Entramado
ISSN: 1900-3803
comunicacion.ayc.1@gmail.com
Universidad Libre
Colombia

Mafla Arango, Maximino
Análisis comparado de los mecanismos de participación en el ordenamiento jurídico colombiano. Experiencias exitosas de Estados Unidos de Norteamérica, Italia, Suiza y Uruguay
Entramado, vol. 7, núm. 2, julio-diciembre, 2011, pp. 116-141
Universidad Libre
Cali, Colombia

Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=265422684008

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Análisis comparado de los mecanismos de participación en el ordenamiento jurídico colombiano. Experiencias exitosas de Estados Unidos de Norteamérica, Italia, Suiza y Uruguay

A comparative analysis of the mechanisms for participation in the Colombian legal system. Successful experiences in the United States of America, Italy, Switzerland, and Uruguay

Análise comparada dos mecanismos de participação no Ordenamento jurídico Colombiano. Experiências bem sucedidas nos Estados Unidos da América, Itália, Suíça e Uruguai

**Maximino Mafla Arango**
Abogado, Universidad Santiago de Cali, especializado en liderazgo, resolución de conflictos, participación ciudadana, control social y veedurías. Becario de la Organización de Estados Americanos "O.E.A", facilitador de las Naciones Unidas para la legalización de los predios de los asentamientos subnormales en el suroccidente colombiano. Candidato a doctor en Economía Pública y Desarrollo Local de la Universidad de Castilla la Mancha, de España. Doctorando en Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso - Chile. Cofundador del grupo de investigación en Participación ciudadana y desarrollo de mecanismos contra la corrupción adscrito a la Universidad del Valle. Docente Maestría en gestión pública de la Universidad Santiago de Cali, Colombia.
maflaarango@yahoo.com

DERECHO

## Resumen

El artículo examina los mecanismos de participación ciudadana, a partir de la Constitución política de 1991 en Colombia, teniendo como modelo las experiencias exitosas del derecho comparado en los casos de Estados Unidos de Norteamérica, Italia, Suiza y Uruguay. En su análisis revisa su introducción, regulación y operatividad con el propósito de encontrar las causas por las cuales no han funcionado eficientemente. Concluye el estudio demostrando que estas se encuentran en la forma (reglas) que se establezcan, el objeto (materias) que se pretende regular (requisitos) y la estructura (procesos) que se diseñe y construya para la procedimentalización en relación con su funcionalidad. A partir de ese momento se podrá evaluar su existencia, configuración y extensión con la finalidad de establecer su compatibilidad y de ponderar la utilización efectiva.

## Palabras clave

***Democracia participativa, democracia representativa, mecanismos de participación, mecanismos de representación, utilización efectiva.***

## Abstract

***This paper examines the mechanisms for citizen participation, based on the Colombian political constitution of 1991, taking successful experiences in comparative law in a number of cases in the United States, Italy, Switzerland, and Uruguay as a role model. This analysis consists of a review of the introduction, regulations, and operation of these mechanisms, with a view to finding the causes for which they have not worked efficiently. The study concludes by demonstrating that these causes are linked to the manner in which rules are established, the object (topics) to be regulated, and the structure (processes) that is designed and built for proceduralization with regard to their functionality. It is as of that moment when their existence, configuration, and scope can be assessed for the purpose of establishing their compatibility and weighing their effective use.***

## Keywords

***Participatory democracy, representative democracy, mechanisms for participation, mechanisms for representation, effective use.***

**Fecha de recepción: 26 - 04 - 2011** **Fecha de aceptación: 30 - 09 - 2011**



© Unilibre Cali

## Resumo

*O artigo examina os mecanismos de participação dos cidadãos a partir da constituição política de 1991 na Colômbia, tendo como modelo as experiências bem sucedidas de direito comparado, nos casos dos Estados Unidos da América, Itália, Suíça e Uruguai. Em sua análise revê sua introdução, regulação e funcionamento, a fim de encontrar os motivos por que não funcionaram de forma eficiente. O estudo conclui demonstrando que estes se encontram na forma (regras) definida, no objeto (matérias) que se pretende regular (requisitos) e na estrutura (processos) que for projetada e construída para o procedimento com relação a sua funcionalidade. A partir desse momento se poderá avaliar sua existência, configuração e extensão a fim de determinar sua compatibilidade e ponderar seu uso efetivo.*

## Palavras-chave

*Participatory democracy, representative democracy, mechanisms for participation, mechanisms for representation, effective use.*

# Introducción

**Para abordar el estudio de los mecanismos de participación ciudadana[1] en el ordenamiento jurídico colombiano, es importante establecer unas dimensiones en su origen y trayectoria histórica, lo que nos permite delimitar y por lo tanto contextualizar su trasegar a través de los tiempos; en ese sentido, la Constitución colombiana de 1991, marcó un hito importante en la historia del país, al incorporar al modelo de democracia representativa, que había regido por más de un siglo en la Constitución de 1886, elementos de la democracia participativa configurados como los mecanismos de participación, tanto ciudadana como de representación.**

**Este estudio se ocupará de lo referente a los mecanismos de participación consagrados en el artículo 103 de la Carta de 1991, reglamentados a través de la Ley 134 de mayo 31 de 1994, conocida como Estatuto de la Participación, que a su vez fue reglamentada por el Decreto 895 de mayo 18 del 2000, con el fin de convocar a la ciudadanía a integrar la Asamblea Nacional Constituyente que aprobó, en los meses de febrero y julio de 1991(Hernández, 2001 prólogo a Ávila, Mafla, Montilla p. 15-19) la actual Constitución (Guzmán, 2002) que entró en vigencia el 5 de julio del mismo mes y año.**

**La Asamblea Nacional Constituyente, que consagró la Constitución de 1991[2], buscaba dar respuesta al descontento ciudadano generado por los problemas de inseguridad, violencia, desempleo, dificultad en el acceso a la educación y sobre todo la corrupción que conlleva la ruptura del tejido social y da como resultado la falta de transparencia en todo lo concerniente a la gestión pública, y mitigar las consecuencias perniciosas al principio de probidad, que en el caso colombiano se revierte en la prevalencia del interés general.**

**El desencuentro entre el Estado y la ciudadanía se produjo, entre otras razones, por el debilitamiento de la representación en el Parlamento o Congreso y el crecimiento burocrático de la administración pública, lo que la hacía ineficiente, generando con ello, la desviación de las líneas esenciales del Estado, (Ávila *et al.*, 2001, p.106-112).**

**El problema objeto de estudio radica en que los MPDD no han sido exitosos en el control de la acción normativa en los distintos niveles de gobierno, lo anterior, si tenemos en cuenta que la Constitución de 1991 lleva diecinueve años de aprobada, y a la fecha, su utilización ha sido escasa o marginal y en otros, como en el caso de la revocatoria del mandato, su utilización ha sido nula, es el evento que a ningún alcalde, se le ha revocado el mandato, al menos en lo que tiene que ver con las grandes y medianas capitales.**

**El diseño y construcción de la investigación parte de identificar como situación problemática, que los MPDD al menos en Colombia no han sido exitosos, posteriormente se aborda la relación entre los MPDD y las IDR desde una perspectiva histórica y teórica acerca de su compatibilidad, sus diferentes relaciones ya sea con los actores, instituciones y procedimentalización para su uso, que conlleve una utilización efectiva, y finalmente se presentan las causas por las cuales no han funcionado en Colombia, a partir de establecer la relación más adecuada y sistémica de las partes que intervienen en su dinámica con base en las experiencias exitosas del derecho comparado. Estados Unidos de**

Norteamérica, Italia, Suiza y Uruguay, como modelos en su práctica, para que mediante proposiciones concretas de dichos ordenamientos jurídicos, poderlas contrastar con el caso colombiano mediante analogías y diferencias para de esta forma obtener la armonía donde se producen las relaciones más adecuadas y sistémicas y donde es posible encontrar la compatibilidad de ambos sistemas.

Termina el artículo presentando el aporte y utilidad práctica del mismo, lo que radica en que las conclusiones podrán ser tomadas para sugerir las reformas legislativas pertinentes, lo que redundará en beneficio de la ciudadanía, que tendrá en estos MPDD, una herramienta para ejercer las acciones de impulso, balance, freno y contrapeso en el control social a las decisiones adoptadas por el Parlamento o Congreso, en busca de la transparencia y la eficiencia en todo lo relacionado con la gestión pública.

## 1. Los mecanismos de participación y su relación con las instituciones de la democracia representativa: consideraciones generales desde una perspectiva histórica y teórica acerca de su compatibilidad

La experiencia griega consolidó una forma de gobierno en donde sus integrantes realizaban las actividades de hacer las leyes y administrar sus territorios en forma autónoma, esta, fue estructurada mediante la convocatoria a una gran Asamblea General que tenía por objeto decidir por unanimidad lo referente a los asuntos públicos. De esta manera, se convirtió en un modelo histórico de legitimación, sin embargo, es importante precisar que el modelo democrático actual es muy diferente al modelo griego, más allá de la magnitud o el tamaño de los sistemas políticos. Por ejemplo, la existencia y organización de los partidos políticos institucionalizados, la figura de la ciudadanía y la separación explícita entre el espacio de lo privado como escenario de los derechos frente al ejercicio de lo público como espacio de control social (Manin, 1998, p.11-18)[3].

Sobre este mismo tema se refiere Rosanvallón (2006), que plantea, el objeto de esta historia global es comprender el surgimiento y la evolución de las racionalidades políticas, esto es, los sistemas de representación que gobiernan la manera como una época, un país o unos grupos sociales conducen su acción e imaginan su futuro a diferencia de las mentalidades, no concibe estas representaciones como una totalidad exterior e independiente de la conciencia de los actores. Por el contrario, son el resultado de un trabajo permanente de reflexión de la sociedad sobre sí misma, con un doble objetivo.

Al respecto Rosanvallón (2006, p.79) plantea que se trata de hacer la historia de la manera en que una época, un país o unos grupos sociales buscan construir respuestas a eso que ellos perciben de forma más o menos confusa como un problema y, en segundo lugar de hacer la historia del trabajo operado por la interacción permanente entre la realidad y su representación, para definir campos histórico-problemáticos.

Continúa Rosanvallón definiendo el objeto, la estructura y la forma de la configuración de un nuevo modelo de democracia que integre lo político y lo socia. Al respecto plantea identificar los "nudos históricos" en torno a los cuales se organizan nuevas racionalidades políticas y sociales, se modifican las representaciones de lo social atadas a las transformaciones institucionales, las técnicas de gestión y las formas del vínculo social. Es historia política, en tanto la esfera de lo político es el lugar de articulación de lo social y de su representación. Es historia conceptual pues es alrededor de conceptos -la igualdad, la soberanía, la democracia, etc.- que se anudan y se ponen a prueba la inteligibilidad de las situaciones y el principio de su activación. Esta definición permite explicar el énfasis en dos grandes "momentos" históricos: primero, el de la pérdida de sentido autónomo de lo social, entendido como cuerpos: la historia de lo político en tanto ligada a la disolución de las representaciones orgánicas de lo social. Y segundo, el periodo propiamente democrático que le sucede. Estos dos grandes momentos se diferencian muy claramente. Hay, de un lado, una historia del nacimiento de las formas políticas modernas, del Estado, ligado al advenimiento del individuo; y de otro lado, una historia de aquello que podría llamarse la "experiencia democrática".

Así las cosas, continuando con el hilo conductor a través de la historia, podemos decir que la democracia representativa surge como respuesta al absolutismo precedente, pero también como alternativa más perfecta para la democracia directa. De ahí que en los orígenes de la implementación de la democracia representativa moderna puede encontrarse abundante crítica, directa



© Unilibre Cali

**e indirecta, a toda expresión de modelo de democracia directa. En ese sentido los creadores de la Constitución norteamericana prácticamente no tuvieron en cuenta las herramientas de la democracia directa, ya sea porque las desconocían o porque no las consideraron útiles, viables y pertinentes su aplicación y en el caso de los federalistas la desestimaron (Donovan, 1998, p.1).**

**Por otra parte, los federalistas rechazaban la introducción de mecanismos participativos directos, pues temían al populismo y confiaban en la representación, el equilibrio de los poderes y los límites institucionales (Haskell, 2001, p.23). Los padres fundadores consideraron que la forma ideal de democracia era la representativa (republicana), que el control de la actividad legislativa debía estar separado de la mayoría popular por las instituciones representativas[4]. Basados en las teorías de Locke sobre la sociedad política y de Montesquieu sobre la división del poder gubernamental en tres ramas: legislativa, ejecutiva y judicial, se constituyeron en la filosofía y doctrina que hallaron rápida aceptación en el sistema norteamericano.**

**La Asamblea Constituyente francesa optó de manera explícita por el gobierno representativo y desechó, al igual que la norteamericana, cualquier forma de gobierno directo (Finer, 1964, p. 275- 276). La constante que se mantiene en este aspecto es que la deliberación es imposible en un territorio extenso y muy poblado, no es fácil reunir a todos los ciudadanos, basta con una minoría cualificada.**

**Rousseau (1969, p. 88) que se mostró en contra de la representación, era consciente que la democracia directa era imposible en un territorio extenso y con mucha población. Su idea era simple, los pueblos necesitan de leyes para gobernar la vida pública, si todos participan en la formación de dichas leyes, entonces en el análisis final, cada uno tiene que obedecerse a sí mismo. El producto final del sencillo argumento es *autodeterminación y pluralismo*, elementos que de una u otra forma los encontramos en los inicios de la democracia directa practicada en la antigua Grecia.**

**Para Tocqueville (1963, p. 75-76) hacer distinciones y diferencias entre democracia directa y democracia representativa ya no tiene ninguna relevancia[5]. En la una conserva la iniciativa y en la otra los representantes actúan bajo vigilancia casi directa.**

**El argumento de Bobbio (1989, p. 212-213) va en el mismo sentido de Tocqueville (1963), donde lo que cuenta es que el pueblo conserve la facultad de hacer las leyes[6], ya sea en forma directa o por intermedio de representantes. Lo anterior tiene sentido en Tocqueville y Bobbio, en una democracia con pocos ciudadanos.**

**Con el fin de caracterizar, configurar y por ende conceptualizar sobre una teoría armónica y dinámica de la democracia; podemos abordar varios doctrinantes que se convierten en gestores de ideas que relacionándolas, interrelacionándolas e interactuándolas nos aportan elementos que al integrarlos nos faciliten generar las relaciones más adecuadas y sistémicas.**

**En el anterior sentido, es importante mencionar los productos de investigación de Dahl (1999, p.33), que al efecto plantea, que la democracia es un conjunto de reglas y procedimientos para tomar las decisiones que involucran a todos en los asuntos colectivos, donde establece criterios para definir la democracia y determina razonablemente las cinco instituciones que debe tener a gran escala una democracia[7], constituyéndose de esta forma en uno de los más importantes teóricos de la democracia en el siglo pasado.**

**En el mismo sentido de lo planteado por Dahl (1999), y para recuperar la teoría de la democracia participativa y distinguir la democracia directa de la representativa, Sartori (1988, p. 155-166), dispone de una tercera vía, para plantear una nueva teoría, la que se denomina democracia del referéndum[8]. Esta, se determina por la forma como los participantes expresan sus preferencias[9], en donde se establece una analogía entre intensidad y participación efectiva y una diferencia entre información (*doxa*, opinión) y conocimiento (*episteme*, conocimiento) resumiendo que para hacer uso de la primera se requieren los elementos del segundo.**

**En la misma línea y con similares argumentos, podemos ubicar a Schumpeter (1983, p. 321-322) que del mismo modo de Sartori (1988) comparten la opinión de una democracia del referéndum. Para estos tres doctrinantes, que de una u otra forma coinciden en el carácter sistémico y dinámico de la democracia, las dos estructuras son completamente diferentes e incompatibles, al menos en lo nacional. Se fundamentan en aspectos históricos y teóricos, de igual manera, en la extensión del territorio, el tiempo y la relación con la densidad poblacional.**

**A partir de los trabajos de Magleby (1992, p. 216) con base en las experiencias del derecho comparado, en este evento la norteamericana, que nos permite verificar la**

correspondencia entre el sistema de democracia directa[10] y la democracia indirecta[11] en las cuales se pueden establecer las dimensiones en que son conmensurables[12] ambas estructuras, que nos permitirán determinar la compatibilidad de las IDR y los MPDD.

Por otra parte Tolbert, Lowenstein y Donovan (1998, p. 28) mediante mediciones, análisis y estadísticas que realizan, les permite comprobar, en la realidad la correspondencia y compatibilidad tanto de los sistemas de gobierno como de los mecanismos participativos fundamentados en la operatividad en el nivel local.

A partir de dichos resultados, un amplio número de autores se dedican a encontrar la forma más eficiente para su utilización efectiva, logrando demostrar que los Estados que exhiben menores restricciones y exigencias para la operación del mecanismo tienen mayor uso del mismo.

La anterior comprobación permite establecer una relación inversa de causa-efecto entre los requisitos y la utilización efectiva de los mecanismos, en el sentido que a mayores requisitos menor es la utilización y viceversa, resultado que es posible demostrar con las experiencias prácticas en veintiséis Estados norteamericanos donde se utiliza los MPDD[13]. Con excepción de los Estados de Massachusetts y Arizona, esta relación, por cierto, no impide reconocer la existencia de otro tipo de variables, en términos generales los MPDD se utilizan con mayor frecuencia en los Estados donde las restricciones con respecto a los requisitos de firma de apoyo y respaldo son menores.

En Europa, con Viciano (1992, p.318-320) se puede observar claramente la posición tanto de la Corte Constitucional como la de un amplio sector de la doctrina italiana, los cuales reconocen en el referéndum abrogatorio, en los casos que su resultado sea favorable a la derogación que actúa como "fuente-acto de producción normativa con competencia limitada o unidireccionalmente vinculada", en el caso específico del referéndum abrogatorio[14] (parcial) previniendo la inviabilidad del contenido de la parte no abolida que conserva su vigor[15]. Esto es, que la norma abrogada es fuente del derecho aplicable restrictivamente al ámbito de la materia de la especialidad que se haya tratado.

En Suiza, Kaufmann y Waters (2004a, p. 121), en desarrollo de su análisis sobre el referendo como mecanismo de democracia directa, aclaran el significado del término "capaces de generar los referendos" (*referendumsfähig*), el cual en Suiza se ha convertido en sinónimo de "ser tomado en serio políticamente". La función de filtro a la imposición de la firma no debe ser tomada como un aspecto negativo. Una democracia directa, sin filtros, que genere por parte de los ciudadanos una carga con un gran número de propuestas, sin duda conllevará a la molestia pública y la desaparición de los instrumentos de la democracia directa.

En Latinoamérica tenemos el caso de Uruguay, el cual se constituye en uno de los países del mundo que tiene una larga y próspera tradición en el uso de los institutos de democracia directa. En efecto, desde la primera mitad del siglo XX ha sabido combinar y articular adecuadamente las IDR con la MPDD.

En Uruguay es tradición que en la noche de cada acto comicial, quienes defendieron la opción que la ciudadanía no aceptó, emiten un mensaje o comunicado haciendo saber a la población que, tras los MPDD y habiéndose pronunciado el Cuerpo Electoral en forma definitiva, reconocen el pronunciamiento de la misma (González, 2008 p. 188). Lo anterior demuestra, en el caso uruguayo, el respeto que se tiene por todo lo relacionado con el tema de la democracia y la importancia que reviste el zanjar cualquier tipo de diferencias por fuera de las urnas, por parte de los sectores en contienda refrendaria.

A partir de los anteriores conceptos teóricos, al interceptarlos con lo planteado por Dahl (1999) y Sartori (1988) se deben tener en cuenta tres aspectos fundamentales: la trayectoria histórica de los estados-nación que permitieron esa configuración, la naturaleza de los regímenes políticos, caracterizados por estructuras espaciales de tipo federal y/o por sistemas de gobierno de carácter parlamentario, y en especial, la naturaleza y conformación de las organizaciones de la sociedad civil, teniendo en cuenta la densidad que existe en el tejido social, incluida la capacidad de movilización.

Así las cosas, a partir de los anteriores elementos sobre la participación desde lo local a lo global es posible verificar a través del derecho comparado las situaciones de existencia, coexistencia, articulación y correspondencia que nos permiten comprobar la compatibilidad de los elementos al demostrarse que es posible el funcionamiento de los dos sistemas en las localidades, condados (Estados Unidos); en algunas Villas (de Inglaterra), municipios (general), Estados (Estados



© Unilibre Cali

Unidos), Cantones (Suiza), en el nivel nacional en los casos del Estado Federal de Suiza, Italia y en Uruguay[16]. De otra forma, de manera referencial podemos citar los casos en los cuales son usados los mecanismos en materias presupuestarias, fiscales y tributarias, tal como sucede en California y Massachusetts.

Objeciones a esta teoría en relación con los MPDD, es que no tienen una propuesta concreta de la forma como se debe regular; en cuanto a los criterios y procedimientos que se establezcan para su introducción, las funciones que se consagren para su uso, y los requisitos que se determinen para su funcionamiento, a partir del cual se podrá evaluar su utilización efectiva.

El precedente diagnóstico nos permite continuar con nuestro análisis, centrado en la siguiente hipótesis:

1. Es posible identificar las causas por las cuales no han funcionado los MPDD, en el control de la acción normativa en los distintos niveles de gobierno, ya que los mismos se encuentran en la forma como se regule; en cuanto a los procedimientos que se establezcan para su impulso, uso, y los requisitos que se determinen para su funcionamiento.

2. A partir de ello, es posible establecer una relación inversa de causa - efecto entre los requisitos y el funcionamiento, en el sentido que a mayores requisitos es menor la utilización y viceversa, con el fin de evaluar la existencia del punto de equilibrio en donde se alcanzan las relaciones más armónicas y dinámicas y por ende se logra la utilización efectiva del mecanismo.

Con base que fundamente el anterior supuesto que formulamos como posible solución al problema, emprendemos esta tarea encaminada a identificar mediante el análisis de la norma constitucional que consagra los MPDD, con el fin de encontrar las causas por las cuales no han operado eficientemente.

## 2. Realidad de los Mecanismos de Participación de la Democracia Directa en Colombia

Las experiencias del Derecho Comparado nos han permitido observar otros panoramas para contextualizarlos en el caso colombiano, teniendo en cuenta que la utilización de los MPDD, en los países mencionados es por lo general impulsada por las organizaciones o las partes que reflejan, como en toda democracia, las relaciones de poder existentes en la sociedad, en que esto se aplica un poco menos en el caso de la consulta ciudadana, que se puede iniciar incluso por grupos relativamente pequeños[17].

Los precedentes argumentos de origen histórico y teórico, aplicados al caso concreto de Colombia, se convierten en elementos fundamentales para el análisis de la Carta, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente en julio de 1991, en lo relacionado con la implementación de los MPDD, los cuales fueron regulados por la Ley 134 de 1994, que a su vez fue reglamentada por el Decreto 895 del 2000.

En ese sentido, examinaremos los términos que en el apartado declarativo o programático de la Carta constitucional reconoce las dos formas de gobierno (representativo y participativo) y en sus elementos nos referimos a las IDR y los MPDD con el fin de establecer su existencia, configuración y extensión en la norma constitucional colombiana.

Así las cosas, la Constitución de 1991 introdujo los MPDD, la misma estableció en su apartado programático un marco democrático y participativo con el objeto de garantizar la participación de los ciudadanos[18] en los asuntos públicos en general, como la participación política[19] en especial.

En el artículo 1 se interpreta el sentido amplio que le imprimió el legislador primario al modelo político de gobierno de forma democrática, de estructura participativa y de objeto pluralista en el sentido que permite la libre expresión de las distintas fuerzas políticas como principios del Estado social de derecho. Los cuales fueron ratificados ya no como principios sino como fines en el artículo 2, aclarando el concepto del artículo 1, que la República en sí misma no puede ser participativa; debe entenderse entonces, como lo dice el precitado artículo, que está obligada a *"facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten (…)"*.

Lo anterior es ratificado por el artículo 3 de la Constitución de Colombia, que al establecer que la función legislativa la puede ejercer tanto a través de los representantes en las IDR o mediante los MPDD, expresamente reconoce la existencia de los dos

**sistemas de democracia (representativa y directa). En el artículo 40 se consagra la coexistencia de los dos sistemas de democracia al incorporarse como derechos fundamentales tanto la participación a través de los MPDD como la participación política[20] a través de las IDR.**

**El artículo 85 regula los derechos fundamentales que no requieren de leyes especiales para su aplicación, contenidos en los artículos 11 a 24, 26 a 31, 33, 34, 37 y 40. Cabe destacar que el artículo 40 constitucional eleva a la categoría de derecho fundamental la participación política y ciudadana y de igual manera se mantiene la coexistencia de las dos formas de participación (política y ciudadana).**

**En el artículo 95 se consagra la participación como deber de la persona y del ciudadano en la vida política, cívica y comunitaria del país, en el mismo, se establecen tres formas diferentes de participación, la política, la cívica y la comunitaria. Al establecerse la participación en general como deber a través de estas tres formas, surge la obligación del Estado de consagrarla como un derecho mediante el diseño y construcción del sistema nacional de la participación, para lo cual este trabajo constituye un aporte relevante para el mismo.**

**En el artículo 103, se produce la articulación de los MPDD y el sistema de IDR al igual que se configuran en un mismo artículo, tanto los MPDD como los de representación[21]. A partir de lo cual se puede establecer la extensión de los mismos y verificar tanto la correspondencia como comprobar la compatibilidad de ambas estructuras.**

**En los artículos 104 y 105, se establecen tanto la consulta plebiscitaria en el primero, como la consulta administrativa de carácter general en todos los niveles y ámbitos del desarrollo, en el segundo.**

**En el artículo 153 se consagra la participación de cualquier ciudadano para defender o impugnar la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias.**

**En el artículo 154, se establecen dos posibilidades con respecto al origen de las leyes tanto en las instituciones de la forma representativa como por iniciativa popular, a través de los MPDD, en este sentido es preciso y oportuno aclarar que en Colombia no es posible aprobar leyes vía consulta popular.**

**En el artículo 155, concordante con el 163, se establece el derecho a presentar proyectos de ley o de reforma constitucional a un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral, donde estos tienen la posibilidad de nombrar un vocero para ser escuchados. De igual manera, un proyecto de ley en que se haya negado en primer debate, la Constitución faculta al vocero de los proponentes en el artículo 159, para someterlo nuevamente a consideración por la respectiva cámara, en el artículo 160, se regulan los lapsos que deben mediar entre el primero y el segundo debates.**

**El artículo 163, consagra la pérdida de la investidura de los congresistas y sus causales, en el mismo se autoriza a cualquier ciudadano para solicitarla, esto se ha dado en varios casos, donde se ha decretado en más de cuarenta ocasiones.**

**En el artículo 247, se estableció la creación de jueces de paz encargados de resolver en equidad los conflictos individuales y de sus respectivas comunas, el cual fue reglamentado por la Ley 497 de 1999, donde se determina su elección popular[22]. Existen también los jueces de reconsideración, que son la segunda instancia de los fallos de los jueces de paz.**

**En el artículo 258 se regula el voto como un derecho y un deber ciudadano. En concordancia con el 103, como lo mencionamos oportunamente se encuentra el artículo 259, que consagró el voto programático para gobernadores y alcaldes, de conformidad con el artículo 40, que permitió el establecimiento de la revocatoria del mandato en Colombia para estos cargos.**

**Los artículos 297, 306, 307, 319 y 321 establecen consultas populares para la creación de nueva entidades territoriales.**

**Los artículos 1, 2, 3, 40, 95, 103, 270, 273 y 369, consagran la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que han venido siendo reglamentados por diferentes leyes, entre ellas la Ley 142 de 1994, la cual reglamentó la prestación de los servicios públicos y la Ley 850 del 2003, que reglamentó la institución de las Veedurías Ciudadanas en Colombia[23].**

**La participación de la ciudadanía en las iniciativas legislativas, siempre y cuando la misma esté respaldada por lo menos con el 5% del censo electoral vigente, la consagra el artículo 375.**



© Unilibre Cali

**La participación del pueblo por intermedio de la Asamblea Constituyente, la cual podrá ser convocada por el Congreso o por la misma ciudadanía, por lo menos con una tercera parte de los integrantes del censo electoral, lo estipula el artículo 376.**

**Los artículos 40, 103, 170, 374, 377 y 378 consagran diferentes formas de referendos, desde los más generales en el 40 y 103, hasta los más específicos derogatorio, reforma de la Constitución, derogatorio de ciertos actos legislativos y referendo constitucional respectivamente.**

**La correspondencia en la extensión de los MPDD y las IDR es prueba fehaciente de la compatibilidad de los elementos que conforman ambas estructuras.**

**Lo anterior no es óbice para manifestar que no basta consagrarlo en una norma, sino que se requiere de otros elementos, que básicamente, tal como se comprobará en el derecho comparado, se encuentran en la forma y presupuestos que se utilicen para regular el mecanismo a través de los requisitos que se establecen en la estructura de la norma, los cuales afectan el funcionamiento.**

**La superación de estos obstáculos facilita y permite a la vez el uso frecuente y la utilización efectiva de los MPDD, por parte de los ciudadanos, convirtiéndose de esta manera en un elemento fundamental para superar el problema diagnosticado, como ya se ha podido comprobar en las experiencias referidas de los casos exitosos de Estados Unidos, Italia, Suiza y Uruguay.**

**El Congreso reglamentó, mediante la Ley134 de 1994 los MPDD, pero a los requisitos ya de por sí complicados que señaló la Constitución, añadió otros que hacen difícil su ejercicio en un país donde no existe la costumbre de participar y donde hay un alto nivel de abstención electoral o, dicho en otro sentido, no hay una verdadera cultura participativa; esta ley fue reglamentada mediante el Decreto Presidencial 895 del 2000.**

**El referendo derogatorio de una ley, se consagró en el artículo 170 constitucional, el que por su forma (materias), objeto (leyes), estructura (norma) y procedimientos (impulsar, balancear), es una manera contundente de demostrar la correspondencia de los elementos que conforman ambos sistemas de gobierno y la compatibilidad en la extensión de la norma, al quedar consagrado en el capítulo correspondiente a las leyes, la facultad para que un grupo de ciudadanos que conforme la décima parte del censo electoral pueda solicitar la derogatoria de las mismas, tal como lo analizaremos detenidamente más adelante.**

**La naturaleza, el objeto del RDC se define al consagrarse como un MPDD que tiene como una de sus características la de convertirse en principio y fin de control social, para lo cual es utilizado en derogar total o abrogar parcialmente las leyes emitidas por el Parlamento o el Congreso así como de sus actos legislativos.**

**La esencia del mismo es la de ejercer la acción de freno convertido en mecanismo de control social, el cual se instrumentaliza para la derogación total o la abrogación en forma parcial, convirtiéndose en un dispositivo de contrapeso de las actividades legislativas.**

**El RDC se aplica en los siguientes niveles: comunal, municipal, provincial, departamental, regional y nacional.**

**El RDC tiene como característica el trabajo en equipo para obtener la eficiencia que requiere el proceso participativo y lograr el compromiso social con el objeto de recuperar lo público, el cual se ha redefinido en "lo que es de todos y todas y para todos y todas" y para obtener la legitimación de las actividades legislativas que realizan las autoridades del gobierno (Parlamento o Congreso).**

**Así las cosas, si tenemos en cuenta las anteriores características desarrolladas en lo concerniente a los aspectos de la norma involucrada y su objeto, nos permiten determinar una tipología de referendo en Colombia a saber: aprobatorio, derogatorio, derogatorio de ciertos actos legislativos y constitucional, los cuales se encuentran regulados en los artículos 4, 5, 36 y 33 respectivamente de la Ley 134 de 1994 y reglamentados por el Decreto Ley 895 del 2000.**

**De igual manera las clases de referendo derogatorio, en cuanto a la estructura pueden ser: constitucional, legal u disposición inferior. Según la función que este desempeñe puede ser: derogatorio total de una ley o norma o abrogatorio, si es parte de las mismas.**

**La norma constitucional colombiana no define el referendo, lo consagra como un derecho político inicialmente, en el artículo 40, lo enumera como un mecanismo de participación ciudadana en el artículo**

103 y posteriormente lo incluye en la norma del artículo 374 como uno de los instrumentos por medio de los cuales se puede reformar la Constitución.

El artículo 4 de la Ley 134 de mayo 31 de 1994, conocida como estatuto de participación ciudadana definió el referendo derogatorio como "el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que este decida si la deroga o no".

La Constitución Política de Colombia estipula en el artículo 170, la figura del RDC que establece: "Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de un referendo para la derogatoria de una ley. La ley quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta, siempre y cuando participe en éste una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral. No procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la ley de presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias".

El referendo derogatorio constitucional de ciertos actos legislativos[24] y el referendo constitucional propiamente tal, se encuentran consagrados en los artículos 377 y 378 y los artículos 297, 306, 307, 319 y 321 establecen consultas populares para la creación de nuevas entidades territoriales, las cuales se constituyen en claros ejemplos de coexistencia, articulación y correspondencia de los MPDD y las IDR en la Constitución de Colombia.

En resumen, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos se define en la Constitución de Colombia como principio, valor, fin, soberanía, derecho, obligación, deber, mecanismo, sistema, control, audiencia pública y vigilancia, entre otros. A lo largo de la misma es normal encontrar los términos participar, participativo y participación, los cuales son expresiones que se repiten en ochenta y seis ocasiones en la Carta Magna colombiana.

Con base en los anteriores elementos y componentes esenciales, diseñaremos y construiremos la forma más adecuada y sistémica en que se deben articular ambas estructuras, con el fin de obtener el funcionamiento más armónico el que no puede ser otro que el diseño y construcción de un sistema que permita establecer las diferentes relaciones entre los mismos, a partir de las funciones que cada uno desempeña para obtener el mejor resultado de ellos, con el fin de lograr su uso frecuente y por ende la utilización efectiva.

## 3. Relaciones

De la lectura sistematizada de la norma constitucional, legal y reglamentaria detallada anteriormente, procederemos a individualizar por la función que cumplen y delimitar por el papel que desempeñan los elementos que conforman la estructura de la misma, al igual que los procedimientos establecidos para su función, funcionamiento y a partir de los anteriores elementos determinar su funcionalidad. Lo anterior, con el fin de verificar sus características, articulación y compatibilidad de los elementos que conforman los MPDD y las IDR, para lo cual nos soportaremos en la forma como se ha regulado y reglamentado su uso y utilización efectiva, a partir de las experiencias exitosas del derecho comparado.

### 3.1 Actores

Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, se encuentra legitimado para solicitar la convocatoria para la derogatoria de una ley; están también legitimados para acudir a este mecanismo las siguientes personas jurídicas: organizaciones cívicas, gremiales, sindicales, indígenas, comunales en cualquier nivel territorial y un partido político o movimiento político; debiendo cumplir con todos los requisitos, incluido adicionalmente el de la personería jurídica. En el caso de las organizaciones, además de cumplir con los requisitos señalados anteriormente, la solicitud de referendo deberá ser aprobada en asamblea[25], congreso[26] o convención[27] por la mayoría de los asistentes con derecho a voto y será la misma asamblea la que los elija; nos referimos a los promotores y el vocero. Los términos asamblea, congreso o convención para algunos no tienen mayores diferencias y se pueden usar indistintamente; para otros las diferencias existen aunque son muy sutiles.

La persona jurídica, por sí sola, debe reunir el porcentaje de ciudadanos requerido por la Constitución y la regulación legal. (Art. 10, Ley 134, 1994). Con respecto a este tipo de convocantes, la ley los faculta para que sus



© Unilibre Cali

**directivas se constituyan de plano en el comité promotor; pudiendo designar al representante legal de vocero o en su defecto elegirlo de sus integrantes. Los integrantes de este elemento los delimitaremos en cuanto a la función que desempeñan de legitimados activos, a los cuales les asignaremos el papel de actores.**

## 3.2. Instituciones

**a) Censo electoral, este factor reemplaza al Congreso o Parlamento (IDR) en la implementación de los MPDD y como tal, se constituye en un elemento esencial que incide en el resultado del proceso y se encuentra conformado por el total de ciudadanos colombianos habilitados para votar, con corte el 25 de agosto de 2009, donde el censo electoral colombiano estaba compuesto por 29.547.190 ciudadanos.**

**Para que un referendo sea válido, tal como lo establece el artículo 170 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y la Ley 134 de 1994 en su artículo 45, se requiere el veinticinco por ciento equivalente a 7.386.798 personas. El *quórum* aprobatorio sería la mitad más uno de los votantes, en este caso 3.693.400. Cabe notar que la población colombiana asciende a 45.408.258 habitantes[28]. El censo electoral en Colombia se actualiza todos los días[29] Este elemento cumple el papel de autoridad.**

**b) Organización electoral[30]: Está conformada por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Servicio Civil. El Consejo Nacional Electoral se compone de nueve miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro años, mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos.**

**La misión del Consejo Nacional Electoral, como suprema autoridad de la organización electoral, es regular y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Constitución y la ley en materia electoral y de participación democrática. Este elemento cumple función de orgánico y desempeña el papel de autoridad.**

**c) La Corte Constitucional: Se constituye en la corporación encargada de la guarda e integridad de la Constitución, realiza la función de revisión constitucional y como tal es orgánica, en ese sentido cumple el papel de autoridad judicial.**

**d) La Presidencia de la República, como institución encargada por parte del ejecutivo de la sanción y publicación de la consulta debidamente homologada por la Corte Constitucional, y por lo tanto cumple el rol de autoridad ejecutiva.**

## 3.3. Precedimentalización

**En armonía con lo analizado en las consideraciones históricas y teóricas surgen los diferentes enfoques sobre la forma más adecuada y sistémica en que se deben regular los diferentes pasos, trámites, etapas y fases para completar el ciclo del proceso normal de los MPDD, con el fin de obtener su utilización efectiva.**

**Una vez se consolidan las diferentes posiciones con respecto al trato que se le debe dar para lograr el comportamiento más eficiente de los elementos que conforman los MPDD, entre ellos, los que consideran que deben responder a la necesidad de garantizar un grado mínimo de satisfacción de principios democráticos (enfoque que privilegia la democracia directa); por otra parte, los que piensan en una subrepticia preferencia por los órganos representativos (y sus intereses) <democracia representativa> y por último aquellos que asumen la posición de una necesidad funcional de buscar el punto de equilibrio en las decisiones populares y las de los mandatarios al demostrarse la compatibilidad de los elementos que conforman la estructura de la norma (Bronfman, 2007, p.53) (democracia participativa en el nivel local).**

**Los anteriores enfoques nos permitirán en primer lugar establecer la forma más adecuada y sistémica de reglamentar el uso y la utilización efectiva de los MPDD en relación con los IDR, en cuanto a identificar sus características, con la introducción en el ordenamiento jurídico a través de criterios mediante condiciones, prohibiciones, limitaciones, restricciones y exigencias para su uso, determinar la correspondencia en la articulación con parámetros de disposición, acceso, impulso, lanzamiento y convocatoria, para su utilización efectiva, a partir de lo cual se establecen las ponderaciones de legalidad, legitimidad, exequibilidad, solemnidad y vigorosidad; que permiten no sólo evaluar su utilización efectiva sino también establecer el grado de compatibilidad.**

## 3.4 Caracterización

### 3.4.1 Iniciativa

**Se establecen básicamente las condicones que deben cumplir los legitimados activos para cumplir con los procedimientos del mecanismo.**

**En el caso colombiano para la activación del mecanismo, el artículo 10 de la Ley 134 de 1994, por medio de la cual se reglamentaron todos los MPDD (al igual que los de representación) establece que se debe constituir un comité promotor, el cual deberá estar integrado por nueve ciudadanos y estos a su vez elegirán un vocero quien lo presidirá y hará las veces de representante.**

**El mismo artículo permite que las organizaciones y partidos, que cumplan con todos los requisitos puedan ser promotores, que en el caso de los últimos deben acreditar la personería jurídica.**

**El derecho comparado ofrece las siguientes posibilidades: el caso italiano exige mínimo diez ciudadanos o cinco Consejos Regionales, en Suiza el comité debe estar integrado al menos por siete ciudadanos, en Estados Unidos aunque varía en los diferentes Estados se puede afirmar que partir de un promotor (ya sea individual u organización) y en Uruguay no hay ninguna condición al respecto, para la inscripción de la iniciativa, eso sí, se requiere al menos dos representantes, uno en calidad de principal y el otro de suplente.**

### 3.4.2. Conformación

**Se establecen prohibiciones en cuanto a las leyes y materias que no pueden ser objeto del uso de los MPDD. En el caso colombiano, las leyes aprobatorias de tratados internacionales, presupuesto y las referentes a materias fiscales o tributarias.**

**En el caso italiano no pueden someterse a referéndum las materias relativas a leyes tributarias, presupuesto nacional, a la amnistía, el indulto y la ratificación de tratados internacionales[31].**

**El artículo 75 de la Constitución italiana[33] es el referente más próximo del artículo 170 de la Constitución Política de Colombia, ya que ambos textos en el fondo contienen los mismos elementos, inclusive en el caso de las prohibiciones con respecto a las materias, pero con una gran diferencia en el texto italiano, está soportado en un número fijo para la convocatoria y el texto colombiano en elporcentaje del censo electoral.**

**Este punto es importante resaltarlo porque la experiencia internacional demuestra fehacientemente que los *quórum* por encima del cinco por ciento del censo electoral disuaden a la mayoría de los ciudadanos, asociaciones y organizaciones a utilizar los mecanismos de consulta de la democracia directa, mientras que obstáculos muy altos (es decir, más del 10% del censo electoral) hacen que no se puedan utilizar estos instrumentos.**

**Los anteriores criterios, parámetros y ponderaciones nos van a permitir ir modelando la forma como se debe diseñar y construir una propuesta de solución para obtener la relación más adecuada y eficiente, a partir de regular los elementos esenciales que conforman la estructura de la norma mediante los cuales estableceremos la eficiencia en la utilización efectiva del mecanismo y despejaremos la hipótesis planteada en relación con las causas por las cuales no han tenido exito en Colombia.**

**En Suiza no son materia susceptible de MPDD, las disposiciones imperativas de derecho internacional y si llegasen a ser aprobadas el parlamento puede declararlas total o parcialmente nulas, tal como lo consagra el artículo 139 de la Constitución Federal. (Kaufmann, Waters, 2004b, p.118-122, 140, 176-178; Verhuls, Nijebur, 2008, p. 47)[33]. La misma regla se aplicará cuando no se respete el principio de unidad de forma y de materia contenida en el numeral segundo del citado artículo[34]. Este aspecto es importante analizarlo, ya que está en consonancia y en armonía con lo planteado por un amplio sector de la doctrina y jurisprudencia italiana, el cual es ratificado por la mayoría de las constituciones cantonales.**

**En el caso norteamericano, de los veintiséis Estados que utilizan los MPDD la mitad de ellos carecen de todo tipo de limitaciones sobre la materia; en tanto que, en el cincuenta por ciento restante, no son susceptibles de ser objeto del mecanismo las partidas presupuestarias, normas de salud o seguridad pública.**

**Otra prohibición importante de resaltar en el caso norteamericano es la contenida en la mayoría de las constituciones estatales, con respecto a que cada MPDD sólo puede plantear una sola materia[35]. La regla del tópico singular pretende evitar la confusión del votante y**



© Unilibre Cali

**eventuales transacciones plasmadas en el contenido de la propuesta. También ha servido para evitar consultas excesivamente amplias.**

**En el caso uruguayo, no pueden utilizarse los MPDD para decidir sobre leyes que establezcan tributos o leyes aplicables al Poder Ejecutivo (por ej. leyes de pensiones para funcionarios públicos), lo anterior está consagrado en el artículo 79 de la Constitución[36]. Se mantiene la constante tanto en el ordenamiento jurídico colombiano como del derecho comparado.**

### 3.4.3. Impulso

**Se establecen limitaciones con respecto a las materias, la forma en que se debe plasmar en la boleta electoral la pregunta tanto para la recolección de firmas de apoyo, como para la inscripción de la propuesta.**

**El título y elplanteamiento de la cuestión se constituye en otra de las formas de regulación básicas y relevantes para la dinámica de los MPDD, lo que denominaremos la razón de ser de la consulta, tanto en el derecho colombiano como en el derecho comparado, que exige que la consulta sea formulada de tal manera, que pueda ser respondida de modo completo, ya sea afirmativa o negativamente.**

**Así las cosas, no es posible desde ningún punto de vista que la pregunta genere confusión e interpretación ambigua. Por ejemplo, es claro que una pregunta extensa o el abuso de lenguaje técnico puede disminuir la aceptación de la propuesta.**

**En el caso colombiano según el artículo 16 de la Ley 134 de 1994, los promotores deberán anexar además el texto completo del articulado correspondiente y las razones que lo hacen conveniente para que el ciudadano que desee conocer el proyecto completo tenga la posibilidad de hacerlo.**

**En el caso italiano, el artículo 27 de la Ley 352 de 1970, determina la forma en que debe plantearse, lo cual en esencia consiste en identificar puntualmente la norma, o parte de la norma que pretende derogarse[37]. Conviene subrayar que en el caso del referéndum derogatorio hay una dificultad formal especial, pues el planteamiento de la cuestión tiene que ser negativo. En este esquema, el voto afirmativo es el que deroga y el negativo el que mantiene la vigencia de la ley.**

**En el caso de Suiza, se requiere una presentación con el texto de la iniciativa, nombres y dirección de al menos siete de sus redactores, una cláusula de escape incondicional, con la advertencia que cualquier fraude en la recolección de firmas es un crimen federal y el nombre del cantón y la comunidad a la que pertenecen los proponentes.**

**En el caso norteamericano, el título breve de la cuestión y su resumen son elaborados por funcionarios estatales. La propuesta popular puede ser individual o colectiva la que debe ser presentada al *Secretary of State*, al Fiscal General o al Vice Gobernador y si cumple con los requisitos, esta autoridad es la encargada de redactar el título de la cuestión y su resumen. Sólo cuatro Estados (Florida, Maine, Nevada y South Dakota) permiten que el título de la cuestión y su resumen provengan directamente de la petición.**

**En el caso uruguayo, en forma análoga y en el mismo sentido de los anteriores[38], las preguntas tienen que ser muy claras y precisas, no pudiendo haber dudas en la ciudadanía respecto a lo que se está proponiendo.**

### 3.4.4. Firmas de apoyo y respaldo

**Para este cuarto paso se consagran restricciones con respecto a la gestión de los MPDD , en el sentido que se debe obtener un respaldo ciudadano mediante firmas para la convocatoria. En esta situación concreta, es donde radica el problema diagnosticado en el caso colombiano específicamente en las firmas de apoyo para la convocatoria, en el tema del respaldo para la inscripción del comité no se ha presentado tanto impedimento. Además, recordemos que el cinco por mil establecido para la inscripción es similar al modelo uruguayo de uso frecuente.**

**Una exigencia típica de la regulación, tanto legal como reglamentaria de los MPDD, es un número mínimo de ciudadanos para iniciar los trámites de inscripción, solicitud y posterior convocatoria[39], este número establece un umbral político y social y un ámbito territorial, elementos todos que condicionan la accesibilidad.**

**En el caso colombiano, el artículo 10 Ley, 134 de 1994, establece que para la inscripción del comité de promotores se requiere el cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el censo electoral[40]. En este aspecto hay una gran diferencia en cuanto al caso de los**

Estados Unidos, como más adelante lo veremos, donde si bien es cierto se establece un porcentaje, este se toma en relación con la última votación general, teniendo como lógicos resultados cifras más reales.

En el caso italiano (Kaufmann, Waters, 2004c p.74)[41], el artículo 75 de la Constitución, determina la cantidad de 500.000 ciudadanos, como la exigencia de firmas para iniciar el trámite de un MPDD. Como podemos apreciar, la exigencia de apoyo se soporta en un número fijo de ciudadanos, cerca del 1% de la población.

En el caso de Suiza[42], al tenor de los artículos 138, 139 y 139ª de la Constitución federal, para promover la revisión total o parcial de la Constitución o para aprobar, modificar o derogar normas legales o constitucionales exige la firma de cien mil ciudadanos[43] (menos del 2% de la población). El referéndum facultativo previsto en el artículo 141 de la Constitución federal exige el apoyo de cincuenta mil ciudadanos.

Una vez reunidas las firmas requeridas y certificada su autenticidad, hay un plazo de treinta y nueve meses para celebrar el referéndum constitucional o derogatorio, que consagra el mencionado artículo 139a de la Constitución Suiza (Kaufmann, Waters, 2004d, p.120). Al igual que en Norteamérica, la recolección de apoyos es un proceso bastante costoso (Kaufmann, Waters, 2004e, p 120-121)[44]. Generalmente, las consultas populares son promovidas por instituciones preexistentes[45], con capacidad económica y organizativa para cumplir con las exigencias referidas.

En el caso norteamericano[46], el número de firmas requeridas para iniciar el proceso de los MPDD, muestra un rango que va desde el dos hasta el quince por ciento de los votos emitidos en la última elección general o de gobernador. Esta exigencia ha ido en aumento, y de ordinario hay que reunir entre un veinticinco y un cincuenta por ciento de firmas adicionales pues muchas serán invalidadas por ilegibles, duplicadas o por provenir de personas que no son votantes registrados.

En el caso uruguayo la Ley 17.244 del 2000 establece dos tipos de procedimientos para convocar a un MPDD: la vía larga y la vía corta. La vía corta es sencilla, la iniciativa debe contar con el veinticinco por ciento de apoyo de la ciudadanía. La vía larga es otro procedimiento, según que en lugar de presentar el veinticinco por ciento de las firmas, se presenta sólo el dos por ciento[47]. Tal como lo consagra expresamente el artículo 30 de la Ley 17.244, sancionada en junio del año 2000.

### 3.4.5 Evaluación

Para este quinto paso se determinan exigencias en cuanto al trámite que deben cumplir para su calificación, que se regula a través de criterios de legalidad (*quórum* de aprobación), legitimidad (*quórum* de validación), exequibilidad (homologación por parte de la Corte Constitucional) y solemnidad (sanción presidencial y publicación en el diario oficial) a partir de la cual entra en vigencia.

En el caso colombiano, se requiere el *quórum* de aprobación que equivale a la mitad más uno de los votantes en la jornada de los comicios y el *quórum* de validación, que es requisito indispensable para la validez del proceso. En el evento de no obtenerse el *quórum* de validación, que equivale a la cuarta parte del censo electoral, la propuesta jurídicamente no es válida; sin embargo podría tener efectos políticos, en razón de que eventualmente podría ser estudiada por el Congreso.

En el caso italiano, exigen la participación de al menos la mitad de quienes tienen derecho a sufragio y el apoyo de la mayoría de los votos válidamente emitidos. Es una constante que se va a mantener en la mayoría de los eventos analizados.

En el caso suizo, la regla general es que el apoyo de la mayoría de los ciudadanos que participa en la votación determina el triunfo de la propuesta[48].

En el caso norteamericano, por lo general, no se considera *quórum* de validación, ni tampoco se requiere una mayoría reforzada para reformar la Constitución. El cálculo de la exigencia de aprobación tiene dos modalidades: la mayoría de los ciudadanos que se pronuncian sobre la medida o la mayoría de los que participan en la votación.

En el caso de Uruguay, el *quórum* de aprobación equivale a más de la mitad de los votos válidos[49]. Recordemos que en el caso de Uruguay existe el procedimiento largo que requiere el dos por ciento del padrón electoral para convocar el prerreferéndum. En el caso uruguayo se conservan las características generales que hemos identificado en los demás modelos analizados.



© Unilibre Cali

## 3.5. Articulación

**En el funcionamiento de los MPDD, con el análisis integral, sistémico y coherente de la normatividad constitucional, legal y reglamentaria nos permite comprobar las cinco etapas y las exigencias que se deben cumplir para la aprobación de una propuesta, puesto que estableceremos con precisión la etapa en donde radica el problema en el caso objeto de análisis.**

### Primera etapa: promoción

**Se establecen condiciones al funcionamiento de los MPDD en relación con los legitimados activos y el papel que desempeñan como actores, en este caso específico de promotores, para lo cual se requiere reunir nueve ciudadanos como mínimo; a partir de dicha cantidad podrán acceder a la siguiente etapa.**

**El derecho comparado es más flexible en esta parte[50], es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica que a partir de una persona, ya se trate de la física o natural y la jurídica, que en algunos Estados se facilita la gestión a partir de un solo actor; en Suiza son siete actores, en Italia diez y en Uruguay no existe una exigencia específica al respecto para reunir el cinco por mil del padrón electoral que se requiere para la inscripción de la propuesta.**

### Segunda etapa: conformación

**Los promotores deben organizar un comité, el cual estará integrado por nueve ciudadanos y estos, a su vez, elegirán un vocero quien hará las veces de representante; para la cual se establecen prohibiciones con respecto a determinadas materias, como ampliamente lo hemos analizado, además, se establece la obligación de radicar ante la Registraduría Nacional del Servicio Civil el comité debidamente instituido.**

### Tercera etapa: lanzamiento

**Se fijan limitaciones con respecto a la forma en que debe ir redactada la pregunta en lo referente al título y planteamiento, cuestión que constituye otro de los requisitos básicos y relevantes, al igual que las materias, lo que denominaremos la razón de ser de la consulta. Tanto el derecho colombiano como el derecho comparado, exige que la consulta sea formulada de tal manera, que pueda ser respondida de modo completo, ya sea de forma afirmativa o negativa.**

### Cuarta etapa: inscripción

**Se deberá radicar ante las autoridades electorales la propuesta, la cual deberá contar con el apoyo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el censo electoral. Cabe notar que la Corte Constitucional colombiana, mediante Sentencia SU. 1122/01, estableció como jurisprudencia que en esta etapa, el término para la entrega de las firmas de apoyo es ilimitado. La Corte fundamenta dicha decisión en los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 134 de 1994[51].**

**En este aspecto hay una gran diferencia en cuanto al caso de los Estados Unidos, donde si bien es cierto se establece un porcentaje este se toma en relación con la última votación general, teniendo como lógicos resultados cifras más reales.**

**En el caso italiano, se determina en la cantidad de 500.000 ciudadanos la exigencia de firmas para iniciar el trámite. Como podemos apreciar, la exigencia de apoyo se soporta en un número fijo de ciudadanos.**

**En el caso de Suiza, al tenor de los artículos 138, 139 y 139ª de la Constitución federal, para promover la revisión total o parcial de la Constitución o para aprobar, modificar o derogar normas legales o constitucionales, exige la firma de 100.000 ciudadanos (menos del 1% de la población). El referéndum facultativo previsto en el artículo 141 de la Constitución federal exige el apoyo de cincuenta mil ciudadanos.**

**Una vez reunidas las firmas requeridas y certificada su autenticidad, hay un plazo de treinta y nueve meses para celebrar el referéndum constitucional o derogatorio, que consagra el mencionado artículo 139a de la Constitución Suiza (Kaufmann, Waters, 2004f, p.120) Cabe, anotar, que para el análisis de los MPDD, la norma análoga en el derecho suizo es la contenida en el artículo 139ª de la Constitución, la cual exige como plazo dieciocho meses para reunir las 100.000 firmas. Las mencionadas exigencias de la revisión parcial son aplicables a cualquier tipo de consulta popular.**

**En el caso norteamericano[52], el número de firmas requeridas para iniciar el proceso de consulta popular está en un rango que va desde el dos hasta el quince por ciento de los votos emitidos en la última elección general o de gobernador. Esta exigencia ha ido en aumento y de ordinario hay que reunir entre un veinticinco y un cincuenta por ciento de firmas adicionales pues muchas**

**serán invalidadas por ilegibles, duplicadas o por provenir de personas que no son votantes registrados.**

**En el caso uruguayo, se constituye en una de las democracias más avanzadas en materia de MPDD ciudadana en Latinoamérica, como ampliamente lo hemos venido analizando. En ese sentido, el *quórum* de inscripción se determina en el cinco por mil del padrón electoral y el *quórum* de convocatoria en el veinticinco por ciento del padrón, debiendo recordar que existen las vías larga y corta.**

### Quinta etapa: convocatoria

**Se establece que un número de ciudadanos que conforme la décima parte del censo electoral está habilitado para este trámite. La Corte mediante la misma sentencia SU. 1122/01 se pronunció en el sentido que el plazo para el recaudo de firmas de respaldo es limitado, contrario a lo que ocurre con el proceso de inscripción exigiéndose en esta etapa varios elementos que la tornan completamente distinta, en lo referente a la finalidad que persigue.**

**Tal pronunciamiento está fundamentado en el capítulo 2 de la Ley 134 de 1994, que trata sobre el trámite de iniciativas legislativas y las solicitudes de referendo, en los artículos 16 al 24, reglamentado por el Decreto Nacional 895 de 2000. Además, aclara la Corte Constitucional colombiana en el mencionado fallo, que son dos etapas completamente diferentes, la de inscripción y convocatoria, y con fines distintos.**

**En esta etapa en concreto de recolección de firmas de respaldo es donde se presenta el problema de estática de la norma, diagnosticado para el caso de Colombia, que genera como resultado el nulo funcionamiento de la misma y la razón de ser de la falta de éxito en ella, lo cual se demuestra de manera muy sencilla, con base en las pocas oportunidades donde se han hecho intentos para activar mecanismos similares que han fallado en la misma, lo que ha forzado los pronunciamientos de la Corte Constitucional.**

## 3.6. Compatibilidad

**Identificados los actores, los escenarios, los elementos esenciales que estructuran la escena, las autoridades encargadas de establecer los roles de los actores, las diferentes materias objeto u objetivo y los factores que inciden en el proceso, viene ahora la última parte que se constituye en la operación y utilización de los MPDD, pues estamos en el mundo del derecho.**

**Los MPDD cumplen un proceso que implica básicamente cuatro fases, con las cuales se completa el ciclo que cumple el sistema y para lo cual se establece en forma específica los siguientes requisitos, a saber:**

### 3.6.1 Aprobación

**Hace referencia a las condiciones que deben cumplir los actores como parte dinámica en el papel que desempeñaran para realizar las actividades correspondientes a la promoción ante las autoridades ya mencionadas.**

**Este ciclo comprende, como ya lo habíamos acotado, los trámites de promoción, conformación, impulso, inscripción, convocatoria y evaluación, el cual culmina con la aprobación de esta fase cumpliéndose así este primer ciclo. En cuanto al mismo, en las etapas de inscripción y convocatoria en especial, es precisamente en la articulación que se presenta el problema del caso colombiano, el cual se ha venido aclarando con los resultados ya anotados del escaso o marginal uso y utilización de los MPDD. Este primer ciclo, termina con la fase de aprobación en los casos de frecuente uso de las experiencias exitosas del derecho comparado. El requisito que se exige para superarla es el referente al *quórum* de aprobación[53] o de legalidad.**

**Los MPDD deberán realizarse dentro de los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud. En esta jornada, para que el resultado sea vinculante se requiere la obtención del *quórum* de aprobación, que corresponde a la mitad más uno de los votantes.**

**En esta primera fase se termina el primer ciclo del funcionamiento con la legalización.**
**Nótese que la fase de legalización termina con la aprobación de la propuesta (*quórum* aprobatorio).**

### 3.6.2 Legitimación

**Este hemiciclo se refiere al *quórum* de validez, el cual se establece con la cuarta parte del censo electoral. Tanto en esta como en las anteriores, el papel que juega el elemento financiación (hecho notorio y relevante) no sólo es importante sino definitivo.**



© Unilibre Cali

**Hace referencia al *quórum* de validación54 que equivale a la cuarta parte del censo electoral, el que deben cumplir los actores, como parte dinámica en el papel que desempeñan para realizar las actividades correspondientes a la promoción del MPDD ante las autoridades que representan las instituciones de la democracia representativa (IDR).**

**Este segundo hemiciclo permite evaluar, a través del *quórum* de validación, el mecanismo en los casos de utilización efectiva, en las experiencias exitosas del derecho comparado.**

### 3.6.3 Revisión

**Este triciclo hace referencia a la revisión que debe realizar la Corte Constitucional colombiana como entidad garante de los principios y preceptos constitucionales, a partir de determinar la exequibilidad del referendo consagrándolo como válido.**

**La Constitución Política no le asigna a la Corte Constitucional competencia de control en relación con los actos de convocatoria a MPDD sobre normas de carácter departamental, distrital, municipal o local. Además, en cuento al MPDD sobre leyes, instituye un control posterior y no previo, según se desprende del numeral 3 del artículo 241 de la Carta55, siendo ese el sentido que le damos a la interpretación de la norma.**

**Esta fase concluye con el triciclo correspondiente a la homologación de los MPDD.**

### 3.6.4 Promulgación

**El Presidente de la República sancionará la ley o norma derogada y dispondrá su publicación en el término de ocho días, tal como lo consagra el artículo 48 de la Ley 134 de 1994. El poder ejecutivo promulgará la norma derogada o abrogada, so pena de incurrir en causal de mala conducta; de lo cual se concluye que no tiene derecho a veto. En cuanto a la vigencia, la ley o norma quedará sin vigor a partir del momento de la publicación. A menos que en la misma se establezca otra fecha, la publicación deberá hacerse a los ocho días siguientes a la aprobación de los resultados por la organización electoral, en el Diario Oficial. En el evento del abrogatorio parcial adquiere el sentido contrario, es decir, entra en vigor el contenido de la parte no abrogada.**

**La promulgación corresponde a la cuarta fase, la cual comprende la sanción presidencial y la publicación en el Diario Oficial de los resultados del MPDD, a partir de cumplir con las solemnidades que determinan el carácter de válido. El proceso se redondea al completarse el cuadriciclo con la vigencia de la derogatoria o entrada en vigor de la decisión ciudadana, puesto que se cumple el ciclo total de los MPDD.**

## 4. Aspectos prácticos

**A partir de los anteriores hallazgos, podemos determinar con precisión el grado de disponibilidad de la ciudadanía para su activación e impulso, al igual que la frecuencia en su uso, al establecer la correspondencia de ambas estructuras en donde podemos evaluar el punto de equilibrio, que nos permitiría determinar la compatibilidad de los elementos y establecer, a partir de la misma, la utilización efectiva del mecanismo, y por defecto, las razones por las cuales no han tenido éxito en Colombia.**

**El examen efectivo en la funcionalidad de los MPDD dentro del modelo democrático integral[56], permite reconocer que la misión[57] más importante que cumplen es la de ejercer el control social de las actividades normativas que desempeñan las autoridades de gobierno.**

**En desarrollo de su misión se convierte en un sistema que presenta entradas y salidas; está conformado por partes, piezas y elementos; cada una de esas partes, piezas y elementos cumple una función y están relacionadas entre sí conformando redes; si una de esas partes falla, el sistema no funciona. El tipo de sistema que planteamos es el de una estructura.**

**En ese sentido la primera función que cumple es la de activación e impulso a través de iniciativas de origen ciudadano en cuanto a los asuntos públicos.**

**La segunda función es la de balance a los proyectos de ley que se estén tramitando como producto de la actividad legislativa de la autoridad de gobierno.**

**La tercera función es de freno o contrapeso, en cuanto a la actividad legislativa de la autoridad de gobierno dada la normatividad que llegare a afectar negativamente el interés general en cuanto al desarrollo del país se refiere. De las anteriores funciones se derivan tres acciones: La primera está encaminada a que una vez el sistema objeta**

la normatividad aprobada, automáticamente se convierte en un mecanismo de compresión para que las materias como forma las convierta en un título, las normas como estructura en un planteamiento y las leyes como objeto en cuestiones, facilitando así la labor de control social sobre las mismas.

La segunda acción que cumple el sistema es convertirse en instrumento para suprimir, ya sea en forma total la ley, normas o partes de la misma, derogándolas, o si es en forma parcial, aboliendo lo comprimido para abrogarlo y dejando en vigor el contenido de la parte exprimida.

La tercera acción se produce al convertirse en un dispositivo, que tiene como esencia y razón de ser la de un regulador o termostato social del contenido resultante, como producto de la abrogación en relación con la actitud de cambio que deben asumir las autoridades que realizan actividades legislativas con respecto a la materia (unidad) que queda en vigor.

En armonía con lo planteado por un amplio sector la doctrina italiana se convierte en fuente - acto de producción normativa, con competencia limitada o unidireccionalmente vinculada[58]; a partir de la misma; podemos manifestar con certeza, que revocando el poder en la parte total suprimida, derogada y limitándolo en la parte abolida o abrogada a los representantes, se produce el empoderamiento del ciudadano en lo público, que ayudará a solucionar los problemas de anomia (pérdida de principios y valores) que se padece en Colombia.

El control social ciudadano, en lo concerniente a la gestión del Estado, además de constituirse en una herramienta valiosa, esencial y fundamental para garantizar la transparencia y probidad en el uso y manejo de los recursos públicos surge como una luz de esperanza para la defensa de lo público y el compromiso social que tenemos con las generaciones futuras. A propósito del concepto de lo público, nuestro grupo de investigación en participación ciudadana y desarrollo de mecanismos contra la corrupción lo ha definido como: "lo que es todos y todas y para todos y todas", resaltando de esta forma el respeto que debemos los seres humanos por la preservación y cuidado de los bienes escasos y finitos de la naturaleza.

Los anteriores elementos aunados se encuentran plasmados en el Sistema Estructural y Operativo de Veedurías para el ejercicio del control social en Colombia, diseñado y construido como producto de nuestras investigaciones (Ávila e*t ál*., 2001, p.85-108). El ciudadano actúa como controlador social, sucesivo, eventual y extintivo y supone un juicio político parcialmente sustitutivo. El censo electoral sustituye al Congreso o Parlamento, al ejercer la facultad de derogar o abrogar la eficacia de leyes anteriores. Al derogarse o abrogarse una ley o norma mediante referendo, queda excluida la posibilidad de reintroducir la misma ley por parte del Congreso o Parlamento.

Los MPDD, en ese sentido introducen un factor dinámico externo al surgir nuevos campos para la formulación de políticas públicas y convertirse los ciudadanos de a pie, de observadores, en actores u operadores legítimos en el conjunto de actividades estatales, para legitimar las actuaciones del gobierno y dar validez a las normas aprobadas por el Congreso o Parlamento.

A su vez, impactando otras esferas, ámbitos, sectores y canales que propician nuevos escenarios para el debate y la discusión de lo público. Lo anterior genera como resultado que la puesta en funcionamiento a través de la dinámica o estática del Estado ya no depende de manera excluyente de las decisiones de las instituciones políticas.

Así mismo, si el grado de convocatoria es alto, el aparato público no sólo se sensibiliza sino que es obligado a incrementar su grado de atención y formular respuestas a las demandas de los distintos sectores de la sociedad.

Mejorar el conocimiento político de los ciudadanos es otra de las consecuencias en general de los MPDD. La participación se convierte en un sistema de valores que brinda al ciudadano la facultad de accionar e intervenir en la formulación y diseño de políticas, planes, programas y proyectos. Además, durante la ejecución de los mismos tiene la posibilidad de acompañar o efectuar seguimiento a la trayectoria de estos.

La facultad de participar en las decisiones de los asuntos públicos puede, en determinado momento, incentivar el mayor conocimiento de los problemas públicos. Es el debate, la deliberación y la obtención por esa vía de consensos ciudadanos o de acuerdos en las diferencias sobre los disensos en relación con asuntos concretos ligados con la comunidad y sometidos a consulta popular, los que de una u otra forma propician la mayor ilustración de los votantes.



© Unilibre Cali

## 4.1 Causas por las cuales no han tenido éxito los MPDD

**En cuanto hace referencia al caso colombiano, los MPDD, no han tenido éxito y por lo tanto ha sido poco operativos en relación con las razones por las que fueron creados. Como veíamos anteriormente, para la función y los efectos que regularmente se obtienen en los países que no solamente los han implementado, sino también aquellos que los utilizan regularmente tales como Estados Unidos de Norteamérica, Italia, Suiza y Uruguay.**

**El desarrollo y profundización de nuestro análisis permite hilar lo más fino posible con el fin de llegar a los componentes que conforman el núcleo de la estructura de la norma, los cuales se convierten en los requisitos que no solamente son objeto de clarificación sino también requieren la reorientación y reformulación en cuanto a la regulación, por el carácter dinámico de la democracia si tenemos en cuenta que los países no permanecen estáticos, tal como en reiteradas oportunidades lo ha citado Dalh (1991, p.287)[59], citando inclusive de ejemplo a Chile con ocasión de la situación que vivió en el período de 1970 a 1973.**

**El producto de nuestro análisis nos permite evaluar los resultados, para determinar a partir de los mismos la forma más adecuada y sistémica de reglamentar su utilización. Lo anterior, con el fin de obtener la práctica más efectiva de los MPDD, tal como lo habíamos presupuestado como objetivo de este estudio; por defecto deduciríamos las causas por las que no ha sido exitoso, pudiendo de esta forma despejar la hipótesis formulada como posible solución al problema.**

**De esta manera, el análisis nos ha llevado al hallazgo de las causas puntuales que generan la estática de la norma que consagra los MPDD, que se localizan en la forma (reglas, normas y reglamentos) como se establezcan: constitucionales, legales, reglamentarias, aspectos jurisprudenciales y tendencias doctrinales, el objeto en relación con las materias que se pretende regular. Para tal efecto se fijan condiciones, prohibiciones, limitaciones, restricciones y exigencias; la estructura que se diseñe y construya para su procedimentalización en cuanto a la disposición, acceso, impulso, lanzamiento y el uso o la utilización efectiva para la funcionalidad; presupuestos en cuanto al comportamiento para el diálogo fluido y potable con relación al papel que cumplen los MPDD en el control social de la gestión pública en cuanto a la normatividad vigente, para efectos de modificación, reformar <detener o frenar>, balance o de potenciamiento de una iniciativa en el caso del referendo abrogatorio parcial; a partir de los anteriores elementos se evalúa la frecuencia en el uso y la intensidad en la utilización de los MPDD, despejar de esta forma la primera premisa de la hipótesis.**

**En cuanto a la estructura donde se consolida la compatibilidad en relación con los requisitos (legalización, legitimación, revisión, promulgación y vigencia) y la relación inversa que existe con la utilización efectiva[60] es otro de los posibles ámbitos de tensión donde se puede producir la ruptura; la falta de intersección o articulación que genera la estática que frena el normal funcionamiento de los MPDD, despejando de esta forma la segunda premisa de la hipótesis con referencia a la relación inversa que efectivamente existe entre los requisitos y el funcionamiento (activación, uso y utilización efectiva) de los MPDD.**

**En el caso colombiano, el problema de la estática se produce en el trámite de las firmas, en menor escala en las de apoyo, para la inscripción y en mayor dimensión en las firmas de respaldo para la convocatoria. En este caso no logra superar los trámites de uso, razón por la cual no aplica en esta parte del análisis que sí es fundamental para el diseño y construcción del modelo de eficiencia en la construcción del mismo, ya que es ahí, con base en la experiencia del derecho comparado, donde podemos encontrar las causas donde se produce el vacío, la interrupción que impide que el hilo conductor de su espectro no sea permanente y continuo, en pocas palabras sea más dinámico en los sistemas democráticos que se utilizan con frecuencia.**

**Es importante tener en cuenta que no basta con hacer las reformas y modificaciones a la norma. Como lo hemos venido acotando en el desarrollo del análisis, es importante manifestar que cada una de esas reformas y modificaciones que se realicen a las diferentes etapas en cuanto a los requisitos deben ir acompañadas de planes, programas y estrategias (comunicación, formación, capacitación) para resolver el problema de fondo.**

**En cuanto a los siguientes aspectos: para las condiciones de los actores se debe recabar en educación para la democracia integral como introducción al ordenamiento jurídico de los MPDD.**

**En cuanto a las prohibiciones para el acceso, en este aspecto es importante diseñar estrategias de información (radio, televisión, prensa, internet, folletos, boletines, foros, seminarios y videoconferencias) a la ciudadanía sobre cuáles son las materias permitidas objeto de los MPDD y cuáles son las prohibidas.**

**Al hablar de las limitaciones en cuanto al impulso del mecanismo conviene pensar en mejorar el interés de la ciudadanía, para lo que se deberán ampliar las materias objeto del mismo en lo referente a las presupuestarias, fiscales y tributarias para la articulación, al menos en el nivel local.**

**En cuanto a las restricciones con respecto a las firmas para la correspondencia con el fin de lograr su plena atención se deberán cambiar los criterios y parámetros hasta ahora establecidos de porcentaje por números fijos tal como lo aclararemos en el acápite siguiente.**

**En cuanto a la evaluación para determinar la compatibilidad de los elementos que conforman ambos sistemas, es importante que se genere en la ciudadanía, la disciplina y cultura participativa (autorregulación y regulación social) que le permita aplicar con vigor la utilización efectiva de los MPDD.**

## 4.2 Elementos del modelo a implementar

1. **Para la Acountability: conformar un comité promotor a partir de dos personas con base en las experiencias exitosas de la institución de la Veeduría Ciudadana en el municipio de Santiago de Cali[61].**

2. **Para la inscripción: establecer como condiciones para la activación un porcentaje que por ningún motivo de vista supere el cinco por mil del censo electoral, prohibiciones en cuanto a leyes que versen sobre tratados internacionales y dejando abierta la posibilidad que al menos en lo local sea posible la utilización del mecanismo en materias tan fundamentales para el ciudadano como las presupuestarias, fiscales y tributarias tal como sucede en California, Massachusetts, municipios, cantones y nivel federal en Suiza, al igual que limitaciones en general con respecto al título y planteamiento de la cuestión.**

3. **Para la convocatoria: restricciones con respecto a las firmas, establecer un número fijo para la misma, en forma similar con los ordenamientos italiano y suizo puede ser del uno por ciento de la población, lo que equivaldría en Colombia a fijar en alrededor de 450.000 firmas, como sucede en Italia.**

   **En el evento que se establezca porcentaje en ningún momento este podrá superar el cinco por ciento del padrón electoral, lo que equivaldría a 1.500.000 ciudadanos, partiendo de la base que el censo electoral en Colombia es de 30.000.000 millones de ciudadanos. Mantener el actual diez por ciento es prácticamente condenar a la desaparición el mecanismo.**

4. **Para la evaluación: exigencias. (Lo normal es fijar los *quórum* de aprobación y legitimación). Estas son de legalidad con respecto al *quórum* de aprobación, de legitimidad con respecto al *quórum* de validación.**

5. **Para la revisión constitucional: en lo posible fijar criterios de exequibilidad (conformidad en derecho) taxativamente preestablecidos, con el fin de evitar sorpresas en su homologación.**

6. **Para la promulgación: cumplir con las solemnidades de sanción, publicación para la entrada en vigencia de lo validado a través del mecanismo.**

**En el caso colombiano las causas por las cuales no han tenido éxito los MPDD se encuentran en las barreras que se presentan en la segunda y tercera etapa en lo relacionado con las restricciones con respecto a las firmas de apoyo equivalentes al cinco por mil y el diez por ciento del censo electoral.**

**La solución más eficiente sería dejar el cinco por mil como requisito para la inscripción del comité promotor y establecer, como en el caso de Suiza e Italia, un número fijo para la convocatoria, que en este evento concreto sería 500.000 firmas.**

**Otra alternativa sería fusionar la etapa de inscripción y convocatoria (en diferente posición a la asumida por la Corte Constitucional colombiana que ha estimado que son dos etapas completamente diferentes). En ese sentido dejar sólo este requisito (500.000 firmas) o dejar el cinco por mil como se encuentra actualmente para la inscripción, al igual que el modelo uruguayo, y fijar en 500.000 firmas para la convocatoria, como en Italia o en**



© Unilibre Cali

el caso del mismo Uruguay, en cuanto al veinticinco por ciento que establece sobre un padrón de dos millones de ciudadanos, equivale exactamente a 500.000 electores. Lo que en resumen significa que no es casualidad que la mayoría de las naciones hayan adoptado el número fijo de 500.000 ciudadanos para la convocatoria.

Lo anterior nos da argumentos y razones de peso para insistir en que el modelo a aplicar en el caso colombiano sería similar al italiano, con una modificación en el sentido de mantener, como en el modelo uruguayo, el cinco por mil, tal como está regulado para la etapa de trámite en cuanto a la fase de inscripción del comité promotor.

La otra posibilidad sería, en su defecto, seguir el modelo uruguayo y dejar el cinco por mil para la inscripción, establecer el procedimiento largo de obtener el dos por ciento del censo electoral para convocar un prerreferéndum con el fin de lograr el ocho por ciento restante.

Cabe notar que el censo electoral en Colombia gira alrededor de los 30.000.000 millones de votantes. Sobre la base del modelo uruguayo se podría diseñar y construir una fórmula intermedia que sería dejar el cinco por mil para la inscripción y para la convocatoria establecer un cinco por ciento del censo electoral que en el caso colombiano equivaldría a 1.500.000 firmas dejando todas las posibilidades que ofrece el modelo uruguayo de prerreferéndum a través de la vía larga o la vía corta, como ampliamente se ha analizado.

Las anteriores alternativas de solución, amplias por cierto, nos sirven para fundamentar la necesidad urgente de la revisión y modificación a la regulación actual de los MPDD y la amplitud de opciones para resolver no solo el problema planteado sino también despejar la hipótesis formulada.

## 5. Conclusión

La norma constitucional colombiana que consagra los mecanismos de participación ciudadana de la democracia directa y las leyes que se derivan de las mismas, no contienen elementos que promuevan y faciliten su puesta en marcha a través de la dinámica de los actores correspondientes que le permitan un fácil accionar; por el contrario, la misma está permeada de limitantes que hacen inviable su correcto y fácil accionar y por ende su potencionamiento; lo único por lo que responden es a necesidades e intereses de determinados y selectos grupos, que en su gran mayoría son las clases y dirigencia política que ha venido regentando por varios años la dirección administrativa del país.

Consecuente con lo anterior, las causas de su escaso o marginal funcionamiento se encuentran en la forma como se regule; en cuanto a los presupuestos generales (normas constitucionales, legales, reglamentarias, aspectos jurisprudenciales y tendencias doctrinales) para la introducción; presupuestos básicos de principios para la articulación de los dos sistemas de gobierno (condiciones, prohibiciones, limitaciones, restricciones y exigencias); presupuestos en cuanto a la forma (disposición, acceso, lanzamiento, uso y utilización) presupuestos en cuanto al objeto (control, modificación, reformar <detener o frenar>, balance, o de potenciamiento de una iniciativa en el caso del referendo abrogatorio parcial), despejando de esta forma la primera premisa de la hipótesis.

En cuanto a la estructura donde se consolida la compatibilidad en la relación de los requisitos (legalización, legitimación, revisión, promulgación y vigencia) con el funcionamiento, en donde se logra el punto de equilibrio que permite consolidar la eficiencia en la utilización efectiva del mecanismo, es otro de los puntos neurálgicos donde se produce tensión, falta de intersección o articulación que generan la estática que frena el normal funcionamiento de los MPDD, despejando de esta forma la segunda premisa de la hipótesis.

En el caso colombiano se produce el vacío en el trámite de las firmas, en menor escala en las de apoyo para la inscripción y en mayor dimensión en las firmas de respaldo para la convocatoria, es ahí donde se ocasiona la interrupción que impide que el hilo conductor de su espectro no sea permanente y continuo, en pocas palabras sea más dinámico. La experiencia del derecho comparado nos demuestra que la función de filtro que cumplen los requisitos de la firma no debe ser tomada como un aspecto negativo. Por el contrario, debe haber un equilibrio, una armonía entre las exigencias y la posibilidad de utilización del mecanismo.

Una democracia directa, sin filtros, que genere por parte de los ciudadanos una carga con un gran número de propuestas, sin duda conllevará la molestia pública y la desaparición de los instrumentos de la democracia directa.

**Así mismo, tanto en Italia como en Suiza la exigencia de apoyo se encuentra establecida en la Constitución por un número fijo de ciudadanos; en el caso de los Estados Unidos en porcentaje que va del dos al quince por ciento, pero con la diferencia del caso colombiano que allá es sobre la última elección general o de gobernador; en lo relacionado con Uruguay, si bien es cierto está estipulado en porcentaje, observamos como se reglamentó el procedimiento largo que permite, con el dos por ciento del padrón electoral, convocar a un prerreferendo, para obtener el veinticinco por ciento de respaldo exigido.**

**La anterior conclusión esperamos se constituya en un aporte al parlamentarismo colombiano, como ya lo habíamos hecho con conocimiento de causa y de oficio con el sistema estructural y operativo de las veedurías ciudadanas, con ocasión de la reformulación de la Ley Reglamentaria 850 del 18 de noviembre del 2003, la creación del Observatorio de la conducta oficial del servidor público en las mesas de Universidades y Participación y el fortalecimiento institucional del programa presidencial de lucha contra la corrupción en Colombia (en calidad de vocero para el municipio y departamento del Valle del Cauca), en convenio interinstitucional con la Contraloría General de la República, las universidades del sur occidente colombiano y las Cámaras de Comercio del país, el cual tuve el honor de presidir en desarrollo de mi propuesta para Colombia y el mundo del nuevo concepto de lo público (la cual fue presentada en la Biblioteca del Congreso de Chile y en varios eventos internacionales en el mismo país).**

**La posición adoptada, las estrategias definidas y las acciones a ejecutar se deben apoyar en hechos importantes y en razones valederas. Las acciones impulsivas se deben evitar. Por el contrario, hay que calcular las consecuencias que ellas pueden acarrear para la localidad, la región, el país y para la comunidad latinoamericana en general.**

**No aconsejamos prudencia, sino el ejercicio de los mecanismos de participación como instrumentos de control social, como nuevo valor a consagrar en la defensa, conservación y mantenimiento de lo público y que bajo la prudencia muchas veces las personas se pueden escudar; de esta forma, el control social se convierte en principio, valor, fin, derecho, deber u obligación de todos y todas. Además, como línea de investigación a partir de la cual se pueden desarrollar nuevos paradigmas y matrices para el diseño y construcción de las políticas públicas que van a orientar el desarrollo sostenible del país, propender por la paz (artículo 22 de Constitución) y la armonía que se reclama a gritos en Colombia para el tan anhelado encuentro del Estado con el ciudadano.**

## NOTAS

1. La sigla MPDD la utilizaremos como voz genérica de los referendos en general, iniciativas legislativas y la consulta como tal, a pesar de su terminología no es unívoca, para referirnos a los mecanismos de participación de la democracia directa, el término IDR para hacer referencia a las Instituciones de la Democracia Representativa, RDC para hacer referencia al Referendo Derogatorio en Colombia, cuando versa sobre asuntos que están contenidos en un texto normativo, la figura del plebiscito la usamos para referirnos a los asuntos que no están contenidos en un texto normativo.

2. La Constitución Política y la normatividad vigente le han otorgado a los ciudadanos las herramientas constitucionales y legales para la vigilancia de los asuntos que les afecten en sus derechos fundamentales y específicamente en su dignidad humana. Los instrumentos que hoy en día se ponen a disposición de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general, permiten lograr un mayor acercamiento con el Estado y de paso facilitar la eficiencia y transparencia en todo lo relacionado con lo público.

3. Para Manin, los gobiernos democráticos contemporáneos han evolucionado a partir de un sistema político que fue concebido por sus fundadores en oposición a la democracia. La usanza actual distingue entre democracia representativa y democracia directa, haciéndolas variedades de un mismo tipo de gobierno. Sin embargo, lo que hoy denominamos democracia representativa tiene sus orígenes en un sistema de instituciones (establecidas tras las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa) que, en sus inicios, no se consideraba forma de democracia o de gobierno del pueblo.

4. En el Federalista 10, se afirma que la república es un gobierno con un plan representativo. También observaba la democracia pura o directa como un peligro para los intereses individuales y abogaba por la democracia representativa. En el Federalista 63, se afirma que el principio representativo es el tornamesa o eje central de la república norteamericana. El texto sostiene que el principio regía también en la democracia clásica ateniense y funda la diferencia con el régimen que se promueve en la democracia directa: el sistema norteamericano que es distinto pues excluye totalmente al pueblo en su capacidad colectiva, de cualquier participación en el gobierno y no excluye totalmente a los representantes del pueblo en el gobierno.

5. Para Tocqueville, no existe ninguna diferencia entre democracia directa y representativa, y al respecto agrega: "A veces es el mismo pueblo quien hace las leyes, como en Atenas; otras veces son los representantes o diputados elegidos por sufragio universal, que lo representan y actúan en su nombre, bajo vigilancia casi directa".

6. A propósito expresa: "Lo que cuenta es que el poder esté de hecho directamente o por interpósita persona en las manos del pueblo, que rija como 'la ley de las leyes' el principio de la soberanía popular, donde la sociedad actúa sobre sí misma y no existe poder fuera de ella y no hay alguien que ose concebir, y sobre todo expresar, la idea de buscarlo en otra parte". A lo cual agrega: El capítulo sobre el principio de la soberanía popular en Estados Unidos concluye con estas palabras: *"El pueblo reina en el mundo político americano, como Dios en el Universo. Él es la causa y el fin de todo: todo deriva de él y todo vuelve a absolverse en su seno"*; BOBBIO, Estado, cit. (n. 14), p.76.



© Unilibre Cali

7. Con relación a la pregunta qué es democracia, Dahl responde definiéndola a través de estos cinco elementos: "participación efectiva, igualdad de voto, comprensión ilustrada, control final sobre la agenda, al igual que la inclusión de los adultos y establece que las instituciones son: "cargos públicos electos, elecciones libres, imparciales y frecuentes, libertad de expresión, fuentes alternativas de información, autonomía de las asociaciones y ciudadanía inclusiva"

8. A propósito del mencionado término lo entiende por una macrodemocracia que sustituye a la democracia representativa. Sartori, constata que "aunque no existe actualmente una democracia de ese tipo, es ya tecnológicamente factible".

9. Sartori establece cinco maneras participacionistas las cuales son: intensidad (participación en sentido pleno), interés, atención, información y conocimiento, con relación a obtener las preferencias ciudadanas por los asuntos públicos.

10. En este aspecto considera que ambas estructuras difieren en las medidas institucionales que defienden, sino que también persiguen metas y valores diferentes. La democracia directa concede valor a la participación, al acceso abierto, igualdad política, compromiso, la continuidad y el consenso.

11. MAGLEBY, considera que la democracia indirecta concede valores a la estabilidad, al consenso, el compromiso, a la institucionalidad, a la normalidad en los principios fundamentales y la estabilidad en la opinión pública.

12. Al respecto considera que independientemente que las formas directa e indirecta de democracia maximizan metas diferentes, hay varias dimensiones importantes de gobierno democrático y con base en éstos se pueden comparar la participación, la representación, la responsabilidad, el arreglo, la autoridad y la deliberación.

13. En igual sentido tenemos los diversos investigadores que se han dedicado a estudiar el comportamiento de los MPDD, en los 26 Estados norteamericanos donde se práctica. Entre ellos tenemos a Bowler Shaun, Donovan Todd, Tolbert Caroline (eds), Lowenstein Daniel, Banducci Susan, Fernández Ken, Karp Jeffrey y Hero Rodney, bajo los parámetros de los ciudadanos como legisladores, en el texto cuyo título original es: *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the Unites States (Columbus, 1998).*

14. En el fallo referente a los referendos que en 1993 cambiaron la legislación electoral, la Corte sostuvo que la petición popular debía aclarar la ratio que la inspira y la propuesta de derogación no debía exponer al órgano reformado a la paralización de su funcionamiento, de igual forma conceptúo que *"la propuesta debía ser unívoca, homogénea, ser clara, en su finalidad unidireccional al igual que en su estructura".*

15. Esta jurisprudencia y doctrina italiana es fundamental para explicar la esencia del referendo derogatorio como instrumento de freno cuando deroga totalmente la ley o parte de la misma o como dispositivo de contrapeso cuando la suprime en forma parcial.

16. Cabe notar que a nivel federal en Estados Unidos hasta la fecha no se ha celebrado ninguna consulta de orden nacional.

17. En tales casos, la iniciativa puede durar varios años desde su creación hasta la convocatoria a la jornada del referéndum, que a menudo conduce a la formación de nuevas afiliaciones políticas, que luego son capaces de poner en marcha el referéndum en el futuro.

18. Se refiere a la participación ciudadana, la cual se cuantifica en el número de espacios constitucional y legalmente establecidos y el número que se activan; lo que significa sencillamente que si no se participa sus derechos en este sentido se extinguen, situación que se aclara y reafirma al configurarse los mecanismos de participación y de representación en una misma norma.

19. La forma de distinguir la participación política de la participación ciudadana, la determina el siguiente axioma: toda forma de participación política es participación ciudadana, pero no toda forma de participación ciudadana es participación política.

20. La participación política, se refiere la Constitución al derecho que tiene el ciudadano en el ejercicio y control del poder político para hacerlo efectivo, a partir del cual puede elegir y ser elegido, lo que se convierte en el indicador que determina la forma como se mide la participación política en cualquier lugar donde se practique este sistema de gobierno democrático, el cual se indica por el número de ciudadanos hábiles para votar, dividido por el número de ciudadanos que efectivamente sufragan el día de los comicios, dando dicho resultado el coeficiente de participación política.

21. Los MPDD y IDR se configuran en el artículo 103 de la siguiente manera: el plebiscito, el referendo y la consulta popular constituyen los mecanismos de consulta, de deliberación a nivel local se encuentra el cabildo abierto, de impulso tenemos, las iniciativas legislativas, el voto como mecanismo de elección y de control político, la revocatoria del mandato, el cual ya se había mencionado en el artículo 40 numeral 4, como una de las formas por las que se puede revocar el mandato de los elegidos, entendido que sólo opera en el caso de alcaldes y gobernadores. En Colombia no está permitida la revocatoriadel Presidente.

22. Fallos de la justicia ordinaria que no habían podido resolverse satisfactoriamente fueron solucionados por jueces de paz. Cabe mencionar uno en especial, por las partes en conflicto con respecto a un extravío de una valija en una aerolínea, en la ciudad de Cali (Valle), el cual no tuvo solución en la justicia ordinaria pero sí en la justicia de equidad que practican los jueces de paz.

23. Entre los mecanismos de control ciudadano a la gestión pública tenemos: las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), las cuales en conjunto conforman las organizaciones del tercer sector (nombre con el cual se conoce a este tipo de organizaciones en Europa y Estados Unidos de Norteamérica) y el control ciudadano, el cual se ejerce a través de las veedurías ciudadanas, fundamentadas en el artículo 270, aprobado mediante la Ley 850 del 2003.

24. El artículo 377 de la Carta colombiana establece la institución del RDC constitucional: "Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refiera a los derechos reconocidos en el capítulo I del título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, un 5% de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral". Esta norma fue reglamentada por el artículo 36 de la ley 134 de 1994, con el nombre de referendos derogatorios de ciertos actos legislativos, en similar forma a lo establecido por la norma superior.

25. Reunión numerosa de personas para discutir determinadas cuestiones y adoptar decisiones sobre ellas. En el caso de la asamblea el indicador determinante es la falta de un espacio físico para reunir a todos los miembros de una organización, por tal razón se debe acudir a la figura de los delegados. Su esencia son las personas y la forma cómo se organizan. (on line), [Consultado 18 de septiembre de 2009]. Disponible en internet Http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=asamblea

26. Conferencia generalmente periódica en que los miembros de una asociación, cuerpo, organismo, profesión, etc., se reúnen para debatir

cuestiones previamente fijadas. En el caso del congreso tiene como características el tiempo y el interés de las personas que delegan su voto en unos representantes que de igual manera se denomina Congreso a la institución conformada por las dos cámaras; la de representantes o diputados y el senado que en este sentido hace referencia a la estructura. (on line), (Consultado 18 de septiembre de 2009). Disponible en internet Http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=Congreso.

27. Reunión general de un partido político o de una agrupación de otro carácter, para fijar programas, elegir candidatos o resolver asuntos. En cuanto a las convenciones, son delegaciones que se conceden a especialistas o dirigentes de partidos para que con plenos poderes tomen las determinaciones trascendentales para sus respectivas organizaciones, también se denomina convención al pacto o acuerdo entre dos Estados, estas tienen relación directa con los documentos que se firman o elaboran. (on line), (Consultado 18 septiembre de 20019). Disponible en internet Http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=convención.

28. Son datos oficiales, tomados del Departamento Nacional de Estadísticas, "DANE".

29. "Bajas del censo: cancelación de cédulas de ciudadanía por muerte, con base en el registro civil de defunción, la renuncia a la nacionalidad colombiana, sentencia condenatoria que incluye la interdicción de derechos políticos por un tiempo determinado, el ingreso del ciudadano a la fuerza pública en calidad de personal uniformado. Altas del censo: inclusión automática de las cédulas expedidas por primera vez, al cumplir 18 años, inclusión automática de las cédulas expedidas a quienes adquieren la nacionalidad colombiana, Reincorporación de aquellas cédulas que habían perdido temporalmente su vigencia: porque ya se cumplió el tiempo de pena previsto en la sentencia condenatoria o porque el ciudadano deja de pertenecer a la fuerza pública en calidad de personal uniformado". (on line) (Consultado el 6 de septiembre de 2009). Disponible en internet Http://www.registraduria.gov.co/Informacion/org_elect.htm.

30. El artículo 120 de la Constitución Política de Colombia la define así: *"La Organización Electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la Ley. Tiene a su cargo las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas".* El artículo 265 de la Constitución Política establece las atribuciones especiales del Consejo Nacional Electoral.

31. Tal como lo consagra el artículo 75 de la Constitución italiana. Texto originario de la Constitución de la República italiana promulgada el 27 de diciembre de 1947 y en vigor el 1 de enero de 1948 actualizado con las modificaciones introducidas por las leyes de revisión constitucional. (on line), (Consultado el 26 de abril de 2010). Disponible en internet Http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf.

32. Otro aspecto importante a resaltar en el caso italiano, es que si la propuesta de referéndum derogatorio es rechazada, no puede plantearse la misma en los siguientes cinco años. Al igual que en el caso colombiano, se reduce el ámbito del mandato popular de los representantes.

33. Cabe señalar que en la historia de Suiza, desde 1848 hasta la fecha se han celebrado a nivel federal más de 500 referendos, la participación está como media por encima del cincuenta por ciento (con excepciones de hasta el ochenta por ciento) y además ha estado diez puntos por encima de las elecciones parlamentarias. Más de 200 referendos son celebrados cada año en Suiza en los diferentes niveles federal, cantonal y municipal.

34. Esto es que la norma derogada o abrogada es fuente del derecho aplicable restrictivamente al ámbito de la materia de la especialidad que se haya tratado. Lo anterior en el mismo sentido de un amplio sector de la jurisprudencia y la doctrina italiana.

35. Ídem.

36. En el artículo 79 de la Constitución uruguaya se establece: *"(...) Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo (...)".*

37. En este sentido, corresponde al comité promotor del referéndum, el cual debe ser integrado al menos por diez personas, depositar la cuestión ante la Cancillería de la Corte de Casación. Al día siguiente del depósito, la propuesta de referéndum debe ser publicada en la Gaceta Oficial.

38. Se aconseja que se planteen pocas preguntas, que se busquen procedimientos para clarificar contenidos y alcances, por parte de sectores de población con dificultades de comprensión, como los analfabetos o personas con discapacidades.

39. De igual manera en la cantidad de ciudadanos exigida (o su valor porcentual), existe un conjunto de requisitos asociados que tienden a hacer más complejo el ejercicio de la consulta, a saber: en algunos países se exige la autenticación de las firmas y posterior verificación, requisitos referidos al territorio donde reside el firmante (destinados a evitar la concentración territorial en el origen de la iniciativa), plazo para reunir las firmas de apoyo desde que el trámite se inicia y procedimientos admitidos de recolección de firmas. En términos generales, podemos resaltar que los anteriores elementos pueden influir en el buen o mal uso que se haga del mecanismo objeto de análisis. Por ejemplo: el tipo de certificación o validación de firmas exigidas puede incrementar de manera importante los costos de los convocantes, constituyéndose en una barrera infranqueable para los promotores.

40. Inscrita la solicitud de referendo, el Registrador Nacional del Estado Civil, dispone de quince días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores; esto con base y fundamento en el artículo 18 de la Ley 134 de 1994 que dispone de seis meses para recoger el diez por ciento de las firmas del censo electoral vigente, para obtener de la Registraduría la convocatoria al RDC.

41. Italia, contaba para el 2004, con 57.646.000 habitantes. Para el 2010 cuenta con una proyección de 60 millones de habitantes.

42. Suiza contaba para el año 2004, con una población de siete millones ciento treinta y seis mil habitantes. Para el 2010 cuenta con una proyección de siete millones seiscientos veintitrés mil veinte habitantes.

43. En las consultas federales las firmas pueden reunirse en cualquier parte del territorio. Luego son revisadas por la oficina municipal del lugar donde se recogieron y ésta entrega un certificado que permite depositarlas en la Cancillería federal. Cabe notar que para el análisis del RDC, la norma análoga en el derecho suizo es la contenida en el artículo 139a de la Constitución, la cual exige como plazo dieciocho meses para reunir las 100.000 firmas, siendo las mencionadas exigencias de la revisión parcial, aplicables a cualquier tipo de consulta popular.

44. Se ha estimado que, sin contratar recolectores de firmas, los costos de imprenta, secretaría y publicidad, entre otros, ascienden a dos dólares por persona. Por consiguiente, en el mejor de los supuestos reunir cincuenta mil firmas que exige un referéndum opcional en Suiza, puede costar alrededor de 100.000 dólares y todavía no se ha invertido nada en el referéndum propiamente como tal.

45. Se da el caso que grupos pequeños las promuevan, pero el precio se paga en tiempo, pues cumplir con los requisitos puede durar varios años. Sin



© Unilibre Cali

embargo, la función de filtro que cumplen las firmas de apoyo en los MPDD en Suiza, no ha sido debatida hasta la fecha.

46. Para el año 2010 tiene una proyección de 310 millones de habitantes.

47. Ello quiere decir que sobre la base de un censo electoral de 2.400.000, en lugar de presentar 600.000 se exhiben sólo 48.000 mil. La Corte electoral tiene que convocar a un prerreferéndum. Éste trata de una elección de carácter nacional, pero en el cual el voto es voluntario. Al pre-referéndum debe acudir más del veinticinco por ciento del censo electoral y tiene como fin, el consultar a la ciudadanía si está de acuerdo con la convocatoria del referendo. El capítulo IV de la Ley mencionada que modificó la Ley 16.017 de enero 20 de 1989, lo consagra como un procedimiento para facilitar la interposición del recurso de referéndum contra leyes.

48. En el caso de la revisión constitucional la exigencia es doble: se requiere el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos suizos y el apoyo de la mayoría de los cantones (obtenido simultáneamente también por votación popular). Si no hay mayoría en estos dos niveles, la revisión es rechazada. Es importante aclarar que el resultado del voto popular en un cantón surge por la mayoría ciudadana.

49. Artículo 79 de la Constitución, artículos 30, 37 y 43 de la Ley 16017; el capítulo IV, artículos 30 al 37 de la Ley 17.244 de junio de 2000 que modificó la anteriormente relacionada establece una vía corta y otra larga para la convocatoria a RD en Uruguay.

50. Esta primera fase no ofrece mayores dificultades, su análisis orientado a la solución del problema planteado y la forma más adecuada y eficiente de establecer requisitos sería a partir del modelo de algunos Estados norteamericanos, en donde la iniciativa es individual y el de dos personas siguiendo el modelo establecido en la Ley 850 del 18 de noviembre del 2003, en Colombia, para la reglamentación de la institución de la Veeduría Ciudadana que en su artículo 2 determina que: *los ciudadanos en forma plural o por intermedio de asociaciones y organizaciones podrán hacer uso del mecanismo.*

51. La regulación en Colombia exige el cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el censo electoral. Inscrita la solicitud de referendo, el Registrador Nacional del Estado Civil dispone de quince días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores. Estos, con base y fundamento en el artículo 18 de la Ley 134 de 1994, disponen de seis meses para recoger el diez por ciento de las firmas del censo electoral vigente, para obtener de la Registraduría la convocatoria al RDC.

52. Para el año 2010 tiene una proyección de 310 millones de habitantes.

53. Equivale a la mitad más uno de las personas que concurran a votar el día de los comicios.

54. El quórum de validación es un requisito indispensable para la validez del proceso refrendario, este equivale a la cuarta parte del censo o padrón electoral.

55. El cual establece en la parte pertinente: "(...) 3. *Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización".*

56. Utilizamos el término democracia integral para diferenciarlo de democracia participativa que plantea Sartori, además como rasgo importante del hallazgo que arroja como uno de los productos innovadores de la investigación. De igual manera como nuevo paradigma, si tenemos en cuenta que está plenamente demostrado tanto en la teoría como en la práctica la compatibilidad de los elementos que las conforman.

57. Esta misión social tiene efecto de resiliencia, por lo tanto se transforma en responsabilidad social (cultura ciudadana <autorregulación y regulación social>, empresarial, universitaria, Estatal, ambiental entre otras), en donde adquiere características de compromiso social, pacto social que a partir de éste, se transforma en una agenda social que en el caso de Colombia va a permitir generar consensos para realizar acuerdos en los disensos concertados sobre la base de las diferencias y de esta forma robustecer el tejido social para salvar los obstáculos de atomía y anomia que se han venido padeciendo.

58. Véase notas, 24, 54 y 55. Cabe notar que en el caso uruguayo no opera este principio ya que la función que cumple el mecanismo es negativo en el sentido de derogatoria total. De lo anterior se deduce que el referendo derogatorio parcial es el que permite consolidar el ciclo completo en cualquier sistema jurídico en donde se introduzca dicho mecanismo. En ese sentido podemos decir que el referendo derogatorio parcial es a la democracia lo que la prescripción es al derecho con respecto a la esencia y fin del mismo, algo por lo cual se nace y se muere.

59. A propósito de las condiciones que en un comienzo favorecen la instauración de una poliarquía (competencia libre y limpia por el poder y grado de participación a través de los MPDD) pueden provocar un derrumbe como ha ocurrido en Chile en la década de los setenta y Uruguay en la década del ochenta.

60. De esta forma queda despejada la segunda premisa de la hipótesis en cuanto no aplica al caso colombiano pero sí es una fase importante para establecer posibles interferencias en la utilización efectiva para efectos del modelo de eficiencia como posibles causas que están incidiendo en los resultados del funcionamiento del mecanismo.

61. Una Veeduría es una institución de origen constitucional que opera como mecanismo de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, está fundamentada en el artículo 270 constitucional y en la Ley 850 del 18 de noviembre del 2003.

# BIBLIOGRAFÍA

## Fuentes Constitucionales

1. **Constitución Política de Colombia ,1991.**
2. **Constitución de los Estados Unidos, 1787**
3. **Constitución de Italia, 1948.**
4. **Constitución de Suiza, 1999.**
5. **Constitución de Uruguay, 1996.**

## Fuentes Legales

1. **Ley 134 de mayo 31 de 1994, conocida como estatuto de participación ciudadana. Mediante la cual se dictan normas sobre MPDD ciudadana. De la participación democrática de las organizaciones civiles. De la democratización del control y de la fiscalización de la administración pública. De la participación ciudadana en la gestión administrativa. De las Veedurías ciudadanas. Diario Oficial 41373.**
2. **Decreto 1926 de agosto 24 de 1990, por medio del cual se autorizó a la Registraduría Nacional del Estado Civil para contabilizar los**

votos que se depositen el 9 de diciembre del mismo año, a fin de que el pueblo soberano, tuviera la oportunidad de convocar e integrar la Asamblea Constituyente.

3. Decreto 895 de 18 de mayo del 2000, por el cual se reglamenta la parte operativa de la ley 134 de 1994.

## Fuentes Jurisprudenciales

1. Corte Constitucional, Sentencia SU.1122, del 25 de octubre del 2001, expediente 388389.78, Magistrado Ponente, Eduardo Montealegre Lynet, salvamento de voto de los magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil, consideración jurídica N° 2 y 3.

2. Corte Constitucional, sentencia C-551/03, de revisión de constitucionalidad de la ley 796 de 2003, por la cual se convocaba a un referendo y se sometía a consideración del pueblo colombiano un proyecto de reforma constitucional, teniendo como Magistrado ponente, Eduardo Montealegre Lynet.

3. Corte Constitucional, Sentencia C- 141/10, que declaró inexequible la Ley 1354 del 2009, por medio del cual se convocaba a un referendo constitucional para aprobar la reforma constitucional que permitiría, en un momento dado, la reelección presidencial por un tercer período del presidente Álvaro Uribe Vélez. Magistrado ponente; Humberto Sierra Porto.

## Literatura

1. ÁVILA MEJÍA, Armando; MAFLA ARANGO, Maximino; MONTILLA GALVIS, Omar de Jesús. La Veeduría como mecanismo de participación ciudadana. Cali: Editorial Artes Graficas del Valle, 2001. 15-19 p.

2. BOBBIO, Norberto. Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política. Cuarta reimpresión. México: Fondo Cultura Económica, 1996. 213 p.

3. BANDUCCI, Susan. Direct Legislation: When Is It Used and When Does It Pass? en BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd; TOLBERT, Caroline, (eds.), Citizens as Legislators: Direct Democracy in the Unites States. Columbus, 1998. p.123.

4. BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd. An overview of direct democracy in the American states en Bowler, Shaun; Donovan Todd; Tolbert, Caroline, (eds.), Citizens as Legislators: Direct Democracy in the Unites States. Columbus, 1998.

5. BRONFMAN VARGAS, Alan. Los plebiscitos: Un mecanismo de democracia directa en un regimen representativo. En JORNADAS CHILENAS DE DERECHO PÚBLICO (37: 2007: Valparaíso). Ponencia de las XXXVII Jornadas chilenas de Derecho Público, Valparaíso, Chile, 2007.

6. CARDIEL REYES, Raúl. Introducción a Rousseau, Juan Jacobo, El contrato social. Segunda edición. México, 1969.

7. DAHL, Robert. La democracia y sus críticos. Buenos Aires. 1991

8. DALH, Robert. La democracia. Una guía para los ciudadanos. Buenos Aires, 1999. 29, 33 p.

9. DONOVAN, TODD; Bowler, Shaun. An Overview of Direct Democracy in the American States en Bowler, Shaun.

10. DONOVAN, Todd; TOLBERT, Caroline (eds.). Citizens as Legislators: Direct Democracy in the Unites States .Columbus. 1998, 1 p.

11. FINER, Herman. Teoría y Práctica del Gobierno Moderno. Madrid. 1964. 275, 276 p.

12. FLEINER, Thomas; MISIC, Alexander; TOPPERWIEN, Nicole. Swiss Constitucional Law. The Hague, 2005.

13. GONZÁLEZ RISSOTTO, Rodolfo. Democracia directa en Uruguay en Lissini Alicia; Zovatto Daniel (cord), Democracia Directa en Latinoamérica. Buenos Aires. 2008. 188 p.

14. GUZMÁN BRITO, Alejandro. El vocabulario histórico para la idea de Constitución Política, en Revista de Estudios Histórico-jurídicos de la Pontifica Universidad Católica de Valparaíso. Chile. 2002. 267 p.

15. HASKELL, John. <<direct <democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth, Boulder. 2001.

16. HELD, David. Modelos de democracia. Madrid. 1991.

17. HERNÁNDEZ GALINDO, José Gregorio, Prólogo, A ÁVILA MEJÍA, Armando; MAFLA ARANGO, Maximino; MONTILLA GALVIS, Omar de Jesús. Institucionalidad de la Veeduría Cali: Editorial Artes Graficas del Valle, 2001.

18. KAUFMANN, Bruno, WATERS, Dane. Direct Democracy in Europe. Durham, 2004. 74, 118, 120-122, 140, 176-178 p.

19. MAGLEBY, David. Legislación Directa. Grupos de Presión y Efectividad. México. 1992. 216 p.

20. MANIN, Bernard. The Principles of Representative Government. England.1997. 11-18 p.

21. PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos. Lecciones de Teoría Constitucional .Madrid, 2006. 133-135 p.

22. QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. Reforma Política y referendo en Colombia: dentro del proceso de reformas de la Constitución de 1991. Bogotá. 2004.

23. ROUSSEAU, Juan Jacobo. El contrato social. Segunda edición, México. 1969. 88 p.

24. SAIZ ARNÁIZ, Alejandro. El referéndum derogatorio en el ordenamiento italiano: entre las (incompletas) previsiones normativas y la (creativa) jurisprudencia constitucional, en la Revista Española de Derecho Constitucional. Madrid. 1992. 195 p.

25. SARTORI, Giovanni. Teoría de la democracia. Madrid. 1988. 52, 155-166 p.



© Unilibre Cali

26. SARTORI, Giovanni. Elementos de teoría política .Madrid.1992.

27. SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, Socialismo y Democracia. Barcelona. 1983. 321-322 p.

28. TOCQUEVILLE, Alexis. La democracia en América. Segunda edición. México. 1963. 75-76 p.

29. TOLBERT, Caroline; LOWENSTEIN, Daniel; DONOVAN, Todd, Election Law and Rules for Using Initiative en BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd; TOLBERT, Caroline (eds.). Citizens as Legislators: Direct Democracy in the Unites States. Columbus. 1998. 28, 43-44 p.

30. TRECHSEL, Alexander; KRIESI, Hanspeter, Switzerland: the referéndum and initiative as a centrepiece of the political system en Gallagher, Michael; Uleri, Pier Vicenzo, The Referendum Experience in Europe . Houndmills. 1996.

31. VERHULS, Jos; NIJERBUR, Arjen. Democracia directa, medios y argumentos sobre la introducción de la iniciativa y el referendo. Bruselas. 2008. 47 p.

32. VICIANO PASTOR, Roberto. Un paso adelante en la reforma institucional italiana: la introducción de la preferencia electoral única tras el referéndum del 9 de junio de 1991 en Revista de Estudios Políticos Nueva Época No. 75. Madrid. 1992. 318- 320 p.

## Literatura Electrónica

1. MAFLA ARANGO, Maximino. Institucionalidad de los mecanismos de participación ciudadana: Conferencia internacional republicanismo y teoría del gobierno. Publicado por la Biblioteca del Congreso Nacional del Chile. Santiago, Chile, 2008. [on line]. Oct 27 al 29 2008, [consultado el 10 septiembre del 2011]. Disponible en Internet http://bloglegal.bcn.cl/content/view/305163/Conferenciainternaciona Republicanismo -y-Teoria-de-gobierno.html#content-top

2. MAFLA ARANGO, Maximino, Análisis de la participación en ejercicios del control ciudadano sobre la gestión pública estatal. Estudio de caso. Cali. Tesis para optar el titulo de Politóloga en la Facultad de Ciencias Política y gobierno, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora de Rosario. Citado por RAMIREZ MONTENEGRO, Verónica. [2000-2007] [consultado 10 junio del2011]. Disponible en Internet http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1348/1/1113632309.pdf

3. ROSANVALLON, Pierre, Hacer la Historia de lo Político, entrevista. Memoria & Sociedad,[on line]. Enero – Junio de 2006, vol.10 No.20. [Consultado el 18 febrero del 2012]. Disponible en Internet: http://cursounneherasfadycc.files.wordpress.com/2011/11/2006-bouretz-et-al-entr-c-rosanvallon.pdf

4. SAIZ ARNÁIZ, Alejandro. El referéndum derogatorio en el ordenamiento italiano: entre las (incompletas) previsiones normativas y la (creativa) jurisprudencia constitucional, en la Revista Española de Derecho Constitucional [on line]. sep.-dic. 1992, vol 12 No. 3. [Consultado el 2 septiembre de 2009]. Disponible en Internet http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_036_191.pdf

5. Significado de asamblea. Diccionario de la lengua española-vigésima segunda edición. [Consultado 18 de septiembre de 2009]. Disponible en internet Http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=asamblea

6. Significado de congreso. [Consultado 18 de Septiembre de 2009]. Disponible en internet Http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=Congreso.

7. Significado de convención. Diccionario de la lengua española. Vigésima segunda edición. [Consultado 18 de Septiembre de 2009]. Disponible en internet Http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=convención

8. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ITALIANA. Texto originario de la Constitución de la República italiana promulgada el 27 de diciembre de 1947 y en vigor el 1 de enero de 1948 actualizado con las modificaciones introducidas por las leyes de revisión constitucional. [Consultado el 2 de septiembre de 2010]. Disponible en internet. Http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf.

9. Consejo nacional electoral - República de Colombia. Historia del consejo nacional electoral. [Consultado el 11 septiembre de 2009]. Disponible en internet Http://www.cne.gov.co.

10. Órgano electoral Plurinacional - tribunal supremo electoral de Bolivia. [Consultado el 30 abril de 2010]. Disponible en internet. Http://www.cne.org.bo/centro_doc/cuadernos_dia/cuaderno_dia1_democracia.pdf.

11. International institute for democracy and electoral assistance (international IDEA). Aspectos relacionados con el mecanismos del referendo [Consultado el 30 de abril del 2010]. Disponible en internet. http://www.idea.int/news/upload/Mecanismo%20de%20Referendo.pdf

12. Iniciativa legislativa y revocatoria del mandato en Colombia. [Consultado el 30 de abril de 2010. Disponible en internet http://ndipartidos.org/active/0/democraciadirecta.pdf.

13. El censo electoral en Colombia se actualiza todos los días. [Consultado el 6 de Septiembre de 2009]. Disponible en internet Http://www.registraduria.gov.co/Informacion/org_elect.htm

14. Portal de información de Suiza. Your Gateway to Switzerland. [Consultado 18 de Septiembre del 2009]. Disponible en internet. Http://www.swissworld.org/dvd_rom/direct_democracy_2005/index.html

15. Organización electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil. República de Colombia. [Consultado el 6 de septiembre de 2009]. Disponible en internet Http://www.registraduria.gov.co/Informacion/org_elect.htm