



PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
**CATOLICA**  
**DE VALPARAISO**

**EL REFERENDO DEROGATORIO EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE  
COLOMBIA: Causas Por Las Cuales No Ha Funcionado.**

**THE REFERENDUM ABROGATING THE CONSTITUCION OF COLOMBIA: Causes  
why has not worked.**

Trabajo solemne de investigación.

Director: Dr. Alan Bronfman Vargas.  
Doctorando: Maximino Mafla Arango.

Valparaíso.

2010.

EL REFERENDO DEROGATORIO EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE  
COLOMBIA: Causas por las cuales no ha funcionado.  
MAXIMINO MAFLA ARANGO.

RESUMEN.

El presente trabajo tiene como fin el análisis del referendo derogatorio consagrado en el artículo 170 de la Constitución de Colombia. El cual se ha caracterizado por su estática, se busca identificar, describir y analizar por sus características; tipología, naturaleza, formulación y funcionamiento los elementos que conforman la estructura de la norma. Centrándonos en la formulación de una hipótesis en concreto: identificar las causas por las cuales no ha funcionado el mecanismo. Finalmente, se concluye que en los requisitos se produce la ruptura que genera la falta de intersección y articulación que impide que el hilo conductor de su espectro no sea permanente y continuo, en pocas palabras más dinámica.

PALABRAS CLAVE: Participación, representación, control social, mecanismo e instrumento.

ABSTRACT.

The present work aims at the analysis of the referendum derogatory, enshrined in Article 170 of the Constitution of Colombia. This has been characterized by static. It seeks to identify, describe and analyze their characteristics, type, nature, design and operation, the elements of the structure of the rule. Focusing on the formulation of a particular hypothesis: identify the causes for which the mechanism has not worked. Finally we conclude that the requirements, the break generated by the lack of intersection and articulation, that prevents the thread of the spectrum is not permanent and continuous, in short more dynamic.

KEY WORDS: Participation, representation, social control, mechanisms and instruments.

INTRODUCCIÓN.

La Constitución Política de Colombia de 1991, marcó un hito importante en la historia del país, al incorporar al ya, en recurrente crisis, modelo de democracia representativa o indirecta<sup>1</sup>, elementos de la democracia participativa opción entre la democracia directa practicada en la antigua Grecia y la comúnmente conocida democracia representativa.

Pretendió el constituyente optar claramente por esta forma de democracia en el territorio colombiano. Es indudable que a través de la democracia participativa o semidirecta, se busca lograr una real eficacia de la consagración de la soberanía popular<sup>2</sup>. Esta reside exclusivamente

---

<sup>1</sup> HERNÁNDEZ GALINDO, José Gregorio, *Prólogo*, a ÁVILA MEJÍA, Armando; MAFLA ARANGO, Maximino; MONTILLA GALVIS, Omar de Jesús, *Institucionalidad de la Veeduría* (Cali, 2001), pp. 15– 19. En 1990, mediante decreto legislativo 1926 de agosto 24 se autorizó a la Registraduría Nacional del Estado Civil para contabilizar los votos depositados el 9 de diciembre de ese año, con el fin que el pueblo soberano tuviera la oportunidad de convocar e integrar la Asamblea Nacional Constituyente. La cual debería de sesionar entre los meses de Febrero y Julio de 1991. El jurista José Gregorio Hernández Galindo, es profesor universitario y Ex magistrado de la Corte Constitucional, como tal fue ponente de algunos de los fallos más importantes; más polémicos y de mayor impacto social producidos por la Corte Constitucional colombiana, en el primer período de su vigencia, como Corporación encargada de la guarda e integridad de la Constitución Política. Aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente en 1991.

<sup>2</sup> Véase en el mismo sentido, la Sentencia SU.1122/01, Corte Constitucional colombiana, magistrado Ponente, Eduardo Montealegre Lynet, salvamento de voto de los magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil, consideración jurídica No 2 y 3. Este fallo se constituye uno de los pronunciamientos más importantes de la Corte sobre la materia, el mismo aborda los siguientes aspectos; derecho a la participación política, democracia, derecho a la igualdad, referendo, etapas e interpretación de normas. Al igual que las sentencias C-551/03, de revisión de constitucionalidad de la ley 796 de 2003, por la cual se convocaba a un referendo y se somete a consideración del pueblo colombiano un proyecto de reforma constitucional, teniendo como magistrado ponente a Eduardo Montealegre Lynet y el fallo contenido en la Sentencia C- 141/10, que declaró inexecutable la ley 1354 del 2009, por medio del cual se convocaba a un referendo constitucional que

en el pueblo, del cual emana el poder público. Este la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece<sup>3</sup>.

El desencuentro entre la sociedad civil y el Estado, se produjo entre otras razones por el debilitamiento del Parlamento o Congreso como representantes de la sociedad civil, el crecimiento burocrático en el peor de los sentidos de la expresión de la administración pública, administración ineficiente, desviación de las líneas esenciales del Estado.

La Asamblea Nacional Constituyente optó por consagrar la participación ciudadana como mecanismo de control del clientelismo, la corrupción, la falta de transparencia en los procesos de contratación y en general a la viciada politización, porque optando por la democratización del Estado y la apertura política, busca canalizar el descontento ciudadano previniendo el resquebrajamiento del orden institucional.

La anterior descripción de la crisis por la que atravesaba Colombia, en los años 90, es un producto de investigación, del grupo en participación ciudadana y desarrollo de mecanismos contra la corrupción, adscrito a la Universidad del Valle de Cali, Colombia, del cual el autor es cofundador y miembro. Teniendo a su cargo la línea de investigación en el control social a la gestión pública.

El problema objeto de estudio radica en que los mecanismos establecidos para el RDC<sup>4</sup>, 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 lleva 18 años de aprobada y a la fecha no se ha celebrado el primer RDC<sup>5</sup>.

La norma consagrada en el artículo 170 de la Constitución política de Colombia estipula: *“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”*.

La tarea que emprendemos en esta investigación, está encaminada a identificar mediante el análisis de la norma constitucional que consagra la figura del RDC, las causas por las cuales no ha funcionado el mecanismo, acudiendo a estudiar desde la perspectiva del derecho comparado; más concretamente en las experiencias exitosas de Estados Unidos de Norteamérica, Italia, Suiza y Uruguay, como modelos en su utilización, para que mediante proposiciones concretas de dichos ordenamientos jurídicos poderlas contrastar con el colombiano mediante analogías y diferencias con base y fundamento en el trato que reciben con respecto a las causas que originan la existencia del mecanismo derogatorio con relación al objeto (control), la forma(ley) la estructura(norma constitucional, en este caso el artículo 170, que consagra el referendo derogatorio en Colombia) donde este, como principio general de todos los mecanismos de participación(control);se convierte como medio y con relación al objeto en un instrumento, el cual con respecto al

---

buscaba la posibilidad de reelección por un tercer período del Presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, teniendo como magistrado ponente, Humberto Sierra Porto.

<sup>3</sup> Artículo 3 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

<sup>4</sup> Utilizaremos la expresión consulta popular como voz genérica de los referendos en general, plebiscitos, iniciativas y la consulta como tal. El término Referendo derogatorio lo utilizaremos para hacer alusión tanto al total o abrogatorio como el parcial. La sigla RDC, para hacer referencia al Referendo derogatorio en Colombia y RD, para referendo derogatorio o abrogatorio.

<sup>5</sup> [Http://ndipartidos.org/active/0/democraciadirecta.pdf](http://ndipartidos.org/active/0/democraciadirecta.pdf). Consultado el 30 de abril de 2010.

comportamiento que asume como efecto(sujeto, las autoridades de gobierno que realizan actividades normativas, llámese, Congreso o Parlamento) actúa como un dispositivo de freno ante dichas actividades normativas y con relación a los efectos de la ley, la cual se convierte en materia y la norma en planteamiento, lo que nos arrojará con relación al procedimiento como resultado la derogatoria de la ley, en la consulta que se realiza, donde se convoca a los actores(ciudadanos a votaciones); lo cual se plasma en una materia y un título y planteamiento de la cuestión con relación al funcionamiento.

Lo anterior nos permitirá comparar; objetos, formas, estructuras, procedimientos y funcionamiento para determinar por efecto cuál es la relación más adecuada y sistémica que debe existir entre la forma, estructura con base en el trato que recibe en el objeto con relación a la causas que originaron surgimiento del mecanismo en Colombia y al comportamiento con relación a los efectos que impactan al sujeto, procedimientos y funcionamiento del mecanismo para determinar la forma más indicada y pertinente de obtener la eficiencia en el uso del mecanismo y por defecto hallar las razones por las cuales no ha funcionado en Colombia.

En el anterior sentido, es importante reconocer la orientación en el desarrollo de este trabajo, del Profesor Alan Bronfman Vargas, Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso; además por valiosa información entregada sobre Derecho comparado, en especial la contenida en la ponencia titulada: “Los plebiscitos: Un mecanismo de democracia directa en un régimen representativo” presentada en el marco de las XXXVII Jornadas Chilenas de Derecho Público, Valparaíso, Chile, 2007.

El aporte y utilidad práctica de la misma radica en que las conclusiones podrán ser tomadas para sugerir las reformas legislativas pertinentes, lo cual redundará en beneficio de la ciudadanía que tendrá en este mecanismo, un instrumento del control social para ejercer la acción de freno a las decisiones adoptadas por las instituciones del gobierno.

## I. ANTECEDENTES.

Desde la antigüedad algunos pueblos concibieron una forma de gobierno cuyos miembros se consideraban iguales entre sí y colectivamente soberanos, y dispusieron de todos los derechos, instituciones y recursos necesarios para hacerlo, en forma autónoma.

Es así, como va apareciendo el concepto de democracia, creación griega que se compone de las expresiones *demos*, el pueblo y *kratos* gobierno o poder. Probablemente fueron los atenienses los que acuñaron el término democracia o *democratia*<sup>6</sup>. Sin embargo se cree que el primer gobierno democrático nace en Quíos en el siglo VI a. C.<sup>7</sup>, desde hace por lo menos dos mil quinientos años, se viene discutiendo sobre esta institución.

Entre las democracias griegas la de Atenas, fue la que brilló con mayor esplendor. Las prácticas concretas que la corporizaron, surgieron en la primera mitad del siglo quinto antes de Cristo V a. C.<sup>8</sup>, precisamente en tiempos de Pericles, en la oración fúnebre que se le atribuye en el discurso redactado por Tucides destaca la fuerza política de Atenas. Asimismo la base del gobierno radicaba en los ciudadanos<sup>9</sup>, que reunidos en asamblea conformaban el *demos*, el cual

---

<sup>6</sup> DALH, Robert, *La Democracia. Una guía para los ciudadanos* (Buenos Aires, 1999), p.18.

<sup>7</sup> HELD, David, *Modelos de democracia* (Madrid, 1991), p.29.

<sup>8</sup> DAHL, Robert, *La democracia y sus críticos* (Buenos Aires, 1991), p. 9.

<sup>9</sup> Se excluían, las mujeres, ya que no eran consideradas ciudadanos, los esclavos, los menores de veinte años, y por regla general los extranjeros. En consecuencia estaba integrado por mayores de veinte años y originarios de Atenas.

se constituía en el poder soberano y con la autoridad suprema que lo caracterizaba, tomaban las decisiones.

La experiencia griega y especialmente la de Atenas, se convierte en el paradigma de gobiernos democráticos cuando se reinstaura la democracia en el siglo XVIII.

La democracia directa era viable en un contexto en el cual los integrantes del pueblo eran una fracción pequeña de la población; idea que no es compatible con la noción de igualdad contemporánea, donde las circunstancias son completamente diferentes, como por ejemplo en la densidad poblacional y la extensión del territorio.

La caída de las ciudades griegas en manos de Macedonia y Roma determina el fin del modelo existente. En su reemplazo aparecen las instituciones romanas de la República y después el feudalismo. En el siglo XVI la titularidad y el ejercicio del poder político se radicaban en una persona, el monarca, período conocido con el nombre de absolutismo.

La disputa del poder temporal entre el monarca y la Iglesia se traduce en la sustitución, por parte de la autoridad espiritual, de la fórmula *omnis potestas a Deo*, ‘todo el poder deriva de Dios’, por *omnis potestas a populo*, que reemplaza la legitimidad de origen ‘por todo poder deriva del pueblo’<sup>10</sup>.

La justificación de la potestad del monarca se estableció a partir de la ficción de la delegación, en que el pueblo delegaba el poder al soberano, aunque en dicho acto no mediare elección<sup>11</sup>. Es aquí donde surge la figura de la representación, construcción no democrática que posteriormente es adoptada como elemento para la reincorporación de la democracia en el siglo XVIII.

Con el paso de los años se fue asentando la idea que el monarca requería el consentimiento de los gobernados, una pretensión que inicialmente afectaba la exacción de impuestos<sup>12</sup>. Es en este punto donde se unen el origen de los parlamentos<sup>13</sup>, con la teoría de la representación. El monarca reconoce la necesidad de contar con la aprobación de los gobernados, para lo cual pide su opinión a través de sus representantes. Al fortalecerse las cortes, el monarca pierde poder, lo que va a determinar algo que la historia, conoce como las revoluciones inglesa (1689), norteamericana (1776), y francesa (1789).

## II. CORRESPONDENCIA.

Esta parte del análisis la dedicaremos a demostrar desde los antecedentes históricos de la existencia de las dos formas de gobierno y desde una perspectiva teórica si existe correspondencia entre ambas formas de gobierno.

Reiterados autores se pronuncian sobre la relación entre la democracia directa y la representativa, unos manifestando que existe una distancia de tipo histórico, comenzando por la teoría de la soberanía popular, que es de elaboración medieval y que se remonta al derecho público romano<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia* (Madrid, 1988), p. 52.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> DALH, Robert, *La Democracia. Una guía para los ciudadanos* (Madrid, 1999), p.29.

<sup>13</sup> PEREIRA, MENAUT, Antonio Carlos, *Lecciones de Teoría Constitucional* (Madrid, 2006), p.133-135. El mandato imperativo propio de los parlamentos medievales exhibe señas inequívocas de su filiación romana. El mandato imperativo, a su vez, es el antecesor del mandato representativo moderno. Pese a Edmund Burke (conservador del S.XVIII), quien fue elegido parlamentario y viéndose complicado con el cargo llegó a la conclusión que no es posible compatibilizar el mandato ciudadano con el del parlamento porque cada uno defiende sus intereses.

<sup>14</sup> SARTORI, Giovanni, *Elementos de teoría política* (Madrid, 1992), p. 34.

La doctrina de la soberanía popular aporta nuevos elementos, la titularidad y el ejercicio del poder y encuentra su caracterización y razón de ser en el contexto de esta distinción. Para los griegos la titularidad y el ejercicio eran la misma cosa<sup>15</sup>.

Los anteriores elementos de titularidad y ejercicio del poder, sirven de fundamento a otros teóricos que plantean que no existe ninguna diferencia entre democracia directa y democracia representativa, ya que es el mismo pueblo tanto en la una como en la otra, el que conserva la soberanía. En la democracia directa actúa por sí mismo y en la representativa por interposita persona, pero en ambos casos mantiene la titularidad del poder.

Para Alexis de Tocqueville<sup>16</sup>, hacer distinciones y diferencias entre democracia directa y democracia representativa ya no tiene ninguna relevancia: “A veces es el mismo pueblo quien hace las leyes, como en Atenas; otras veces son los diputados elegidos por sufragio universal, que lo representan y actúan en su nombre, bajo vigilancia casi directa”.

El argumento de Norberto Bobbio<sup>17</sup>, en el mismo sentido de Tocqueville, “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”. Lo anterior tiene sentido en Tocqueville y Bobbio, en una democracia con pocos ciudadanos.

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 absolverse en su seno”<sup>18</sup>.

El mismo Bobbio, al comparar la democracia de los antiguos basada en el gobierno de la asamblea la cual es soberana, la que no distingue intermediario entre el individuo y el Estado, destaca el pensamiento de Rousseau que condena las sociedades parciales que dividen lo que debe permanecer unido<sup>19</sup>.

Rousseau busca encontrar una forma de asociación, que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado. Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general y cada miembro considerado como parte indivisible del todo<sup>20</sup>.

La democracia representativa surge como respuesta al absolutismo precedente pero también como alternativa más perfecta que la democracia pura o directa, como lo vimos en la perspectiva histórica. A raíz de lo anterior, en los orígenes del modelo de democracia representativa moderna, es posible encontrar abundante crítica directa e indirecta a toda expresión de democracia directa.

Los padres fundadores de la Constitución norteamericana, desestimaron la democracia directa y los federalistas no la consideraron como una opción válida<sup>21</sup>. Estos, consideraron que la forma ideal de democracia era la representativa (o republicana), en la cual, tanto en la práctica

---

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América* (2ª edición, 1835, Mexico, 1963), pp. 75-76.

<sup>17</sup> BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política* (1989, cuarta reimpresión, México, 1996), pp. 212-213.

<sup>18</sup> TOCQUEVILLE, Alexis, cit. (n. 16), p.76.

<sup>19</sup> BOBBIO, Norberto, cit. (n. 17), pp. 212- 213.

<sup>20</sup> CARDIEL REYES, Raúl, *Introducción a Rousseau*, Juan Jacobo, *El contrato social* (2ª edición, México, 1969), pp. 20- 22.

<sup>21</sup> DONOVAN, Todd; BOWLER, Shaun, *An Overview of Direct Democracy in the American States* en BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd; TOLBERT, Caroline (eds.), *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States* (Columbus, 1998), p. 1.

como en la teoría el control de la actividad legislativa debía estar separado de la mayoría popular por las instituciones representativas<sup>22</sup>. Basados en las teorías de Locke, sobre la sociedad política y Montesquieu en la división del poder gubernamental en las tres ramas tradicionales conocidas por todos; de legislativa, ejecutiva y judicial; se constituyeron en 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 el gobierno directo<sup>23</sup>. La constante que se mantiene es que la deliberación es imposible en un territorio extenso y poblado, no es fácil reunir a todos los ciudadanos, basta una minoría cualificada para gobernar.

Rousseau que se mostró en contra de la representación, era consciente que la democracia directa era imposible en un territorio demasiado poblado y extenso, al respecto manifestaba “Si hubiera un pueblo de dioses se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres”<sup>24</sup>. El mismo Rousseau expresaba “en su rigurosa acepción, no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia. Es contra el orden natural que el mayor número gobierne y los menos sean gobernados”<sup>25</sup>. Rousseau en su reemplazo construye la noción de contrato social basado en la voluntad general.

Lo esencial, sigue siendo que tanto para democracia directa como para la representativa la titularidad del poder la sigue conservando el pueblo.

Los precedentes argumentos de origen histórico y teórico, contextualizados en el caso colombiano, se convierten en elementos fundamentales para el análisis de la Constitución de Colombia, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente en julio de 1991 en lo relacionado con la implementación de los sistemas de gobierno de democracia directa y democracia representativa.

En este orden de ideas la Carta Magna colombiana, al establecer los principios que garanticen un orden político, económico y social, justo y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, se constituyen en el marco de referencia que van a determinar la existencia en cuanto a los principios, fines y valores que los soportan y la configuración y extensión en las diversas situaciones de coexistencia, articulación; las cuales nos permitirán determinar la correspondencia de los mecanismos de participación y los de representación.

En primer lugar, examinaremos los términos que en el apartado declarativo o programático de la Carta Fundamental, reconocen los dos sistemas de gobierno.

En este sentido, apunta el preámbulo de la Constitución colombiana y el artículo 1 que acogiendo los principios de la declaración de derechos del hombre y el ciudadano de 1789, que asegura a las personas *libertad, igualdad y utilidad común*; en este último aspecto la norma fundamental colombiana se refiere a la prevalencia del interés general y de igual manera reconoce como principio fundamental del Estado, el respeto a la dignidad humana como elementos necesarios a tener en cuenta en la perspectiva de lograr un orden justo.

---

<sup>22</sup> 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, afirma que el principio representativo es el torna mesa 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 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 (como se utilizaba en Grecia).

<sup>23</sup> FINER, Herman, *teoría y Práctica del Gobierno Moderno* (Madrid, 1964). pp. 275-276.

<sup>24</sup> ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social* (2ª edición, México 1969), pp. 88.

<sup>25</sup> *Ibid*, p.86.

En el mismo preámbulo se reconoce como valor el carácter democrático y participativo, término que se configura en el artículo 1, con el carácter de democrática y participativa como principios del Estado social de derecho. Los cuales son ratificados ya no como principios sino como fines en el segundo. En este sentido, el artículo segundo aclara el concepto del artículo primero 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 (...)”.

De esta forma al reconocerse el principio de igualdad tanto material como ante la ley, y al determinarse el carácter democrático y participativo como principio y fin del Estado, son elementos que se constituyen en la base teórica que nos permiten sustentar la existencia de los dos sistemas de gobierno de democracia representativa y democracia directa.

Lo anterior es ratificado por el artículo 3 que al establecer que la soberanía reside en el pueblo y que este la puede ejercer en forma directa o través de sus representantes; determina expresamente la coexistencia de las dos formas de gobierno.

En segundo lugar estableceremos los artículos de la Constitución que de una u otra forma se consagran reglas para las diferentes situaciones coexistencia y articulación con el fin de demostrar como producto del análisis la correspondencia de los elementos que conforman las dos sistemas de gobierno y de esta manera la configuración y extensión de los mecanismos de participación y representación en la Carta Magna colombiana.

La participación como derecho tanto en la forma política como ciudadana, está consagrada en el artículo 40. En el evento de la participación política, se refiere la Constitución al derecho que tiene el ciudadano en el ejercicio y control del poder político. Para hacerlo efectivo puede elegir y ser elegido; lo cual 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 cuál es, número de ciudadanos hábiles para votar, dividido por el número de ciudadanos que efectivamente sufragaron el día de los comicios, dicho resultado nos da el coeficiente de participación política.

El mismo artículo al establecer otras formas de participación democrática como derecho de los ciudadanos se refiere a la participación ciudadana, la cual se cuantifica en el número de espacios constitucional y legalmente establecidos y el número de espacios que activa el ciudadano; lo que significa sencillamente que si el ciudadano no participa los derechos en este sentido se extinguen. Situación que se aclara y reafirma en el artículo 103 al configurar los mecanismos de participación y de representación en un mismo artículo.

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.

Las anteriores datos son importantes mencionar ya que determinan los índices de capacidad cívica de acuerdo con los parámetros establecidos por diversos organismos internacionales estos indicadores concretamente son: participación política más participación ciudadana más grado o nivel de escolaridad más equidad y no pobreza este total consagra el grado de civismo de una ciudad. Este dato es importante tenerlo en cuenta ya que el artículo 95 que veremos más adelante va a establecer la participación cívica y comunitaria como un deber ciudadano y allí se va a producir un hallazgo que cambiará rotundamente el giro de nuestro análisis.

De igual manera, merece especial atención el numeral séptimo en su acápite final, el cual le dio efectiva participación a la mujer en los distintos niveles decisorios de la Administración Pública, para que dicho principio constitucional se constituyera la base y fundamento de lo que se conoce como hoy en día como la Ley de Cuotas o Ley de Equidad de Género (ley 581 del 2000).



Los artículos que son de aplicación inmediata es decir que no requieren de leyes para su aplicación; ya que consagran los derechos fundamentales son enumerados en el artículo 11 a 24, 26 a 31, 33,34, 37 y 40, los cuales son regulados en el artículo 85. En esta norma se eleva a la categoría de derecho fundamental la participación política y ciudadana de igual manera se mantiene la coexistencia de las dos formas de participación (política y ciudadana).

La participación como deber de la persona y del ciudadano en la vida política, cívica y comunitaria del país, se encuentra en el artículo 95. En este artículo se consagran tres formas diferentes de participación la política, la cívica y la comunitaria. Este artículo juega un papel fundamental en nuestro análisis ya que al establecerse la participación cívica y comunitaria como deber surge en ese sentido la obligación del Estado a consagrarla como un derecho; esto dato se constituye en un importante descubrimiento de nuestro análisis ya que a partir del mismo, una vez determinada la compatibilidad en la extensión nos determinará el surgimiento de un nuevo paradigma a partir del cual se deberá consagrar como principio, valor, fin y derecho para los ciudadanos y establecer la obligación del Estado de facilitarlo, configurarlo y extenderlo.

Los mecanismos de participación y de representación, se configuran en el artículo 103 y son reglamentados (todos) en una misma ley la 134 de 1994; de entrada es preciso y pertinente aclarar, que el voto no es un mecanismo de participación, como lo estableció el mencionado artículo constitucional, es un acto de decisión y como tal se convierte en un mecanismo de elección de los representantes del sistema de democracia representativa.

Este los relaciona así: el plebiscito, el referendo y la consulta popular los cuales constituyen los mecanismos de consulta, de deliberación a nivel local está el cabildo abierto, de origen legislativo, las iniciativas legislativas y de control político la revocatoria del mandato, el cual ya había sido 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, ya que en Colombia no está permitida la revocatoria al Presidente. Además por sanciones penales o disciplinarias pueden ser también destituidos, como ya ha sucedido en varios casos.

Entre los mecanismos de representación se encuentra el voto, este, es un mecanismo de elección y como mecanismos de control ciudadano a la gestión pública; tenemos: las ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG'S) 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 la VEEDURÍAS CIUDADANAS, fundamentadas en los artículos 1,2,3,40,95,103,270,273 y 369, aprobadas mediante la ley 850 del 2003.

En este artículo se da tanto la coexistencia como la articulación de ambos sistemas de gobierno al configurarse los mecanismos de participación y los de representación. A partir de la cual empezaremos a demostrar la extensión de ambos mecanismos para verificar la correspondencia de los dos sistemas.

La cual empezamos a encontrar muy pronto, ya que en el artículo 104 se consagra el plebiscito en Colombia (en 1957, se realizó el primer plebiscito en Colombia otorgándole la participación política a la mujer) y la consulta popular en el artículo 105.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, convertirse en conciliadores o árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, y como tal determina las bases para que se hayan establecidos los centros de conciliación en Colombia mediante la ley 446 de 1998 que los reglamentó.

El artículo 153 permite la participación de cualquier ciudadano para defender o impugnar la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias.

El artículo 154 establece claramente que las leyes pueden tener origen tanto en las instituciones de la forma representativa como por iniciativa popular en la forma que ya lo analizamos en el artículo 103. En este sentido es preciso y oportuno aclarar que en Colombia no es posible aprobar leyes vía consulta popular.

El artículo 155 consagra 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, estos tendrán la posibilidad de nombrar un vocero para ser escuchados.

De igual manera un proyecto de ley que hubiera sido 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 regula los lapsos de tiempo que deben mediar entre primero y segundo debate.

El artículo 170, objeto de nuestro análisis se constituye en una forma contundente de demostrar la correspondencia de ambos sistemas al quedar consagrado en el capítulo correspondiente a las leyes la facultad que un grupo de ciudadanos que conforme la décima parte del censo electoral puede solicitar la derogatoria de una ley. Lo anterior no es óbice para manifestar que basta consagrarlo en una norma sino que se requiere otros elementos para que se dinamice la misma. Lo cual es objeto de nuestro análisis.

El artículo 183 estableció las causales por las cuales los congresistas perderán la investidura. La misma Constitución autoriza a cualquier ciudadano para solicitarla; como ya se ha presentado en varios casos se ha decretado (en más de cuarenta ocasiones).

El artículo 247 le otorgó a la ley la creación de los jueces de paz encargados de resolver en equidad los conflictos individuales y de sus respectivas comunas, los cuales fueron reglamentados por elección popular mediante la ley 497 de 1999. Es de notar que gran impacto ha causado su funcionamiento ya que en casos polémicos en tensiones con fallos de la justicia ordinaria que no habían podido resolverse satisfactoriamente, fueron solucionado por jueces de paz, cabe mencionar uno en especial, por las partes en conflicto con respecto a un extravió de una maleta de viaje en una aerolínea, el cual no tuvo solución en la justicia ordinaria pero si en la justicia de equidad que practican los jueces de paz.

El artículo 258 consagró el voto como un derecho y un deber ciudadano. En concordancia con el 103 con lo mencionamos oportunamente.

El desarrollo del artículo 259 que consagró el voto programático para gobernadores y alcaldes de conformidad con el artículo 40 permitió el establecimiento de la revocatoria del mandato en Colombia para estos cargos.

El sistema de participación ciudadana para la vigilancia de la gestión pública y la facultad que se le otorga a la ley para reglamentarlo se encuentra consagrado en el artículo 270 de la Constitución Política.

La posibilidad que tienen los ciudadanos que participar en el control de los servicios públicos está reglamentada en el artículo 369.

La facultad que tiene el pueblo de reformar la Constitución se encuentra establecida en el artículo 374. En este sentido se consagra el referendo como una de los mecanismos a los cuales se puede acudir para reformar la Constitución.

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

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.

El referendo derogatorio constitucional de ciertos actos legislativos y el referendo constitucional propiamente como tal se encuentra consagrados en los artículos 377 y 378, al igual que los artículos 104,170 consagran el plebiscito y el referendo derogatorio ya mencionados; y los artículos 297, 306, 307, 319 y 321 establecen consultas populares para creación de nuevas entidades territoriales, los cuales se constituyen en claros ejemplos de coexistencia, articulación y correspondencia de los mecanismos de participación y las instituciones de la democracia representativa en la Constitución Política de Colombia.

El artículo 311 le otorga al municipio la obligación de promover la participación comunitaria, lo cual fue ratificado por la ley 136 de 1994 que reglamentó el régimen municipal y esta, además estableció la obligación al alcalde de reunirse con la ciudadanía organizada, al menos dos veces al año.

En resumen la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos se define en la Constitución Política 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 86 ocasiones en la Carta Magna colombiana.

Es innegable que la coexistencia, articulación y correspondencia de los mecanismos de la democracia directa e instituciones de la democracia representativa en la Constitución Política de Colombia, lo cual ha quedado ampliamente demostrado en el caso colombiano, como un hecho notorio que no requiere de mayores aclaraciones; lo anterior nos sirve de base y fundamento para empezar analizar a lo largo de este escrito, la compatibilidad entre la estructura de la norma y el funcionamiento del mecanismo.

El cual para la puesta en marcha se requiere el cumplimiento de unos requisitos en general los cuales se establecen en ciclos con respecto al comportamiento con relación a los efectos de los elementos de los dos sistemas de gobierno en las situaciones de coexistencia, articulación y correspondencia se fijan condiciones, prohibiciones y limitaciones.

Para determinar la compatibilidad de ambos sistemas se consagran ciclos y para facilitar la vigilancia y control que realizan los Órganos del Estado que cumplen funciones y fines con respecto a la puesta en marcha del mecanismo las cuales son de activación, estabilización, resultados y verificación se establecen fases.

El cumplimiento de los requisitos por parte de los legitimados para activar el mecanismos se divide en etapas las cuales son de inicio o lanzamiento, inscripción, convocatoria, votaciones, revisión, sanción, promulgación y vigencia de la derogación en este caso; para las cuales se fijan restricciones (firmas de apoyo) para la inscripción y convocatoria y para la evaluación exigencias (quórum aprobatorio y validatorio) y, para las etapas de revisión se establecen criterios.

Así las cosas y como deducción lógica de lo anteriormente argumentado, un aspecto fundamental en el estudio de los mecanismos de la democracia directa en su relación con el sistema de instituciones de la democracia representativa, es lo referente a las diferentes situaciones en que confluyen y las diferentes formas en que se articulan las dos formas de gobierno, objeto del análisis con base a las diversas posiciones que asumen los elementos que conforman cada uno de los sistemas, las cuales pueden ser: autogestión, cogestión, colaboración en el evento de ser mayor del cincuenta por ciento se convierte en cogestión y si se acerca a la mínima se vuelve autogestión esto sucede en la articulación y en la correspondencia se da la

cooperación; la verdadera gestión donde se configuraría de acuerdo con nuestro análisis la eficiencia y el verdadero trabajo de equipo sería en la compatibilidad. En este sentido se aplicaría el nuevo concepto que hemos venido desarrollando de lo público: “lo que es de todos y todas y para todos y todas”.

La forma que toma esta relación es más colaborativa cuando los instrumentos constitucionales y legales ofrecen a la institución política (o mayoría parlamentaria) la posibilidad de introducir modificaciones, sumarse, retrasar o detener una iniciativa de origen popular. La forma de la relación es menos colaborativa en aquellos sistemas en que los ciudadanos y grupos de la sociedad pueden promover con éxito una consulta prescindiendo por completo de la voluntad de la institución política o mayoría parlamentaria<sup>26</sup>.

De la forma de relación más colaborativa tenemos como modelo a Suiza, en donde existen instrumentos que permiten al parlamento federal asumir como propia una consulta popular o en su defecto plantear alternativas a la ciudadanía.

De la forma de relación menos colaborativa está el caso de los 26 Estados Norteamericanos que practican los mecanismos de democracia directa y permiten el ejercicio independiente de la ciudadanía. Ambos casos serán objeto de nuestro análisis más adelante.

Los anteriores antecedentes históricos observados de la perspectiva teórica, aunados a las experiencias exitosas del derecho comparado, nos permite determinar la existencia de correspondencia entre los elementos de ambos sistemas.

Además nos posibilita sentar las bases, para manifestar que la Constitución estableció el deber de participar en la vida cívica y comunitaria del país y reglamentó los mecanismos de participación y representación como también los reglamento tanto legal como estatutariamente como lo analizaremos en el funcionamiento.

Lo cierto del caso es que no se ha establecido el derecho a ejercer el control mediante los mecanismos de participación ya que en el caso de los de representación se estableció el derecho a través de la veedurías ciudadanas pero exclusivamente para la vigilancia de la gestión pública y prueba de ello, es decir que se trata de un mecanismo de representación es la creación de la veeduría distrital, en la Capital de la República, razón por la cual se hace necesario continuar con el análisis jurídico al RDC.

Lo anterior con el fin de determinar no sólo la causas por las cuales no ha funcionado sino también establecer la intersección entre la estructura de la norma y el funcionamiento para determinar la compatibilidad y por ende la aparición de un nuevo paradigma lo que se constituye el derecho al control ciudadano en el caso de los mecanismos de democracia directa que no lo tienen, social en el caso de los de representación que ya cuentan con las veedurías ciudadanas, pero no están lo suficientemente reglamentadas y su control está dirigido exclusivamente a la gestión pública y en cuanto al control social, se requiere que se le consagre como derecho a ejercerlo, como alternativo entre el control ciudadano que no está consagrado como derecho para los mecanismos de la democracia directa y como instrumento de control de los mecanismos de representación que sólo están orientados a ejercer vigilancia exclusivamente a la gestión pública; razón por la cual de demostrarse la compatibilidad a través de nuestro análisis estaríamos hablando del derecho que tienen todos los ciudadanos en Colombia a que se establezca el control social o alternativo como modelo de instrumentalización del control ciudadano y social en Colombia y como producto de nuestra investigación, a partir de la cual empezaré hablar de la importancia que representa la consagración del derecho a ejercer el control

---

<sup>26</sup> Véase en el mismo sentido a BRONFMAN VARGAS, Alan, *Los plebiscitos: Un mecanismo de democracia directa en un régimen representativo* en XXXVII Jornadas chilenas de derecho público (Valparaíso, Chile, 2007). p.48.

social o alternativo en Colombia lo cual nos permite continuar con nuestro análisis; centrados en una hipótesis en concreto: es posible identificar las causas por las cuales no ha sido operativo el referendo derogatorio como mecanismo de control de la acción normativa en los distintos niveles de gobierno, durante los 18 años que lleva de establecida la Constitución Política de Colombia; con el propósito de establecer si se encuentran en la estructura de la norma o en el funcionamiento del mecanismo, o si por el contrario hay que considerar otras variables.

### III. EL REFERENDO DEROGATORIO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA.

MARCO CONCEPTUAL<sup>27</sup>. Es un mecanismo de participación ciudadana, al tener todos los mecanismos de participación y representación el control como principio y fin; se convierte en un instrumento para desarrollar la principal misión que cumplen estos, la cual es ejercer el control social a los asuntos públicos de esta forma poder evaluar las actividades desarrolladas por las autoridades e instituciones del Estado, en este caso el Congreso de la República en su función de dictar leyes y en este evento cumple su objetivo cual es ejercer la acción de freno, como un efecto de su causa derogatoria. Se trata de una consulta popular legislativa abrogatoria, es decir, que persigue la derogación total o parcial de una ley o norma y esa es precisamente su finalidad. De la lectura sistematizada de la norma constitucional y legal, identificaremos los elementos que conforman la estructura y procedemos a individualizar y delimitar los esenciales de la misma a saber:

1. Ciudadano<sup>28</sup>: un número de ciudadanos equivalentes a la decima parte del censo electoral se encuentra legitimado para solicitar la convocatoria para la derogatoria de una ley.

Se encuentran 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, incluyendo adicionalmente el de la personería jurídica.

---

<sup>27</sup> La Constitución Política de Colombia, estipula en el artículo 170 la figura del RDC. La norma constitucional colombiana no define el referendo, lo consagra como un derecho político inicialmente, en el artículo 40 y 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 lo definió 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”. 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.

<sup>28</sup> El diccionario de la lengua española en su vigésima segunda edición, lo define como: “Natural o vecino de una ciudad. Habitantes de las ciudades antiguas o de Estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene ejecutándolos en el gobierno del país”.

[Http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=ciudadano](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=ciudadano). Consultado el 6 de Septiembre del 2009. Así mismo, el párrafo del artículo 98 de la Constitución Política de Colombia establece que mientras la ley no decida otra cosa la ciudadanía se ejerce a partir de los dieciocho (18) años.

En el caso de las organizaciones además de cumplir con los requisitos señalados anteriormente, la solicitud de referendo deberá ser aprobada en asamblea<sup>29</sup>, congreso<sup>30</sup> o convención<sup>31</sup> 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.

En el caso de la asamblea el indicador determinante es la falta de espacio físico para reunir a todos los miembros de una organización por tal razón se debe acudir a la figura de los delegados.

En el caso del congreso tiene como características el tiempo y el interés de las personas que delegan su voto en unos representantes, además los congresos se caracterizan por el término de duración de los mismos, el cual es de tres a cinco días, se realizan sobre determinadas disciplinas del conocimiento; de igual manera se denomina congreso a la institución conformada por las dos cámaras; la de representantes o diputados y el senado.

En cuanto hace referencia a las convenciones, son delegaciones que se le concede a especialistas o dirigentes de partidos para que con plenos poderes tomen las determinaciones trascendentales para sus respectivas organizaciones.

La persona jurídica por sí sola, debe reunir el porcentaje de ciudadanos requerido por la Constitución y la regulación legal<sup>32</sup>. Con respecto a este tipo de convocantes la ley los faculta para que sus directivas se constituyan de plano en el comité promotor; pudiendo designar al representante legal de vocero o en su defecto elegirlo de sus integrantes.

Le corresponde a la Registraduría Nacional del Servicio Civil como entidad de apoyo a la Comisión Nacional Electoral, verificar el cumplimiento de los requisitos<sup>33</sup>.

2. Censo electoral: Este elemento está relacionado directamente con los legitimados activos de la estructura de la norma, si bien es cierto no forma parte de los elementos esenciales, se constituye en un factor 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, 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 reglamentaria 134 de 1994 en su artículo 45, se requiere el veinticinco por ciento equivalente a 7.386.798 personas<sup>34</sup>. El quórum aprobatorio sería la mitad más uno de los votantes en este caso es 3.693.400. Cabe anotar que la población colombiana asciende a 45.408.258 habitantes<sup>35</sup>. El censo electoral en Colombia se actualiza todos los días<sup>36</sup>.

---

<sup>29</sup>Reunión numerosa de personas para discutir determinadas cuestiones y adoptar decisiones sobre ellas. [Http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=asamblea](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=asamblea). Consultado 18 de Septiembre de 2009.

<sup>30</sup> Conferencia generalmente periódica en que los miembros de una asociación, cuerpo, organismo, profesión, entre otros, se reúnen para debatir cuestiones previamente fijadas.

[Http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=Congreso](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=Congreso). Consultado 18 de Septiembre de 2009

<sup>31</sup> Reunión general de un partido político o de una agrupación de otro carácter, para fijar programas, elegir candidatos o resolver asuntos. [Http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=convención](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=convención). Consultado 18 de Septiembre de 2009.

<sup>32</sup> Tal como lo consagra el artículo 10 de la ley 134 de 1994.

<sup>33</sup> Ver artículos 14, 24 y 27 de la ley 134 de 1994, concordante el decreto 895 de 2000, por el cual se reglamenta la parte operativa de la ley, los cuales establecen la función de vigilancia y control que cumple la Registraduría Nacional del Servicio Civil, en los trámites del RDC.

<sup>34</sup> [Http://www.registraduria.gov.co/Informacion/org\\_elect.htm](http://www.registraduria.gov.co/Informacion/org_elect.htm). Consultado el 6 de Septiembre de 2009.

<sup>35</sup> Cifras oficiales, tomadas del Departamento Nacional de Estadísticas, "DANE".

3. Organización electoral<sup>37</sup>: forma parte de los órganos del Estado y como tal se constituye en un elemento esencial. Está conformado 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. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y podrán ser reelegidos por una vez; tal como lo consagra el acto legislativo 01 del 3 de Julio de 2003.

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. El Consejo Nacional Electoral es cuerpo consultivo del gobierno en materia electoral y como tal podrá presentar las recomendaciones pertinentes.

El Consejo Nacional Electoral, como suprema autoridad de la Organización Electoral, garantizará en coordinación con la Registraduría Nacional del Estado Civil, el continuo proceso de actualización del sistema electoral colombiano<sup>38</sup>.

El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos. Su período será de cuatro años, deberá reunir las mismas cualidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente a su elección.

Podrá ser reelegido por una sola vez y ejercerá las funciones de la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que ella disponga. Tal como lo consagra el acto legislativo No 01 del 3 de Julio del 2003 que en su artículo 15 modifica el artículo 266 de la Carta Política colombiana y la ley 1134 de 2007 que reglamenta el concurso de méritos.

Conjuntamente con la Corte Constitucional conforman la parte orgánica del proceso, ésta se constituye en la Corporación encargada de la guarda e integridad de la Constitución. En tal sentido se pronunciará en forma posterior a la validación del mecanismo pronunciándose sobre su exequibilidad (conforme a la ley) e inexequibilidad (contrario a derecho).

---

<sup>36</sup> “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 incluyen 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”. [Http://www.registraduria.gov.co/Informacion/org\\_elect.htm](http://www.registraduria.gov.co/Informacion/org_elect.htm). Consultado el 6 de Septiembre de 2009.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> [Http://www.cne.gov.co/](http://www.cne.gov.co/) Consultado 11 de Septiembre del 2009.

### 3. Procedimientos.

A través de ciclos nos permitirán comprobar las diversas situaciones de coexistencia en el primer ciclo, de articulación en el hemiciclo, correspondencia en el triciclo y la compatibilidad donde surge el paradigma o matriz en el cuadríciclo al darse la intercepción entre la estructura y el funcionamiento.

Se divide en etapas: primera impulso, segunda inscripción, tercera, convocatoria, cuarta, votaciones, quinta control constitucional, sexta, sanción, promulgación y vigencia. Con relación al funcionamiento en fases: la primera fase de impulso que comprende la activación e inscripción, la segunda fase: comprende la verificación de las firmas de apoyo y la tercera fase los resultados que comprende la aprobación y validación. La cuarta fase sanción, promulgación y vigencia.

4. Requisitos: tal como ya lo analizamos se dividen en general en condiciones, prohibiciones y limitaciones para los ciclos; para las etapas que deben sortear los actores del mecanismo se establecen: condiciones, prohibiciones y limitaciones para impulso del mecanismo, restricciones (firmas de apoyo) para la convocatoria y para la evaluación exigencias (quórum aprobatorio y validatorio) y, para el ciclo de revisión se establecen criterios.

5. Objeto: con relación a la causa y al trato que reciben los mecanismos de participación en la Constitución política de 1991, lo cuales tienen como principio y fin el control; éste se convierte en el objeto con relación a la forma son las leyes, las cuales se establecen con relación al procedimiento a través de un título y planteamiento de la cuestión y en cuanto al funcionamiento con relación al comportamiento del sujeto en el efecto se convierte de instrumento como medio en un dispositivo de rechazo a las actividades normativas que realizan las autoridades de gobierno con el fin de obtener la supresión de sus pronunciamientos con el propósito de obtener como resultado la derogatoria total o parcial de una ley.

6. El objetivo: ejercer la acción de freno luego de convertirse de mecanismo como principio a instrumento como medio con relación a la causa y en el trato con el objeto y como dispositivo en los efectos con relación al comportamiento con relación a las actividades normativas que desarrollan las autoridades de gobierno.

7. Financiamiento: es un factor transversal en el funcionamiento del mecanismo, que lo afecta como tal, en todas las etapas del procedimiento.

### IV. CARACTERÍSTICAS.

Los anteriores parámetros y criterios se constituyen en nuestro punto de partida de los rasgos y naturaleza del RDC los cuales de una u otra forma aplican a todos los casos de referendo y que describiremos a continuación utilizando el método de la mayéutica de Aristóteles:

1. ¿Qué es?: Es un mecanismo de participación ciudadana. El cual sirve para rechazar las decisiones normativas de la autoridades de gobierno (Congreso y Parlamento), en el trato como objeto en la relación causa- forma son las leyes las cuales son plasmadas como materias en un título y planteamiento de la cuestión como efecto en el procedimiento; en la misma relación como estructura es una norma; para lo cual el mecanismo se convierte en instrumento para ejercer la acción de freno con el propósito de obtener la derogatoria total o parcial de una ley o norma; a partir de lo cual con respecto al objeto se convierte en un principio que implica compromiso social su uso y con respecto al funcionamiento tiene como fin el control social. Nótese, que hablamos de control social o alternativo como principio, fin y valor del referendo derogatorio al haber demostrado la correspondencia de los elementos de ambos sistemas de gobierno y con base al establecer como principio y fin de los mecanismos de participación el control en la existencia y configuración del mismo, aunque no se encuentra consagrado como principio, valor, fin, derecho u obligación en la Constitución Política; de lo cual nos haremos cargo en desarrollo de nuestra tesis doctoral.



2. ¿Cuánto?: un número de ciudadanos<sup>39</sup> equivalentes a la decima parte del censo electoral se encuentra legitimado para solicitar la convocatoria, para la derogatoria de una ley. Los cuales deberán obtener la mitad más uno de los votos válidos el día de la elección y el veinticinco por ciento del total del censo electoral para validar el mecanismo.

3. ¿Qué tipo?: Con base en la causa y en la relación con el objeto es el control, que al ser principio de los mecanismos, se convierte como medio en instrumento el cual se comporta como dispositivo con relación al efecto ejerciendo la acción de freno sobre las materias producto del comportamiento como efecto de las leyes en el funcionamiento. En cuanto a la forma con relación a la causa son las leyes y en la misma relación con respecto a la estructura son las normas.

4. ¿Relacionado con qué?: ciudadano, comité promotor, organizaciones cívicas, gremiales, sindicales, indígenas, comunales, un partido o movimiento político; la organización electoral la cual está conformada por el Consejo Nacional electoral y la Registraduría Nacional del Servicio Civil como encargada de vigilar y regular el cumplimiento del proceso; la Corte Constitucional encargada de determinar la exequibilidad o inexequibilidad y el Presidente de la República encargado de la sanción y promulgación de la derogatoria de la ley.

5. ¿Dónde?: En este caso nos referimos a los diferentes niveles; comuna, municipio, provincia, departamento, región, nacional.

6. ¿Cuándo?: en la abrogatoria de leyes constitucionales, legales, ordenanzas, acuerdos y resoluciones de orden local; en el caso objeto de análisis opera para el sometimiento de un acto legislativo o de una ley.

7. ¿En qué actitud?: se convierte en un instrumento del control social para ejercer la acción de freno para abrogar en forma total o parcial una ley o norma.

8. ¿Bajo qué circunstancias? : Procurando la confianza en el otro; colocándose los zapatos del otro, El alter es decir el otro. Avanzando sin herir ni perturbar el otro. Respetando las minorías, las diferencias en los disensos para conseguir consensos y el derecho a disentir en los consensos. En resumen trabajo en equipo para obtener eficiencia que requiere el proceso participativo. Lo que se busca es el compromiso social para recuperar lo público: el cual se ha redefinido en “lo que es de todos y todas y para todos y todas”.

9. ¿Con que actividad?: es un instrumento del control social y tiene como misión específica que cumplir la de ejercer la acción de freno a las actividades referidas exclusivamente las normativas que realizan las autoridades de gobierno (Congreso). Lo que se busca básicamente es la recuperación de lo público por parte de la ciudadanía y la importancia de su influencia en los asuntos de interés colectivo.

10.¿ Qué padece?: la ruptura o resquebrajamiento del tejido social (atomía), la pérdida de principios y valores (anomía), la corrupción, el desencanto popular, el clientelismo, desempleo, hambruna, gamonalismo, en resumen el pacto anterior carecía de legitimidad.

Las anteriores características en armonía con la jurisprudencia y la doctrina nos permiten definir en forma coherente la esencia y naturaleza del RDC<sup>40</sup>. Así: Es un mecanismo de

---

<sup>39</sup> El artículo 103 de la Constitución Política de Colombia, fue reglamentado por la ley 134 de 1994, conocida como estatuto general de la participación ciudadana que en su artículo 10, estableció que las personas jurídicas: “*podrán también ser promotores, una organización cívica, sindical, gremial, indígena o comunal del orden nacional, departamental, municipal o local, según el caso, o un partido o movimiento político, debiendo cumplir con el requisito de la personería jurídica en todos los casos (...), concejales y diputados*”.

<sup>40</sup> Véase en el mismo sentido, la Sentencia SU.1122/01, Corte Constitucional Magistrado Ponente, Eduardo Montealegre Lynet, salvamento de voto de los magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil,

participación ciudadana; que sirve para rechazar las decisiones normativas de la autoridades de gobierno (Congreso y Parlamento), su objeto son las materias plasmadas en un titulo y planteamiento de la cuestión; para lo cual el sistema lo utiliza como instrumento para ejercer la acción de freno con el propósito de obtener la derogatoria total o parcial de una ley o norma; a partir de lo cual con respecto al objeto se convierte en un principio que implica compromiso social su uso y con respecto al funcionamiento tiene como fin el control social.

El Sistema control social o alternativo que estamos planteando tiene como sujeto las autoridades de gobierno y los particulares cuando estos presten servicios o manejen recursos del Estado las cuales tendrá como obligación con relación a los recursos públicos en el nuevo sistema el manejo de los mismos en el compromiso social que deben cumplir en la implementación de políticas públicas en las etapas de: antes: planear, programar, presupuestar, distribuir, asignar, durante: estabilizar la aplicación del gasto público y después: en el desarrollo de los proyectos concretos para solucionar los problemas detectados, diagnosticados y priorizados concertadamente con la comunidad.

En este nuevo modelo y por su razón de ser no referimos a su esencia, es decir que es un mecanismo como ya lo definimos, es objeto de estos, que como tal se convierte en un principio de los mismos, que al accionarse se traduce en un objetivo con relación sujeto definido y en un valor con relación al principio, el que toma la forma de instrumento para ejercer las diferentes acciones de impulso, contrapeso y freno que ejercen los mecanismo de participación los cuales se convierten en objeto como instrumento y fin como procedimiento del control social, el cual nos referimos al control social tiene como instrumento al derecho y especialmente al derecho procesal como el derecho constitucional aplicado.

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.

De igual manera las clases de referendo derogatorio, en cuanto a la estructura de la norma puede ser: constitucional, legal u disposición inferior. Según la función que esta desempeñe puede ser: Abrogatorio total o parcial, si se trata de la derogación total de una ley o norma o si es parte de las mismas.

## V. COMPATIBILIDAD.

Un elemento fundamental de cualquier Estado de Derecho o Estado Social de Derecho, o de cualquier comunidad organizada es el fortalecimiento de sus instituciones democráticas. La primacía de la institucionalidad, además de lo anterior, es una de las áreas prioritarias establecidas por la mayoría de los países y de las organizaciones internacionales.

Bajo la anterior premisa y argumento aparecen dos pilares, ejes fundamentales para la estructuración, consolidación y fortalecimiento de las instituciones democráticas; por una parte los mecanismos de participación y por otra los de representación estructurados y legitimados en la Carta Magna<sup>41</sup>. Los mecanismos se convierten en instrumentos del control social que ejercen los ciudadanos a los asuntos públicos, en todos los niveles de gobierno, generando puntos de encuentro donde surgen nuevas políticas públicas para el desarrollo sobre todo de las regiones y

---

consideración jurídica No 2 y 3, Vid supra, cit. (n. 2). y QUINCHE RAMÍREZ Manuel Fernando, *Reforma Política y referendo en Colombia: dentro del proceso de reformas de la Constitución de 1991* (Bogotá, 2004), pp. 54-58.

<sup>41</sup> En el caso de Colombia, la Constitución Política de 1991.

especialmente las localidades, el fortalecimiento del tejido social e institucional y bienestar de los ciudadanos al propiciar los espacios para establecer relaciones armoniosas entre los diferentes actores.

Así las cosas, las relaciones que se dan tanto entre los elementos que conforman los dos sistemas en las diferentes situaciones que se presentan ya descritas; de coexistencia, articulación, correspondencia, para obtener la compatibilidad funcional de la misma, requieren de una regulación legal y reglamentaria.

Tal como lo plantea Caroline Tolbert y otros<sup>42</sup>, la experiencia norteamericana permite comprobar que los Estados que tienen menores restricciones y exigencias para la operación del mecanismo exhiben un mayor uso. Massachusetts y Arizona son excepciones, pero en términos generales la iniciativa se utiliza con mayor frecuencia en los Estados que los requisitos de firma de apoyo son menores. El análisis de las variables sugiere que otros factores entre ellos de orden estructural y políticos afectan la frecuencia de uso de la iniciativa.

En este sentido se produce una relación inversa la cual se traduce a mayores restricciones y exigencias menor utilización y a menores restricciones y exigencias mayor utilización del mecanismo. Lo anterior significa que los requisitos a través de sus diferentes formas en que se presentan se constituye en la causa que determina como efecto la mayor o menor utilización del mecanismo.

Los argumentos teóricos planteados al inicio de este escrito, se constituyen en el marco de referencia, y como tal factor determinante de las diferentes posiciones que van consolidando en torno a cuál debe ser la forma de gobierno más adecuada y sistémica, en que se deben regular el trato entre las diferentes relaciones de poder que se dan entre los elementos, con el fin de obtener el comportamiento más armónico en las diversas situaciones en que confluyen los elementos que conforman ambos sistemas.

Por un lado liderados por Juan Jacobo Rousseau (1762), se encuentran los que consideran que se debe ponderar la democracia directa. Fundamentado en la teoría del contrato social. Para este autor, el contrato social representaba más que el reconocimiento de los intereses de un individuo que posee en común con otros individuos y que esos intereses sólo pueden perseguirse en un contexto social. La suma total de estos intereses la llamó voluntad general. Acompañan a Rousseau en esta posición aunque con algunas diferencias: John Stuart Mill con su propuesta de establecer un gobierno basado en la discusión, razón por la cual es considerado fuente teórica de la democracia deliberativa. Sin embargo, planteaba que la deliberación debía ser conducida por los más instruidos. Basados en los planteamientos de estos autores se considera que el principal rol de la participación de los ciudadanos es educativo.

Objeciones a esta teoría la densidad poblacional y la extensión del territorio.

Por otra los que piensan en una preferencia por los órganos representativos (y sus intereses), encabezados por John Locke, entendía el contrato social como el pacto por el cual los hombres acordaban simplemente unirse en una sociedad política, no cediendo todos sus derechos naturales. La autoridad civil se limitaba a la elaboración de las leyes con las correspondientes sanciones con el objeto de regular y preservar la propiedad y emplear la fuerza de la comunidad para imponer tales leyes todo en aras del bienestar público. La teoría de Locke es la base de la revolución norteamericana. Acompañan a Locke en esta posición los padres fundadores de la Constitución norteamericana; Emmanuel Joseph Sieyès (1789), con su teoría según la cual la

---

<sup>42</sup> TOLBERT, Caroline; LOWENSTEIN, Daniel; DONOVAN, Todd, *Election Law and Rules for Using Initiative* en BOWLER, Shaun, DONOVAN, Todd y TOLBERT, Caroline (eds.), *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States* (Columbus, 1998), p. 28.

soberanía reside en la nación y ésta la componen los ciudadanos que se rigen por una misma ley, esto excluía a los estamentos privilegiados y legitimaba que el Estado llano reformara por sí sólo las instituciones de la monarquía para la revolución francesa, la asamblea francesa, Montesquieu y Platón, que en muchos de los pasajes de su obra la República se mostró en contra de la democracia directa.

Objeciones a esta teoría la densidad poblacional, la extensión del territorio y el tiempo que requiere un representante para informar o rendir cuentas a los representados.

Una tercera posición es encabezada por Alexis de Tocqueville y Norberto Bobbio, para estos autores no existe diferencia entre democracia directa y democracia representativa y hacerlas ya no tiene ninguna relevancia.

Objeciones lo anterior es viable en una democracia con pocos ciudadanos y un territorio no muy extenso que permita la comunicación personal entre gobernantes y gobernados. Sin embargo es preciso manifestar que en ellos se encuentra el fundamento teórico de la actual Constitución Política de Colombia en su artículo 3.

Una cuarta posición es guiada por Robert Dahl y Giovanni Sartori, para estos autores son completamente diferentes e incompatibles las dos formas de gobierno. Entre más ciudadanos tenga una unidad democrática menos podrán participar en las decisiones y más tendrán que delegar su poder en otros. Sin embargo aceptan que en un territorio no muy extenso (local) y con una población moderada características del origen del modelo griego es posible la coexistencia de las dos formas de gobierno.

Objeciones a esta teoría no plantea una forma, ni establece indicadores de evaluación de la gestión de control social como del grado de institucionalidad, ni un sistema tanto estructural como especializado, al interior de las autoridades objeto de control, como al exterior para las organizaciones que utilizan los mecanismos los cuales determinan la forma más adecuada y sistémica de cómo ejercer el control social a través de los mecanismos participativos. Sin embargo como otro de los aspectos positivos plantea un modelo de rigor y claridad informativa basado en la necesidad de crear mecanismos para tener una ciudadanía más informada que pueda participar con responsabilidad de oficio en la toma de decisiones en asuntos públicos.

Por último aquellos que asumen la posición de una necesidad funcional de buscar el punto de equilibrio que determina el grado de compatibilidad funcional entre ambas estructuras. A partir de dicha teoría diversos autores se han dedicado a estudiar el funcionamiento de los mecanismos en los 26 Estados Norteamericanos donde se practica, en Italia y en los cantones y ciudades de Suiza. Entre ellos tenemos a: Shaun Bowler, Todd Donovan, Caroline Tolbert, Daniel Lowenstein, Susan Banducci, Ken Fernandez, Jeffrey Karp y Rodney Hero. En Europa Roberto Viciano Pastor, Bruno Kaufmann y Dane Waters. Bajo los parámetros de los ciudadanos como legisladores y la democracia directa en Europa se producen los elementos teóricos que al interceptarlos con lo planteado por Dahl y Sartori sobre la participación en lo local, las dos teorías se genera en el cuadrángulo de las situaciones la compatibilidad de las dos estructuras al demostrarse que es posible el funcionamiento en las localidades, Estados y Cantones. En este preciso momento se produce paradigma que genera el nuevo conocimiento a partir del cual diseñaremos y construiremos nuestra propuesta de control social. Cabe resaltar que este es un primer avance en desarrollo de nuestra tesis doctoral y como tal no pretendemos abarcar todas las situaciones que se dan al producirse la compatibilidad entre la estructura y el funcionamiento lo cual lo determinan la armonía en el establecimiento de la complejidad de los requisitos.

Objeciones a esta teoría no plantea el cómo ejercer de la forma más adecuada y sistémica el control social o alternativo y sus argumentos están basados en el cuánto mediante estadísticas, variables e indicadores; que por cierto se constituyen en la base a partir de la cual estamos

planteando la reglamentación de un nuevo derecho en Colombia el del control social o alternativo que tenemos los ciudadanos al establecerse como deber la participación cívica y comunitaria.

Analizaremos las diferentes formas como se ha regulado tanto en el ordenamiento jurídico colombiano como en el derecho comparado el mecanismo. Desde este momento podemos encontrar las causas por las cuales no ha funcionado en Colombia, al tenor de los siguientes requisitos:

#### 1. Materias.

En el caso colombiano no podrán ser objeto de RDC; las leyes aprobatorias de tratados internacionales, presupuesto y las referentes a materias fiscales o tributarias, al tenor de lo consagrado en el artículo 170 de la Constitución Política

Lo anterior es ratificado por la regulación legal, más concretamente en el artículo 29 concordante con el artículo 35 de la ley 134 de 1994, que además de enumerar las prohibiciones que consagra la norma superior, agrega las siguientes: las que sean de iniciativa exclusiva del gobierno, gobernadores, alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 315 y 322 de la Constitución Política; estas normas establecen facultades exclusivas para reformar la ley o norma inferior según el caso al gobierno de turno, gobernadores y alcaldes.

De igual manera, la norma en comento establece como prohibiciones a la celebración de referendos derogatorios la concesión de amnistías e indultos y la preservación y establecimiento del orden público.

Las normas que hayan sido objeto de referendos no podrán ser revisadas por la respectiva Corporación dentro de los dos años siguientes, salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva Corporación. En el caso que se trate de un RDC de carácter nacional no podrá solicitarse RDC sino hasta pasados dos años. Tal como lo establece el artículo 46 de la ley 134 de 1994, este punto es relevante comentarlo, ya que en este sentido se reduce el ámbito del mandato popular a los representantes.

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. Tal como lo consagra el artículo 75 de la Constitución italiana<sup>43</sup>.

En la práctica, dentro de los objetos susceptibles de un referéndum, algunos temas han despertado dentro de la ciudadanía italiana un mayor interés y por ende un mayor número de consultas. Tal es el caso de las reformas a las instituciones públicas, organización del Estado y Administración Pública.

El artículo 75 de la Constitución italiana es el referente más próximo del artículo 170 de la Constitución Política de Colombia, ya que en el fondo ambos textos contienen los mismos elementos, inclusive en el caso de las restricciones en 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 porcentaje del censo electoral.

Un sector mayoritario de la doctrina italiana reconoce que el referéndum abrogatorio, en los casos que su resultado sea favorable a la derogación, actúa como “fuente-acto de producción normativa con competencia limitada o unidireccionalmente vinculada”<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup>[Http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf](http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf). 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 26 de abril de 2010.

<sup>44</sup>[Http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC\\_036\\_191.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_036_191.pdf). Consultado el 2 de septiembre de 2009. Esto es que la norma abrogada es fuente del derecho aplicable restrictivamente al ámbito de la materia de la especialidad que se haya tratado.

Otro aspecto importante a resaltar en el caso italiano, es el 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.

En Suiza no son materia susceptible de consulta popular, las disposiciones imperativas de derecho internacional y si llegasen a ser aprobados el parlamento puede declararlos total o parcialmente nulos (artículo 139 de la Constitución federal). 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<sup>45</sup>.

Es así, que la unidad de materia se constituye en un factor moderador, pues ha forzado a los promotores de consultas populares a concentrar su acción sobre un punto, cediendo en las restantes áreas de su interés<sup>46</sup>.

Nótese, que los temas relacionados con asuntos fiscales, tributarios y presupuestarios no están excluidos de las consultas populares.

Cabe señalar que en la historia de Suiza, desde 1848 hasta la fecha se han celebrado a nivel federal más de 500 referendos<sup>47</sup>. 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<sup>48</sup>.

En el caso norteamericano de los veintiséis Estados que utilizan la consulta popular la mitad de ellos carecen de todo tipo de prohibiciones y limitaciones sobre la materia; en tanto que en el cincuenta por ciento restantes, no es posible abrogar partidas presupuestarias, normas de salud o seguridad pública.

Unos cuantos tienen reglas particulares, mientras eventualmente en Illinois la iniciativa popular sólo puede afectar el proceso legislativo en su estructura o procedimiento, en California y Massachusetts constituye una de las pocas materias no susceptible de consultas populares<sup>49</sup>.

Tal como lo plantean Caroline Tolbert y otros<sup>50</sup>, la mayoría de las consultas populares, cubren una amplia gama de materias susceptibles como tales, en los últimos años tan sólo en California, se han abordado, cuestiones como; la fiscalidad, la reforma política, gubernamental, los derechos civiles, la educación, el medio ambiente, seguros de autos, y políticas sobre el tabaco.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de California ha contribuido con límites que pueden considerarse materiales. En algunos casos ha distinguido entre reforma y revisión de la Constitución sobre la base de esta diferencia, la revisión ha sido rechazada argumentando que cambios comprensivos requieren mayor formalidad discusión y deliberación que los que se puede obtener por medio de una consulta popular.

---

<sup>45</sup>Versión en español. [Http://www.wipo.int/clea/es/text\\_pdf.jsp?lang=DE&id=5524](http://www.wipo.int/clea/es/text_pdf.jsp?lang=DE&id=5524). Consultado el 26 de abril de 2010.

<sup>46</sup>TRECHSEL, Alexander; KRIESI, Hanspeter, *Switzerland: the referéndum and initiative as a centrepiece of the political system* en GALLAGHER, Michael y ULERI, Pier Vincenzo, *The Referendum Experience in Europe*, (Houndmills, 1996), p. 203.

<sup>47</sup> [Http://www.swissworld.org/dvd\\_rom/direct\\_democracy\\_2005/index.html](http://www.swissworld.org/dvd_rom/direct_democracy_2005/index.html). Consultado 18 de Septiembre del 2009.

<sup>48</sup> KAUFMANN, Bruno; WATERS, Dane, *Direct Democracy in Europe* (Durham, 2004), pp. 118-122, 140,176-178. Véase en el mismo sentido, VERHULS Jos & NIJEBUR, Arjen, *Democracia directa, medios y argumentos sobre la introducción de la iniciativa y el referendo* (Bruselas, 2008), p. 47.

<sup>49</sup> TOLBERT, Caroline; LOWENSTEIN, Daniel; DONOVAN, Todd, cit. (n. 42), pp. 38-41.

<sup>50</sup> *Ibid.*

No obstante los jueces han demostrado una sensibilidad más política que jurídica sobre el tópico, pues han permitido crear amplias reglas constitucionales para disminuir el impuesto a la propiedad, limitar futuras alzas tributarias, y al mismo tiempo, impedir limitaciones a la potestad judicial por considerarlas revisión de la Constitución<sup>51</sup>.

Otra restricción importante, contenida en la mayoría de las constituciones estatales, es que cada consulta popular sólo puede plantear una sola materia<sup>52</sup>.

La regla del tópico singular pretende evitar la confusión del votante y eventuales transacciones plasmadas en el contenido de la propuesta. También ha servido para evitar consultas excesivamente amplias.

La *single-subject rule* entrega un instrumento a los jueces, pues la decisión acerca de lo que constituye un tópico es de conveniencia y no resultado de unas reglas lógicas precisas y determinadas<sup>53</sup>.

En relación con el caso de plantear una sola materia, se cita al tribunal de la Florida, que excluyó de la boleta electoral una reforma constitucional de origen popular, dirigida a eliminar la discriminación por raza, religión, sexo, edad, discapacidad, estado civil no cumplía con la regla del tópico singular. Según la Corte los votantes podrían combatir alguna de las formas de discriminación pero no el listado completo de la propuesta<sup>54</sup>.

Cabe notar que en algunos Estados también existe control previo de constitucionalidad de las consultas populares. Esto se ha convertido en una barrera de entrada de peso, que genera un alto número de propuestas rechazadas.

El balance que podemos realizar en nuestro análisis con relación a este objeto del referendo desde el año 1990, es que al menos el treinta por ciento de las consultas populares ha versado sobre la reforma del Estado o de la Política (por ejemplo *term limits* o financiamiento público de campañas). De igual manera un veinticinco por ciento se ha referido a tópicos relacionados con ingresos estatales e impuestos, un quince por ciento ha consultado por temas asociados a moralidad pública (aborto, apuestas), un diez por ciento materias relacionadas al medio ambiente y uso del suelo y un dieciséis por ciento lo relativo a la regulación de actividades de negocios<sup>55</sup>. En términos generales el promedio de incremento de la utilización de los mecanismos de consulta en las materias relatadas y desde la fecha mencionada con respecto a las décadas anteriores es del diecinueve por ciento.

En el caso uruguayo el referendo no puede celebrarse para decidir sobre leyes que establezcan tributos o leyes aplicables al Poder Ejecutivo (por ej. leyes de pensiones para funcionarios públicos)<sup>56</sup>. Lo anterior está consagrado en el artículo 79 de la Constitución<sup>57</sup>. Se mantiene la constante de las reglas italianas en cuanto hace referencia a los impuestos pero se deja abierta la posibilidad en lo referente al presupuesto de la nación y a las leyes sobre tratados internacionales.

---

<sup>51</sup>Ibíd.

<sup>52</sup>Esto es, que la norma 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 doctrina italiana.

<sup>53</sup>Ibíd, pp. 41–43.

<sup>54</sup>Ibíd, p. 42.

<sup>55</sup>En el mismo sentido véase, DONOVAN, Todd; BOWLER, Shaun, cit. (n. 21), pp. 7-8.

<sup>56</sup>[Http://www.idea.int/news/upload/Mecanismo%20de%20Referendo.pdf](http://www.idea.int/news/upload/Mecanismo%20de%20Referendo.pdf). Consultado el 30 de abril de 2010.

<sup>57</sup> El artículo 79 de la Constitución de Uruguay 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 (...)”.

## 2. Título y planteamiento de la cuestión.

Está relacionado directamente con las materias, uno de los elementos que conforma el referendo derogatorio en Colombia. Tanto en el derecho colombiano como en el derecho comparado, se exige que la consulta sea formulada de tal manera, que pueda ser respondida de modo completo, ya sea de forma afirmativa o negativa. No es posible bajo ningún punto de vista que la pregunta genere confusión e interpretación ambigua. La opción más aconsejable es que la pregunta debe ser lo más corta, clara y concreta; es absolutamente impropio el abuso del lenguaje técnico, el cual puede disminuir la aceptación de la propuesta.

En el caso colombiano, el artículo 16 de la ley 134 de 1994, establece con respecto al título y planteamiento de la cuestión los siguientes aspectos: el resumen del contenido de la propuesta y la invitación a los eventuales firmantes a leerlo antes de apoyarlo, la solicitud de referendo y su resumen, no podrán contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial.

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 evento de una solicitud de RDC, se anexará el texto de la norma en cuestión.

Lo anterior es concordante con el decreto 895 del 2000 que en su artículo 5 establece que de conformidad con el artículo 16, inciso último de la Ley 134 de 1994, cuando se recojan los apoyos ciudadanos éstos podrán solicitar antes de firmar, que le sea presentado el texto completo del articulado correspondiente, y las razones que lo hacen conveniente.

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. En este sentido, corresponde al comité promotor del referéndum, el cual debe ser integrado al menos por 10 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.

En cada folio destinado para la recogida de las firmas habrán de constar los términos de la pregunta que se desea someter a referendo y la ley o parte de la misma que se pretenda derogar, con su fecha, número y denominación. En el evento que se tratase de una propuesta abrogatoria parcial deberá incluirse el número del artículo o artículos en cuestión; en el caso que la iniciativa afecte a partes de uno o varios preceptos deberá transcribirse en forma íntegra el texto literal de las disposiciones cuya derogación se somete a voto popular, tal como lo estipula el artículo 27 de la ley 352 de 1970 ampliamente citada.

Recordemos que el artículo 75 de la Constitución italiana permite que cinco o más Concejos regionales pueden solicitar el trámite de un RD (lo que nunca ha sucedido hasta el momento) para lo cual, al interior de cada uno de ellos, deberá adoptar la propuesta, con la mayoría de los consejeros correspondientes de la región como lo consagra el artículo 30 de la ley 352 de 1970.

El contenido de la pregunta deberá ser idéntico en todos los casos, es decir si algún Concejo regional introdujera modificaciones a la cuestión, esto acarrearía que fuera considerada como una nueva iniciativa. En este sentido las decisiones de los diversos concejos regionales deben adoptarse en un período no superior a los cuatro meses anteriores al momento en que se presenta formalmente la solicitud ante la Cancillería de la Corte de Casación.

En esta situación, la respectiva solicitud firmada por el presidente de cada Concejo, se integra por la formulación de la pregunta, la identidad de los concejos regionales que avalan la petición, la fecha en la que adoptaron el acuerdo, así como una copia del mismo y, los nombres de los delegados (uno titular y otro suplente) de cada Parlamento regional para la actuación tanto



ante la Oficina Central para el referéndum de la Corte de Casación, como ante la Corte Constitucional<sup>58</sup>.

Conviene subrayar que en el caso del referéndum derogatorio tiene 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. Esta presentación es enviada a la Cancillería federal, que realiza un control preliminar y publica el texto de la iniciativa y su título en un documento oficial<sup>59</sup>.

En el caso norteamericano, el título breve de la cuestión y su resumen son elaborados por funcionarios estatales. La propuesta popular 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. La importancia política de este punto lo convierte en una materia controvertida que con frecuencia termina en los tribunales<sup>60</sup>.

En el caso uruguayo en forma análoga y en el mismo sentido de los anteriores, las preguntas tienen que ser muy claras y precisas. No puede haber dudas en la ciudadanía respecto lo que se está proponiendo. 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<sup>61</sup>.

### 3. Firmas.

Es una de las forma que asumen los requisitos(restricciones), los cuales se convierten en controles de las diferentes acciones que deben realizar los actores para cumplir con las fases de impulso con relación al funcionamiento y con relación a la forma o estructura etapas de inscripción y convocatoria, establecidas como trámites para obtener la citación a votaciones, las cuales se debe cumplir ya sea establecidas en una cantidad fija o en valor porcentual de ciudadanos; además existen un conjunto de requisitos asociados que tienden a hacer más complejo el ejercicio de la consulta.

Tal es el caso de algunos países que se exige la autenticación de las firmas y posterior verificación, al igual que requisitos referidos al territorio donde reside el firmante para iniciar los trámites de inscripción, solicitud y posterior convocatoria, elementos todos que condicionan la accesibilidad a los instrumentos de la democracia directa.

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.

---

<sup>58</sup>Ver en el mismo sentido. [Http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC\\_036\\_191.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_036_191.pdf). Consultado el 2 Septiembre de 2009.

<sup>59</sup> FLEINER, Thomas; MISIC, Alexander; TOPPERWIEN, Nicole, *Swiss Constitucional Law* (The Hague, 2005), p. 64.

<sup>60</sup> TOLBERT, Caroline; LOWENSTEIN, Daniel; DONOVAN, Todd, cit. (n. 42), p. 32.

<sup>61</sup> [Http://www.cne.org.bo/centro\\_doc/cuadernos\\_dia/cuaderno\\_dial\\_democracia.pdf](http://www.cne.org.bo/centro_doc/cuadernos_dia/cuaderno_dial_democracia.pdf). Consultado el 30 de abril de 2010.

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 inscriptos en el censo electoral.

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

En el caso italiano<sup>62</sup>, el artículo 75 de la Constitución, determina en la cantidad de 500.000 ciudadanos, la exigencia de firmas para iniciar el trámite de un RD como podemos apreciar la exigencia de apoyo se encuentra soportada en un número fijo de ciudadanos, cerca del 1% de la población.

El artículo 8 de la ley 352 de 1970, establece que la firma de cada ciudadano debe ser autenticada por un notario o funcionario público autorizado, que recibe un arancel por su labor. En el caso italiano están también autorizados el “*el cancelliere della pretura*” o del tribunal de la comuna correspondiente, el juez conciliador y el secretario comunal. El artículo 32 de la ley 352 del 25 de mayo de 1970, establece que la solicitud de referéndum con las firmas exigidas, debe ser depositada entre el 1 de enero y el 30 de septiembre en la Oficina Central para el referéndum de la Corte de Casación. Esta Oficina examina todas las solicitudes depositadas y entre 1y el 31 de octubre, informa al comité promotor sobre las eventuales irregularidades de cada solicitud. En el evento que se presentaren, hay un término hasta el 20 de noviembre para subsanar las deficiencias. Hacia el 15 de diciembre, la Oficina Central debe pronunciarse sobre la legitimidad de la solicitud de referéndum. Según el artículo 33 de la ley 352 de 25 de mayo de 1970, toda solicitud de referéndum admitida por la Oficina Central debe ser sometida a la Corte Constitucional. La Corte debe resolver antes del 10 de febrero siguiente. Una vez recibida la comunicación de la sentencia de la Corte Constitucional, el Presidente de la República, tras deliberación del Consejo de Ministros fija la fecha de votación en uno de los domingos comprendidos entre el 15 de abril y el 15 de junio.

En el caso de Suiza<sup>63</sup>, al tenor de los artículos 139 y 139<sup>a</sup> 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 (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.

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 esta entrega un certificado que permite depositarlas en la Cancillería federal.

---

<sup>62</sup> Italia, contaba para el 2004, con 57, 646,000 habitantes. Véase, KAUFMANN, Bruno; WATERS, Dane, cit. (n. 48), p.74. Para el 2010 cuenta con una proyección de 60 millones de habitantes.

<sup>63</sup> Suiza, contaba para el año 2004, con una población de 7 millones, ciento treinta y seis mil habitantes. Véase, en el mismo sentido, *Ibíd.*, p. 118. Para el año 2010 cuenta con una proyección de 7 millones, seiscientos veintitrés mil, veinte habitantes.

La Cancillería examina que cumpla con los requisitos de ley y, si todo está en derecho, procede a declarar legalmente que la iniciativa existe y la publica en la Gaceta Oficial de la Confederación.

Cuando se propone la revisión total de la Constitución, las firmas deben reunirse dentro de un plazo de dieciocho meses contados desde la publicación de la iniciativa. Este plazo también rige si la propuesta va encaminada a la revisión parcial de la Constitución y se adiciona la exigencia de presentar un proyecto escrito.

Cabe resaltar, que para el análisis del RD, 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.

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<sup>64</sup>. Al igual que en Norteamérica, la recolección de apoyos es un proceso bastante costoso<sup>65</sup>. Generalmente, las consultas populares, son promovidas por instituciones preexistentes, que tienen la capacidad económica y organizativa para cumplir con las exigencias referidas. 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 embargo, la función de filtro que cumple las firmas de apoyo en los mecanismos de democracia directa en Suiza, no ha sido debatida hasta la fecha.

En el caso norteamericano<sup>66</sup>, el número de firmas requeridas para iniciar el proceso de consulta popular nos encontramos con 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 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 aspecto territorial hay restricciones importantes. Hay Estados que requieren que no más del veinticinco por ciento de las firmas provengan de un solo condado; otros exigen que el diez por ciento de las firmas provenga de cada uno de los condados o de los dos tercios de los condados del Estado. Las reglas de distribución territorial en algunos lugares, han dado al procedimiento un sesgo antiurbano<sup>67</sup>.

Un tópico controvertido, dadas las exigencias descritas, ha sido la contratación de recolectores de firmas remunerados. Tal como lo plantea Caroline Tolbert y otros<sup>68</sup>, en algunos Estados intentaron prohibir esta contratación, pero en 1998 la Corte Suprema declaró que tal medida era contraria a la libertad de expresión reconocida por la Constitución<sup>69</sup>. De ahí que, en parte, la promoción de una consulta popular termine en convertirse en una carrera dirigida

---

<sup>64</sup> KAUFMANN, Bruno; WATERS, Dane, cit. (n. 48), pp. 120.

<sup>65</sup> Se ha estimado que, sin contratar recolectores de firmas, los costos de imprenta, secretaría, 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". KAUFMANN, Bruno; WATERS, Dane, cit. (n. 48), pp. 120-121.

<sup>66</sup> Para el año 2010 tiene una proyección de 310 millones de habitantes.

<sup>67</sup> TOLBERT, Caroline; LOWENSTEIN, Daniel; DONOVAN, Todd, cit. (n. 42), p. 29-31.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 34-37.

<sup>69</sup> Se refiere al derecho que tienen los ciudadanos en Estados Unidos a participar en el discurso político, el más protegido por la primera enmienda.

primero a recaudar fondos. Se ha llegado a afirmar que cualquier individuo, corporación u organización con la inversión de un millón de dólares, puede colocar un asunto en una papeleta de consulta popular<sup>70</sup>.

Otra exigencia relevante es el plazo otorgado a los promotores de una iniciativa para reunir las firmas requeridas. En cinco Estados no hay plazo, en tanto en los veintiuno restantes sí. La técnica de cómputo del plazo varía. Hay Estados que fijan dos etapas, la primera sin plazo y la segunda con un término de un año o más. Otros Estados entregan tres, cinco, o seis meses desde su presentación formal. La restricción temporal no es menor, ya que en Estados poblados el número de firmas requerido es alto<sup>71</sup>. En California, por ejemplo, es menester reunir cerca de seiscientos treinta mil firmas en ciento cincuenta días y en Michigan trescientas mil en seis meses<sup>72</sup>.

Es importante resaltar, que con excepción de los Estados de Massachusetts y Arizona, parece existir una relación entre las exigencias y restricciones impuestas a la firma ciudadana y el uso del mecanismo. Esta relación, por cierto, no impide reconocer la existencia de otro tipo de variables tales como estructurales y políticas<sup>73</sup>.

En el caso uruguayo, se constituye en una de las democracias más avanzadas en materia de mecanismos de participación ciudadana en Latinoamérica. Desde que en 1985 Uruguay inició el tránsito a la democracia, se han interpuesto 17 recursos de referéndum. Es decir que 17 leyes fueron cuestionadas por la ciudadanía, que ejerció el derecho de oponerse a las normas aprobadas en el Congreso<sup>74</sup>.

La ley 17.244 del 2000 establece dos tipos de procedimientos para convocar a un referéndum: la vía larga y la vía corta. La vía corta es sencilla para convocar a referéndum, la iniciativa debe contar con el veinticinco por ciento de apoyo de la ciudadanía. Este se expresa en listas donde los ciudadanos colocan sus nombres y apellidos, sus firmas y su impresión digital evita que se falsifiquen las firmas. Esta medida es muy rigurosa en Uruguay.

La vía larga es otro procedimiento según el cual, en lugar de presentar el veinticinco por ciento de las firmas, se presenta sólo el dos por ciento tal como lo consagra el artículo 30 de la ley 17.244, sancionada en junio del año 2000, 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. En ese evento la Corte electoral tiene que convocar a un pre-referéndum. 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.

---

<sup>70</sup> TOLBERT, Caroline; LOWENSTEIN, Daniel; DONOVAN, Todd, cit. (n. 42), p. 35.

<sup>71</sup> Ibid, p. 28-29.

<sup>72</sup> BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd; BOWLER, Shaun, cit. (n. 21), p. 9.

<sup>73</sup> TOLBERT, Caroline; LOWENSTEIN, Daniel; DONOVAN, Todd, cit.(n. 42), p.28. Véase en el mismo sentido 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 United States* (Columbus, 1998), p.116. “*The other structural explanation, access to the ballot, is also significantly related to initiative use. As the difficulty of qualifying an initiative for the ballot increases, the number of initiatives actually on the ballot is predicted to decrease. For every increase of 2,000 signatures required per day, the number of initiatives on the ballot is predicted to decline by over 3*”.

<sup>74</sup> [Http://www.cne.org.bo/centro\\_doc/cuadernos\\_dia/cuaderno\\_dial\\_democracia.pdf](http://www.cne.org.bo/centro_doc/cuadernos_dia/cuaderno_dial_democracia.pdf). Consultado el 30 de abril de 2010. Actualmente el cuerpo electoral asciende 2.400.000, por tal razón el 2% equivale a 48.000 firmas.

#### 4. Quórum.

Forma parte de los requisitos los cuales se convierten en exigencias y como tal controles de las acciones que deben realizar los actores para cumplir con la etapa de votaciones con respecto al funcionamiento del mecanismo y exigencias con respecto a la forma establecida como exigencia para obtener la aprobación y validez del proceso.

En términos generales en materia de consultas populares existen dos quórum de importancia: aprobación y el de validación. El quórum de aprobación es el exigido para el triunfo de la propuesta. El quórum de validación es aquel exigido a una consulta popular para reconocer su valor jurídico y se calcula con el número de ciudadanos que participan en la correspondiente votación. Ambos quórum pueden ser empleados para determinar el carácter vinculante de la manifestación popular.

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 el cual equivale al veinticinco por ciento del censo electoral como requisito indispensable para la validez del proceso. En el evento de no obtenerse el quórum de validez, la propuesta jurídicamente no es válida; sin embargo, podría tener efectos políticos, en razón que eventualmente podría ser estudiada por el Congreso.

En el caso italiano, los referendos derogatorios totales y parciales 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, tal como lo consagra el artículo 75 de la Constitución italiana<sup>75</sup>.

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.

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.

Por razones históricas, seis de los veintidós cantones sólo tienen medio voto para efectos de la mayoría cantonal: Obwalden, Unterwalden, Basilea Stadt, Basilea Land, Appenzell Ausserrhoden y Appenzell Innerrhoden, cuentan cada uno con medio voto<sup>76</sup>.

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 1996 se propuso en el Estado de Colorado exigir una mayoría del 60% para la aprobación de iniciativas de reforma constitucional. Dicha propuesta tuvo un resultado fallido al ser derrotada en referendo. La intención del legislador era la de hacer más compleja para los patrocinadores las reformas a la constitución que los cambios a las leyes estatutarias. Un estudio estima que aproximadamente la mitad de todas las iniciativas constitucionales aprobadas en Colorado el siglo pasado no habría pasado, si el voto del 60% se hubiera requerido (Consejo Legislativo de la Asamblea General de Colorado, 1996).

---

<sup>75</sup> Artículo 75 de la Constitución italiana: “(...) *la propuesta sometida a referéndum es aprobada si han participado en la votación, la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y si alcanza la mayoría de los votos válidamente emitidos*”.

<sup>76</sup> Lo anterior al tenor del artículo 142 de la Constitución de Suiza.

Ningún Estado requiere actualmente, el voto de la mayoría calificada de los electores para la aprobación de iniciativas constitucionales o estatutarias. Sin embargo el Estado de Nevada, eso sí, exige una doble votación para las iniciativas de reforma constitucional que entren en vigor, por lo tanto los votantes tuvieron que aprobar un plazo límite a las reformas en todo el Estado, tanto en las elecciones de 1992 como de 1994.

En el caso de Uruguay, el quórum de convocatoria que equivale al veinticinco por ciento del padrón electoral y el quórum de aprobación del referendo que equivale a más de la mitad de los votos válidos<sup>77</sup>. Recordemos que en el caso de Uruguay existe el procedimiento largo que requiere el dos por ciento del padrón electoral para convocar el prereferéndum.

## 5. Financiamiento.

Este elemento si bien es cierto no forma parte de los esenciales, se constituye en un factor transversal a las diferentes pasos o trámites del proceso de RDC, razón por la cual aparece en la mayoría de ellos. Se podría afirmar sin temor a equivocarnos que antes de colocar un asunto en una papeleta, es más importante iniciar una campaña de recaudo de fondos para la financiación de la misma.

En desarrollo de la presente investigación ha quedado claro, que la promoción y triunfo de una consulta popular demanda recursos económicos significativos. Para los que no cuentan con estos recursos, su obtención es una barrera de entrada de peso; para aquellos que los tienen, una ventaja sobre otros grupos sociales.

En el caso colombiano no existe financiamiento público disponible para los promotores de consultas populares. No obstante, La norma que consagra los mecanismos de participación ciudadana más concretamente el artículo 103 superior, expresamente establece el deber del Estado del apoyo a las organizaciones que soportan el funcionamiento del sistema político, como vehículos de participación<sup>78</sup>.

Soportados en la anterior normatividad, al menos en principio, no parece infundado, la demanda de financiamiento estatal en Colombia, para los promotores de consultas populares, máxime si tenemos en cuenta que estos mismos argumentos sirven de base, para justificar el financiamiento público de los partidos políticos. Además de lo anterior habría que determinar los actores a los cuáles se va a financiar, las condiciones y además de lo anterior precisar la cantidad que deberían de recibir, en este caso para el trámite de la derogatoria de una ley.

En los artículos 94 al 98 de la ley 134 de 1994, se regula todo lo relacionado con el financiamiento de las campañas que tratan sobre mecanismos de participación ciudadana.

A su vez el decreto 895 del 2000 que reglamenta la ley 134 de 1994 en su artículo 11 y 12 abordan la materia detallando la forma cómo se pueden obtener recursos para el financiamiento.

En este sentido una restricción importante que trae la ley 134 de 1994, es que el Consejo Nacional electoral anualmente en el mes de Enero fijará los topes máximos que puede recibir una campaña acerca de mecanismos de participación ciudadana en Colombia.

---

<sup>77</sup> 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 larga para la convocatoria a RD en Uruguay.

<sup>78</sup> La citada norma en su acápite final establece: “*El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan*”.

Para el año 2009 la resolución 0015 del 21 de enero estableció el tope en la suma de trescientos sesenta y un millones de pesos (\$361.000.000). La violación a esta exigencia fue una de las causales para declarar la inexecutable de ley 1354 de 2009, por medio de la cual se convocaba a un referendo constitucional que buscaba la posibilidad de reelección por un tercer período del Presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez.

En el caso Italia, no existe financiamiento público disponible para los promotores de iniciativas populares. Puede intuirse que han sido los costos de los procesos de consultas populares, los que han reducido el protagonismo a partidos, movimientos políticos u organizaciones dotadas de recursos y una estructura sólida<sup>79</sup>.

En el caso Suiza, tampoco existe financiamiento público disponible para los promotores de iniciativas populares. Como lo observamos antes, los costos de promoción de una consulta popular también son altos. La simple recolección de firmas requiere de un número de voluntarios o personal rentado que no es fácil de sufragar. De ahí que en la mayoría de los casos, el promotor de la consulta sea un partido u organización preexistente<sup>80</sup>.

Los referendos son por lo general impulsados por las organizaciones o las partes que reflejan, como en toda democracia, las relaciones de poder existentes en la sociedad. Esto se aplica un poco menos en el caso de la consulta ciudadana, que se puede iniciar incluso por grupos relativamente pequeños. En tales casos, la iniciativa, que puede llevar varios años desde su creación hasta el referéndum, a menudo conduce a la formación de nuevas afiliaciones políticas, que luego son capaces de poner en marcha el referéndum en el futuro.

El término “capaces de generar los referendos” (referendumsfähig) en Suiza ha convertido en sinónimo de “ser tomado en serio políticamente”. La función de filtro de 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<sup>81</sup>.

En el caso norteamericano a partir de 1974 se estableció un sistema de financiamiento público para la campaña presidencial (al menos parcial), junto con límites en los recursos invertidos en todas las elecciones federales. Sin embargo, los intentos por regular el financiamiento de campañas relacionadas con las consultas populares en los Estados, han sido derrotados en la Corte Suprema federal por aplicación de libertades de expresión y asociación. Hay estudios que demuestran que la inversión de recursos económicos contra una iniciativa tiene incidencia significativa en el resultado<sup>82</sup>.

El único aspecto del financiamiento que ha sido objeto de normas estatales es el de transparencia, el cual casi todos los Estados lo tienen<sup>83</sup>.

En el caso de Uruguay, al igual que en los demás analizados, no existe financiamiento estatal para los promotores de un referéndum. La Corte Electoral no se pronuncia respecto a las consecuencias que implican ambas opciones; simplemente informa qué es lo que se propone derogar. Son los promotores quienes tienen el derecho y la más amplia libertad de dar a conocer sus ideas al respecto<sup>84</sup>.

---

<sup>79</sup> BRONFMAN VARGAS, Alan, cit. (n. 26), pp. 60-61.

<sup>80</sup> Ibid, p. 61.

<sup>81</sup> KAUFMANN, Bruno; WATERS, Dane, cit. (n. 48), pp. 121.

<sup>82</sup> BANDUCCI, Susan, cit. (n. 72), p. 123.

<sup>83</sup> TOLBERT, Caroline; LOWENSTEIN, Daniel; DONOVAN, Todd, cit. (n. 42), pp. 43-44.

<sup>84</sup> [Http://www.cne.org.bo/centro\\_doc/cuadernos\\_dia/cuaderno\\_dia1\\_democracia.pdf](http://www.cne.org.bo/centro_doc/cuadernos_dia/cuaderno_dia1_democracia.pdf). Consultado el 30 de abril de 2010.

Es importante reiterar en cuanto hace referencia al caso colombiano, el mecanismo de RDC, en materia legislativa que es el objeto de nuestro análisis, no ha sido la adecuada, lo anterior si tenemos en cuenta, que la actual Constitución lleva 18 años de vigencia y hasta la fecha no se ha utilizado<sup>85</sup>.

Con base y fundamento en el anterior análisis; tanto del derecho comparado como del ordenamiento jurídico colombiano, con relación al referendo derogatorio podemos deducir que los requisitos, en la forma compleja de ciclos, fases y etapas como producto de nuestra investigación; se convierten en el factor que armoniza y como tal, en el punto de equilibrio en el cual se compatibiliza la estructura de la norma y se genera la operatividad de la misma.

Los requisitos: divididos en prohibiciones y limitaciones (condiciones, restricciones y exigencias), analizados en el derecho comparado, nos permiten afirmar que en el caso colombiano las causas por las cuales no ha funcionado son de tipo estructural, y se encuentran en las altas imposiciones regladas para la inscripción y convocatoria a partir de la cual habría que revisar las exigencias para el funcionamiento. Lo anterior con el fin de reformar en forma integral la mencionada norma. De esta forma queda despejada la hipótesis formulada.

Lo anterior nos conduce a manifestar que este mecanismo RDC, en lo referente a su funcionamiento en Colombia, no ha sido operativo para el fin por el cual fue creado y como veíamos anteriormente para la función y los efectos que regularmente se obtienen en los Países que lo han implementado y lo utilizan regularmente; Suiza, Estados Unidos de Norteamérica, Italia y Uruguay.

#### VI. FUNCIONAMIENTO.

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 del mecanismo, pues estamos en el mundo del derecho.

En la parte funcional del RDC, de acuerdo con el análisis integral, sistémico y coherente de la norma constitucional contenida en el artículo 170, la regulación legal contenida en la ley 134 de mayo 31 de 1994 y la reglamentaria en el decreto 895 del 2000 en Colombia; nos permiten comprobar los ciclos, Fases, etapas pasos o trámites que se deben dar para la aprobación de una propuesta con respecto al mecanismo derogatorio a saber:

Primer ciclo con relación al funcionamiento: Activación: condiciones.

Primera fase con relación a las diferentes situaciones: configuración y prohibiciones.

1. Primera etapa o trámite: *l a n z a m i e n t o*. Para lo cual se requiere la conformación de un comité promotor, el cual tal como lo dispone el artículo 10 de mayo 31 de 1994, en su parágrafo tercero, deberá estar integrado por nueve ciudadanos y estos a su vez, elegirán un vocero quien hará las veces de representante. En el caso italiano son diez personas, el suizo son siete, en el norteamericano a partir de una persona en el caso uruguayo se requiere dos o más personas para reunir el cinco por mil del padrón electoral que se exige.

2. Etapa o trámite: *i n s c r i p c i ó n* de la iniciativa ante las autoridades electorales. La propuesta deberá contar con el apoyo del cinco por mil de los ciudadanos inscriptos en el censo electoral. Cabe anotar 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 ilimitada. La Corte fundamenta dicha decisión en los artículos 10, 11 y 12 de la ley 134

---

<sup>85</sup> En el mismo sentido ver: <http://www.google.cl/search?hl=es&q=felipe+hevia+de+la+jara&btnG=Buscar&meta=> 18 de Septiembre del 2009.



de 1994. Lo anterior tal como sucede en la mayoría de Estados Norteamericanos, en algunos eventualmente se podría tardar cien años en recaudar las firmas. Tanto en el caso suizo como en el italiano no tienen este inconveniente, ya que los requerimientos están establecidos en un número fijo de ciudadanos cien mil en el caso suizo y quinientos mil en el caso italiano.

Segundo ciclo: estabilización: limitaciones.

Segunda Fase: verificación: restricciones.

3. Etapa o trámite: *convocatoria* de la décima parte del censo electoral. Para este segundo paso o trámite la Corte mediante la misma sentencia SU. 1122/01, se pronunció en el sentido, que el plazo para el recaudo de firmas de apoyo es limitado, contrario a lo que ocurre con el proceso de inscripción, en esta etapa se exigen varios elementos que la tornan completamente distinta, orgánica y 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 la misma forma de la etapa anterior para el derecho comparado agregando que en el caso uruguayo existe el procedimiento largo que consiste en recaudar el dos por ciento de las firmas a través de un prerreferendum para obtener el veinticinco por ciento del procedimiento largo.

Tercera Fase: Resultados: exigencias.

4. Etapa o trámite: *votaciones*, tal como lo preceptúa el artículo 39 de la ley 134 de 1994, el referendo deberá realizarse dentro de los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud. En esta jornada como lo hemos venido analizando, para que el referendo sea vinculante se requiere la obtención de los quórum de aprobación, que corresponde a la mitad más uno de los votantes y el quórum de validez, que hace referencia a la cuarta parte del censo electoral. En las anteriores etapas el papel que juega el elemento financiación no sólo es importante sino definitivo.

En Italia, se la participación de al menos la mitad de quienes tienen derecho al sufragio y el apoyo de la mayoría de los votos válidamente emitidos.

En suiza la regla general es que la mayoría de los ciudadanos que participa en la votación determina el triunfo de la propuesta.

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 para la 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 uruguayo se requiere más de la mitad de los votos válidos para la aprobación.

En cuanto a los demás requisitos tal como están planteados en el caso colombiano son parámetros y criterios propios de la idiosincrasias de cada país; que en el caso colombiano no aplican ya que hasta la fecha no se ha celebrado el primer referendo derogatorio en Colombia.

Tercer ciclo: Evaluación: parámetros.

Cuarta fase: Revisión: criterios.

5. Etapa o trámite: *control constitucional*, la Constitución Política, no le asigna a la Corte Constitucional, competencia de control en relación con los actos de convocatoria a referendos sobre normas de carácter departamental, distrital, municipal o local. Además, en

relación con los referendos sobre leyes, instituye un control posterior y no previo, según se desprende del numeral 3 del artículo 241 de la Carta<sup>86</sup>.

Quinta fase:

6. Paso o trámite: *sanción*, 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<sup>87</sup>.

7. Paso o trámite: *vigencia*, quedará sin vigor a partir del momento de la publicación, al 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.

El examen del funcionamiento de los mecanismos de participación en general nos permite reconocer que la misión principal, la misión estrella que cumplen es la de servir de instrumento para ejercer el control social o alternativo que efectúan los ciudadanos el cual hasta la fecha no se ha reglamentado como derecho, tal como le hemos venido analizando.

En desarrollo de dicha misión puede controlar las actividades que realizan las autoridades de gobierno, ya sea en el impulso de las mismas, para lo cual podrán asumir el rol de acompañarlas mediante la cogestión o colaboración o realizar seguimiento a las mismas a través de la autogestión o simplemente apartarse de ellas. Debe quedar claro que a los controladores sociales les está prohibido suspender la ejecución de una obra, proyecto o contrato.

En tal sentido, podrán participar en el trámite corroborando o desvirtuando lo que se está haciendo y por último evaluando lo hecho para lo cual podrán emprender las siguientes acciones: validarlo lo desarrollado ante cualquier brote de corrupción tomar medidas preventivas o correctivas para evitar una epidemia, que se puede convertir fácilmente en una endemia o pandemia, casos en los cuales deberá utilizar la acción de freno la cual se convierte en la principal misión del referendo derogatorio objeto de nuestro análisis.

En resumen se trata de observar que se va hacer o que se está haciendo; verificar lo que se va hacer, lo que se está haciendo o lo que ya se ha hecho, y evaluar los resultados para sí es del caso tomar las acciones pertinentes para fomentar la transparencia. De allí la importancia de implementar grupos de investigación en participación ciudadana y desarrollo de mecanismos para el fomento de la transparencia.

El control social ciudadano en todo lo concerniente a la gestión del Estado, además de constituirse en una herramienta valiosa, esencial y fundamental para garantizar el buen uso y manejo de los recursos públicos, permite, facilita y promueve el empoderamiento del ciudadano en lo público. Este se ha redefinido por nuestro grupo de investigación en participación ciudadana y desarrollo de mecanismos contra la corrupción en: “lo que es todos y todas y para todos y todas”. Los anteriores elementos aunados se encuentran plasmados en el Sistema Nacional e Internacional de Veedurías, y el Sistema Interno de Veedurías especializadas al interior de la Administración Municipal, diseñado y construido como producto de nuestras investigaciones<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup>ARTICULO 241 establece: “(...) 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*”.

<sup>87</sup>El poder ejecutivo promulgará la norma derogada so pena de incurrir en causal de mala conducta; de lo cual se concluye que no tiene derecho a veto, más si puede objetarla.

<sup>88</sup>ÁVILA, MEJÍA, Armando; MAFLA, ARANGO, Maximino; MONTILLA, GALVIS, Omar de Jesús, *La Veeduría como mecanismo de participación ciudadana* (Cali, 2001), pp. 85– 108.

La Constitución Política<sup>89</sup> 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. Con estos instrumentos, que hoy en día se ponen a disposición de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general, se quiere lograr un mayor acercamiento con el Estado y de paso facilitar la eficiencia y transparencia en todo lo relacionado con lo público.

El control social se convierte en un nuevo paradigma, como principio, valor y fin de las autoridades el facilitarlos, como obligación de reglamentarlos, pero también como facultad, deber y obligación del ciudadano de ejercer la regulación de las nuevas relaciones que surgen en las diferentes situaciones a las que se ven abocados los elementos en la comprobada compatibilidad, lo cual va impactar como derecho, deber y valor con relación al ciudadano las diferentes esferas a saber:

En la esfera ciudadana este actúa como controlador social, sucesivo, eventual y extintivo y supone un juicio político parcialmente sustitutivo. El compromiso social se convierte en un deber y un derecho ciudadano, del cual debe empoderarse y establecerlo como principio y valor en las diferentes actividades que desarrolla razón por la cual su participación debe imbuirse y permearse del nuevo principio y valor incorporado el compromiso social permanente con lo público en la defensa, cuidado y preservación del medio ambiente.

En la esfera privada las empresas lo deben tomar como un elemento fundamental de su misión y visión el compromiso social empresarial como un derecho. Pero también como un deber de explotar, preservar los recursos naturales realizando sus actividades con compromiso social. De igual manera los particulares son objeto de control social cuando administran o emplean recursos públicos. Los medios de comunicación deben implementar el periodismo investigativo con compromiso social, el periodismo cívico y al igual que el social; algunos hablan de periodismo urbano o crónicas urbanas. Las Universidades privadas deben establecer el compromiso social universitario como un eje transversal de sus tareas.

En la esfera social ante los problema de atomía, literalmente la pérdida o resquebrajamiento del tejido social; se deberá identificar en dónde y por qué se rompe el tejido social con el fin de implementar el nuevo principio, valor, obligación y derecho como una forma pertinente de recuperar y fortalecer el tejido social. El nuevo conocimiento abre nuevos espacios dentro de un nuevo modelo de relaciones de poder de los actores, en el cual es pertinente la preponderancia ciudadana y la identificación de sus preferencias, fortaleciendo la participación social.

En la esfera Política, la participación con compromiso social a través de la utilización de los mecanismos de consulta, se convierte en un sistema que involucra nuevos valores que le brindan al ciudadano la facultad de accionar e intervenir en la formulación y diseño de políticas, planes, programas y proyectos. Esa 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, sobre asuntos

---

<sup>89</sup>GUZMÁN, BRITO, Alejandro, *El vocabulario histórico para la idea de Constitución Política*, en Revista de Estudios Histórico- Jurídico de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. 24 (Valparaíso, Chile, 2002), p. 267. Al respecto plantea: “la palabra Constitución se ha venido utilizando para enumerar las reglas sobre la designación de poderes políticos de la sociedad y sobre la organización, competencias y gestión de este poder, en cuanto esas reglas un ofrezcan contenido conformado por los siguientes elementos: 1. La división del poder al menos en tres (3): legislativo, ejecutivo y judicial. 2. La garantía de unos derechos y libertades ciudadanas limitadoras del poder público. 3. La fundamentación de la legitimidad del gobierno en elecciones populares periódicas; y 4) la supremacía de todas esas reglas. Además suelen estar fijadas en un texto único, o sea codificadas, y entonces la palabra Constitución mienta tal texto”.

concretos relacionados con la comunidad, sometidos a consulta popular los que de una u otra forma propician la mayor ilustración de los votantes. En ese sentido mejora el conocimiento político de los ciudadanos. Se requiere que los partidos y organizaciones políticas se adapten al nuevo modelo, creando mecanismos de apertura para facilitar la participación de los ciudadanos en el empoderamiento de los mismos. En ese sentido la política se oxigena.

En la esfera jurídica, luego de identificar el origen de la norma, se estudiará cómo quedo estructurado el *Corpus Iuris* de la Carta Política la cual fue definida, para promover o fomentar los procesos de utilización de los mecanismos de participación y comparar desde dichas ópticas sus alcances. Surgen los centros de conciliación administrados por particulares, los jueces de paz y de reconsideración. Aparecen los nuevos conceptos juez colaborativo y jueces corporativos( se reviven mediante autorización constitucional los jurados de conciencia en los juicios penales) y ciudadanía societaria. De igual manera se deberá determinar la existencia, configuración y extensión de la nueva forma de control.

De esta forma el derecho como disciplina pasa a ser el principal instrumento del control social; como al menos en el caso de Colombia lo podemos demostrar y específicamente en el caso del municipio de Santiago de Cali. Convirtiéndose en el derecho procesal civil en el derecho constitucional aplicado en una realidad en Colombia.

En la esfera estatal, este debe incorporar como principio, valor, y como fin del mismo el facilitar ejercicio del control social y de igual manera regular el derecho que les asiste a todos los actores a ejercer la participación con compromiso social en las diferentes esferas impactadas. El censo electoral sustituye al Congreso o Parlamento, ejerciendo la facultad de derogar o abrogar la eficacia de leyes anteriores. Derogada o abrogada una ley o norma mediante referendo, queda excluida la posibilidad de reintroducir la misma ley por parte del Congreso. El uso de los mecanismos de participación ciudadana incrementa la sensibilidad del aparato público ante determinadas demandas sociales.

En la esfera pública surge un nuevo concepto de lo público anteriormente lo público era lo que no tenía dueño ahora lo público se convierte en lo que es de todas y todas y para todos y todas. Desde esta óptica se convierte en el espacio natural para ejercer la participación ciudadana con compromiso social a través del control a lo público. Al igual que en la Universidad privada el compromiso social universitario debe convertirse en un eje transversal de las tareas de la Universidad pública en todos sus estamentos.

En la esfera económica se busca identificar aquellas variables sobre las cuales puede existir control económico, que involucre la participación ciudadana con compromiso social, asimilando esto como la eficiente asignación de recursos destinados a garantizar la provisión de bienes y servicios públicos y la satisfacción de las necesidades del colectivo. Además los teóricos de la economía pública y el desarrollo local consideran la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos como la explicación más frecuentes de los procesos de descentralización administrativa lo cual determina las preferencias de los ciudadanos con relación a los bienes públicos ( entendidos estos como el uso de una unidad de los mismos no afecta el consumo de los demás individuos como sucede con los bienes privados; ejemplos de un bien público el alumbrado, de bien privado un vestido).

En la esfera etnológica, nos permitirá determinar aquellos elementos jurídicos desde el análisis de la norma que implica la participación de las minorías y de cómo estas pueden acceder a los mecanismos creados para su participación cuando su representación política no existe, situación que muchas veces los excluye de la concepción de la diversidad étnica y cultural.

En la esfera ambiental, los recursos naturales finitos y escasos deben convertirse en una consigna de los actores, la defensa, cuidado y preservación de los mismos para garantizar la

sostenibilidad y sustentabilidad, mediante su uso con compromiso social, pensando en las generaciones futuras de los cuales los tenemos prestados. Además es preciso recordar en este sentido el viejo aforismo popular: “la tierra puede vivir sin nosotros pero nosotros jamás podremos vivir sin ella”.

En la esfera cultural finalmente la cultura ciudadana se construye a partir de la autorregulación y la regulación social que exige de parte de los ciudadanos una cierta armonía entre la ley (lo válido), la moral (lo permitido o prohibido), la ética (en relación con lo público, es decir lo que es de todos y todas y para todos y todas), la costumbre (los usos y hábitos) y finalmente la cultura (las tradiciones). Razón por la cual el nuevo paradigma encuentra un espacio natural en esta esfera a partir de la cual la regulación legal tendría un descanso o un paréntesis; ante la autorregulación y la regulación social recordemos que han nacido los jueces de paz y de reconsideración que solucionan en equidad los conflictos al igual que los centros de conciliación donde en algunos ámbitos jurídicos como en el caso del laboral por ejemplo es obligatorio acudir a sus instancias como requisito previo de admisión de la demanda en la justicia ordinaria ante la no conciliación de las diferencias.

En la esfera educativa, la enseñanza debe estar centrada en el ser y no en el hacer o tener; basada en los nuevos principios y valores del control social y el compromiso social, los cuales se convierten en un eje transversal de los mismos.

De las esferas o campos surgen ámbitos dado el carácter de nuestro análisis nos centraremos en el jurídico:

En el ámbito de la salud: la ley 100 de diciembre 23 de 1993 en su artículo 153 numeral 7 y con base en la esfera de la participación social impactada establece que el sistema de seguridad social en salud estimulará la participación de los usuarios en la organización y control de las instituciones de este sistema. Desde la ciudad de Cali se crea la veeduría de nivel nacional de Protección a la Seguridad Social “Proseso” al igual que la Veeduría Ciudadana de Colombia para ejercer en todos los ámbitos y todos los niveles inclusive el internacional, razón por la cual Cali es designada sede de varios eventos de carácter internacional entre ellas la Primera Cumbre Nacional e Internacional de Veedurías contra la Corrupción. El artículo 231 del mismo tenor establece las veedurías comunitarias en salud.

En ámbito de la educación: la ley 115 de febrero 8 de 1994 conocida como Ley General de la Educación, en su capítulo segundo establece el gobierno escolar.

En el ámbito de los servicios públicos: se establece la ley 142 de julio de 1994 donde en el capítulo 1, se consagra el control de los servicios públicos, el cual en su artículo 62 establece la creación de comité de desarrollo y control. En este sentido surgen los vocales de control de los servicios públicos que cumplen la función de veedores o controladores sociales.

En el ámbito de la participación ciudadana: se reglamenta mediante la ley 134 de 1994, la utilización de los mecanismos de participación y de representación, la cual hemos analizado ampliamente a lo largo de este trabajo. En el ámbito electoral: la ley 131 de mayo 9 de 1994, se reglamenta el voto programático. El cual precisa que si un alcalde o un gobernador es inferior a su compromiso adquirido con la comunidad que lo eligió, incumple ostensiblemente su programa de gobierno, a la comunidad le asiste el derecho de revocarle el mandato. Lo cual en teoría se ve sencillo pero en la práctica a pesar de varios intentos sólo ha sido posible en algunas ciudades con muy pocos habitantes.

En resumen son muchos los ámbitos que van ser impactados con la presencia de los mecanismos de participación y representación y por ende del nuevo paradigma del control social.

De igual forma se impacta los veinticinco sectores en que conforman el Plan Nacional de Desarrollo, con la llegada del nuevo paradigma y al abrirse estos nuevos espacios, surgen nuevos

escenarios productos de los nuevos canales de comunicación entre los espacios los cuales son formales e informales donde se ejecutan acciones como por ejemplo las que establecen los muy conocidos “*copacos*” comités de participación en salud en la ciudad en Medellín (Antioquia) y las veedurías en salud, comités de veeduría en las comunas, los vocales de control de los servicios públicos y los vigías en la cámaras de comercio que gran papel cumplen en el municipio de Santiago de Cali.

En el anterior sentido ante la creación de nuevos escenarios se crea a nivel del Distrito de Bogotá como capital de la República la Veeduría distrital mediante decreto 1421 de 1993, la cual se constituye en un modelo no sólo en Colombia sino también en el mundo entero. Cabe notar que esta Veeduría es de carácter estatal y está fundamentada en el artículo 103 de la constitución política que estableció la institución de la Veeduría como mecanismo de representación para el control de las actividades de los funcionarios de gobierno y los particulares cuando presten servicios públicos.

Con el fin de contextualizar este análisis en el nivel local donde se ha demostrado la compatibilidad del mecanismo y ante la falta absoluta de evidencias del referendo derogatorio en el nivel nacional; nos centraremos en el estudio desde un enfoque estratégico de la forma como se ha venido comportando las diferentes instituciones del Estado a nivel local ante la llegada de la nueva forma de participación de los ciudadanos a través de la utilización de los mecanismos de participación ciudadana como instrumentos del control social.

Para este fin tomaremos a la ciudad de Cali, y presentaremos apartes de las diferentes ponencias realizadas en los diferentes escenarios en lo departamental los 42 municipios del departamento, nacionales (Pereira, Armenia, Medellín, Bogotá, Cartagena, Barranquilla, Manizales, Popayán y Bucaramanga) e internacionales (Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela, Uruguay, México, Panamá, Venezuela, Estados Unidos, Chile y España), donde hemos presentado a esta ciudad como modelo de control social al igual que sus experiencias para lo cual realizaremos un análisis bajo un enfoque estratégico.

Santiago de Cali, capital del departamento del Valle del Cauca, tiene una población aproximada de 2.500.000 habitantes, tiene unos ciudadanos de empuje, con ímpetu con fe y alegría; y, sobre todo, con un espíritu participativo con compromiso social, tanto en los procesos electorales, como de autogestión y desarrollo.

Esta situación ha llevado a que Cali tenga una variedad cultural, multiétnica, de ricas costumbres y de una gran idiosincrasia. Así las cosas, se ha despertado un gran interés general por retroalimentar los procesos de participación ciudadana y comunitaria a través de las veedurías.

En diversas cumbres, congresos, seminarios y foros-talleres, se destaca este liderazgo de Cali; en realidad, con su aporte y dinamismo a los procesos de participación con compromiso social. En la Cumbre Andina de la lucha contra la Corrupción efectuada en Cartagena, en los días 20,21 y 22 de noviembre de 2000 donde se presentó la ciudad como modelo a nivel nacional, a la cual asistieron miembros de la sociedad civil y representantes de la Veeduría de Control al Estado Corte Social; la cual forma parte del sistema municipal de Veedurías. La Cumbre Nacional e Internacional de Veedurías contra la Corrupción realizada en Junio de 2001. El Congreso Nacional de Veedurías Ambientales celebrado el mismo año. La cumbre Internacional de Derechos de los Consumidores celebrada en Abril del 2004 entre otros eventos y la cumbre hemisférica de alcaldes en julio de 2006 son entre otras las razones que le valieron a esta ciudad dicho calificativo.

Cali se convierte en una ciudad modelo de control social a la gestión pública, no sólo en Colombia sino también en América Latina y en el mundo. En el año 2001 llegaron a existir 47

Veedurías integradas por 1.300 veedores, de carácter comunitario, ciudadano, profesional y artesanal, organizadas en una red municipal. En el año 2005 tuve la oportunidad de participar en el proyecto de Organización, estructuración y articulación de las veedurías de Santiago de Cali, estaba dirigida a 40 Veedurías, y diseñado para nueve fases de las cuales fui el consultor de las tres primeras.

De igual forma, la Personería Municipal de Santiago de Cali cuenta con una oficina especializada en veedurías y control social; dependencia en la cual se encuentran inscritas todas organizaciones o asociaciones de veedurías de Cali, debidamente registradas y sus integrantes carnetizados. Avalados por la Personería como establece la ley 850 del 2003. De igual forma se instituyó el Comité Interdisciplinario e Interinstitucional de Veedurías Ciudadanas; del cual tuve la oportunidad de integrar, este tiene entre sus funciones la de establecer las políticas en materia de veedurías en el Municipio.

Existen comités de transparencia coordinado por la Presidencia de la República y las Cámaras de Comercio del país; existe el comité de ejecutivo de participación ciudadana de la Contraloría General de la República y la Cámara de Comercio; en donde asisten representantes de todos los organismos de control de Estado Universidades y periodistas.

Existe una veeduría denominada Veeduría de Control al Estado denominada Corte Social, que tiene como modelos dos programas: uno en radio denominado “Escuela de Veeduría”, y el otro en televisión, denominado Corte Social.

Existe también una fundación, Corte Social, la cual nace como producto de la unión entre los particulares y la academia, con el ánimo de acercar ésta a la realidad del Estado, donde se promueve la investigación y capacitación sobre distintos mecanismos y formas de participación.

Existe el Observatorio de la Conducta Oficial en el cual tuve la oportunidad de laborar coordinando la mesa académica (con la participación de todas las universidades de la región) y de participación social (con la participación de todos los comités de veeduría del municipio 22 comunas y 15 corregimientos).

En Cali también existen publicaciones en libros, revistas, grupos de investigación integrados algunos conjuntamente con Universidades extranjeras como Castilla la Mancha de España y la Universidad de Leipzig en Alemania y Nacionales como la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá; además de publicaciones en revistas científicas sobre la materia.

Existe, un tabloide y una revista, que además de promover la participación ciudadana, denuncian hechos de corrupción de la región.

En la Universidad del Valle existe la cátedra de participación ciudadana y control social, en la cual se ha implementado en su desarrollo el laboratorio social donde analizan conjuntamente con la Administración desde la óptica de la academia los problemas que agobian al municipio, la cual tengo la oportunidad de tener a mi cargo.

Analizado el control social de la ciudad desde un enfoque estratégico tenemos los siguientes aspectos:

Debilidades: la falta de financiación el cual se convierte en una constante mundial de acuerdo al análisis; la falta de educación, capacitación y formación de los veedores en los temas referentes a la participación social, poco interés de los veedores en capacitarse, falta de idoneidad de los mismos, la politización, la falta de continuidad del proceso del veedor, la falta de garantías para ejercer la veeduría (seguridad), la falta de logística en recursos humanos económicos y financieros para desarrollar las veedurías, la falta de un organismo controlador o regulador de las mismas, la falta de voluntad política, la falta de poder sancionatorio, la sanción es moral o social, no hay apoyo legítimo del Estado, las deficiencias administrativas, financieras y contable de las veedurías.

Oportunidades: permite que las veedurías transiten por senderos diferentes a la de los partidos políticos tradicionales, la creación de una nueva cultura de lo público, convertirse en el futuro el sustituto de los organismos de control, la reivindicación de la gestión pública como un nuevo ente colectivo, crear un escalafón de veedurías en Colombia, reglamentar la ley que reguló el ejercicio de la veeduría en Colombia.

Fortalezas: el empoderamiento de la sociedad civil, el control social lo realiza el ciudadano en forma directa, facilita el encuentro del ciudadano con el Estado; permite capacitar al ciudadano en el tema público, se socializa el conocimiento; el control es integral y se ejerce antes, durante y después; de igual manera es alternativo al que ejerce por ejemplo la Contraloría que es posterior y selectivo, además del control preferente y prevalente que realiza la Contraloría General de la República; recuperación de las cualidades de los mecanismos de participación ciudadana y en términos generales se constituye en una respuesta organizada contra el flagelo de la corrupción.

Amenazas: El primero más importante peligro es que las veedurías conciban al Estado como un enemigo en sí mismo, pues ello transforma el rol de los veedores en un diálogo de sordos, donde no existe posibilidad ninguna de concertación. Es el riesgo que se corre con las organizaciones sociales y no gubernamentales que dicen que el Estado no ha dado nada, que no hay que hacer nada; nada que deliberar sólo acatar. Una segunda limitación si el Estado persiste en creer que él es el llamado a definir cómo, cuándo y dónde hay que crear veedurías. Se estaría frente al peligro de veedurías de fachada y simbólicas, que sirven para que algunos políticos hagan discursos y escondan realidades. La falta de una cultura democrática de la ciudadanía. Pérdida de principios y de valores (anomía), el resquebrajamiento del tejido social (atomía).

Los mecanismos de consulta, en ese sentido introducen un factor dinámico externo en el conjunto de actividades estatales. 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 de consulta popular es alto, el aparato público es obligado a incrementar su grado de atención y formular respuestas a las demandas de los distintos sectores de la sociedad.

Finalmente, podemos manifestar que la relación más adecuada y sistémica entre el Estado y el ciudadano para que se desvanezca el desencuentro diagnosticado y de paso dinamice todos los procesos estáticos detectados en este análisis; está soportada en los procesos de planificación, organización, estructuración, articulación, correspondencia, compatibilidad, aplicación, evaluación y control mediante la participación de los ciudadanos a través de los mecanismos de participación con compromiso social para de esta forma facilitar el diseño y la construcción de los instrumentos por parte de la ciudadanía para la solución de los problemas de manera concertada con el Estado, lo cual nos permitirá consolidar y fortalecer la institucionalidad.

## CONCLUSIÓN.

La norma constitucional colombiana que consagró el referendo derogatorio tiene como característica principal su estática y nulo funcionamiento. El análisis de la misma con base en las experiencias exitosas del derecho comparado; nos permite afirmar que en los requisitos (prohibiciones, limitaciones y condiciones en general) en las diversas formas en que se aplican, los parámetros y criterios que se fijan para regular las diferentes situaciones que se presentan; se encuentran las causas que está ocasionando la ruptura que produce la falta de intersección y que impide que el hilo conductor del espectro no sea permanente y continuo en pocas palabras más dinámica.



El funcionamiento del mecanismo está en relación directa entre la forma como se configure, los procedimientos que se adopten y el sistema que se diseñe y construya para garantizar su operatividad. Para lo cual se deberá establecer principios y valores para su existencia, normas que faciliten su uso para su configuración y extensión, a partir de las cuales se determinará su regulación, la cual estará contenida en los requisitos, estos se traducen en parámetros en donde se imponen restricciones y exigencias para el funcionamiento (impulso, trámite y resultados). Para verificar el cumplimiento de los mismos se fijan criterios de calidad para la forma y parámetros de cantidad para los procedimientos. Estos se aplican para evaluar el sistema en cuanto a la eficacia de la forma, la eficiencia de los procedimientos y la efectividad del mismo.

Por lo tanto podemos concluir que la armonía y la relación más adecuada entre la estructura y el funcionamiento la determina los requisitos, estos se constituyen en esta medida en el punto de equilibrio y eje de ambas estructuras a partir del cual se logra la correspondencia de los elementos de ambos sistemas y la compatibilidad entre la estructura y el funcionamiento de la norma, facilitando establecer su mayor o menor uso.

La experiencia norteamericana permite ratificar lo anterior y establecer la relación inversa que existe entre requisitos y utilización del mecanismo en razón de a mayores requisitos, menor utilización y menores requisitos mayor utilización.

La funcionalidad del mecanismo se mide por su uso en las etapas de impulso: activación e inscripción; trámite u operación: convocatoria y resultados en el caso que se obtenga el quórum aprobatorio y validatorio positivo en cualquiera de los demás casos es negativo.

Una regulación donde no se tengan en cuenta los anteriores argumentos, se fijen los parámetros detallados y se establezcan los criterios mencionados, genera como resultado la falta de compatibilidad entre la estructura de la norma y el funcionamiento del mecanismo, el cual, en el caso colombiano a la fecha tiene 18 años de vigencia sin que se hubiera realizado el primero. La experiencia del derecho comparado nos demuestra que la función del filtro que cumple las restricciones de la firma, no debe ser tomada como un aspecto negativo. Por el contrario debe existir 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 a 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. Durante el desarrollo de la presente investigación ha quedado evidenciado, que la promoción y triunfo de una consulta popular demanda recursos económicos significativos. Para los que no cuentan con ellos su obtención es una barrera de entrada de peso; para aquellos que los tienen, una ventaja sobre otros grupos sociales.

El balance general que arroja nuestro estudio, demuestra que las demasiadas restricciones para la utilización del mecanismo, se constituyen en las causas principales por las cuales no ha funcionado. Estas las podemos catalogar de tipo estructural. La identificación de este hallazgo, no es óbice para desconocer las existencias de otras causas y factores que inciden en la operatividad del mecanismo, las cuales de una u otra forma fueron tratadas a lo largo de este escrito.

#### OBSERVACIONES, RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS.

Dos soluciones tendría el problema: revisar los requisitos en cuanto a la estructura de la norma y la otra revisar tanto los requisitos de la estructura como las exigencias del procedimiento y realizar los ajustes indicados. Nosotros aconsejamos la segunda por ser la más adecuada y pertinente para una solución sistémica del problema.

Las Veedurías ciudadanas por su origen constitucional, por sus antecedentes a nivel local, por el inicio de sus procesos en los cimientos de su estructura la cual es la unidad más pequeña del municipio que es la cuadra del barrio, por la facilidad de convertirse de mecanismo en instrumento y de este en dispositivo; por su forma que es una institución de origen constitucional creada como modelo en la Veeduría Distrital de Bogotá D.C.; por su estructura jurídica artículo 270 de la Constitución Política, estructura orgánica, comité interdisciplinarios e interinstitucionales, redes y sistemas nacionales e internacionales de veedurías; al interior de la de la administración como Sistema Interno de Veedurías especializadas; como mecanismo de control de representación; integral (antes, durante y después) y alternativo de control estatal, fiscal, disciplinario, político y social, se constituye en el modelo más eficaz y adecuado por su forma, eficiente por sus procedimientos y la efectividad de su sistema, que además se ajustaría e enriquecería con las experiencias exitosas del derecho comparado ya mencionadas en las conclusiones y con algunas modificaciones al mismo, entre otras, este; pasaría a ser unidad y como tal vehículo de comunicación, relación e interrelación de los elementos del nuevo sistema de control social que estamos planteando a partir del fallido funcionamiento del referendo derogatorio objeto de nuestro análisis para la efectividad en la utilización de los mecanismos de participación en general como instrumentos del nuevo derecho de control social que se consagre en Colombia.

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 y el país. No aconsejamos prudencia, sino compromiso social; bajo la prudencia muchas veces la personas se pueden escudar, el compromiso social como valor del nuevo paradigma del control social en cambio es insoslayable.

#### BIBLIOGRAFÍA.

##### I. FUENTES.

###### 1. Fuentes Constitucionales:

CONSTITUCIÓN DE COLOMBIA 1991.

CONSTITUCIÓN DE ITALIA 1948.

CONSTITUCIÓN DE SUIZA 1999.

CONSTITUCIÓN DE URUGUAY 1996.

###### 2. Fuentes Legales:

Ley 134 de Mayo 31 de 1994, conocida como estatuto de participación ciudadana. Mediante la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación 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.

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.

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

### 3. Fuentes Jurisprudenciales:

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 No 2 y 3.

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. Corte Constitucional, Sentencia C- 141/10, que declaró inexecutable 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.

ÁVILA, MEJÍA, Armando; MAFLA, ARANGO, Maximino; MONTILLA, GALVIS, Omar de Jesús, *La Veeduría como mecanismo de participación ciudadana* (Cali, 2001), pp. 85– 108.

BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política* (1989, cuarta reimpression, México, 1996).

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).

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).

BRONFMAN VARGAS, Alan, *Los plebiscitos: Un mecanismo de democracia directa en un régimen representativo* en XXXVII Jornadas chilenas de derecho público (Valparaíso, Chile, 2007).

CARDIEL, REYES, Raúl, *Introducción a ROUSSEAU, Juan Jacobo, El contrato social* (2ª edición, México, 1969).

DAHL, Robert. *La democracia y sus críticos* (Buenos Aires, 1991).

DALH, Robert, *La Democracia. Una guía para los ciudadanos* (Buenos Aires, 1999).

FINER, Herman, *teoría y Práctica del Gobierno Moderno* (Madrid, 1964).

FLEINER, Thomas; MISIC, Alexander; TOPPERWIEN, Nicole, *Swiss Constitutional Law* (The Hague, 2005).

GUZMÁN, BRITO, Alejandro, *El vocabulario histórico para la idea de Constitución Política*, en Revista de Estudios Histórico-jurídicos de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. 24 (Valparaíso, Chile, 2002), p. 267.

HELD, David, *Modelos de democracia* (Madrid, 1991).

HERNÁNDEZ, GALINDO, José Gregorio, *Prólogo*, a ÁVILA MEJÍA, Armando; MAFLA ARANGO, Maximino; MONTILLA GALVIS, Omar de Jesús, *Institucionalidad de la Veeduría* (Cali, 2001), pp. 15– 19.

KAUFMANN, Bruno; WATERS, Dane, *Direct Democracy in Europe* (Durham, 2004).

PEREIRA, MENAUT, Antonio Carlos, *Lecciones de Teoría Constitucional* (Madrid, 2006).

QUINCHE, RAMIREZ, Manuel Fernando, *Reforma Política y referendo en Colombia: dentro del proceso de reformas de la Constitución de 1991* (Bogotá, 2004).

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social* (2ª edición, México, 1969).

SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia* (Madrid, 1988).

SARTORI, Giovanni, *Elementos de teoría política*, (Madrid, 1992).

TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América* (2ª edición, 1835, Mexico, 1963).

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).

TRECHSEL, Alexander; KRIESI, Hanspeter, *Switzerland: the referéndum and initiative as a centrepiece of the political system* en GALLAGHER, Michael; ULERI, Pier Vincenzo, *The Referendum Experience in Europe*, (Houndmills, 1996).

VERHULS, Jos & NIJERBUR, Arjen, *Democracia directa, medios y argumentos sobre la introducción de la iniciativa y el referendo*. (Bruselas, 2008).

#### LITERATURA ELECTRONICA.

[Http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=asamblea](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=asamblea). Consultado 18 de Septiembre de 2009.

[Http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=Congreso](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=Congreso). Consultado 18 de Septiembre de 2009.

[Http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=ciudadano](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=ciudadano) .Consultado el 6 de Septiembre del 2009.

[Http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=convención](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=convención). Consultado 18 de Septiembre de 2009.

[Http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC\\_036\\_191.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_036_191.pdf). Consultado el 30 de abril del 2010.

[Http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf](http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf). 30 de abril del 2010. Consultado el 2 Septiembre de 2009.

[Http://www.cne.gov.co](http://www.cne.gov.co). Consultado 11 de Septiembre del 2009.

[Http://www.cne.org.bo/centro\\_doc/cuadernos\\_dia/cuaderno\\_dia1\\_democracia.pdf](http://www.cne.org.bo/centro_doc/cuadernos_dia/cuaderno_dia1_democracia.pdf). Consultado el 30 de Abril de 2010.

[Http://www.google.cl/search?hl=es&q=felipe+hevia+de+la+jara&btnG=Buscar&meta](http://www.google.cl/search?hl=es&q=felipe+hevia+de+la+jara&btnG=Buscar&meta). Consultado o 18 de Septiembre del 2009.

[Http://www.idea.int/news/upload/Mecanismo%20de%20Referendo.pdf](http://www.idea.int/news/upload/Mecanismo%20de%20Referendo.pdf). Consultado el 30 de Abril de 2010.

<http://ndipartidos.org/active/0/democraciadirecta.pdf>. Consultado el 30 de Abril de 2010.

[Http://www.registraduria.gov.co/Informacion/org\\_elect.htm](http://www.registraduria.gov.co/Informacion/org_elect.htm). Consultado el 6 de Septiembre de 2009.

[Http://www.swissworld.org/dvd\\_rom/direct\\_democracy\\_2005/index.html](http://www.swissworld.org/dvd_rom/direct_democracy_2005/index.html). Consultado 18 de Septiembre del 2009.