquía se han manejado las relaciones internacionales, ello en virtud que estos trámites se tratan entre jefes de Estado o sus delegados, en virtud a una lógica concreta, ellos representan el Estado y sus decisiones afectan a todos, por ende, un criterio elitista, pero necesario, surge a flote y es que dada la importancia que generan este tipo de actuaciones (unas relaciones erradamente manejadas podrían desembocar en guerra), se requiere que estas se personalicen en alguien idóneo para tal fin y desde mi perspectiva, es entendible que en estos casos sea un delegado del Gobierno quien decida y no un conglomerado social que pueda desconocer los asuntos a tratar y las consecuencias de ello (que muchas veces se maneja bajo la influencia de las pasiones, ej. Crisis con Venezuela Gobierno de Uribe), por lo tanto considero que este límite establecido para que el pueblo no tenga injerencia en las relaciones internacionales por medio de referendo, está estructurado correctamente.

Por otra parte, al encontrarnos con los conceptos de amnistías e indultos, un asunto de directamente relacionado con el derecho penal, es claro que el constituyente primario esta relegado en esta cuestión, NO en la modificación de la estructura penal o incrementos de las penas, contrario sensu en la potestad de utilizar la democracia participativa – Referendo, para descriminalizar, olvidar o anular el delito y la pena, en estos caso de delitos políticos o conexos con los políticos o subsumibles.

Tal afirmación fue confirmada por la Corte Constitucional en Sentencia C-695 de 2002, Magistrado Ponente Eduardo Montealegre Lynett, así:

*(...) La facultad para la concesión de amnistías reposa en el Congreso de la República pues se trata de una decisión que involucra una limitación a la aplicación de la ley penal y por ello ninguna otra rama del poder público se halla habilitada para tomarla*

*(...) La facultad para la concesión de indultos radica en el gobierno nacional pero debe ejercerse “con arreglo a la ley”. En estricto sentido es una institución de carácter particular que cobija a las personas que han sido condenadas por delitos políticos y no por delitos comunes*

Por último, en cuanto a la “*preservación y restablecimiento del orden público*”, es claro que esta potestad se encuentra en cabeza del ejecutivo, pues al ser el Comandante en Jefe de las Fuerzas Militares y de Policía, es quien orienta las instrucciones a seguir para los eventos de alteración al orden público, y teniendo en cuenta la FUERZA que recae en las instituciones militares, delegar esta función en el pueblo por medio de referendo es riesgoso, recordando las teorías del Estado, en donde se estructura que la potestad de aplicar fuerza “legal” como ultima ratio reposa únicamente en el Estado, por lo cual sería relevante estimar la premisa que afirma que la democracia participativa incontrolada y desbordada, se constituye en un límite y en un peligro. (Merchán, 2003)

Por lo tanto, de lo anterior podemos determinar qué se encuentra ajustada a una estructura semántica apropiada indicar que el creer que la comunidad tenga la potestad para decidir sobre todo, o se encuentre limitada y no pueda hacerlo sobre nada, es una inferencia solidificada en una hipótesis simplista, al igual que riesgosa.

### **Capítulo 3. LA EFICACIA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

#### **3.1. LA CRISIS DE FINANCIACIÓN Y LA APATÍA LOGÍSTICA ESTATAL AL RCIP**

Cómo puede ejercer soberanía el pueblo si no lo hemos preparado. Este soberano ni aprendió a mandar, ni manda y el que manda a su nombre lo gobernará, lo dominará y lo esclavizará. Qué soberanía puede ejercer un pueblo ignorante y pobre. No hay que esperar de los colegios actuales lo que no pueden dar, están haciendo Letrados, no esperen ciudadanos. (Arturo uslar Pietri)

Que otro papel podría tener la Administración en respuesta a la inminente exigencia social de incorporación de la Democracia Participativa en el panorama socio político del Estado, en el sendero de la nueva constituyente, que incorporar a la Carta Política los MPC y regular su estructura por medio de la Ley.

Es así como el artículo 152-d. Constitucional corrobora lo anterior y exige que dicho tema sea asumido por el Congreso de la República a través de Ley Estatutaria, tipología normativa que el constituyente reservó para aquellas materias que consideró claves para el Estado y la sociedad; lo cual constituye un serio indicio de la importancia que el constituyente le atribuyó a los MPC. (Echeverri Jiménez, 2007)

Como se ha enunciado con antelación, en el artículo 103 de la Constitución Política se señalan los mecanismos de participación del pueblo y la Ley 134 de 1994 los desarrolló, ellos son: el voto, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto

Ya regulada la estructura de los MPC, con la expedición de la Ley 134 de 1994 y los Decretos afines se procuró (considero fue mas un intento fallido que una respuesta pragmática) motivar, apoyar y facilitar la participación ciudadana, principio democrático defendido por la Constitución Colombiana, uno de tales mecanismos fue el denominado "FONDO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA", hoy llamado "FONDO PARA LA PARTICIPACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA" - FPF - , por medio del cual, en el papel normativo, el Estado destina un porcentaje del presupuesto nacional con el objeto de financiar programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos reconocidos en la ley, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.

Se hace imposible ignorar en el desarrollo de cualquier proyecto socio – político la forma de financiamiento del mismo, en el ejercicio de la soberanía popular y en la materialización de alguno de los mecanismos de participación, el sostenimiento monetario el pilar para su éxito, lo que implica, sin recursos no hay participación.

La regulación del RCIP y sus limitantes para el efectivo desarrollo del mismo, serán tratadas más adelante, ahora me enfocare en determinar cuál es el papel de la Administración en el desarrollo logístico de dicho mecanismo de democracia participativa.

Como se indicó previamente, la parte económica es clave para un ejercicio pleno de la democracia, es una exigencia y requerimiento la democratización de la riqueza social, debe fraguarse una política social con objetivos claros donde las acciones que se emprendan favorezcan a los trabajadores, los microempresarios y al sector solidario de la economía. Las reformas agrarias y urbanas deberán contar con mecanismos efectivos y recursos financieros suficientes para romper con las dificultades estructurales que entorpecen la concretización de estas reformas.(Parada Silva, 2010)

Que los criterios normativos relacionados con el apoyo logístico los encontramos en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Nacional, el artículo 104 de la Ley 134 de 1994 y el Decreto 695 de 2003, que regula todo lo relacionado con el FPF.

Por ser absolutamente necesarios para la comprensión del tema a tratar, transcribiré los artículos de relevancia así:

El artículo 104 de la Ley 134 de 1994 que manifiesta:

*Artículo 104º.- Facultades extraordinarias. Revístese de facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis meses de acuerdo con lo establecido en el numeral 10 del Artículo 150 de la Constitución Política, para crear el "FONDO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA", con personería jurídica, patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Gobierno; el cual tendrá por objeto financiar programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos reconocidos en esta ley, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.*

*Parágrafo. El Gobierno realizará las operaciones presupuestales para este efecto.  
(negrillas y subrayados ausentes del texto original)*

El Decreto 695 de 2003, artículo 2, parágrafo primero, que señala

*Artículo 2°. Funciones del Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia. Son funciones del Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia:*

*1. Impulsar y financiar la elaboración y ejecución de programas y campañas que divulguen los mecanismos o hagan efectiva la participación ciudadana en todos sus ámbitos. (negrillas y subrayados ausentes del texto original)*

Y la Sentencia No. C-180/94, REF.: Expediente No. P.E. – 005, Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara, "por la cual se dictan normas sobre MPC, Magistrado Ponente - Hernando Herrera Vergara, que dice lo siguiente:

*(...) 12.1 El artículo 104 reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, para crear el Fondo para la Participación Ciudadana, cuyo objeto será la **financiación** de programas que hagan efectiva la participación ciudadana.*

*La creación de este Fondo, adscrito al Ministerio de Gobierno, es un instrumento adecuado e indispensable para el efectivo ejercicio de los mecanismos de participación, y se adecua a los postulados constitucionales.*

*12.2 El artículo 105 regula lo relacionado con las apropiaciones presupuestales que se deberán incluir en la ley anual de presupuesto, para efectos de garantizar los **recursos necesarios** para la realización de los procesos de participación ciudadana. Esta norma, en consonancia con lo normado en el artículo 103 del proyecto, se ajusta a la Constitución puesto que establece los mecanismos*

*apropiados para hacer efectivo el proceso de participación ciudadana. No se puede pensar en estructurar todo un estatuto de participación democrática, si no se dispone de los **recursos necesarios** para hacerlos efectivos. Por lo tanto, el hecho de incluir en la ley anual de presupuesto las apropiaciones presupuestales con tal fin, no desconoce el ordenamiento constitucional. (Negrillas y subrayados ausentes del texto original)*

Con absoluta claridad, se puede visualizar en las normas referidas previamente, que la Constitución, la Ley y la jurisprudencia, han dispuesto la creación de un FPDF, en donde la esencia de creación de dicho fondo, es generar la fortaleza financiera para desarrollar los MPC.

Que en virtud a lo anterior se consultó al Ministerio del Interior solicitando es síntesis cual es el verdadero apoyo financiero a la ejecución de los MPC, en particular el referendo Constitucional.

A continuación transcribiré un aparte de la respuesta de los Derechos de Petición, emitidas por el Ministerio del Interior – FPDF, en extracto fue la siguiente:

Respuesta derecho petición día 19/04/2012:

*(...) Los proyectos a financiar o cofinanciar por el FPDF deben estar enmarcados dentro de los Planes de Desarrollo Nacional, Sectorial, Departamental y Municipal y acorde con los objetivos del Plan de Inversión del Fondo, cuya población objetivo sea el ciudadano, las comunidades y los funcionarios públicos. Se pueden clasificar en proyectos:*

*Pedagógicos (...)*

*De Comunicación (...)*

*De Investigación (...)*

*Por lo tanto el Fondo, no tiene por objeto promover, impulsar, **financiar** y ejecutar convocatoria de referendo constitucional<sub>2</sub>(negrillas y subrayados ausentes del texto original)*

Respuesta derecho petición día 19/04/2012:

*De acuerdo con el Plan de Inversión del Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia vigencia 2012, aprobado por el Comité Asesor, se encuentra soportado por líneas de acción que determinan la orientación de los recursos, con énfasis en atender la oferta institucional del Ministerio, situación que limita la posibilidad de financiar iniciativas externas dada la poca capacidad de respuesta de financiación del fondo, en razón a la reducida apropiación asignada en la presente vigencia. (Subrayados ausentes del texto original)*

Ahora bien, se puede evidenciar que en Colombia, a pesar de existir una disposición Jurisprudencial que señala en síntesis que se hace necesario “*incluir en la ley anual de presupuesto, para efectos de garantizar los recursos necesarios para la realización de los procesos de participación ciudadana la financiación de programas que hagan efectiva la misma*” y textualmente que: “*No se puede pensar en estructurar todo un estatuto de participación democrática, si no se dispone de los recursos necesarios para hacerlos efectivos*”; por lo señalado con anterioridad, existe un Fondo destinado a tal fin, pero el mismo NO tiene por objeto promover, impulsar, financiar y ejecutar convocatoria de referendo constitucional (uno de los MPC), lo que implica en conclusión que NO existe una figura económica real que ayude a financiar la participación ciudadana.

La Ley 1475 del 14 de Julio del 2011, por el cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones, señala algunas de las disposiciones sobre la financiación de CAMPAÑAS ELECTORALES, (tema directamente relacionado con la Democracia Representativa), norma que indica con claridad que el Estado colombiano SI financia los partidos políticos, sus campañas e inclusive les reconoce una remuneración por los votos obtenidos.

*ARTÍCULO 21. DE LA FINANCIACIÓN ESTATAL PARA LAS CAMPAÑAS ELECTORALES. Los partidos y movimientos políticos y grupos de ciudadanos que inscriban candidatos, tendrán derecho a financiación estatal de las correspondientes campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, siempre que obtengan el siguiente porcentaje de votación:*

*En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación.*

*En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.*

*La financiación estatal de las campañas electorales incluirá los gastos realizados por los partidos y movimientos políticos y/o los candidatos.*

*PARÁGRAFO. El valor de reposición por voto válido obtenido por cada candidato o lista será incrementado anualmente por el Consejo Nacional Electoral teniendo en cuenta los costos reales de las campañas en cada circunscripción. Para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar periódicamente los estudios que correspondan.*

En ese orden de ideas existe una latente diferenciación en cuanto a la financiación de la democracia representativa y la democracia participativa, en donde la figura democrática más significativa para llevar a un contexto fidedigno de soberanía popular, que es la democracia participativa, se encuentra relegada y en latente desventaja en comparación con la democracia representativa, pues NO existen mecanismos idóneos, significativos y reales de financiación.

Dentro de la definición de la figura democrática de participación ciudadana, se puede indicar como la democracia directa es el: derecho de los ciudadanos a someter a referéndum, plebiscito, iniciativa legislativa u otros mecanismos de democracia directa cualquier asunto de interés colectivo, como también poder vetar o aprobar la legislación vigente. (Thomas Acuña, Entre la crisis de la representatividad y la democracia directa, 2008)

Lo anterior representa una importancia social en el concepto de participación democrática del modo que lo hacía Estanislao Zuleta cuando planteaba: "Que la gente pueda opinar no es suficiente, que pueda actuar es necesario, y que pueda actuar en aquello que le interesa, en su comunidad, en su barrio, en su municipio. (Zuleta, La participación democrática en Colombia, 1988), pero para que esa opinión se encarne en actuación, deberá existir la vía normativa y financiera asequible.

Previo al análisis final y comparativo precitado, se puede afirmar que la democracia participativa es el resultado de la lucha por la instauración del concepto de soberanía popular en Colombia, resultado plasmado literalmente, como bien se conoce, en la Constitución Política de 1991, donde se forjó el compromiso político basado en la coyuntura entre la política social y la ciudadanía soberana.

Pero a pesar del enorme y excelso fin de encausar un sendero socio político donde la ciudadanía tuviera más participación en las decisiones relevantes de la política nacional, y el pueblo pueda tener el ejercicio de la soberanía en sus manos, el objetivo constitucional no se ha cumplido con la hegemonía que se instauró en la Carta Magna.

La asignación presupuestal y logística de la democracia participativa tiene un profundo contenido político porque al profundizar la democracia, se involucra a más personas en la participación y se disminuyen las desigualdades sociales dada la redistribución de la asignación de los fondos. Todo esto se logra gracias a un compromiso pragmático, que es el de gobernar con la base de una participación popular (Romero, Democracia Participativa, una utopía en marcha, 2004)

La ausencia de una entidad(es) o programa(s) que vincule(n) las diferentes autoridades públicas en el desarrollo de las políticas participativas en Colombia, desde su formación intelectual, hasta su apoyo logístico y financiero, hacen que la quimera de la soberanía popular y la interacción Estado-ciudadanía se encuentre lejos de alcanzar una realidad palpable; de allí la premisa que el trabajo democrático en Colombia y la verdadera inclusión de los ciudadanos en la participación democrática, está por adelantarse plenamente.

### **3.2. EL ECLIPSADO HORIZONTE DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Se ha dicho, y con razón, que la democracia participativa es el resultado inconsecuente y procaz de dos grandes frustraciones históricas: por un lado, la pérdida de legitimidad de la democracia representativa, y, por otra parte, la incapacidad del mercado para crear por sí solo unos niveles mínimos de integración social (De La Vega Garcia, 1998), no podría dar inicio de una manera más certera a esta temática, que transcribiendo la acertada afirmación efectuada por el profesor García, que brinda coherencia a la realidad social y al título del presente.

Se podría afirmar que en la figura de democracia participativa los ciudadanos optan por organizarse para ejercer directamente sus derechos políticos en los diferentes escenarios través de los diferentes mecanismos que para tal fin se han establecido (Avella Peña, 2011) dentro de los cuales se encuentran el referéndum, plebiscito, iniciativa legislativa u otros mecanismos de democracia directa cualquier asunto de interés colectivo, como también poder vetar o aprobar le legislación vigente. (Thomas Acuña, 2008)

La democracia participativa es el resultado de la lucha por la instauración del concepto de soberanía popular en Colombia, resultado plasmado, como bien se conoce, en la Constitución Política de 1991, donde se forjó el compromiso político basado en la coyuntura entre la política social y la ciudadanía soberana. Indica la Sentencia C – 089 A de 1994 *“La Constitución Política de 1991 presenta, como una de sus principales características, la de garantizar la denominada democracia participativa, esto es, la ampliación de los espacios democráticos para darle a los asociados la oportunidad no solo de elegir a sus mandatarios, sino también la de participar más directa y frecuentemente en las actividades políticas y en la toma de decisiones que afecten a la comunidad.*

Pero a pesar del enorme y excelso fin de encausar un sendero socio político donde la ciudadanía tuviera más participación en las decisiones relevantes de la política nacional, y el pueblo pueda tener el ejercicio de la soberanía en sus manos, el objetivo constitucional no se ha cumplido con la hegemonía que se instauró en la Carta Magna.

La participación democrática ha de tener dos focos de atención, del derecho y el deber. Señala la Sentencia C – 537 de 1993 que: (. . .) *el reconocimiento a todo ciudadano del poder-derecho de participar en la gestión y ejercicio del poder político que conduce a la ideación de otros canales y mecanismos de participación-gestión para que la praxis sea verdaderamente democrática en todos los ámbitos y planos del acontecer social y político.*

Considero que existen lamentables falencias en los dos componentes previamente descritos, pues a pesar de existir un “derecho” constitucional, como lo describe la Sentencia C – 089 A de 1994: (...) *El derecho a la participación, ha sido reconocido por la Carta Política como un derecho fundamental. Lo anterior significa que toda persona, particularmente todo ciudadano, tiene la facultad constitucional de intervenir en la actividad pública,(...), y en varios asuntos de su propia vida o de lo colectivo mediante fórmulas de colaboración y control, en muchos campos de la vida civil, laboral, familiar, financiero, mercantil, administrativo y político, en la administración pública, etc. (Avella Peña, 2011), existe una imposibilidad fáctica de materializar ese “derecho” en el RCIP,*

por los obstáculos legales y los impedimentos logísticos, algunos ya enunciados y otros que se profundizaran más adelante.

Frente al deber, la percepción del “deber”, considero que las fallas son mayores y de eventuales soluciones más complejas; entre el contexto de deber, existe un deber político - que se materializa en los MPC - y un deber social - participar en la creación y mantenimiento de espacios de veeduría u observación desde lo social o las juntas o agrupaciones sociales o comunales a través de los cuales participa e incide directamente en la toma de decisiones de cara a los intereses de la propia comunidad que integran - (Avella Peña, 2011); afirmación esta que se puede constatar en lo elaborado por la Corte en Sentencia Sentencia C – 180 de 1994 donde señalan: (...) *De ahí que su dimensión dominante no se contraiga ni siquiera de manera prevalente al campo de la participación política, pues se concibe y vivencia como un principio de organización y de injerencia activa de los individuos, que irradia todos los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en los distintos campos y esferas de la vida social (...);* pero tanto en el juicio político como social, existe una evidente apatía ciudadana a la participación, apatía alimentada por diversos factores, entre los cuales podría indicar el desconocimiento de los mecanismos y procedimientos (falta de educación democrática), la ausencia de apoyo (logístico y financiero), la falta de motivación (no existen estimulaciones de ninguna índole para liderar los ejercicios de la participación ciudadana), los complejos trámites para materializar la participación y la amilana esperanza de ver los contundentes fracasos de los MPC en Colombia.

Entonces, del deber ser de la Democracia Participativa es crear escenarios más incluyentes que permitan la legitimación de las actuaciones en lo público y la expresión de los ciudadanos para la exposición de sus necesidades, concertar las acciones a seguir en algunos frentes y llevar a cabo un “control” para lograr la efectividad y responsabilidad del actuar de las autoridades del poder público, (Avella Peña, 2011), pero ese objetivo pareciera alejarse abruptamente, sin tener un anclaje jurídico, logístico y financiero que permita cristalizar ese sueño democrático por el que luchó el constituyente del 91.

El éxito de la participación democrática presupone la existencia de ciudadanos virtuosos o activos e interesados por los asuntos públicos. Apoyan más el autogobierno ciudadano que el gobierno representativo en nombre de los ciudadanos (Hernandez, 2008), pero, reitero, en Colombia el gobierno representativo se encuentra incrustado en el poder autónomo y parece no estar interesado en abandonar ese trono.

El éxito de la democracia participativa, en particular el RCIP, en el ámbito legal y funcional, se encuentra eclipsado principalmente por la injerencia de la ya descrita democracia representativa, en donde se vulnera lo predicado en la Sentencia C – 169 de 2001 cuando se afirma que (...), *sólo puede hablarse de una verdadera democracia, representativa y participativa, allí donde la composición formal y material del sistema guarda una correspondencia adecuada con las diversas fuerzas que conforman la sociedad, y les permite, a todas ellas, participar en la adopción de las decisiones que les conciernan(...)*, pues, como se desarrollara en el tópico denominado “*El Congreso de la república en la intervención de la soberanía popular, la victoria de la democracia representativa*”, se demostrará como el Legislativo se ha encargado de solapar la soberanía popular, con la soberanía de nación.

Señala Evaristo Thomas Acuña es su ensayo que: La mayoría de las entidades responsables de orientar las políticas públicas en materia de participación ciudadana y de hacer seguimiento y evaluación a su desarrollo, no han cumplido efectivamente con esta función o lo han hecho de manera parcial, se puede afirmar que hace falta crear un Sistema Nacional de Participación que coordine todas las instancias y mecanismos de participación a nivel nacional, departamental y municipal. Esto aunado a que la participación a nivel local y departamental se encuentra todavía marcada por el clientelismo político y por valores antidemocráticos (autoritarismo, caudillismo, corrupción) (Thomas Acuña, 2008), de allí la premisa que el trabajo democrático en Colombia y la verdadera inclusión de los ciudadanos en la participación democrática, está por adelantarse plenamente.

Lo que se observa en el escenario colombiano es que la democracia participativa no ha podido disminuir los niveles de exclusión política, económica y social, y que la

estructuración del Estado y de la misma sociedad, no permiten la integración igualitaria de los actores públicos, elemento primordial en el juego participativo (Guevara Salamanca , 2009), la democracia participativa, como se ha señalado con antelación, ha sido utilizada como un juego político de aquellos sagaces líderes políticos que han visto en ella, la forma de incrementar su poder electoral.

### **3.3. EL EMPODERAMIENTO DEL PODER DELEGADO**

*“la relación política no pasa de ser una relación de fascinación y manipulación, que acaba haciendo operar a la representación como un efecto placebo, en el que cuentan más las proyecciones simbólicas que las funciones políticas y legitimadoras que realmente estaba llamada a desempeñar”.*( Antonio Porras)

En los diferentes estudios socio políticos de la Democracia, se puede señalar que esta ha generado intensos y numerosos debates acerca de su naturaleza y modelo ideal, a lo largo de la historia de la humanidad, encontramos destacados autores que han dedicado sus esfuerzos a profundizar sobre la Democracia como modelo político, mostrando cómo, desde la antigüedad hasta nuestros días, la Democracia ha sufrido cambios y transformaciones tanto en su interpretación como en su ejercicio. Esta evolución ha estimulado amplias discusiones en torno al tipo de Democracia más idóneo(Puerta, 2010)

La figura parlamentaria estructurada en los países democráticos pareciera ser el reflejo de la lucha social de inclusión del pueblo en el poder público, surgido desde las fuerzas populares de Inglaterra (Cámara de los Comunes), pero vale la pena recordar que el nacimiento de tal ente es consolidado en personas absolutamente ausentes de ser consideradas del común, pues en aquella época feudal, era compuesto por señores temporales, espirituales y caballeros, que se denominaban Asambleas feudales y que estas en la práctica, operaban una representación por grupos, que ejercían como mandatarios no de la *universitas* del pueblo, sino en nombre de los intereses particulares

del estamento (Manuel Abellan, 1996), [emerge un interrogante para el caso colombiano, ¿los congresistas no actúan bajo la influencia de intereses particulares, v/g, partidos políticos? y revisando los aspectos de homologación social de entonces y ahora, ¿no existe la misma exclusión y elitismo social?], posteriormente existe una evolución del denominado mandato imperativo al representativo relacionado directamente con el concepto de soberanía nacional, en donde la Revolución Francesa realizó valiosísimos aportes pragmáticos e ideológicos, hasta culminar en la teoría contemporánea de democracia representativa y soberanía popular.

Entonces podemos indicar que la democracia representativa, de esencia liberal y burguesa, y en la cual los representantes por la elección están autorizados a transformar la voluntad popular en actos de gobierno, constituye en la hora actual el régimen político más comúnmente extendido en los países occidentales.(De Benoist, Democracia Representativa y Democracia Participativa, 2010)

Quiero resaltar que en el presente solo me referiré al ente que abanderara la rama legislativa, es decir, el Congreso de la República como máximo reflejo de la democracia representativa, en virtud a que como es claro, la investigación se encuentra cimentada en la figura participativa del RCIP que abarca la intervención de los ciudadanos de todo el territorio nacional, y por criterios de competencia territorial, el Congreso es la corporación calificada por la Constitución para conocer estos procesos democráticos en sus asambleas.

Nuestro Estado no ha sido ajeno a la tendencia democrática representativa de estirpe europeo y siguiendo el modelo de la Constitución norteamericana y la tradición de separación de poderes influenciada por las tesis de Montesquieu, sincrónico a la independencia, se creó el Parlamento Colombiano, según algunos historiadores, la a partir del 27 de noviembre de 1811, cuando se suscribe el Acta de Federación de la Provincias Unidas de la Nueva Granada, bajo un sistema bicameral y donde sus miembros se autodenominaron “Alteza Serenísima”, tal denominación mutó a “Usía “ y desde 1888 a “Honorable”.

Señaló Carlos Restrepo Piedrahita que en el primer congreso de 1823 el descontento popular con la institución era manifiesto: “Se acusaba a sus miembros de perder el tiempo en charlas, sin hacer nada constructivo, de cobrar sus propios sueldos en vez de resolver la crisis financiera y así indefinidamente. Cuando en Congreso de 1823 prolongó sus sesiones después del término legal, fue acusado de haberlo hecho con el único objeto de tener sueldos extras”(Restrepo Piedrahita, 1986)

Tal ausencia de credibilidad del pueblo al Ejecutivo, ha sido una inmutable percepción que germinó casi desde la fecha de su creación a la actualidad. Los hechos del porque este descontento han sido evidentes, basta revisar la página web: <http://www.senado.gov.co/historia> y revisar la “Historia del Congreso de la República de Colombia” relatada en dicho artículo, para observar – con algo de asombro - , como se describe con detenimiento los múltiples momentos que el Congreso ha legislado para aumentar los beneficios de sus integrantes, bien sea en su salario, inmunidad, periodos en el cargo, reelección...etc..

De tales contrariedades, surgen diversas críticas a esta institución legislativa, que van desde la ausencia de i) Legitimidad y ii) Identidad.

El padre de la democracia Rousseau señaló con increíble admiración semántica que la actuación de los representantes debe someterse a las siguientes exigencias: 1ª) En primer lugar, que los elegidos no tengan un poder propio, de suerte que sólo puedan hacer lo que expresamente el pueblo les permita (mandato imperativo). “Los diputados del pueblo – dice Rousseau - no son sus representantes; sólo son sus comisarios”. 2ª) En segundo término, que lo que los elegidos decidan, debe ser siempre ratificado por el pueblo. “Toda ley escribe en el *Contrato Social* -que no haya sido ratificada por el pueblo en persona es nula: no es una ley”. Citado por (De La Vega Garcia, 1998)

Siguiendo los lineamientos ideológicos de Rousseau, tendríamos que la soberanía del pueblo NO es transferible y cuando una Ley NO tiene la aprobación del pueblo, ésta perdería legitimidad, por lo tanto el mandato representativo pierde cualquier legitimidad

desde el momento en que sus fines y proyectos no corresponden a la voluntad general (De Benoist, Democracia Representativa y Democracia Participativa, 2010).

De tal postura, surge la crítica a la ausencia de identidad, y ¿desde qué momento podría hablarse de separación de identidad entre el ciudadano soberano elector y el ciudadano representante delegado?, considero que desde el momento en que el candidato electo toma posesión del cargo. Tal crisis la planteo desde dos perspectivas, así:

1. Congreso NO como “representación” del pueblo, pero representando la NACIÓN
2. Congresista NO como “representante” del pueblo, pero representando su PARTIDO POLÍTICO.

Frente al Congreso como representante de la nación, ante un hecho realista que inculca el impedimento factico de engranar el funcionamiento del Legislativo en donde la voluntad de absolutamente todos los ciudadanos tengan un aporte certero al momento de crear la norma (bajo el criterio de función principal del Congreso), y este representante deja de ser el candidato elegido por unos, para ser el representante de los principios defendidos por la NACIÓN, para ser el representante de la democracia, democracia sin aditamentos. Indica la Sentencia C – 179 de 2002 (...) *En la democracia representativa, los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados, por lo cual el mandato que reciben no les impone obligaciones frente a los electores. Tal mandato se denomina “representativo”.*(...)

Por lo tanto, en la práctica, ninguno de los electores que hubiese ayudado a ser electo con su voto, podrá exigirle el cumplimiento de un proyecto de ley determinado, pues el representante deja de representar al representado para transformarse en un mandatario de la verdad y la justicia. Y el Parlamento –como dijera Guizot- pasará a ser el órgano en el que a través de la discusión se llegue a ese momento supremo de la justicia y la verdad. (De La Vega Garcia, 1998), de allí la crítica al criterio de identidad, toda vez que se presumiría que el congresista electo, por criterios de ética profesional y congruencia representativa, debería gestionar los proyectos ofrecidos (para no caer en la fachosa

afirmación de “promesa”) en campaña al momento de ser electo, pues, se creería que para gestionar dichos proyectos, fue electo. Señaló la Sentencia C – 196 de 2001: (...) *Las leyes no se hacen en interés del Congreso sino obviamente en interés de los ciudadanos que éste representa(...)* Por estas razones el principio *in dubio pro democracia* no debe interpretarse como si su alcance fuera el de *in dubio pro Congreso* o *in dubio pro Presidente*, sino a partir de su sentido dentro de una *democracia participativa*, es decir, *in dubio pro ciudadanos*(...); en Colombia tal afirmación pareciera carecer de sustento factico.

Cuando se refiere al Congresista representando su PARTIDO POLÍTICO y a los ideales del mismo, en esta contexto ocurre algo homogéneo a lo expuesto previamente frente al inexcusable quebrantamiento de identidad entre representante y representado, con el agravante (desde mi perspectiva) que ya no se buscan defender los valores de justicia y verdad defendidos bajo el contorno de interés de NACIÓN, contrario a ello, el desarrollo de su función legislativa sigue las directrices desarrolladas por el partido político al cual se encuentre integrado. Ya no encontramos una democracia representativa, encontramos una transfiguración del poder delegado, donde los presidentes de aquellas empresas políticas particulares, llamadas partidos políticos, quienes NO son elegidos popularmente, tienen la potestad de delinear el sendero normativo que deben seguir los integrantes de su movimiento en el Congreso de la república; es la nefasta metamorfosis social donde los particulares tienen el poder por sí y para sí, haciendo recordar las estructuras monárquicas de otrora. El parlamento y sus leyes son obra de los partidos y no de los parlamentarios. Como consecuencia de esta transformación el diputado es cada vez más responsable ante el partido y menos ante sus electores. (García Villegas, 1997), ahora este es el camino de la democracia, el empoderamiento maquillado del poder empresarial de los partidos políticos sobre la soberanía, un poder delegado que tiene alcances inimaginables y que rinde sumisión a los intereses de los poderosos no electos.

La solución a lo expuesto previamente, sería la inclusión de la democracia participativa en los contextos socio políticos de la Nación, con lo cual se atacaría el quiste político creciente en la Democracia representativa, que es la constitución de nuevas aristocracias fundadas en esquemas de partidos que se convierten en mecanismos inamovibles de

líderes eternos. De allí que lo que la democracia participativa hoy garantiza es un acceso mayor al campo político, sin quedar este restringido a la participación a través de partidos, estableciendo una mayor garantía a los principios de libertad e igualdad base del sistema democrático y también de los derechos humanos. (Peraza, 2005), pero tristemente, esa garantía solo se defiende en el papel normativo, pues en la práctica se encuentra encadenada a una realidad socio democrática diferente.

### **3.4. EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN LA INTERVENCIÓN DE LA SOBERANÍA POPULAR, LA VICTORIA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.**

*Los males no nos vienen de la guerra,  
sino de las leyes absurdas... (Simón Bolívar)*

Reiterando lo expuesto en la Sentencia C – 196 de 2001. *Las leyes no se hacen en interés del Congreso sino obviamente en interés de los ciudadanos que éste representa. La función de representación política está acompañada del principio de responsabilidad política. Éste comprende tanto rendir cuentas a los electores como responder a las necesidades y expectativas de la sociedad*, tal inferencia no concuerda con los hechos sucesos acaecidos y llevados a la práctica democrática que a continuación se desarrollarán, pues el legislador, quien actúa como poder delegado, en el momento que el constituyente primario y el soberano (pueblo) actúa directamente – por medio del RCIP - , su poder delegado queda relegado y su injerencia en esos proyectos participativos es inoperante, PERO ello no ocurre y contrariamente a otros países andinos, en Colombia el congreso tuvo suficiente poder para bloquear iniciativas con sabor antiparlamentario. (Gutiérrez Sanín & Acuña, 2009), su intervención en las decisiones de los ciudadanos activos y decididos a participar en asuntos del Estado, es tan certera, que tienen la facultad de imposibilitar el éxito del referendo popular.

Para la gente del común la democracia ya no es, como dijera Lincoln, el sistema de gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo. Sería más bien, según la creencia generalizada, el sistema de los políticos, para los políticos y por los políticos. (Merchán,

2003), esta es la realidad democrática vivida en Colombia, a continuación expondré los argumentos que soportan tal afirmación.

### **3.4.1. Cultura de Participación Ciudadana en Colombia - Línea Jurisprudencial**

Es importante señalar que con la Norma Suprema de 1991 se estructuró un cambio del Estado Democrático al Estado Social de Derecho, de la Soberanía de la Nación y Democracia Representativa a la Soberanía Popular y Democracia Participativa (desde mi punto de vista simplemente escrito, no social).

Cita la Sentencia T-637 de 2001, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, frente a la democracia representativa vs democracia participativa:

*En la Carta de 1991 se pasa de la democracia representativa a la democracia participativa. Ello implica que los administrados no se limitan a votar\_cada cierto tiempo sino que tienen una injerencia directa en la decisión, ejecución y control de la gestión estatal en sus diversos niveles de gobierno. En este sentido, con el fin de permitir el tránsito de una democracia representativa a una democracia participativa, la Constitución creó los mecanismos para que ésta se lleve a cabo, y amplió los campos de intervención de los ciudadanos en las decisiones políticas para que su resultado sea real y efectivo.*

Con la Constitución Política de 1991 es claro que en esta no sólo se pretende darle una prevalencia a la democracia participativa sobre la representativa, sino que se crean mecanismos específicos y se estimula la generación de espacios y expresiones de participación. Además, es reconocida como principio y fin esencial del Estado colombiano y establecida como derecho fundamental, lo cual implica una trascendencia histórica y política que supera las formalidades de su consagración constitucional.(Rizo, 2011)

Ahora bien, el tema central del presente se cimienta en la figura democrática participativa denominado RCIP y se estudiarán, como se enunció anteriormente, el referendo reeleccionista y el referendo de cadena perpetua para asesinos y violadores de niños en

cuanto al trámite que estos surtieron en el Congreso de la República y las razones por las cuales la Corte Constitucional los declaró con vicios de forma y su posterior declaración de inconstitucionalidad, por lo que surge la pregunta si la soberanía pertenece al pueblo o a la nación, si continuamos en una democracia representativa o efectivamente ya hemos ajustado esta figura a una participativa.

### **3.4.2. Referendo Constitucional Reeleccionista**

En este referendo se buscaba modificar la constitución poniendo a votación de los ciudadanos la siguiente pregunta *“Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido para otro período”*; el texto finalmente aprobado por el Congreso es el siguiente: *“Quien haya sido elegido a la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro período”* este cambio NO solo impidió que el referendo pudiera ir a las urnas (ningún referendo de iniciativa popular ha podido llegar a dicha instancia), sino que intentó SUSTITUIR la Constitución, extralimitando las funciones propias de su competencia.

Mediante Sentencia C-141 de 2010 MP Humberto Antonio Sierra Porto se pronunció a fondo de la siguiente manera

*(. . .) la Corte considera que en los casos de iniciativa legislativa popular el Congreso no puede modificar sustancialmente el proyecto presentado por los ciudadanos. En la práctica esto implicaría que se discutiera y eventualmente se aprobara otro proyecto, y no el presentado por los titulares de la iniciativa. De esta forma se falsearía la facultad reconocida al cinco por ciento del censo electoral vigente y el Congreso se arrogaría una competencia que la Constitución expresamente le negó, cual fue la de tener iniciativa legislativa en materia de convocatoria al referendo constitucional.*

- *El texto que recibió el apoyo de más del 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral vigente preguntaba sobre la reforma a la Constitución, en el sentido de permitir la segunda reelección del Presidente de forma mediata.*

- *El articulado aprobado por el Congreso de la República pregunta a los ciudadanos sobre la reforma a la Constitución, en el sentido de permitir la segunda reelección del Presidente de forma inmediata.*
- *Esta modificación tiene un carácter sustancial, pues el texto plasmado en la ley contempla un supuesto completamente distinto al que recibió inicialmente el apoyo popular.*
- *Al realizar una modificación sustancial el Congreso excedió las limitaciones que el principio de democracia participativa le impone a su labor respecto de los proyectos de ley de iniciativa ciudadana.*

*De esta forma queda demostrada la existencia de un vicio de procedimiento por extralimitación del Congreso en la facultad de enmienda, que desconoce la voluntad popular manifestada en la iniciativa legislativa ciudadana.*

Así vemos como el Ejecutivo, vulnerando flagrantemente el principio de Soberanía popular y la democracia participativa al modificar el texto original de manera SUSTANCIAL (agrediendo los principios de identidad flexible y consecutividad) impidió que el pueblo en ejercicio de su soberanía pudiera pronunciarse, saliendo victorioso el poder constituido sobre el poder constituyente.

### **3.4.3. Referendo Constitucional Cadena Perpetua**

En esta oportunidad el Congreso de la República en su deber constitucional debería estudiar la aprobación de texto de referendo de cadena perpetua para asesinos y violadores de niños, en dicho trámite se expidió la Ley 1327 de 2009, “*Por la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional*”, pero nuevamente se modificó sustancialmente el texto original de referendo y se adicionó parte del mismo, lo que generó otra vez una declaratoria de inconstitucionalidad.

Para el estudio de exequibilidad de dicha Ley la corte se pronunció mediante la Sentencia C-397/2010 M.P. DR. Juan Carlos Henao Pérez, así:

*(. . .) la Corte ha establecido la regla de que se pueden realizar cambios en los proyectos de referendo constitucional por iniciativa ciudadana, pero dichos cambios no pueden ser de carácter sustancial, es decir aquellos que hagan que el proyecto sea diametralmente diferente o contrario al expresado por la voluntad ciudadana mediante la recolección de firmas.*

*(...) encuentra la Corte que durante el proceso del trámite en el Congreso y en la aprobación final de la Ley 1327 de 2009, se presentaron cambios sustanciales del contenido de la propuesta original, que viola el principio de identidad flexible y de consecutividad de las propuestas de referendo constitucional por iniciativa ciudadana.*

*En primer lugar, la modificación de la expresión imperativa “procederá la pena de prisión perpetua” por la facultativa para el legislador “se podrá imponer hasta la pena de prisión perpetua, de acuerdo con la ley”; en segundo término, la modificación de la expresión “maltrato severo” por la locución “lesiones personales agravadas”; y en tercer término, la inclusión de un nuevo párrafo que establece que, “Aprobada la presente Reforma Constitucional dentro del año siguiente el Estado a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- formulará y aplicará una política de prevención tendiente a evitar la comisión de delitos contra menores de edad”. Encuentra la Corte que estos tres cambios son de carácter sustancial ya que determinan que el contenido de la propuesta aprobada por el Congreso fue diversa en sus efectos y en su sentido respecto de la propuesta que se estableció en la iniciativa ciudadana, **lo cual genera que se configure un vicio de trámite de carácter insubsanable por violación al principio de identidad flexible y de consecutividad.***

Nuevamente vemos como el Ejecutivo es el vencedor de la controversia entre los juegos de poder, asumiendo para sí el control absoluto de la democracia participativa, sometiéndola a su albedrío, no solo limitando su ejercicio, sino impidiendo la ejecución de la misma y por ende de la soberanía popular.

Es relevante indicar que después de revisadas las diversas teorías de soberanía popular y la estructura constitucional de los criterios de Democracia Participativa, en particular el RCIP, encuentro una dicotomía entre lo que pretende estructurar la Norma Superior, con la realidad fáctica de los casos adelantados en Colombia con bajo el desarrollo de dicha figura, en particular aquellos que alcanzaron el paso de aprobación de proyecto de Ley por parte del Congreso de la República (Referendo reeleccionista y Referendo Cadena Perpetua), en donde trazando naciente la línea jurisprudencial sobre dichos procesos, se evidencia que por la intervención por parte del Legislativo en el texto reformativo, se declaró por parte de la Corte Constitucional que dicho proyecto adolecía de “un vicio de procedimiento por extralimitación del Congreso en la facultad de enmienda, que desconoce la voluntad popular manifestada en la iniciativa legislativa ciudadana” y por lo tanto dicho proyecto es considerado inconstitucional.

En ese orden de ideas me pregunto: ¿Cómo puede el constituyente primario (sin necesidad de acudir a una constituyente) **modificar** (no sustituir) la Constitución Política, si el texto que se firma, al pasar al Congreso, este ente (que tiene la facultad de modificarlo - no sustancialmente), efectúa modificaciones sustanciales (como en los casos precitados), sin ser solicitados o aprobados por el mismo constituyente primario (pues además legalmente está impedido participar en las plenarios) la Corte Constitucional lo declara inexecutable?

Lo más preocupante, es que dicha facultad de modificar y aprobar el texto reformativo al Congreso esta reglado legal y constitucionalmente (artículo 378), es decir, no existe la manera de demandar por inconstitucionalidad una norma (*Artículo 33 de la Ley 134 de 1994*) pues más allá de haber tenido el control de constitucionalidad previo, ésta norma se ajusta al ordenamiento constitucional, en cuanto se limita a reproducir literalmente el contenido del artículo 378 de la Constitución Política.

Así las cosas y de conformidad con lo estructurado previamente, puedo señalar que a pesar de Colombia estar consagrada constitucionalmente como un Estado Social de Derecho, Democrático Participativo donde la soberanía recae en el pueblo, la realidad

pragmática es que nos encontramos (frente a los criterios de poder y derechos políticos) ante un Estado democrático, donde la democracia representativa en manos del Legislativo ostenta el poder y no está dispuesto a renunciar al mismo y donde la soberanía, como en la constitución de 1886 es de la nación (representada por sus entidades emblemáticas) no del pueblo.

El comité promotor del Referendo Constitucional Cadena Perpetua mediante derecho de petición, solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil le desatara el siguiente interrogante:

*(...) ¿Podría la Registraduría Nacional del Estado Civil convocar o no un referendo para la aprobación de un proyecto de reforma a la Constitución Política, en el evento en que esta iniciativa haya sido negada por la respectiva corporación? (...)*

En respuesta a tal consulta, la Registraduría Nacional del Estado Civil señaló:

*(...) No, no podría, pues la única manera de convocar un referendo para aprobar una reforma a la Constitución, es una ley aprobada por el congreso cumpliendo lo previsto en el artículo 33 de la ley 134 de 1994. (...)*

Y de esta manera, se convalida mi afirmación que el Congreso de la República se impone ante las iniciativas populares de referendo constitucional, revalidando la premisa que en Colombia la soberanía popular es una ficción legal y en la práctica, nos encontramos en el mando de la soberanía de **nación**.

### **3.5. ASAMBLEA CONSTITUYENTE, INICIATIVA LEGISLATIVA Y REFERENDO CONSTITUCIONAL, LA FALACIA DEL SUEÑO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO.**

La consecuencia es que el pueblo puede cambiar las constituciones cuando y como le plazca. Éste es un derecho del cual no puede despojarlo ninguna institución positiva. (James Wilson)

En busca de establecer una relación directa entre el ejercicio de poder ciudadano y las herramientas de participación que certifiquen que el postulado que la soberanía popular se encuentra en las manos del pueblo, efectuare unos sutiles señalamientos comparativos entre tres de las más relevantes instrumentos constitucionales de participación ciudadana, a saber: Asamblea Nacional Constituyente, Iniciativa Legislativa Popular y Referendo Constitucional de Iniciativa Popular; partiendo de la premisa que el RCIP es el máximo reflejo de participación ciudadana. De las anteriores señalaré algunas de sus características, similitudes y diferencias con el RCIP y un análisis cauteloso del porque ninguna de estas herramientas democráticas tiene una certera efectividad y realmente determinar que la soberanía popular es una quimera constitucional, sin efectividad social.

#### **3.5.1. Asamblea Nacional Constituyente**

Quiero efectuar una reflexión previa al génesis del presente, relacionado con la distinción que realizare entre la democracia constitucional y la democracia participativa. He señalado con atrevida certeza que el Referendo Constitucional es la máxima representación de la democracia participativa, y de mi afirmación algunos se preguntarán, ¿no existe pues una figura democrática de mayor jerarquía llamada “Asamblea Constituyente”, que da la posibilidad de sustituir la Constitución, mientras el Referendo Constitucional, solo puede modificarla?

Frente a tal interrogante tendría que indicar que efectivamente la “Asamblea Constituyente”, tiene una categoría democrática mayor, pero la precitada figura NO hace parte de la democracia participativa, pues NO se encuentra dentro de los mecanismos de

participación democrática descritos literalmente en la Carta Política, pero SI es la herramienta emblemática de la democracia constitucional.

Es oportuno dilucidar que, según el artículo 374 de la CP, la Constitución puede ser reformada por el Congreso (democracia representativa), por el pueblo mediante referendo (democracia participativa) o como se indicó previamente por una Asamblea Constituyente, que discurre es una democracia mixta, donde se mezcla una democracia representativa y participativa.

A continuación expondré las razones que motivan mi anterior afirmación,

El artículo 376 señala que por Ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente. Este evento es un manifiesto de la democracia representativa (Congreso) que convoca al pueblo a que decida y lo hace partícipe del posible nuevo pacto social.

Dicha convocatoria se entenderá aprobada cuando una tercera parte del censo electoral así lo decide. Tomando nuevamente los datos de censo electoral al 15 de abril de 2014 que era de 32.975.158, lo que implica que una tercera (1/3) parte de esa cifra a esa fecha, era de **10.991.720** firmas para que se entienda aprobada la convocatoria de Asamblea Constituyente. Dicho número de votantes es bastante elevado, pero es medianamente entendible que exista una exigencia electoral tan alta, pues las implicaciones de una constituyente es gestar el nuevo pacto social, criterio cúspide de la estructura sociopolítica de una sociedad.

Una vez aprobada la Asamblea Constituyente, sus integrantes son elegidos por el voto directo del pueblo de acuerdo con lo expuesto en el artículo 260 de la CP., y en dicho momento ellos son delegatarios y/o representantes de la soberanía popular y en los electos constituyentes recae la obligación de estructurar el nuevo pacto social.

A continuación señalare algunas señales peculiares que se cumplen en una Asamblea Nacional Constituyente, de la siguiente manera:

- A. “Es originario e inmanente a una comunidad política, por brotar de ella misma y no de sus instituciones establecidas y regladas.
- B. Es soberano e inapelable y sobre él solo están el derecho natural y las reglas del derecho internacional.
- C. Es una realidad fáctica, de hecho más que de derecho, pues se escapa de previsiones y de regulaciones que el Derecho le puede hacer.
- D. Es momentáneo, pues se ejerce en determinado tiempo y su acción termina al concluir la situación concreta.
- E. Tiene eficacia real, pues al ejercerlo se consume de hecho un nuevo orden.
- F. Su acción acarrea una quiebra jurídica, o sea el cambio en todo el orden instituido legítimamente”. (Olano Valderrama & Olano García, 2000)

Como quedó evidenciado, con la Asamblea Nacional Constituyente NO existe un lineamiento despejado de democracia participativa, el armazón de su transitoria formación está más cerca de ser vinculada con la democracia representativa que con la participativa, toda vez que reamente el soberano, solo delega quien debe constituir el nuevo pacto social, pero NO dispone directamente cuales son los parámetros para el nuevo texto superior.

Es más, la iniciativa de convocatoria NO se encuentra dentro de las facultades constitucionales dadas al pueblo, pues como se indicó, ella recae en el Congreso de la Republica. De lo anterior resulta curioso como el constituyente primario NO está facultado constitucionalmente para convocar un nuevo pacto social, es decir, realmente el soberano NO puede convocar una constituyente, ello, es una prueba más que así la carta política señale en su artículo 3ro que la soberanía reside “exclusivamente” en el pueblo, somos un Estado con soberanía de nación, donde el Congreso de la Republica y la democracia representativa evidentemente se impone sobre la participativa.

Así, resulta inconcluso el fin que pretendió la carta del 91 en cuanto a la inclusión de la ciudadanía en los modelos democráticos y en los asuntos de relevancia social, jurídica y política del país. Vale la pena retrotraer el pronunciamiento efectuado por el entonces presidente de la República, César Gaviria a la Asamblea Constituyente que estructuró el actual texto superior así:

*(. ..) Después de más de 200 años, ha quedado claro que la separación de poderes públicos no es garantía suficiente contra los abusos. Tampoco lo es la enumeración detallada de las facultades de quien detenta autoridad. Lo que falta es atribuir a los ciudadanos y crear mecanismos para que éstos lo ejerzan pacífica y ordenadamente de manera directa por vías institucionales en cualquier momento y lugar.(. ..) (Gaceta Constitucional número 1, 1991: 17-18).*

### **3.5.2. Iniciativa Legislativa Popular**

Este mecanismo de participación ciudadana incorpora la atribución de presentar ante el Congreso un proyecto de ley para que este le dé trámite respectivo (debate y eventual aprobación) de conformidad con las normas que regulan la materia procedimental legislativa.

Para ser promotor de una iniciativa legislativa se requiere ser ciudadano en ejercicio y contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral. Trayendo nuevamente los datos de censo electoral al 15 de abril de 2014 que era de 32.975.158, lo que implica que el 5% de esa cifra a esa fecha, era **164.876** firmas para poder solicitar la a consideración del Congreso una Iniciativa Legislativa Popular.

El máximo tribunal constitucional señaló que el derecho a presentar iniciativas legislativas es no solamente uno de los MPC establecidos por el Constituyente, sino también un derecho fundamental de todo ciudadano, derivado del que le asiste para participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. (Restrepo Medina, 2009), pero tal derecho, solo se puede visualizar en el escrito de la Sentencia C-385 de agosto 19 de 1997, pues el mismo, en la realidad fáctica, se evapora en la supremacía imperiosa del

Congreso, pues en tal entidad recae la atribución de aprobar o no la iniciativa, y en la práctica, la única obligación que tiene la corporación legislativa, es la de tomar la iniciativa y ponerla en debate

### **3.5.3. Referendo Constitucional de Iniciativa Popular**

Con antelación (Limitantes legales del RCIP) he explicado los requisitos para acceder a votación de esta herramienta democrática, que en inicio, para poder inscribir la solicitud de referendo, se consagra el mismo requisito electoral que para la iniciativa legislativa popular, es decir, el cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral, esto es solo para inscribir el referendo ante la Registraduría.

Los procedimientos posteriores del Referendo para poder acceder a la “aprobación” por parte del Congreso son mayores - 5% del censo electoral -, pero es en este paso donde encuentro un nudo jurídico - práctico, pues NO existe realmente variación a una iniciativa legislativa popular, pues, reitero, es en las manos del Congreso en donde recae la voluntad del pueblo, y ellos son los que deciden si aprueban o no – al igual que en la iniciativa legislativa -, entonces, realmente porque ha de seguirse un procedimiento más extenso, extenuante y costoso como lo reclama un RCIP, si el poder decisorio de tal herramienta se encuentra en el legislativo, entonces, realmente sobra una figura democrática, en este caso la más extenuante y difícil de materializar, el referendo.

Por lo dicho anteriormente me pregunto si es acaso tautológico pensar que cuando el pueblo requiere la representación política se eligen a los delegados populares, pero cuando el delegatario (pueblo) actúa directamente por medio de las herramientas constitucionales de participación ciudadana, ¿no sobra ente representativo?, es decir, como pueblo soberano los elegimos para que nos representen, pero cuando como pueblo soberano decidimos directamente igual ellos tienen la voluntad de aprobar o no nuestra propia decisión “soberana”.

Pareciera que es un manejo legal premeditado por los poderes estatales ya que a ellos no les interesa este tipo de procedimientos, ni a los alcaldes, ni a gobernadores, ni a

presidentes; tampoco le interesó a la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, porque la naturaleza de la democracia participativa es no hegemónica. (Guzman Rendon, 2011) y como se ha visto, ni la Asamblea, ni la iniciativa legislativa popular, y menos el RCIP simbolizan el sueño democrático participativo, son figuras que reposan bajo la sombra del poder legislativo.

### **3.6. EL REFERENDO CONSTITUCIONAL, HERRAMIENTA CONSTITUCIONAL O FIGURA DEMAGÓGICA POPULISTA**

*“la masa es más fácil de dominar que el pequeño auditorio”. Por este camino es por el que vence el demagogo, el manipulador por excelencia de la soberanía popular. El demagogo se apoya en las muchedumbres gritando que el pueblo siempre tiene la razón*  
(Michels)

Bajo la crítica ecuánime sustentada en la experiencia socio – electoral que ha tenido Colombia desde la creación de la Constitución de 1991, a continuación se enunciarán las características primordiales de tres (03) de los referendos Constitucionales de mayor acogida en el país, conocidos popularmente como: el de Reelección Presidencial, Cadena Perpetua para niños, revocatoria al Congreso, para establecer cuántos de ellos fueron liderados directamente por personajes que hacen parte de la arena política del país; cuantos liderados tras bambalinas igualmente por políticos con sed de reconocimiento.

El ejercicio busca revisar los resultados del ejercicio democrático, es decir, determinar cuál de los referendos alcanzó el fin para el que fue creado, cuál de ellos logró generar en la comunidad la vocación de participación y cuál de ellos generó un cambio real y evolutivo en la sociedad Colombiana; pero también se revisará los resultados políticos del ejercicio, efectuando comparaciones de los adeptos electorales a cada líder político de los

referendos tratados antes y después del ejercicio de participación ciudadana, para determinar si es el referendo una herramienta populista para acceder a adeptos políticos o un mecanismo diseñado exclusivamente para la participación ciudadana.

Este tema espinoso y de controversias sociales y políticas notorias, ha de adelantarse bajo el neutro espíritu de esencia académica e investigativa, pero con la seriedad y punzante realidad para determinar si esta figura constitucional ha sido utilizada más como un fin netamente político y si la cruda y certera frase célebre que señala que *DEMAGOGO ES AQUEL QUE PREDICA DOCTRINAS QUE SABE QUE SON " FALSAS "* A PERSONAS QUE SABE QUE SON " IDIOTAS " H.L.Mencken

**Referendo de reelección presidencial:** Esta era la forma como estaba planteada la pregunta de consulta a referendo, antes de ser modificada por el Congreso de la Republica:

Artículo 1o. El inciso 1o del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

*“Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido para otro período”;*

Aprueba usted el anterior inciso.

Sí: ( )

No: ( )

Voto en Blanco: ( )

Este es un caso sui generis de participación ciudadana, donde claramente la iniciativa estaba liderada por el Gobierno de turno, pero aparece históricamente y en los registros de la Registraduría como un RCIP, en donde su vocero fue el señor Luis Guillermo Giraldo Hurtado, el cual presenta el siguiente recorrido político: Representante a la Cámara (1970), Senador (1978 y en 1990), Ministro de Justicia (1988), embajador ante Alemania (1991) director del Partido Liberal (1994), embajador ante Venezuela (1998)

Embajador ante las Naciones Unidas (2003-2005) y México (2005-2006) y Secretario general del Partido de la U, cargo desde el cual lanzó el referendo Reeleccionista de Uribe, utilizando el slogan . “Ningún ejército del mundo cambia a su general cuando está ganando las batallas”

El vocero en el año 2008 fue investigado por la presunta violación de los topes de financiación de la campaña del referendo. Giraldo hizo un preacuerdo con la Fiscalía en el cual se declaró culpable de los delitos de fraude procesal y falsedad en documento público a cambio de una condena de cuatro años bajo el beneficio de detención domiciliaria. (La silla vacía, 2011)

En una clara muestra de los elevados poderes presidenciales en los países de Hispanoamérica, el ejecutivo en distintitos países ha liderado referendos, muchos de ellos con el objeto de hacer crecer aún más el latente hiperpresidencialismo sacando ventaja a su evidente acogida popular – populista, y manipulando la figura democrática participativa ponen en manos del constituyente primario la decisión de ostentar más poder del ya concedido, como en los casos de reelección (v/g. Uribe en Colombia y Chavez en Venezuela). En el caso Colombiano, el gobierno de turno tras bambalinas, y bajo la figura de un referendo de iniciativa popular cuyo vocero NO tiene nada de “popular”, buscaba la posibilidad de modificar la Constitución Nacional y permitir al presidente de turno, una segunda reelección inmediata. Como sabemos, tal proyecto fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional y NO pudo llegar a las urnas, dejando la incertidumbre de su aprobación, aunque se evidenció el poder de acogida popular para buscar el apoyo del mismo.

En Venezuela , en el año 2007 se el presidente de turno Hugo Chavez lidero un Referendo Constitucional, La campaña por el Sí se enfocó entre otros en aumentar el período presidencial de seis a siete años y además permitir la reelección continua. (Referéndum constitucional de Venezuela de 2007). Pese a que esta propuesta NO fue aprobada por el pueblo venezolano en dicho lapso, en un Referendo Constitucional del año 2009, y al igual que en el caso colombiano, el gobierno de turno encabezado por

Chavez, lideró indirectamente una reforma constitucional para lograr el cometido de la reelección y en dicha oportunidad, y ganó el SI.

El presidente Correa en Ecuador, buscó (con acierto) una reforma a la justicia (entre los temas más relevantes) por intermedio de un Referendo en el año 2011 que constaba de 5 preguntas y una consulta popular que constaba de otras 5 más. Igualmente, señalan diferentes medios informativos de Ecuador, que Correa buscara en el año 2017 la reelección indefinida, por medio de un referéndum constitucional, esto, aprovechando la gran acogida popular en el país vecino.

La constante política en los países de Suramérica es que los presidentes que gozan de mayor aceptación popular, busquen por los medios constitucionales y legales de participación ciudadana, fragmentar indirectamente el sistema de separación de poderes e incrementar en el ejecutivo un poder cuasi sin control (como lo es la figura de la reelección indefinida), pero lo que es más temible, desde el punto de vista ético, es que el ciudadano deja de ser persona para ser tratado como medio, es decir, la democracia participativa decisionista en vez de convertir al ser humano como fin en sí mismo, lo instrumentaliza, siempre que el gobernante o la fuerza que tenga la iniciativa posea un respaldo popular que garantice sin trabas su propósito. Se ha experimentado en Venezuela, Ecuador, Bolivia y, por poco, en Colombia (Gutiérrez Sanín & Acuña, 2009)y, bajo la incertidumbre de una demagogia maquillada de democracia, imponer dictaduras avaladas por la ciudadanía.

**Referendo cadena perpetua para abusadores de niños** de Gilma Jiménez (Q.E.P.D) como vocera de la precitada propuesta que buscaba modificar la Carta Magna y lograr la cadena perpetua a asesinos o violadores de menores de edad, por medio de la aprobación de votación del constituyente primerio a tal proyecto, al momento de iniciar esta propuesta era Concejal de Bogotá.

Quiero efectuar un análisis comparativo de la cantidad de votación que obtuvo la fallecida Senadora antes y después de adelantar tal iniciativa popular.

Jiménez se desempeñó como Concejal De Bogotá para los períodos 2008-2011; elegida con 15,765 votos, sin embargo renunció a este cargo a principios de 2010 para postularse como candidata al Senado de la República.

En las elecciones legislativas de Colombia de 2010, Jiménez fue electa senadora de la República de Colombia con más de 207.799 votos siendo así la segunda mejor votada.

Cuál sería la explicación idónea que logre alejarnos de toda duda razonable, de cómo una persona da el paso del Concejo de Bogotá al Senado de la República, sin ser la figura social de la arena política del país (es decir, que su intervención en la entidad legislativa hubiese sido tan relevante y de impacto social tan notorio que influyera en la decisión del voto de opinión) con una diferencia de 192.034 votos a favor.

Una diferencia de 192.034 votos del paso del Concejo al Senado en menos de 3 años, es supremamente elevada, la explicación lógica de dicho fenómeno electoral se puede relacionar por los sucesos facticos acaecidos en el liderazgo de dicho referendo. En ese orden de ideas, y sin entrar a debatir lo viable o no de la estructura del referendo y de su impacto social, señalaré que este mecanismo fue utilizado, como en el caso anteriormente expuesto, por una persona que hacía parte del sólido y resistido sistema político del país, que más allá de ser utilizado y LIDERADO por ciudadanos del “común” con fines sociales, se trató de una propuesta que abarcó la atención del país.

*Estas medidas suelen ser bastante populares a nivel de la opinión pública y dan buenos réditos políticos quienes las defienden (Comisión Asesora para el diseño de la política criminal del Estado Colombiano - Ministerio del Interior y Justicia, 2011) y en el evento participativo fracasado jurisprudencial y socialmente, no se trató de una política criminal acorde con los postulados propios de la democracia, sino una forma de populismo o de demagogia punitiva (Comisión Asesora para el diseño de la política criminal del Estado Colombiano - Ministerio del Interior y Justicia, 2011) que el único resultado palpable, fue el ascenso político abrupto de su vocera.*

El último mecanismo que hare referencia en relación al vínculo inocultable entre referendo y demagogia, es el que adelantó el Senador Camilo Romero denominado **revocatoria a congresistas**, el cual se encuentra relacionado curiosamente con dos figuras de la “novedosa” democracia participativa, el Referendo (como medio) y la Revocatoria al Mandato (como fin del referendo).

El precitado Referendo pretendía (infructuosamente) modificar la Carta Política y que se creara o extendiera la figura de revocatoria al mandata a los Congresistas.

Nuevamente observamos como una iniciativa “popular”, estaba siendo dirigida por un personaje político, que se encontraba ejerciendo un cargo público de elección popular y a su vez, irónicamente adelantando una acción de iniciativa ciudadana.

Resulta oportuno indicar que según información reflejada en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que una vez pasado los seis (06) meses concedidos para la recolección de apoyos y llegada la fecha de radicación de firmas para solicitud del referendo, el mismo mecanismo **no aprobó** por no reunir la cantidad de firmas necesarias.

Volveré a efectuar nuevamente el ejercicio de los resultados de réditos políticos obtenidos con posterioridad al ejercicio democrático participativo en cuestión. Camilo Romero fue electo en el año 2010 como Senador de la República representando al partido Polo Democrático Alternativo, con un total de 44.484 votos a nivel nacional.

Tal como ocurrió con Gilma Jiménez, el ex senador Romero con posterioridad al referendo que lideró, con evidente fracaso democrático, pero palmariamente éxito político, dio un paso adelante en el escalafón de cargos de elección popular y buscó la ubicarse en la cúspide de la rama ejecutiva.

En dicho proceso Romero hizo parte de la terna de precandidatos del partido Alianza Verde a la presidencia de la República. Los resultados son realmente sorprendentes, toda

vez que pasó de los 44.484 con los cuales fue electo como Senador a una portentosa cifra de 730,276 votos, es decir una escandalosa diferencia 685.792 votos.

Desde la victoria de la soberanía popular, el reclamo de la democracia participativa por parte de los movimientos sociales surgió como una bandera contra la exclusión política del sistema y a favor de la organización política de los sectores populares, con el propósito de transformar las relaciones de poder, redefinir los significados culturales y construir nuevas dinámicas sociales de contrapoder que modificaran el *statu quo* (Hernandez, 2008), pero, considero, que de manera astuta algunos de los personajes del contexto político de la nación, han dado una trasmutación a las figuras democráticas participativas, utilizándolas en beneficio electoral propio, haciendo creer a los ingenuos seguidores de tales mecanismos, que sus propuestas se centralizan en la voluntad de un cambio sociopolítico a favor de la ciudadanía, cuando, como lo pude exponer, los beneficios únicamente han sido electorales. En efecto, una cosa es acercar el gobierno a los ciudadanos para que estos decidan; y otra cosa bien distinta es buscar a través de la participación ciudadana que se “legitimen” decisiones tomadas a priori por la administración, dándoles a estas un ropaje de decisiones colectivas que encarnan el sentir de la comunidad y que en la práctica no representan más que el sentir del gobernante. (Merchán, 2003), como ha ocurrido en algunos países hispanohablantes.

Cuando nos cuestionamos sobre el fracaso de la democracia participativa, podemos señalar las siguientes posibilidades expuestas por *María Teresa Uribe De Hincapié*, en el *Seminario de evaluación diez años de la Constitución colombiana*: fue la manera como fue establecida en la Carta constitucional y en las subsecuentes reglamentaciones? O, si como intento sustentarlo en esta ponencia, lo que hizo crisis fue el discurso fundacional, épico y mesiánico con el que fue presentada; los lenguajes políticos a los que dio lugar y quizá también un tipo de diagnóstico sociopolítico sobre la necesidad de la democracia participativa que no logro situarse en el registro de la guerra, contentándose con señalar causas posibles y efectos manifiestos, y que además desestimo la fluidez y la capacidad adaptativa de las practicas políticas clientelistas en Colombia (Uribe De Hincapié, 2002), para mí, todas las anteriores son una complementación de elementos que han dado cabida al fracaso participativo en Colombia, una normatividad con certeras falencias de

efectividad, una postulación de solución milagrosa a los problemas sociales sin tener en cuenta que para un ejercicio apropiado de la democracia, se requiere formar ciudadanos virtuosos y activos y una utilización desviada de la misma para los intereses políticos particulares.

### **3.7. REFERENDO CONSTITUCIONAL DE INICIATIVA POPULAR DE LA NORMA A LA REALIDAD**

Todas las líneas investigativas de carácter académico emergen por diversas razones subjetivas en él investigador, el problema de investigación, cimiento de los escritos investigativos, se identifica en la mente del investigador y de allí surge la visión y empeño académico para encontrar las eventuales teorías de desarrollo intelectual con el objeto de encontrar la hipótesis de solución.

En el caso del suscrito, el problema de investigación del presente, como ya se ha estructurado de manera reiterativa, vinculado con el criterio de ausencia de efectividad del RCIP, se complementó con posterioridad al ejercicio práctico de tal herramienta democrática. Es decir, en la búsqueda de encontrar un espacio de realidad socio-participativo consagrado en la Carta Política, desde una perspectiva investigativa quise materializar la herramienta de participación, procurando adelantar un referendo de iniciativa popular, el cual denomine “referendo contra la corrupción”. Del ejercicio práctico, sumado al actual ejercicio intelectual, pude identificar las siguientes deficiencias jurídicas y prácticas:

#### **3.7.1. Educación democrática:**

Resulta incongruente revisar el fin del constituyente del 91 al estructurar en la carta política un modelo de Estado democrático Participativo, soportado en la soberanía popular, y crear unos mecanismos para integrar a la ciudadanía en los asuntos de relevancia estatal, cuando no se crearon los lineamientos para que la ciudadanía pudiera

entender, comprender y aplicar tales herramientas, y ese fin, solo se logra con la formación académica, es decir, educación democrática.

En el mundo práctico, se creó la herramienta sin manual, el grueso de la ciudadanía sabe que existen unos mecanismos de participación e identifica algunos de ellos (v/g referendo y revocatoria de mandato), pero desconoce los procedimientos y contexto para lograr su efectividad (vale la pena recordar los datos estadísticos expuestos con anterioridad). El agravante de lo anterior, es que no existen recursos, ni proyectos para que el pueblo se eduque en el contexto democrático y logre comprender por qué se afirma que Colombia es constituida como un Estado con Soberanía Popular, existen recursos para la guerra, para la burocracia administrativa, pero no existen recursos para la educación democrática o la capacidad de acceder y de comprender las informaciones políticas. Y probablemente aún peor repartidos estén el interés, el sentimiento de que uno debe o es capaz de participar, el placer que se obtiene participando y otros sentimientos fundamentales que nos llevan a implicarnos en los asuntos colectivos (Medellín Ortiz, 2004) como consecuencia de ese vacío intelectual democrático en la sociedad colombiana.

Entonces, si pretendemos que los efectos democráticos participativos estimados en la carta fundamental tengan plena efectividad, se debe iniciar por la versión señalada por Nancy Medellín, es decir: la participación como “escuela de democracia”, que contribuye a crear mejores ciudadanos. Además, estos efectos educativos pueden limitarse a los participantes directos más comprometidos en el proceso o bien, si éste tiene suficiente visibilidad y proyección exterior, extenderse entre sectores más amplios de la ciudadanía que perciban la existencia de una clara voluntad de escucharlos e implicarlos en la toma de decisiones. (Medellín Ortiz, 2004), y la construcción de ese Consenso Democrático, debe forjarse sin el hegemonismo excluyente de los privilegiados o el odio vengativo de los marginados, con la modestia y la constancia propia de los ciudadanos y ciudadanas que todos los días cumplen con su palabra y sus deberes, tejiendo así la urdimbre de la convivencia democrática. (Llano Ángel, 2005), que finalmente, como lo anhelaba el constituyente primario, era la base para una paz y convivencia armónica entre los Colombianos.

Es importante señalar que la participación no es sólo un problema de eficacia del sistema político; es, centralmente, una práctica de la democracia que queremos. (Velasquez C. & Gonzalez R., 2003). Sabemos que cimentar la democracia participativa sólo es viable con un compromiso ciudadano y un orden social activo (el cual debe estar liderado por políticas públicas), consecuente y en donde se consolide un sentido de responsabilidad en la participación que es una herramienta fundamental para robustecer este propósito.

### **3.7.2. Apoyo Logístico y Financiero**

Indica la Sentencia SU – 1122 de 2001 *que la expansión de la democracia implica que el Estado tiene la obligación de asegurar que los elementos constitutivos de la democracia (derechos fundamentales) sean respetados y profundizados. En este orden de ideas, no se habrá logrado expansión alguna si resultan insuficientes los mecanismos para evitar que las opiniones (votos o decisiones) sean desconocida*”. Ese fin expansivo de la democracia, en Colombia, parece inconcluso.

En términos utilizados por el Dr. Hernando Llano, se podría afirmar que la Carta del 91 fraguó un consenso más alrededor de anhelos e ideales que de realidades y metas concretas. En tal sentido, un consenso constitucional ficticio y no real, pues su fuerza estaba más fundada en expectativas y anhelos que en actores políticos y sociales con capacidad para encarnarlos y realizarlos (Llano Ángel, 2005), como titule el presente, se trató de una utopía democrática consagrada en un pacto político nacional.

La efectividad de una herramienta democrática participativa como el RCIP, inicia con el conocimiento del procedimiento y acercamiento intelectual a tal figura (educación democrática), continua con una estructura ideológica a concretar (proyecto a consideración), por medio de la cual se logre incentivar en los ciudadanos a participar con el objeto de modificar la constitución.

Una vez se estructura esa idea democrática, se genera el texto que contiene el proyecto participativo, y se acude ante la entidad encargada de brindar las instrucciones para llevarlo a cabo, es decir la Registraduría Nacional. La materialización del proyecto se

realiza a través de las firmas de los ciudadanos que apoyan la idea, lo cual como he indicado con antelación de manera reiterativa, al 15 de abril de 2014 eran **1.648.758** firmas para poder solicitar la aprobación de la solicitud de referendo. Obtener esa cantidad de firmas requiere un desgaste logístico y financiero elevado (personal que recoja las firmas, los formularios impresos para plasmar las firmas, publicidad para que se conozca el proyecto, eventual ubicación de las mesas de recolección de firmas, entre otros), estos gastos son constantes por lo menos durante seis meses. Resulta curioso recordar los datos expuestos en el periódico El Meridiano de Córdoba en un artículo titulado: “A juicio, nueve promotores del referendo reeleccionista” donde señalan como en el referendo reeleccionista se gastó más de 2.000 millones de pesos, superando casi en seis veces el valor autorizado por el Consejo Electoral, que estaba en 335 millones. Si se revisa con detenimiento, el valor autorizado para utilizar en esta herramienta democrática es de 335 millones de pesos, dinero que DEBE asumir el (los) ciudadano(s) que lideren la iniciativa y que NO es reembolsable.

En el tópico referente a la “presencia del Estado en la participación ciudadana” señale con detenimiento las razones por las cuales el Estado NO tiene destinado recursos para el financiamiento de los MPC, aunado a lo anterior, NO existen entidades estatales que se comprometan con el apoyo logístico v/g, personal para recolectar firmas o espacios donde se puedan dejar los formularios y la publicidad para la los ciudadanos puedan plasmar sus firmas.

En síntesis, el (los) ciudadano(s) que lideren la iniciativa deben asumir un desgaste intelectual, académico, logístico y publicitario (para convencer a la ciudadanía de participar), una responsabilidad social, una destinación exclusiva de tiempo (generalmente el máximo permitido para la recolección , es decir 6 meses) y un costo económico absurdamente elevado, sin una retribución ni política, ni económica, ni laboral, ni absolutamente nada, más allá del sueño social democrático cumplido. Bajo esas condiciones, nunca un ciudadano del común, podrá materializar un RCIP.

### **3.7.3. Estructura Legal**

Una de las bases sólidas del fracaso de la efectividad del RCIP es la hegemonía del poder delegado sobre el constituyente primario; la supremacía de la soberanía de nación sobre la soberanía popular, el empoderamiento de la democracia representativa sobre la democracia participativa.

Ya se explicó con detenimiento como la Corte Constitucional en su línea jurisprudencial indica que el legislativo tiene prohibido efectuar cambios sustanciales del contenido de la propuesta original, toda vez que viola el principio de identidad flexible y de consecutividad de las propuestas de referendo constitucional por iniciativa ciudadana; pero de allí surgen dos consecuencias:

1. Tienen prohibido efectuar los cambios sustanciales en las propuestas consagradas en los RCIP, pero igual no existe un impedimento sancionatorio que realmente evite que lo hagan.
2. Si ignoran la prohibición (como ya ha acontecido), simplemente la el proyecto de acto legislativo del RCIP es declarado inexecutable y todo el trabajo e inversión referida en renglones anteriores, queda en el limbo del fracaso y simplemente dicho esfuerzo socio democrático se pierde.

Otra situación que puede acaecer, es que el Legislativo considere que el RCIP no esa conforme a sus intereses y decide simplemente no aprobarlo (como ocurrió con el referendo por el Agua). Esta se convierte entonces en la esencia de la democracia, la decisión electoral de la sede de la legalidad que, paradójicamente, no recaerá ya en un acto formal y objetivo, en una sede jurídica o en la ley misma, sino en los individuos, o en un solo individuo, investido de esta función. Del gobierno de las leyes se pasa al gobierno del hombre generador de legalidad, precisamente en virtud de un proceso democrático. (Bilancia, 2011), pues es la misma constitución que da la facultad de aprobar o no el proyecto popular al Congreso, así toda la cuestión se halla en la declinación constitucional, y por lo tanto limitada, del poder que emana de la democracia y de su actitud de legitimación, en la premisa de que el pueblo nunca ejerce directamente el poder y de que la soberanía de la cual es titular podrá declinarse sólo en las formas y en los límites de la Constitución. (Bilancia, 2011), y los límites que la constitución estipula es

que el delegatario cuando decide actuar directamente, igual debe someterse al poder que él mismo delegó en el Congreso.

Cuando la Sentencia C – 021 de 1996 señaló que: “*La democracia participativa procura otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo*”; con el debido respeto, el procedimiento que se brinda a la máxima figura de la democracia participativa - RCIP-, en el ágora de la “democracia”, está en contravía del noble fin señalado en tal jurisprudencia, pues evidentemente el representante del pueblo excluye del debate político al constituyente primario activo y participativo, cuando altera el texto del RCIP o no aprueba el mismo.

Así concluimos que son diversos los factores que influyen en la nula efectividad del RCIP en Colombia (y realmente de los demás MPC), entre ellos la falta de información, desconocimiento de los derechos, falta de voluntad de los políticos, falta de conciencia de la gente, inexistencia de mecanismos adecuados, legislación muy rígida, ausencia de apoyo logístico, entre otros. En Colombia, el uso de mecanismos democráticos ha sido débil, debido en parte a la falta de una cultura cívica activa y la pérdida de confianza en las instituciones (Coral Lucero, 2011) y el panorama democrático actual, estático e inmerso en el fango jurídico y legal (con gusto visto así por los detentadores del poder) no vislumbra destino esperanzador, convirtiéndose los mecanismos de participación en un sinónimo banal del consenso popular consagrado en un documento que todos vislumbramos como superior, pero es letra muerta en la práctica social, una verdadera quimera democrática.

## CONCLUSIONES

Acudiendo a los argumentos semánticos correctamente estructurados por el Profesor Pedro de la Vega, cuando en su texto **“Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual”** aseveraba: *“No es mi deseo, por supuesto, incurrir en la pretensión banal de ofrecer diagnósticos definitivos y soluciones de urgencia a una problemática de abigarrada complejidad”*, inicio mis apreciaciones de lo escrito en el presente trabajo investigativo, señalando que estos apuntes solo pretenden ofrecer una hipotética vía que pretenda cumplir los preceptos constitucionales de soberanía popular, es decir, estimar que si el RCIP está creado por la Carta Política, pueda ser efectivo en su desarrollo material, por lo tanto me alejo de las expectativas sobre lo beneficioso o perjudicial que eventualmente podría llegar a ser para un sistema social el incrementar o no los MPC

(legitimidad) y reitero, solo me enfoco, como lo he hecho en este documento, a centralizar las críticas sobre la efectividad de tal instrumento.

Señaló el expresidente Virgilio Barco al momento de interpretar los efectos de la votación que dio lugar a la nueva constituyente así: “Nadie debe dudar que, en una democracia, la decisión popular es suficiente para conferir un poder”, lamento enormemente tener que contradecir esa afirmación al concebir la realidad democrática participativa de nuestro amado, pero sufrido Estado, pues la máxima figura de la democracia participativa, el RCIP, presenta certeras grietas tanto legales como operativas, que impiden su ejecución, por lo tanto la efectividad de tal herramienta se encuentra fragmentada por los siguientes aspectos que se han identificado a lo largo del presente escrito:

- La democracia participativa requiere como requisito vital la inclusión de ciudadanos activos, comprometidos y con poder decisorio que lideren tales procedimientos y otros tantos que aprueben y acompañen con sus firmas y votos las iniciativas presentadas; lograr encausar esas virtudes en una población con lamentables características de sociedad en vía de desarrollo como la nuestra, solo se logra a través de la “educación democrática”. Que tal necesidad no se satisface socialmente, por ende, se requiere que el estado a través de sus entidades promuevan el la enseñanza de los mecanismos de participación, en el grueso de la población, situación está que se podría generar a través del Ministerio de Educación Nacional, incluyendo cátedras democráticas constitucionales en los sistemas de formación intelectual. Considero que el pueblo debe entender, comprender y asimilar el por qué es considerado constituyente primario y soberano.
- Los pocos mecanismos de participación democrática que han sido utilizados en Colombia reflejan una manipulación política evidente, los criterios de demagogia y populismo son los sinónimos que se le puede otorgar a los referendos en Colombia, los cuales han sido utilizados por personajes de la arena política para incrementar su aceptación popular y poder electoral. ¿Por qué un Congresista no reúne a otros 9 de sus homólogos y presentan un proyecto de acto legislativo ante

el mismo Congreso para reformar la constitución y prefiere reunir (al día de hoy) cerca de dos millones de firmas para presentarlo a la misma entidad?, la respuesta queda en la mente del lector. Por lo anterior, considero que en una lucha frontal contra la argucia politiquera y los lamentables síntomas de hiperpresidencialismo, el RCIP debería estar reservados para ciudadanos sin tinte político y que no ostenten cargos de elección popular.

- La constitución Política y las líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional han señalado que no es viable el ejercicio de la democracia participativa sin los elementos necesarios para hacerla efectiva. Por lo tanto, considero ajustado a tal necesidad, el crear espacios públicos de democracia participativa, lo cual se puede materializar permitiendo que en entidades del Estado y de gran afluencia ciudadana (plazas, estaciones de buses...) existan reducidos módulos fijos para la publicidad de proyectos democráticos participativos y donde los ciudadanos que se acojan a las iniciativas puedan plasmar sus firmas. Ello sería un apoyo logístico realmente significativo por parte del Estado.
- La democracia participativa no tiene financiación, previamente señale como el materializar un proyecto como el RCIP genera unos costos financieros enormes sin retribución alguna. En ese orden de ideas, discurro que se incrusta en el derecho fundamental a la igualdad homologar los beneficios financieros electorales que se conceden en la democracia representativa a la participativa, así, el Estado brindaría una retribución económica por cada voto obtenido en la, valga la tautología, votación del RCIP y los líderes del proyecto socio-participativo, podrían obtener un retorno parcial de lo invertido. Con esta propuesta se fomentaría la participación ciudadana activa.
- En plena era digital, la democracia electrónica es un camino que: *sirve para idear y aportar un nuevo sentido al concepto de democracia (...) que ofrece nuevas oportunidades al abrir la posibilidad efectiva a la democracia directa o participativa* (Belmonte Martín, 2007), por lo tanto y teniendo presente que por sus potencialidades comunicativas e informativas, las nuevas tecnologías tienen la

posibilidad de contribuir a resolver ciertos problemas de las democracias (movilidad, desgaste logístico y financiero, abstinencia, desinterés entre otros) se deben abrir caminos tecnológicos que permitan a la ciudadanía interactuar y participar por medio de estas herramientas tecnológicas, la creación de estos “novedosos” canales de participación como voto electrónico o la creación de un sistema idóneo para los RCIP para la recolección de firmas de apoyo que eliminen la rúbrica manual y personal, generarían facilidades en la participación, reducción incuestionable de costos financieros y logísticos, e indudablemente una mano amiga con el ecosistema que tanto lo requiere en estos tiempos de emergencias ambientales.

- Debe existir un pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre el insistente y machacado tema de la supremacía de la democracia representativa (personificada en el Congreso), sobre la democracia participativa (en donde el RCIP se iza como su máxima figura), en particular sobre artículo 378 de la CP, frente al término “**podrá**” [someter a referendo un proyecto de reforma constitucional], pues creo que el paso del RCIP ante el Congreso solo debe ser un requisito de forma, en donde esta entidad NO tenga facultades de decisión sobre el texto de proyecto popular y simplemente cumpla un procedimiento legal de transmitir a la Corte Constitucional el mismo y que este colegiado efectivamente revise con detenimiento los criterios de exequibilidad del texto. Si algo caracteriza a la democracia contemporánea es la llamada “crisis de representación política”. Ni los partidos políticos ni instituciones medulares como el Congreso, gozan de confianza por parte de la ciudadanía. Si a esto se le suma el creciente deterioro de la actividad pública, con fenómenos frecuentes de corrupción y abuso de poder, el panorama resulta francamente desolador. (Merchán, 2003), por lo tanto, ante la ausencia de credibilidad en la institución legislativa por parte del constituyente primario, NO debe darle preponderancia a las decisiones de tal corporación por encima de las asumidas por el constituyente primario.

En los años coetáneos a la expedición de la carta política se percibía la democracia participativa como un remedio a la crisis de los partidos políticos e incluso, a la baja

credibilidad de la democracia representativa. Esta adolece, de hecho, de legitimidad de las instituciones democráticas tradicionales, debido al clientelismo, a la corrupción, y a la ineficacia del Estado para redistribuir recursos. (Massal, 2010), la respuesta a estas incertidumbres sociales fue la creación de los MPC, y su herramienta emblemática el RCIP, con la esperanza de interacción social entre Estado y ciudadanos, de abajo a arriba, pero la realidad democrática nos muestra que este instrumento participativo no goza de efectividad y se incrusta en la lamentable afirmación que vivimos en una utopía democrática participativa.

### **Trabajos citados**

(22 de octubre de 1989). *el Tiempo*, pág. 4 A.

A juicio, nueve promotores del referendo reeleccionista . (11 de 03 de 2013). *El Meridiano de Cordoba*.

Agamben, G. (2004). Estado de excepción. Valencia: Pre Textos.

Aguilera Portales, R. E. (2006). La Constitución y la desobediencia civil como proceso en la defensa de los Derechos Fundamentales. *Criterio Jurídico*, 93-114.

Araújo Oñate, R. (2007). *Balance del derecho electoral colombiano*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Araújo Rentería, J. (2000). *El Referendo en Colombia: Fundamentos Teóricos, Normas Constitucionales, Legales y de Procedimiento*. Bogotá: Ecoe.

- Avella Peña, A. (09 de 2011). El alcance de la participación ciudadana institucional en las políticas públicas de salud en el sistema general de seguridad social en salud. *MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Avella Peña, A. (2011). El alcance de la participación ciudadana institucional en las políticas públicas de salud en el sistema general de seguridad social en salud. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Ballén Molina, A. M. (1993). *La democracia participativa en Colombia*. Bogotá: Ballén Molina.
- Banco de la República. (20 de mayo de 2014). *www.banrepcultural*. Recuperado el 20 de mayo de 2014, de [www.banrepcultural.org/blaavirtual/linea-de-tiempo/voto-directo-regeneracion](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/linea-de-tiempo/voto-directo-regeneracion)
- Belmonte Martín, I. (2007). ¿Pueden ser las nuevas tecnologías un instrumento para reforzar las democracias? *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, 1-23.
- Bilancia, F. (2011). Del gobierno democrático representativo al gobierno de mera legitimación popular: breves consideraciones sobre las mutaciones de los regímenes. *Criterio Jurídico*, 51-73.
- Boaventura, d. S. (2004). *Democratizar la democracia, los caminos de la democracia participativa*. Mexico: Sociología.
- Bolívar, I. j. (2002). Estado y Participación: ¿La Centralidad De Lo Político ? En *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia* (págs. 207 - 233). Bogota: Universidad Nacional de Colombia.
- Boragina, G. (2012). *La Democracia*. Buenos Aires: Libertad.
- Borja, J. (1994). Participación ciudadana, un Desafío Legal. *Revista Foro No. 25*.
- Brewer Carias, A. (2011). Los aportes de la Revolcuión Francesa la Constitucionalismo Moderno y su repercusión en Hispanoamerica a comienos del siglo XIX. *Revisión del Legado Jurídico de la Revolución Francesa en las Americas*, (págs. 111-142). Santiago de Chile.
- Calderon alvarez, L. F. (2008). *¿Veinte Años de Democracia Local en Colombia?: Memorias del Encuentro Nacional*. medellin: ITM.

- Cameron, M. A., & Luna, J. P. (2011). *Democracia en la Región Andina*. Lima: Plural Editores.
- Cantor, R. (s.f.). *LOSIMPUESTOSORIGENYCLASIFICACION*. Recuperado el 22 de 7 de 2014, de <http://service.udes.edu.co/modulos/documentos/rafaelcantor/LOSIMPUESTOSORIGENYCLASIFICACION.pdf>.
- Carrillo, F. (2001). La quijotada de la séptima papeleta. *Revista Cambio*, 32-33.
- Castaño Zuluaga, L. (2008). *El constitucionalismo colombiano en sus orígenes*. Bogotá: Paniberica.
- Colombo Vilarrasa, C. (2005). Participación ciudadana en la red. *Gestión Cultural No. 11*.
- Comisión Asesora para el diseño de la política criminal del Estado Colombiano - Ministerio del Interior y Justicia. (2011). *Observaciones de la Comisión Asesora para el diseño de la política criminal del Estado Colombiano, a la iniciativa sobre la imposición de cadena perpetua a ciertos delitos realizados contra menores*. Bogotá.
- Convenio Unesco - Universidad Externado de Colombia. (2005). *Guía de democracia electrónica local*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Coral Lucero, J. (2011). Constitucionalismo sin consenso: una crítica a la constitución de 1991. *Criterio Jurídico*, 51-67.
- Coronel Hernández, C. A. (2005). *La Participación Ciudadana en el Derecho Electoral Colombiano*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Corporación S.O.S. Colombia. (1993). *Colombia, una democracia en construcción*. Bogotá: Viva la Ciudadanía.
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-141 de 2010. (s.f.).
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-397/10. (s.f.).
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia SU 112 DE 2001. (s.f.).
- De Benoist, A. (2010). Democracia Representativa y Democracia Participativa. *Elementos de Metapolítica para una Civilización Europea No. 39 UNA CRÍTICA METAPOLÍTICA DE LA DEMOCRACIA*, 1-7.
- De Benoist, A. (s.f.). *DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA*.

- De La Vega Garcia, P. (1998). *Legitimación y representación en la crisis de la democracia actual*. Barcelona: Universidad Complutense de Madrid.
- De Zubiría Samper, A. (2000). *El referendo constitucional: por la refundación del estado colombiano*. Ediciones Utopía.
- de Zubiría Samper, A. (2002). *Del Estado Social a la Dictadura Civil: Reflexiones Sobre el Programa y el Referendo de Uribe Vélez*. Burgos: Utopos.
- Del gobierno democráticorepresentativo. (s.f.).
- Dippel, H. (2008). El surgimiento del constitucionalismo moderno y las constituciones latinoamericanas tempranas. *PENSAMIENTO JURIDICO*, 13-33.
- Echeverri Jiménez, C. (2007). La participación ciudadana en Colombia: Reflexiones desde la Perspectiva Constitucional y la Normatividad Estatutaria. Medellín.
- Escudero Urango, R. A. (2002). *Consideraciones sobre la Participación Democrática y los Instrumentos para la eficacia*. Bogotá: Pontifica Universidad Javeriana.
- Estévez Araujo, J. A. (1994). *La constitucion como proceso y la desobediencia civil*. Madrid: Trotta, S.A.
- Fernández, G. E. (2009). *Valores constitucionales y derecho*. Madrid: Dykinson.
- Fioravanti, M. (2001). *Constitucion. De la antigüedad a nuestros días*. Madrid: Trotta.
- Garay Salamanca, L. J., & Echeverri, G. (2002). *Repensar a Colombia: Hacia un Nuevo Contrato Social*. Bogotá: Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.
- García Barañado, J. (2005). *La Asamblea Popular: el poder de las masas*. La Paz: C&C Editores.
- García Cuadrado, A. M. (2012). *El ordenamiento constitucional*. Alicante: Club Universitario.
- García Villegas, M. (1997). De la participación democrática y de los partidos políticos. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- García Villegas, M., Jaramillo P., J. F., Rodríguez V., A. A., & Uprimy Yopez, R. (2007). *Teoría Constitucional - Surgimiento del Constitucionalismo Moderno*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez Bautista, J. A., & Gómez P., H. (2011). *Democracia participativa en Colombia y el nuevo régimen electoral*. Madrid: Académica española.
- Gonzales, D. M. (2 de marzo de 2010). La Acción Publica de Inconstitucionalidad: A proposito de los 100 años de su vigencia en Colombia . Madrid , España.

- Granda Marin, A. (1994). Constitución Política de 1991. *Pensamiento Humanista*.
- Guevara Salamanca , J. (2009). La democracia participativa como instrumento de dominación de la esfera pública. Una mirada crítica a la realidad política colombiana a partir de la constitución de 1991. *Monografía de Grado - Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Ro*. Bogotá.
- Gutiérrez Sanín, F., & Acuña, F. (2009). “La política de los referendos en los países andinos”. *Análisis Político*, No. 68, 21-37.
- Guzman Rendon, A. (2009). Acercamiento de la Democracia Participativa en los Gobiernos escolares. *III Congreso Internacional Derecho y Sociedad en el Estado Constitucional*. Manizales: Universidad de Manizales, Facultad de Derecho.
- Guzman Rendon, A. (2011). Democracia Participativa en Colombia: Un sueño veinte años despues. *Jurídica Manizales*.
- Heraclio, B. (1990). El pasado y presente de las constituciones en la América Latina. Ecuador: FLACSO Sede-Ecuador.
- Hernandez Becerra, A. (2003). CONVOCATORIAS AL PUEBLO EN COLOMBIA - El referendo de 2003 si tiene antecedentes. *Revista Credencial Historia Edición 159*.
- Hernandez, A. (10 de 2008). Modelos de democracia participativa en Bogotá. *Controversia No. 191*, 228-279.
- Hidron, J. H. (2003). *Todo sobre el referendo*. Bogotá: Temis.
- Instituto Electoral del Estado de México. (2009). Apuntes electorales, volumen 1, número 8. *Revista del instituto electoral del Estado de México*.
- Jaramillo, J. F. (2007). LA CONSTITUCIÓN DE 1991: UN ANÁLISIS DE SUS APORTES DESDE UNA PERSPECTIVA HISTORICA. *Pensamiento Jurídico No.*, 61-90.
- Jean, B. (2006). Los seis libros de la República. Madrid: Selección y Trad. Pedro bravo Gala, 4ta ed.
- Jimenez, C. F. (2010). LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA: REFLEXIONES DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL Y LA NORMATIVIDAD ESTATUTARIA.
- Josef, B. (1816). Soberania del pueblo - Carta con honores de discurso. Navarra: Buenavebtura Corominas y rosa scuder.
- Kause, M., Molteni, M., & Frey, B. s. (1997). *Democracia directa*. Buenos Aires: Abeledo-perrot.

- La silla vacia. (28 de 4 de 2011). *La Silla Vacía*. Recuperado el 28 de 5 de 2014, de <http://lasillavacia.com>
- LE BON, G. (2004). La clasificación y descripción de las diferentes clases de masas. En G. LE BON, *PSICOLÓGIA DE LAS MASAS*. Buenos Aires.
- Lizcano Fernández, F., Ripa Alsina, L., & Salum Alvarado, E. (2009). Resistencia y derechos democraticos, una reinterpretación de los procesos políticos en America Latina en el siglo XX. En M. López Avalos, *Democracia y Derechos Humanos, desafíos para la emancipación* (págs. 105-113). México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Llano Ángel, H. (2005). La carta del 91: ¿Un consenso constitucional ficticio? *Criterio Jurídico*, 31-49.
- Londoño, J. F. (1998). *Democracia participativa y fortalecimiento de la sociedad civil*. Bogotá: Oficina asesora de publicaciones del Ministerio del Interior.
- López Michelsen, A. (2003). *Referendo: solución o frustración*. Bogotá: Asociación Colombiana de Profesionales Universitarios.
- Manuel Abellan, Á. (1996). Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la Representación Política. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 163-174.
- Martínez Dalmau, R. (2006). *Voto Electrónico, Democracia, y Participación*. Caracas: Vadell Hermanos Editores.
- Massal, J. (2010). Democracia participativa: desafíos y desencantos en el siglo XXI. *Análisis Político Vol 23*.
- Medellín Ortiz, N. (2004). Retos para el logro de una participación ciudadana institucional. En *Quinto Certamen de Ensayo Político: nuevos espacios de participación* (págs. 19-43). Nuevo Leon: Comisión Estatal Electoral Nuevo León.
- Mejía Quintana, Ó., & Mejía Pizano, A. (2006). *Poder constituyente, conflicto y constitución en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Mejía, A. T. (Diciembre de 1986). La economía y lo social en la reforma constitucional de 1936. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.
- Mejía, H. A. (2010). EVOLUCION HISTORICA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL. *Universidad del Salvador*, 1-14.
- Merchán, R. (2003). Participación ciudadana: límites y posibilidades. *Gestión Pública*, 44-47.

- Molina Jiménez, C. (2003). *Realización y Crisis de la Democracia Representativa: Dos Ensayos sobre los avatares de una idea en la historia*. Bogotá: Universidad Nacional, Departamento De Filosofía.
- Olano Valderrama, C., & Olano García, H. (2000). *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ediciones Librería del Profesional.
- Ortega y Gasset, J. (2004). ¿Quién manda en el mundo? En J. Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*.
- Pachano, S. (2010). *Democracia Representativa y Mecanismos de Democracia Directa y Participativa*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung-ILDIS.
- Palacio, M. (1971). *El Populismo en Colombia*. Medellín: Editorial Siuasinza.
- Parada Silva, J. (2010). Democracia y participación en Colombia: un espacio en construcción. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 641-651.
- Penhos, M. (2009). En busca de un protagonista: de la simulación a la acción. En F. Lizcano Fernandez, L. Ripa Alsina, & E. Salum Alvarado, *Democracia y derechos humanos: desafíos para la emancipación* (págs. 455-478). México: Universidad Autónoma de México.
- Peña Gómez, J. F. (2004). *La Reección: Fracaso de la democracia representativa a la luz del derecho constitucional*. Santo Domingo: Manatí.
- Peraza, A. (2005). Democracia participativa y derechos humanos. *Aportes Andinos*.
- Presno Linera, M. (2011). El derecho de voto: un derecho político fundamental.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2010). *El surgimiento del Estado moderno: el Estado liberal, democrático, de derecho y plural*. Guatemala: PNUD.
- Puerta Lopez, U., Perez Munera, C. A., Idarraga Sepulveda, C. M., & Munera Duque, F. (2006). *La participación ciudadana y el desarrollo de la cultura política en Colombia: una propuesta para desarrollar la cultura política por medio de procesos educativos definidos con la participación de la comunidad*. Bogotá: Legis.
- Puerta, M. I. (2010). El debate entre los modelos de democracia representativa y participativa. Valencia - Venezuela: Universidad de Carabobo.
- Quinche Ramirez, M. F. (2004). *Reforma Política y Referendo en Colombia: Dentro del Proceso de Reformas de la Constitución de 1991*. Bogota: Universidad el Rosario.

- Quintero, O. A. (2002). Sociología e Historia del movimiento estudiantil por la Asamblea Constituyente de 1991. *Revista Colombiana de Sociología*, 125-151.
- Ramirez, J. B. (2011). La Constitución del 1991: Una mirada desde los actores. *Pensamiento Jurídico No. 32*, 99-124.
- Referéndum constitucional de Venezuela de 2007*. (s.f.). Recuperado el 20 de 5 de 2014, de [http://es.wikipedia.org/wiki/Refer%C3%A9ndum\\_constitucional\\_de\\_Venezuela\\_de\\_2007](http://es.wikipedia.org/wiki/Refer%C3%A9ndum_constitucional_de_Venezuela_de_2007)
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (18 de octubre de 2011). Derecho Petición Rad. drn 1044. Bogotá, Colombia.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (20 de 5 de 2014). [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co). Recuperado el 20 de 5 de 2014, de <http://www.registraduria.gov.co/-Historia-del-voto-en-Colombia-.html>
- Rendon Corona, A. (2004). Los retos de la democracia participativa. *Sociológica*, 183-211.
- Restrepo Medina, M. (2009). Precisiones constitucionales sobre el proceso legislativo en Colombia. *Concepto y Titularidad de la Iniciativa Legislativa - Precisiones de la Jurisprudencia Constitucional*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Restrepo Piedrahita, C. (1986). Esquicio para una perspectiva histórica del Congreso en Colombia. *Universidad Externado de Colombia*, 1038-1093.
- Rey Cantor, E. (2000). *Referendo, Asamblea Constituyente y Congreso*. Bogota: Ciencia y Derecho.
- Rizo, M. M. (2011). La participación ciudadana en la constitución del 91. *Pensamiento jurídico No. 30*, 129-159.
- Rodriguez, J. V. (2012). El Constityente Primario: una construcción filosófica de frontera entre la Política y el Derecho . *Pensamiento Jurídico No. 34*, 13-48.
- Romero , R. (2004). *Democracia Participativa, una utopía en marcha*. Buenos Aires: Red Argentina de Ciencia Política.
- Romero Carranza, A. (1967). *El derecho de resistencia a la opresión: ensayo de derecho político*. Buenos Aires: Bibliografía Omeba.
- Romero, R., & Sanguinetti, H. J. (2005). *Democracia Participativa, una Utopía en Marcha*. Buenos Aires: Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno.
- Salazar Elena, R. (2008). Bolivia: El Referéndum. *C2D Working Paper Series*, 1-22.

- Sánchez Torres, C. A. (1994). *Participación Ciudadana en Colombia Biblioteca*. Bogotá: Jurídica Diké.
- Scarciglia, R. (2011). *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Dykinson.
- Suarez Sebastian, M. d., & Castellanos, R. C. (2009). *Estado, Democracia, Ciudadanía, Acción Política y Desc.* Quito: PIDHDD.
- Thomas Acuña, E. (2008). *Entre la crisis de la representatividad y la democracia directa*. Centre for Research on Direct Democracy.
- Thomas Acuña, E. (2008). *Entre la crisis de la representatividad y la Democracia Directa*. Bogotá: C2D Working Paper Series.
- Ugartemendia Eceizabarrena, J. (1999). El Derecho de Resistencia y su Constitucionalización. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 103*, 213-245.
- Uribe Álvarez, R. (2011). El concepto de soberanía en la teoría constitucional colombiana del siglo XIX. *Criterio Jurídico*, 11-32.
- Uribe De Hincapié, M. (2002). "Las promesas incumplidas de la democracia participativa". En *El debate a la Constitución* (págs. 143-156). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia e ILSA.
- Valencia Villa, H. (1987). *Cartas de batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Valencia Villa, H., & Becerra De Valencia, M. (1973). *El derecho de resistencia a la opresión*. Bogotá: Universidad Javeriana, Facultad De Derecho.
- Velasquez C., F., & Gonzalez R., E. (2003). *Qué Ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Vidal Perdomo, J. (2002). *El Referendo Constitucional Aspectos Críticos*. Bogotá: Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- Vidal Perdomo, J. (2009). Reforma Administrativa de 1968: Antecedentes, Teoría de la Organización y Funcionamiento, sus principales consecuencias. *Universitas*, 318-334.
- Villarreal, M. L. (2010). *La séptima papeleta: historia contada por algunos de sus protagonistas con ocasión de los 20 años del movimiento estudiantil de la séptima papeleta*. Bogotá: Universidad del Rosario.

- Welp, Y., & Serdült, U. (2009). • *Armas de Doble Filo: La Participación Ciudadana en la Encrucijada : Análisis de los Casos de Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, Argentina, Venezuela, Ecuador y Bolivia*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.
- Zemelman, H. (2004). *Cultura Y Política En América Latina*. Mexico: Siglo XXI.
- Zuleta, E. (1988). La participación democrática en Colombia. *Revista Universidad de Antioquia*, 4-9.
- Zuleta, E. (2004). *Democracia y Participación en Colombia*. Medellín: Fica.