

DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN COLOMBIA

Cristian Fernando Tovar Cabrera *

cristianft@unicauca.edu.co

Universidad del Cauca

Democracia, Democratización y Calidad de la Democracia

Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

* Estudiante de sexto semestre de Ciencia Política de la Universidad del Cauca.

DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN COLOMBIA

Resumen

El tema de la participación ciudadana en la esfera política, ha forjado un lugar específico en las propuestas de reforma del Estado en Colombia. En este contexto, toma relevancia conocer los instrumentos formales disponibles para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a participar en la política. El objetivo de este artículo es identificar el marco normativo y legal de la democracia directa en Colombia. Para ello, se consultó, la Constitución de 1991, La Ley Estatutaria 134 de 1994, La Gaceta de la Corte Constitucional, La Ley Estatutaria 1757 de 2015, entre otras disposiciones legales.

Palabras clave: Democracia Directa, Mecanismos de Participación, Marco Normativo, Marco Legal.

Abstract

The topic of the civil participation in the political sphere, it has forged a specific place in the proposals of reform of the State in Colombia. In this context, it takes relevancy to know the available formal instruments so that the citizens could exercise its right to take part in the politics. The target of this article is to identify the normative and legal frame of the direct democracy in Colombia. For this, there was consulted, the Constitution of 1991, The Statutory Law 134 of 1994, The Gazette of the Constitutional Court, The Statutory Law 1757 of 2015, between other legal dispositions.

Key words: Direct Democracy, Mechanisms of Participation, Legal Frame, Normative Frame.

INTRODUCCIÓN

La fundación del Estado Moderno, a finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, tuvo como principio fundamental la representación, puesto que era difícil ejercer la soberanía directa en los territorios cada vez más grandes y aislados geográficamente. A finales del siglo XX este modelo representativo sucumbió en una profunda crisis que justificó, a conveniencia, el establecimiento de espacios y mecanismos para la participación ciudadana en los asuntos políticos. Colombia no fue ajena a este fenómeno. La concentración del poder en las manos de las mismas elites y bipartidismo, fue cerrando la oportunidad a las nuevas fuerzas políticas llegar al poder, produciendo múltiples problemas públicos.

Es importante resaltar, antes de involucrarnos en la configuración jurídica de la democracia directa en el país, algunos antecedentes de participación ciudadana en decisiones políticas, aclarando que estas referencias son estrictamente en el sentido natural de la democracia directa y no en un aspecto jurídico institucionalizado. En 1957, el gobierno militar de Le Rojas Pinilla emana mediante el decreto 0247, la convocatoria del primer plebiscito de reforma constitucional que tenía como objetivo dos acciones, establecer los mismos derechos políticos de los varones para las mujeres y legitimar el denominado Frente Nacional para adjudicar por mitad los puestos de las corporaciones públicas a los partidos tradicionales, el conservador y el liberal².

En 1990, como medida del restablecimiento del orden público luego de ser declarado en 1984 turbado y en Estado de Sitio todo el territorio nacional, el presidente Virgilio Barco mediante decreto legislativo 126 de 1990 ordenó que para el 9 de diciembre de 1990 se decidiera la convocatoria, temario y composición en función de “fortalecer la democracia participativa.”³ Estas votaciones presentaron una particularidad como lo señala Cardona (2012) “Con apretada decisión, en octubre la Corte respaldó el decreto y el 9 de diciembre los colombianos, con abstención electoral del 75%, conformaron la anhelada Constituyente.” (Cardona Álzate, 2012)

En la constituyente se establecieron diferentes comisiones y subcomisiones para tratar cada uno de las problemáticas que habían suscitado esta asamblea, una de estas subcomisiones

² Decreto 0247 de 1957, Junta Militar de la República de Colombia.

³ Sentencia 2214 de 1990, Corte Suprema de Justicia.

trato el temario relacionado con los Mecanismos de Participación Democrática, buscando la apertura democrática que incluyera al pueblo en las decisiones del Estado (Esguerra & J., 1991). Finalmente, el 14 de julio de 1991 se promulga en la Gaceta Constitucional 114, la nueva Constitución Política de Colombia, que en el artículo 103 instauró los Mecanismos de Participación.

Posterior a la promulgación de la Carta Constitucional de 1991, se estableció la Ley Estatutaria 134 de 1994 por la cual se dictaron las normas sobre mecanismos de participación ciudadana⁴, que fue modificada por la ley 741 de 2012, añadiendo nuevos parámetros para la revocatoria de mandato⁵. En 2013, el presidente Santos presento una reforma a la Ley 134 pensando en “un proyecto de ley estatutaria [...] para poder facilitar el proceso de refrendación de esos acuerdos. (SIG, 2013)” Esta iniciativa legislativa no prospero hasta 2015, promulgándose la Ley 1557 del 6 de julio, en donde se mejoran y agilizan los mecanismos de participación democrática.

Este Artículo es un avance del proyecto denominado “Desarrollo de la Democracia Directa en Colombia, 1991-2017” el cual se plantea ¿Cómo ha sido el desarrollo de la democracia directa en Colombia desde su inclusión en la carta constitucional de 1991 hasta el 2017? A partir de tres objetivos específicos: I) caracterizar el marco legal y normativo que compone la democracia directa; II) Identificar los casos de implementación de los mecanismos participación ciudadana a nivel nacional y subnacional; y III) Determinar los alcances, limitaciones y avances de la democracia directa en Colombia. Cabe mencionar, que cada objetivo genera un interrogante.

Es necesario aclarar que en este artículo abordaremos solo el primer objetivo que busca responder el interrogante ¿Cuál es el marco normativo y legal de la Democracia Directa en Colombia, 1991-2017? Para identificar la normatividad de la democracia directa permitiendo conocer las garantías, condiciones, financiación y formas de aplicación de los mecanismos, que permite tomar partida a los ciudadanos para intervenir en la toma de decisiones. La hipótesis de este problema es que la aplicabilidad de los mecanismos de participación

⁴ Ley Estatutaria 134 de 1994, Diario Oficial 41.373 del 31 de mayo de 1994.

⁵ Ley Estatutaria 131 de 2002, Diario Oficial 44.823 del 4 de Junio de 2002.

(transición normatividad-realidad) es limitada debido a la complejidad de ejecución jurídica de las normas.

Ahora bien, los estudios sobre mecanismos de participación como variable de análisis de la democracia directa en el país han sido limitados. Las investigaciones de este fenómeno han sido desarrolladas, en el país, desde el derecho constitucional y se han limitado a evaluar la eficiencia y efectividad de los instrumentos de participación. Por lo que es necesario, a partir desde la perspectiva politológica generar nuevo conocimiento en esta área, la democracia, objeto de estudio de la Ciencia Política analizando las dinámicas de configuración y ejecución de la democracia directa en el país, no solamente desde el ámbito jurídico sino desde la utilización de los mecanismos de democracia directa por parte del Estado y el ciudadano para intervenir o legitimar las decisiones públicas. Por tal motivo, se ha escogido a Colombia como punto espacial de estudio.

La Constitución de 1991 presentó un gran avance, en la ola de democratizadora de los 90's en América Latina, incluyendo los instrumentos de democracia directa, que posteriormente complementó con la Ley Estatutaria de 134 de 1994 (Reformada por la Ley Estatutaria 1757 de 2015). Por esta razón el periodo seleccionado es 1991 – 2015, pretendiendo realizar un análisis completo del desarrollo de la democracia directa, a partir de los mecanismos de participación ciudadana, en el país desde su promulgación en 1991 hasta el 2017, intentando analizar en su conjunto la democracia directa. Con la palabra “conjunto” me refiero a la legislación, utilización, garantías, alcances, limitaciones y avances.

El estudio de la democracia tiene un papel fundamental en la formación del ciudadano y creación de políticas incluyentes por parte del Estado. La democracia directa hace parte de ese escenario donde el ciudadano interviene en la toma de decisiones públicas. Por lo tanto, la importancia del estudio de la democracia directa en Colombia se debe a poder evaluar el proceso de democratización del país y la calidad de la democracia existente a partir de una variable transversal llamada mecanismos de participación ciudadana.

Estudiar la democracia directa desde la Ciencia Política es pertinente porque el ciudadano como ser político debe tener conocimiento de los derechos y deberes para actuar conforme a ellos, y así poder realizar un ejercicio político dentro de su sistema político. Así mismo, lograr caracterizar nuevas relaciones entre Estado y sociedad permitirá conocer la calidad de la

democracia en un país. Por este motivo esta investigación se realizara bajo un enfoque jurídico-institucional (Losada & Casas, 2008) ya que se realizara un análisis de desarrollo histórico de la democracia directa como institución formal, que involucra al gobierno y a los ciudadanos, de acuerdo su aplicación y como esta, a través, de los mecanismos de participación se puede materializar. Este enfoque permitirá determinar los alcances, limitaciones y avances de la democracia en el país.

El estudio de la democracia directa en Colombia ha sido limitado. Las investigaciones de este fenómeno han sido desarrolladas desde el derecho constitucional y se han limitado a evaluar la eficiencia y efectividad legislativa de los instrumentos de participación, dejando por fuera del análisis la implementación de dichos mecanismos importante para determinar los alcances, limitaciones y avances en materia de democracia. Las referencias utilizadas para el análisis de la producción académica del tema fueron con base un criterio temporal de 15 años, tiempo suficiente para observar tendencias.

La búsqueda de información se realizó mediante la técnica de análisis documental. A partir de allí, se llevó a cabo una revisión bibliográfica de libros, revistas especializadas y publicaciones electrónicas, se preparó una bibliografía de referencia sobre democracia directa en Colombia que incluye textos publicados entre 2000 y 2014, se elaboró fichas de cada una de las fuentes, y enfocadas en información relacionada con mecanismos de participación ciudadana.

Durante esta indagación se pudo observar que los estudios de democracia directa presentaban cuatro tendencias definidas, en primer grado los estudios estaban dirigidos a medir la eficacia y efectividad de las leyes que configuraban los mecanismos de participación brindando modelos de reforma. Por otro lado estaban los estudios en la misma lógica anterior eficacia e efectividad pero a niveles subnacionales, así como la participación ciudadana en diferentes escenarios. Así mismo, las investigaciones que determinaban que los mecanismos de participación ciudadana no lograron su objetivo de apertura democrática sino que se convirtieron en instrumentos de legitimación de los gobernantes, aumento de la dominación. Y por último, se encontraron estudios relacionados con retos y perspectivas de la democracia en Colombia.

Entre los estudios enfocados a medir la eficacia y efectividad de las leyes se destacan el de Velásquez (2000) “*Reforma a los mecanismos de participación*” donde se proponía evaluar la efectividad y aplicabilidad mecanismos de participación establecidos por la ley y los no establecidos por la ley, para plantear una reforma que resolviera las problemáticas de aplicabilidad que estos presentaban. Así mismo, Escudero Urango (2002) proponía un análisis teórico de la participación en la era contemporánea para luego hondar de nuevo en el análisis de la eficacia de los mecanismos de participación ciudadana en Colombia a partir de lo constituido en la preceptiva legal y constitucional como en la normatividad internacional vigente. Fabio Velásquez y Esperanza Gonzales (2003) publicaban un balance sobre la participación ciudadana en la gestión municipal, las conclusiones mostraban que la experiencia de la participación ciudadana era muy escasa y no valorada por los gobiernos locales.

Durante 2004y 2007, se estanca la producción académica sobre democracia directa a nivel nacional, y comienza a florecer estudios de caso espaciales y por área, se puede mencionar Naranjo y González (2004), Pérez (2005), Blandón (2006), Gómez (2006) empero, estos estudios seguían evaluando el problema de la eficacia y efectividad de los mecanismos de participación.

En cuanto, a la tendencia de los mecanismos como instrumentos de legitimación y dominación, se destacan el estudio de Humberto de la Calle “*Instrumentos de la democracia directa. El caso de Colombia*” donde analizo todo el marco institucional de la democracia directa en Colombia concluyendo, que si bien los instrumentos no han sido muy utilizados no ha mejorado o desmejorado la gobernabilidad democrática. En 2009, Guevara Salamanca publica la tesis “*La democracia participativa como instrumento de dominación de la esfera pública. Una mirada crítica a la realidad política Colombiana a partir de la constitución de 1991*” donde analiza como “los mecanismos participativos instaurados en la Constitución de 1991 [se convirtieron] en elementos de dominación, en la medida en que las relaciones Estado-sociedad no fueron transformadas con el cambio participativo mientras se insertaba la lógica neoliberal que impide la construcción de un ciudadano participativo, crítico y solidario, necesario para la efectiva puesta en marcha de la participación democrática” (Guevara Salamanca, 2009). Otros trabajos similares lo han realizado, Luna Algarra (2010) y Rendón (2011).

En la última tendencia de retos y perspectivas se encuentra los trabajos de Araujo y Torres (2011), Leguizamón (2014). La MOE (2012), este trabajo ha sido uno de los más completos en materia de mecanismos de participación ciudadana y como variable de análisis de la democracia en el país, mostrando un diagnóstico de 4 mecanismos de participación ciudadana, sobre los cuales se logró reconstruir su uso y efectividad entre los años 1991 y 2012.

Los conceptos centrales de esta investigación son democracia directa, mecanismos de participación ciudadana, marco legal y normativo. La democracia directa es entendida “como un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas” (Altman, 2005) Los mecanismos de participación ciudadana son “una serie de herramientas establecidas [...] para asegurar e incentivar la movilización de la población colombiana [para que participe] en la toma de decisiones y la resolución de los problemas que afectan el bien común.” (Banco de la Republica, s.f.) En cuanto a marco normativo será el conjunto de normas y lineamientos que configuran la democracia directa en Colombia, así mismo por marco legal se entenderá las disposiciones consagradas en la Constitución que garantizan el derecho a participar en las decisiones políticas.

El artículo está dividido en 4 títulos. En el primer título se denominara *Mecanismos de Democracia Directa en Colombia: configuración jurídica y definición*, en donde se identificarán los mecanismos y las normas, lineamientos y disposiciones legales que configuran la democracia directa en el país. El segundo título se llamara *Formas de Activación*, en donde explicara cómo es el procedimiento de ejecución. El tercer capítulo se enfocara en determinar la *Garantías para la Ejecución*, permitiendo conocer la financiación, divulgación y publicidad. Finalmente se concluirá con un cuarto título de *Consideraciones* del marco normativo y legal de la democracia directa en Colombia.

La recolección de la información se realizó mediante el método historiográfico y la técnica de análisis documental. A partir de allí, se llevó a cabo una revisión de documentación institucional de la Registradora Nacional del Estado Civil, sentencias constitucionales, leyes legislativas, decretos presidenciales, ordenanzas gubernamentales y resoluciones permitiendo examinar la normatividad que constituye, establece y regula los mecanismos de participación ciudadana en país.

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN COLOMBIA: Configuración jurídica y definición.

Los mecanismos de democracia directa se instauran en el país como un nuevo pacto político para reestablecer los derechos fundamentales de los ciudadanos colombianos. Es así como se funda el modelo de democracia participativa expresado en el preámbulo de la Constitución de 1991 como un marco democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo⁶. Así mismo en el Artículo 40 garantiza el derecho a la participación “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (Constitución Política de Colombia, 1991).

A partir de esto, y buscando garantizar ese fin la carta constitucional estableció siete mecanismos de participación ciudadana el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.⁷ Los mecanismos e instituciones de participación son regulados por las leyes estatutarias exclusivamente. En este estudio nos enfocaremos en los reglamentados inicialmente por la Ley 134 de 1994 (Estatuto de Participación Ciudadana) donde dictaron las normas, construyeron definiciones, finalidades y procedimientos para hacer efectivos los mecanismos de democracia directa (MOE, 2012). El Estatuto de Participación Ciudadana fue reformado y complementado por la Ley 1757 de 2015 denominado ahora como Estatuto de Participación Democrática, reafirmando los principios constitucionales democráticos.

Los mecanismos de participación son los medios por los cuales los ciudadanos colombianos pueden intervenir en la conformación, ejercicio y control del poder político. A través de estos, los ciudadanos pueden decidir, sobre los asuntos políticos a nivel nacional, departamental, municipal y local. Los instrumentos pueden ser promovidos desde un origen popular o de autoridad pública. La ley 134 reglamenta los siguientes instrumentos democráticos:

⁶ Preámbulo de la Constitución Política de Colombia de 1991.

⁷ Artículo 103. Constitución Política de Colombia de 1991.

I. Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas

Según el Artículo 2 de la Ley 134, la iniciativa popular “es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente”. (Congreso de la Republica Colombia, 1994) Aquí es necesario aclarar que cuando se refiere a iniciativa legislativa está relacionada a actos legislativos y cuando se refiere a iniciativas normativas es función a actos administrativos.

II. Referendo

El Artículo 3 de la Ley 134 de 1994, define el referendo como “la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente” (Congreso de la Republica Colombia, 1994). Este mecanismo puede ejecutarse según el parágrafo I a nivel nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local (Congreso de la Republica Colombia, 1994) y tiene puede tener como finalidad dos objetivos, el primero denominado Referendo Derogatorio según el Artículo 4, tiene como función “el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no” (Congreso de la Republica Colombia, 1994). El segundo es el Referendo Aprobatorio que el Articulo 5, lo señala como “el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente” (Congreso de la Republica Colombia, 1994).

IV. Plebiscito

Según el Artículo 7 de la Ley 134, el plebiscito es “el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo” (Congreso de la Republica Colombia, 1994) Este mecanismo solo puede ser ejecutada por el ejecutivo, el cual no es vinculante entiendo como “vinculante” la capacidad de ser activado por los ciudadanos.

V. Consulta Popular

La consulta popular es el mecanismo de participación donde la participación del pueblo es de carácter obligatorio. Este instrumento es activado por el presidente, gobernador o alcalde para consultar a partir de una o varias preguntas “sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local” (Congreso de la Republica Colombia, 1994). En caso de que la consulta fuese para la convocatoria de una constituyente, las preguntas deben ser evaluadas y avaladas por el Congreso mediante ley (Congreso de la Republica Colombia, 1994).

VI. Cabildo Abierto

Este tipo de mecanismos busca disminuir la brecha de comunicación entre pueblo y gobernantes. Es definido como una “reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.” (Congreso de la Republica Colombia, 1994) El cabildo abierto es un mecanismo utilizado frecuentemente en las comunidades indígenas del país, que históricamente se han basado en un principio de cogobierno.

Los mecanismos de participación pueden ser promovidos por todo ciudadano mayor de edad que haya adquirido derechos políticos y por las autoridades públicas de la siguiente manera:

Tabla 1. TIPOS DE ORIGEN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Origen del mecanismo	Definición	Mecanismos
De origen popular	Son promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas.	<ul style="list-style-type: none"> • iniciativa popular legislativa y normativa • El referendo • La consulta popular La revocatoria del mandato • El cabildo abierto
De autoridad pública	Son promovidos o presentados por autoridad pública.	<ul style="list-style-type: none"> • El referendo • La consulta popular • Plebiscito

Fuente: DPTSC, (2016) tomada de ABC del Estatuto de Participación Democrática. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/abc>

Cabe aclarar, que el único mecanismo de participación que solo puede ser activado por la autoridad pública es el plebiscito ya que solo tiene un carácter consultivo (Congreso de la Republica Colombia, 1994).

LAS FORMAS DE ACTIVACIÓN DE LOS MECANISMOS

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

- Referendos
- Iniciativas legislativas o normativas
- Consultas populares de origen ciudadano
- Revocatorias de mandato

El cabildo abierto y el plebiscito presentan procesos diferentes que serán explicados más adelante.

Las etapas generales que deben seguir las iniciativas ciudadanas para el goce efectivo de los mecanismos de participación son las siguientes (Tabla 2):

Tabla 2. ETAPAS PARA LAS INICIATIVAS CIUDADANAS

Etapas	Requisitos	Principales cambios
a. Conformación de promotores o comité promotor	<ul style="list-style-type: none"> • Ser ciudadano en ejercicio. • Ser organización social, partido o movimiento político con personería jurídica que mediante acta de sesión demuestre la conformación del comité promotor por mayoría de integrantes. • Caso especial: concejales o diputados en una cantidad no menor a 5 podrán conformar un comité promotor. 	No requiere exigencia del respaldo de los ciudadanos inscritos en el censo electoral ⁶ para ser promotor.
b. Designar voceros	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando el promotor es un ciudadano, él mismo será el vocero. • Cuando es una organización social, partido o movimiento político, el Comité Promotor designará un vocero. 	Es el responsable de las actividades administrativas, financieras de campaña.
c. Registro de propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Inscripción ante la Registraduría Nacional del Estado Civil en formulario diseñado. • El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a las propuestas y la fecha de su inscripción. • Publicación en la página web de la Registraduría. 	La inscripción de iniciativas podrá realizarse a través de medios electrónicos, en cuyo caso deberá utilizarse lenguaje estándar de intercambio de información en el formulario.
d. Recolección de firmas ciudadanas según formulario establecido	<ul style="list-style-type: none"> • Verificación de cumplimiento de requisitos por la Registraduría Nacional del Estado Civil. • El Registrador dispondrá de quince días (15) para la elaboración y entrega de los formularios • En un plazo de seis (6) meses se debe realizar la recolección de los apoyos ciudadanos con base en el formulario entregado por el Registrador. • Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditado, hasta por tres meses más, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral 	En el caso de la iniciativa popular se incrementa la exigencia establecida en la Ley 134 de 1994 que disponía un apoyo del cinco por ciento (5%) del censo electoral.
e. Presentar los formularios debidamente diligenciados con los apoyos ciudadanos, al Registrador del Estado Civil correspondiente	<ul style="list-style-type: none"> • El promotor presentará los formularios debidamente diligenciados. • La Registraduría del Estado Civil procederá a verificar los apoyos en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario. • Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la propuesta será archivada 	Se unifica el procedimiento a seguir por el promotor y comité promotor de la iniciativa.

<p>f. Entrega los estados contables de la campaña de recolección de apoyos de cualquier propuesta sobre mecanismo de participación ciudadana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Consejo Nacional Electoral fijará anualmente las sumas máximas de dinero que se podrán destinar en la recolección de apoyos a las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. • El Consejo Nacional Electoral fijará la suma máxima que cada ciudadano u organización podrá aportar a la campaña de recolección de apoyos sobre las propuestas de los mecanismos de participación ciudadana. • En los estados contables figurarán los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realice 	<p>En la 1757 se requieren estados contables y en la Ley 134 requería el balance suscrito por un contador público juramentado</p>
<p>g. Certificación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos • No se certificará si no se han entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esta ley o cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral 	<p>En la ley 134 si se excedía el monto máximo de dinero privado para las campañas de los distintos mecanismos de participación era causal de mala conducta pero no incidía en la certificación. Si el número de firmas no se ha cumplido y el plazo no se ha vencido en la ley 1757 se presentan formularios para la verificación, mientras que en la Ley 134 se expide un nuevo certificado</p>
<p>h. Trámite de la solicitud de iniciativa ciudadana a la corporación pública respectiva.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Registraduría correspondiente enviará a la entidad competente el articulado, la exposición de motivos del referendo, o de iniciativa legislativa y normativa de origen popular, o de consulta popular de origen ciudadano. • El nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero, así como el texto del proyecto de articulado y su exposición de motivos, deberán ser divulgados en la publicación oficial de la correspondiente corporación. • Cuando un referendo aprobatorio de entidad territorial, obtenga apoyos ciudadanos superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, deberá procederse a su realización, previo concepto de constitucionalidad y no requiere ningún trámite ante la corporación de elección popular correspondiente. 	<p>Incluye además de la iniciativa legislativa y normativa de origen popular, el referendo, y la consulta popular de origen ciudadano.</p>

i. Revisión previa de constitucionalidad.	<ul style="list-style-type: none"> • La Corte Constitucional revisará previamente el texto que se somete a referendo constitucional y el texto que se somete a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente. • Los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo competentes se pronunciarán sobre la constitucionalidad del mecanismo de participación democrática a realizarse. • La revisión de constitucionalidad incluirá un período de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto 	Incluye revisión previa de constitucionalidad para todos los mecanismos de participación de origen popular, con excepción del cabildo abierto, y no sólo sobre el referendo y consulta popular.
j. Campañas sobre los mecanismos de participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Se podrán desarrollar campañas a favor, en contra y por la abstención a cada mecanismo, cuando aplique por parte del Gobierno, los partidos y movimientos políticos y las organizaciones sociales • La campaña podrá realizarse desde la fecha en la que la autoridad competente mediante decreto determine cuando se realizará la votación sobre un mecanismo de participación ciudadana hasta el día anterior a la realización del mismo • Los interesados deben notificar su intención ante el Consejo Nacional Electoral en un término no superior a 15 días contados a partir de la fecha en la que se publique el decreto de convocatoria 	En la ley 134 se ofrecen espacios para quienes están a favor o en contra pero no para la abstención
k. Votación sobre los mecanismos de participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Luego de cumplir con los requisitos y el procedimiento establecido en la presente ley, para el referendo, el plebiscito, la consulta popular y la revocatoria de mandato, se procederá a la votación popular 	La votación puede ser suspendida en estado de excepción y en esto coinciden las dos leyes (134 de 1994 y 1757 de 2015) pero además en la Ley 1757 se agrega en el artículo 40 que en caso de emergencia económica también se puede suspender
l. Adopción de la decisión	<ul style="list-style-type: none"> • La decisión del pueblo será obligatoria en todo mecanismo de participación democrática cuando se cumpla con los requisitos establecidos en la Ley. 	No se presentan diferencias

Fuente: DPTSC, (2016) con base en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015. Tomada de ABC del Estatuto de Participación Democrática. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/abc>

Para que la inscripción de las iniciativas ciudadanas el comité promotor o el promotor deberá presentar la siguiente información y documentación (Quiñones, Fernández, & Guevara, 2016):

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

De igual forma son materia de anulación las iniciativas que (Quiñones, Fernández, & Guevara, 2016):

- Si una persona consignó su apoyo en más de una oportunidad, se anularán todos sus apoyos excepto el que tenga la fecha más reciente.
- Fecha, nombre o número de las cédulas de ciudadanía, ilegibles o no identificables.
- Firma con datos incompletos, falsos o erróneos.
- Firmas de la misma mano.
- Firma no manuscrita.

A pesar de que los mecanismos presentan un similitud en las etapas de generales de ejecución tiene ciertas diferencias, como el apoyo ciudadano, restricciones, requisitos en decisiones obligatorias y tramites específicos. Como hemos venido desarrollando y como forma dinámica de entender estas disposiciones en la Tabla 3 se señalaran estas diferencias:

Tabla 3. DIFERENCIAS PARA LA ACTIVACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Tipo de mecanismo	Apoyo ciudadano	Restricciones	Requisitos de carácter obligatorio	Tramites específicos
Iniciativa popular	<ul style="list-style-type: none"> ● Acto legislativo: Igual o superior al 5% del censo electoral vigente. ● Competencia de entidades territoriales: Igual o superior al 10% del censo electoral vigente en la entidad territorial. 	<p>No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 315, 322 y 336 de la Constitución Política. 2. Presupuestales, fiscales o tributarias. 3. Relaciones internacionales. 4. Concesión de amnistías o indultos. 5. Preservación y restablecimiento del orden público. 	No aplica	<p>Cuando el número de apoyos válidos obtenidos para una iniciativa popular normativa, sea superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, el Gobierno Departamental, Distrital, Municipal o Local respectivo, o la Corporación Pública de elección popular correspondiente, deberá proferir todos los actos necesarios para la realización del trámite de la iniciativa en el término de Veinte (20) días.</p>
Referendo	<ul style="list-style-type: none"> ● Constitucional: Igual o superior al 5% del censo electoral vigente. ● Derogatorio de Ley: Igual o superior al diez por ciento (10%) del censo electoral vigente. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Se requiere mediante ley aprobada por las dos cámaras para darle vía a un referendo constitucional. ● Por iniciativa ciudadana, se puede solicitar referendo derogatorio a las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo. 	<p>Que el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Cuando el número de apoyos válidos obtenidos para un referendo, sea superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, el Gobierno Departamental, Distrital, Municipal o Local respectivo, o la Corporación Pública de elección popular correspondiente deberá proferir todos los actos necesarios para la realización del referendo, en el término de veinte (20) días. ● El referendo exige el control del Tribunal de lo Contencioso Administrativo previo, para que se examine, si el proyecto de norma que se somete al pronunciamiento del pueblo puede ser aprobado en el respectivo nivel territorial y si es de competencia de las corporaciones territoriales respectivas.

<p>Consulta popular</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De origen ciudadano: Igual o superior al 5% del censo electoral vigente. • De origen ciudadano en las entidades territoriales: Un número no menor del diez por ciento (10%) de ciudadanos que hagan parte del respectivo censo electoral vigente. 	<p>Solo pueden ser materia de la consulta popular ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.</p>	<p>Que la pregunta sometida al pueblo haya obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.</p>	<p>La adopción de la decisión en cuanto a consulta popular se refiere, será obligatoria en los mecanismos de participación democrática si la pregunta sometida obtuvo la mitad más uno de los sufragios válidos y hayan participado como mínimo la tercera parte de los electores del censo electoral.</p>
<p>Revocatoria de Mandato</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un número de ciudadanos de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido, que hagan parte del censo electoral vigente a la fecha en que se realizó la inscripción de la iniciativa a nivel departamental, municipal o distrital. 	<p>Solo procede siempre que hayan transcurrido 12 meses contados a partir el momento de posesión y no faltare menos de un año para la finalización del periodo del cargo.</p>	<p>El pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.</p>	
<p>Plebiscito</p>	<p>El plebiscito es de origen de autoridad pública por lo que no necesita apoyo ciudadano para su activación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El plebiscito no podrá invocar la modificación de la Constitución Política Nacional, ni podrá referirse a la duración del periodo constitucional del mandatario presidencial. • El Congreso de la República debe pronunciarse frente a la conveniencia de la convocatoria al Plebiscito, quienes tendrán hasta un mes para manifestar su rechazo de lo contrario el Presidente, se encuentra autorizado para su convocatoria. 	<p>Que haya participado más del cincuenta por ciento (50%) del censo electoral vigente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La votación del plebiscito, como lo señala la Ley 134 de 1994, no podrá realizarse antes de un mes, ni después de cuatro meses, contados a partir del momento en que el Congreso recibe el informe del Presidente para el desarrollo del plebiscito. • La Ley 1757 de 2015, agrega que la Corte Constitucional tendrá 20 días a partir del cumplimiento del trámite ante el Congreso para emitir su concepto respecto a la convocatoria del plebiscito, 8 días después del pronunciamiento de la Corte, el

		<ul style="list-style-type: none"> No se podrán realizar plebiscitos para proyectos de articulado. 		<p>Presidente de la República fijará la fecha definitiva en la que se llevara a cabo la jornada de votación.</p> <ul style="list-style-type: none"> La campaña a favor o en contra del plebiscito la podrán realizar los partidos y movimientos políticos en los espacios de televisión financiados por el Estado y de igual forma, el Gobierno también dispondrá del mismo tiempo en televisión para expresar su opinión sobre el Plebiscito.
Cabildo Abierto	<p>Un número de personas no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso, podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en cabildo abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del período de sesiones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Podrá ser materia del cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. Sin embargo, no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo. Los temas del cabildo esta supeditados exclusivamente a los referenciados en la solicitud de ejecución. 	<p>El presidente de la respectiva corporación dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas una vez terminado el cabildo cuando lo temas se traten de inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.</p>	<p>Además del vocero de quienes solicitaron el cabildo abierto, tendrán voz quienes se inscriban a más tardar tres (3) días antes de la realización del cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su futura intervención</p>

Fuente: Elaboración propia. A partir de las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, además del ABC del Estatuto de Participación Democrática.

GARANTÍAS DE EJECUCIÓN

Las garantías de ejecución son todas aquellas herramientas que permiten a cada uno de los ciudadanos activar los mecanismos de participación. Con esto nos referimos a formas al apoyo económico, la divulgación y publicidad de las campañas ejecutadas por los comités o voceros promotores de las iniciativas. Para esto la Ley 134, define **NORMAS SOBRE DIVULGACIÓN INSTITUCIONAL, PUBLICIDAD Y CONTRIBUCIONES**, en las cuales diferencia por cada mecanismo los espacios y montos asociados a estos.

Publicidad y divulgación

Los espacios institucionales de televisión y publicación están destinados, exclusivamente, a las iniciativas de referendo de carácter constitucional o legal y en ella podrán participar “los promotores a favor o en contra de la iniciativa, así como los partidos y movimientos con personería jurídica, tendrán derecho dentro de los treinta (30) días anteriores a la fecha de la votación, a por lo menos dos espacios institucionales en cada canal nacional de televisión” (Congreso de la Republica Colombia, 1994). De igual forma, la organización electoral también gozara de estos beneficios para guiar la discusión de los ciudadanos.

Financiación

Los promotores de las iniciativas podrán recibir contribuciones monetarias de dos formas. La primera son “las contribuciones hechas particulares para sufragar los gastos del proceso de recolección de firmas y deberán llevar una cuenta detallada de las mismas y de los fines a que hayan sido destinadas” (Congreso de la Republica Colombia, 1994). Estas contribuciones se deben presentar en un rendición de cuentas dentro de 15 días hábiles a la terminación de recolección de firmas y no deben superar el monto fijado por el CNE cada año.

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

CONSIDERACIONES GENERALES

Durante este análisis del marco legal y normativo de la democracia directa en Colombia se han podido encontrar una serie de hallazgos relevantes de carácter técnico-jurídico que llevan a pensar que los mecanismos de democracia directa instaurados en Colombia no han logrado su objetivo de solventar el vacío entre las demandas del pueblo y las iniciativas de los gobernantes garantizando los derechos fundamentales.

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

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

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

TRABAJOS CITADOS

Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, 8(2), 203-232. Recuperado el 30 de Junio de 2017, de <http://www.redalyc.org/pdf/603/60312201.pdf>

Araujo Oñate, R., & Torres Villarreal, M. L. (2011). Retos de la democracia y de la participación ciudadana. Bogotá: Universidad del Rosario.

Banco de la Republica. (s.f.). Mecanismos de participación ciudadana. Obtenido de Actividad Cultural: http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/mecanismos_participacion_ciudadana

Blandón, L. F. (2006). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. (I. d. Políticos, Ed.) *Estudios Políticos*, 33, 147-177. Recuperado el 30 de Mayo de 2017, de <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a7.pdf>

Cardona Álzate, J. (3 de Julio de 2012). El arduo camino de la Constituyente de 1991. *El Espectador*, pág. 0. Recuperado el 12 de Abril de 2017, de <http://m.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-281784-el-arduo-camino-de-constituyente-de-1991>

Congreso de la Republica Colombia. (31 de Mayo de 1994). Ley por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Ley 134 de 1994. Bogotá. Recuperado el 4 de Junio de 2017, de <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/CO/leyes-electorales/colombia-ley-134-de-1994-participacion-ciudadana/view>

Corte Constitucional. (8 de Abril de 2015). Sentencia C-150 de 2015. M. P. Mauricio González Cuervo. Recuperado el 8 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-150-15.htm>

De la Calle, H. (2008). Instrumentos de la democracia directa. El caso de Colombia. En A. Lassidini, Y. Welp, & D. Zovatto, *Democracia directa en América Latina* (págs. 131-144). Buenos Aires: Prometeo.

Escudero Urango, R. A. (2002). Consideraciones de la participación democrática y los instrumentos para su eficacia. Trabajo de grado (Abogado). Bogotá: Facultad de Ciencias Jurídicas. Recuperado el 30 de Mayo de 2017, de <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere4/Tesis-17.pdf>

Esguerra, J., & J., A. (24 de Mayo de 1991). Democracia participativa: reforma y pedagogía de la Constitución. Ponencia subcomisión tercera. Gaceta Constitucional. Bogotá. Recuperado el 2017 de Abril de 18, de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ANC/brblaa214856.pdf>

Gómez Roldán, A. (2006). El juego de la democracia. Prolegómenos. Derechos y Valores., XI(17), 109-126. Recuperado el 30 de Mayo de 2017, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87601708>

Guevara Salamanca, J. D. (2009). La democracia participativa como instrumento de dominación de la esfera pública. Una mirada crítica a la realidad política Colombiana a partir de la constitución de 1991. Trabajo de grado (Politólogo). (F. d. Gobierno, Ed.) Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Recuperado el 30 de Mayo de 2017, de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1578/80871509.pdf?seq>

Guzmán Rendón, A. (2011). Democracia participativa en Colombia: un sueño veinte años después. *Revista Jurídica*, 30-41. Recuperado el 30 de Mayo de 2017, de [http://vip.ucaldas.edu.co/juridicas/downloads/Juridicas8\(2\)_2.pdf](http://vip.ucaldas.edu.co/juridicas/downloads/Juridicas8(2)_2.pdf)

Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura (2015). *Constitución Política de Colombia*. Imprenta Nacional, (4 de julio 1991).

Leguizamón Acosta, W. (2014). Democracia representativa y democracia participativa en Colombia. *Polémica*, 15, 22-31. Recuperado el 2017 de Junio de 1, de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/polemica/article/view/247>

Losada, R., & Casas, A. (2008). Enfoques para el análisis político: historia, epistemología y perspectiva de la Ciencia Política. Bogotá: Universidad Javeriana.

Luna Algarra, P. A. (2010). Participación ciudadana... de lo consultivo a lo resolutivo. Trabajo de grado (Magister en Política Social). (F. d. Internacionales, Ed.) Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado el 30 de Mayo de 2017, de <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/701>

MOE. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en Colombia. 20 años de ilusiones. Bogotá: Torre blanca.

Naranjo, L., & Gonzales, M. (2004.). La participación ciudadana: una alternativa para contrarrestar la problemática minera en Marmato. Repositorio Universidad de Caldas, 0. Recuperado el 2017 de Mayo de 30, de <http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/handle/6789/1706>

Pérez, X. (2005). La participación ciudadana en la gestión ambiental, el papel de las promotorías ambientales comunitarias como instrumento de participación ambiental. Estudio de caso jurisdicción C.D.B.M. Recuperado el 30 de Mayo de 2017, de CDIM ESAP: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20la%20gesti%C3%B3n%20ambiental,%20el%20papel%20de%20las%20promotoras%20ambientales%20comunitarias%20como%20instrumento%20de%20participaci%C3%B3n%20ambiental.%20>

Quiñones, E., Fernández, M., & Guevara, V. (31 de Mayo de 2016). ABC de la Ley 1757 de 2015. Recuperado el 4 de Junio de 2017, de Función Pública: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/abc>

SIG. (22 de Agosto de 2013). Radica proyecto de ley estatutaria que permite refrendar el día de elecciones posibles acuerdos con la guerrilla. Obtenido de Sala de Prensa Presidencia de la Republica.

Velásquez, C. (2000). Reforma a los mecanismos de participación. (U. d. Norte, Ed.) Revista Jurídica, 13, 124-142. Recuperado el 20 de Mayo de 2017, de http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/13/8_Reforma_a_los_mecanismos_de_participacion.pdf

Velásquez, F., & González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Editorial Fundación Corona.