

ANÁLISIS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COLOMBIANA. A PROPÓSITO DEL PLEBISCITO POR LA PAZ DE 2016

Analysis of the colombian participatory democracy.
On the peace plebiscite of 2016

ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ
Universidad Libre, Seccional Barranquilla
aramirez@unilibrebaq.edu.co

Cómo citar/Citation

Ramírez Nárdiz, A. (2019).

Análisis de la democracia participativa colombiana.

A propósito del plebiscito por la paz de 2016.

Revista Española de Derecho Constitucional, 115, 171-203.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.115.06>

Resumen

Este artículo analiza, en primer lugar, la regulación, principal jurisprudencia constitucional y fundamental práctica de la democracia participativa en Colombia desde la aprobación de la Constitución Política de 1991 para conocer su estado y comprender los motivos del mismo. La conclusión alcanzada es que, si bien la importancia que la Constitución da a la participación es elevada, la práctica de los instrumentos participativos ha sido desde 1991 escasa, siendo la principal razón la regulación de desarrollo de la Ley 134 de 1994, pero no se deben descartar otras razones, como la corrupción y la gran desigualdad económica, que alejan a los ciudadanos de la participación política. En segundo lugar, y desde este conocimiento previo, se analiza el plebiscito de ratificación de los acuerdos de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC de 2016. Se concluye que el plebiscito fue hijo de los rasgos descritos del modelo participativo colombiano.

Palabras clave

Democracia participativa; Colombia; plebiscito; paz; FARC.

Abstract

This paper analyses, in first place, the regulation, main constitutional jurisprudence and essential practice of the participatory democracy in Colombia from the approval of its Political Constitution of 1991 to know its state and to understand its reasons. The reached conclusion is that, while the importance that the Constitution gives to participation is big, the practice of participatory tools has been from 1991 little, being the main reason the developing regulation of the Law 134 of 1994, but not being discarded other reasons, as the corruption and the huge economic inequality, that alienate the citizens from political participation. In second place, and from this previous knowledge, it is analyzed the ratification plebiscite of the peace agreements between the Government with the FARC guerrilla of 2016. It is concluded that the plebiscite was a son of the described traits of the Colombian participatory model.

Keywords

Participatory democracy; Colombia, plebiscite; peace; FARC.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. REGULACIÓN Y PRÁCTICA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COLOMBIANA: 1. El referendo. 2. El plebiscito. 3. La consulta popular. 4. La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. 5. La revocatoria de mandato. 6. El cabildo abierto. III. APROXIMACIÓN A LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA SOBRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. IV. BREVE EXPLICACIÓN DEL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COLOMBIANA. V. EL PLEBISCITO DE 2016: 1. Antecedentes: el proceso de paz con las FARC. 2. La Ley 1806 de 2016 y los resultados del plebiscito. 3. El plebiscito de 2016 en el contexto participativo colombiano. VI. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN¹

La Constitución Política de Colombia de 1991 indica en su preámbulo y en sus primeros artículos que la participación es uno de los elementos básicos del modelo constitucional colombiano. Idéntica postura defiende la Corte Constitucional, que, desde la sentencia C-180/1994, ha sostenido una constante línea de apoyo y promoción de la democracia participativa como herramienta para construir el país que el constituyente colombiano planteó hace ya más de veinticinco años.

No obstante, si se analiza la experiencia participativa colombiana, se comprueba que la práctica ha quedado mucho más atrás que donde cabría situarla dado el ímpetu participativo de la Constitución y de la Corte Constitucional. Es habitual que los instrumentos participativos no tengan éxito, ya por insuficientes apoyos en su convocatoria, ya por escaso respaldo en su aprobación. Ejemplo de esto fue el plebiscito de ratificación de los acuerdos de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC del 2 de octubre de 2016, que devino en un voto popular negativo y que apenas alcanzó una participación del 37%².

Este texto busca, en primer lugar, exponer la regulación, jurisprudencia y principal práctica participativa colombianas desde la aprobación de la

¹ Este artículo es producto del proyecto de investigación «Transformaciones democráticas y democracia participativa», perteneciente al grupo de investigación «Poder público y ciudadanía» de la Universidad Libre, Seccional Barranquilla, Colombia.

² Registraduría Nacional del Estado Civil (2017). Plebiscito 2 de octubre de 2016. Disponible en: <https://bitly/2Cw4Vis>.

Constitución de 1991, para, a continuación y desde ese conocimiento, tratar de comprender el porqué del contraste entre una animosa teoría y una práctica decepcionante. En segundo lugar, se pretende aplicar las conclusiones obtenidas a un mejor entendimiento del resultado del plebiscito de 2016. Para ello, se ofrecerán brevemente los antecedentes de esta pregunta, es decir, el proceso de paz con las FARC, para después examinar la regulación que se aprobó para regular el plebiscito, construyendo así una valoración de conjunto de los resultados del mismo. Se actúa de este modo por considerar que para una plena comprensión del resultado del plebiscito es necesario examinar previamente la democracia participativa colombiana en su conjunto.

Se parte de considerar la democracia participativa como un conjunto de instrumentos jurídicos (referendos, revocatorias, iniciativas populares, etc.) que se introducen en un modelo esencialmente representativo con el fin de complementarlo³ mediante una mayor participación de los ciudadanos y un más intenso control de estos sobre sus gobernantes (Ramírez Nárdiz, 2012: 109). La democracia participativa, vista así, no es ni rupturista ni revolucionaria, y su finalidad no es otra que profundizar en la democracia: mejorar el modelo representativo a través de una mayor implicación de la población (Ramírez Nárdiz, 2016: 360-361).

Esta definición no pretende suponer más que una propuesta académica sujeta a debate. Como sujeto a debate se encuentra el propio concepto de democracia participativa, y no es extraño encontrar otros como democracia directa, participación ciudadana, democracia deliberativa, etc., que se acostumbran a utilizar por la legislación, por la jurisprudencia y por la doctrina comparadas para referirse a las mismas o a similares realidades a las que se hace referencia en este texto con democracia participativa (Ramírez Nárdiz, 2014: 193-195).

El concepto de democracia participativa asumido aquí es aquel que en gran medida surge de la doctrina participacionista de finales de los años sesenta y de los setenta, particularmente del pensamiento de autores como Habermas (1981), esto es, un concepto fundado en la búsqueda de la corrección de unos considerados

³ «En rigor, cuando se trata de verdaderos procesos democráticos, la democracia participativa no solo no desplaza a la representativa, sino que la complementa, situándose en un plano diferente que permite minimizar los riesgos de alejamiento entre representantes y representados, a la búsqueda de una mejor calidad de la representación [...] no existe alternativa a la democracia representativa, que es la única democracia posible, que podrá ser susceptible de mejora, de incremento de la participación, de mayor aproximación a los individuos cuya voluntad es necesariamente el punto de partida democrático de toda fabricación de la voluntad política» (Fernández-Miranda y Fernández-Miranda, 2003: 28-30).

excesos elitistas del modelo democrático imperante desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Modelo que, como definió Schumpeter (1971), se basa en la competencia entre élites que se disputan la elección popular, que asumen como común un mismo sistema tanto político (democracia representativa) como económico (capitalismo), y que no acuden a los ciudadanos más que a obtener su voto. Ante esto, y en la voluntad de acercar el gobierno a la población, recuperar, en palabras de Habermas, el espacio público y garantizar que sean los intereses del pueblo y no los de las élites los que se impongan, surge la democracia participativa.

No se trata ya exactamente de las mismas fórmulas que podía defender Kelsen⁴ en el período de entreguerras en el intento de consolidar el parlamentarismo haciendo que los ciudadanos participaran cuanto más mejor en referendos, o en iniciativas populares, para consolidar la democracia parlamentaria asediada por los totalitarismos, sino de un modelo que nace como respuesta a lo que se consideran derivas de una democracia en exceso elitista. Por ello, la democracia participativa tiene rasgos particulares y diferenciados respecto a las prácticas participativas de épocas anteriores: tendencia a ser promovida de abajo arriba y no de arriba abajo⁵; sus instrumentos acostumbra a prosperar e innovar en los ámbitos municipales, mientras que su práctica es mucho menor a escala nacional⁶; y se sirve cada vez más de las NTIC (nuevas tecnologías de la información y la comunicación) para su ejercicio⁷.

⁴ «Aun cuando no sea posible, por razones de técnica social, dejar que el pueblo forme directamente y en todos sus grados el orden estatal, es factible concederle en las funciones legislativas mayor participación de la que se le otorga en el sistema parlamentario, en el que queda reducida al acto electoral» (Kelsen, 1977: 64).

⁵ Así, son más habituales los instrumentos locales (p. ej., en Colombia: revocatorias y cabildos) promovidos por los vecinos que los nacionales (p. ej.: en Colombia: plebiscitos y referendos) promovidos por el Gobierno.

⁶ Para Canales las razones de la mayor práctica participativa local comparada con la nacional son: la proximidad; la complementariedad de lo local con lo global; la diversidad, la complejidad y la pluralidad de redes políticas y sociales existentes en el nivel local; la preeminencia de lo urbano; la aparición de nuevos problemas y conflictos sociales y medioambientales; la lucha contra la inseguridad ciudadana; el debate público mayor y más intenso sobre el presupuesto local como instrumento de gobierno y de participación; la necesidad de fortalecimiento de la pertenencia e integración del ciudadano en una determinada comunidad humana y política; la generalización de la heterogeneidad social y territorial urbana; la aparición de grandes aglomeraciones urbanas; la accesibilidad de la ciudadanía a las instituciones y políticos locales, etc. (Canales Aliende, 2005: 191-201).

⁷ «La información y la comunicación son la esencia de todo proceso participativo (Manual OCDE) y las TICs son el instrumento idóneo para ello [...] el Reglamento

II. REGULACIÓN Y PRÁCTICA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COLOMBIANA

La Constitución Política de Colombia de 1991 indica en su preámbulo que el marco jurídico colombiano ha de ser participativo⁸, apunta en su art. 1 que Colombia es una república participativa e incorpora en el art. 2, entre los fines esenciales del Estado, el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. Como indican Güiza-Suárez y Rodríguez-Barajas (2015: 330), la importancia otorgada a la participación desde el comienzo del texto constitucional ha de ser entendida en el marco de la consideración que se hace de la misma como «una manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho».

La Constitución recoge la democracia participativa en los arts. 40 y 103. En el art. 40 (título II: «De los derechos, las garantías y los deberes», capítulo I: «De los derechos fundamentales») nombra siete mecanismos de participación de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político, citando conjuntamente los propios de la democracia participativa y de la democracia representativa: elegir y ser elegido; participar en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; constituir partidos políticos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas; revocar el mandato de los elegidos en los casos y en el modo que establecen la Constitución y las leyes; tener iniciativa en las corporaciones públicas; interponer acciones públicas en defensa de la ley y la Constitución, y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos¹⁰.

(UE) n° 211/2011, sobre la iniciativa ciudadana europea (ICE), una norma revolucionaria por cuanto está pensada esencialmente para internet» (Cotino Hueso, 2012: 29-30).

⁸ Para Thomas-Acuña (2008: 3 y 16), comparada con la Constitución de 1886, la Constitución de 1991 le da una especial relevancia a la democracia participativa.

⁹ Para la Constitución de 1991 la participación es esencial, pero ¿se han logrado sus objetivos? En palabras de Franco Cuervo (2014: 59): «Se buscaba fortalecer los canales de representación y democratización, y promover el pluralismo político y cultural, superando el clientelismo, la corrupción y la excesiva centralización. Sin embargo, dos décadas después los resultados distan mucho de ser los esperados».

¹⁰ Esta enumeración conjunta y mezclada de mecanismos representativos y participativos permite poder afirmar con Calderón (2003: 114) que, para la Constitución de 1991, resulta claro que «la antinomia entre democracia directa y representación si alguna vez fue tal, ya no lo es más».

El art. 103 (título IV: «De la participación democrática y de los partidos políticos», capítulo I: «De las formas de participación política») enumera los instrumentos de la democracia participativa¹¹: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato.

Los instrumentos participativos se regulan en la Constitución, pero, especialmente, en la ley a la que remite su art. 103: la Ley 134 de 1994¹², por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Esta ley fue reformada por la Ley 741 de 2002, por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático, y por la Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

La práctica de la democracia participativa en Colombia es escasa en el ámbito nacional y más abundante, sin serlo en exceso, en el ámbito local¹³. Así, por ejemplo, en el año 2013 hubo en Colombia 128 instrumentos participativos en el conjunto de todos los departamentos del país, de los que 89 fueron cabildos y 34, revocatorias. Solo dos consultas, dos referendos y una iniciativa popular¹⁴.

En detalle, esta regulación y práctica se configura de la siguiente forma.

1. EL REFERENDO

Recogido en los arts. 32 a 49 de la Ley 134 y definido en el art. 3, según el cual el referendo es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe (referendo aprobatorio) un proyecto de norma o derogue (referendo

¹¹ Se prueba así la relevancia que la Constitución de 1991 da a la democracia participativa. Frente a constituciones como la española, que hacen una referencia genérica a la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos (art. 23 CE), para posteriormente regular los diferentes instrumentos participativos a lo largo del texto constitucional (arts. 87.3, 92, etc.), la Constitución colombiana dedica un artículo específico a enumerar sistemáticamente dichos instrumentos.

¹² También resulta relevante, especialmente en lo relativo a la revocatoria de mandato, la Ley 131 de 1994, por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones.

¹³ Recurrente es la consideración de que es en el ámbito local donde la participación directa es verdaderamente propia y natural (Brewer Carías, 2009: 107-108).

¹⁴ Las referencias que se hacen a los datos de la Registraduría son de 2013 y no de años posteriores porque este organismo público no ofrece con detalle datos más actualizados. Registraduría Nacional del Estado Civil (2017). *Ranking de mecanismos de participación por departamentos*. Disponible en: <https://bitly/2vq8XIK>.

derogatorio) una norma ya vigente. En el referendo aprobatorio se somete un proyecto de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local de iniciativa popular, que no haya sido adoptada por la corporación pública correspondiente, a voto popular para que este decida si lo aprueba o lo rechaza total o parcialmente. En el referendo derogatorio se somete una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, en alguna de sus partes o en su integridad, a voto popular para que decida si la deroga o no, total o parcialmente. Los referendos pueden ser también constitucionales. El referendo constitucional requiere la iniciativa del Gobierno o el respaldo de un mínimo del 5% del censo electoral y que el Congreso apruebe por ley su convocatoria por mayoría de los miembros de ambas Cámaras (la convocatoria del referendo es obligatoria cuando, en los seis meses posteriores a una reforma de la Constitución realizada por el Congreso y que trate sobre los derechos reconocidos en el capítulo primero del título II y sus garantías, los procedimientos de participación popular, o el Congreso, lo solicite el 5% del electorado —art. 377 de la Constitución—). El referendo constitucional ha de presentarse de modo que los electores puedan escoger en el articulado qué aprueban y qué rechazan, esto es, habrá diversas preguntas sobre diferentes materias (art. 378 Constitución). Para convocar un referendo no constitucional se requiere que al menos el 10% del censo electoral del ámbito territorial del que se trate lo solicite ante el registrador del Estado Civil correspondiente. Una vez este expida la certificación sobre el cumplimiento del número de apoyos y controlada con carácter previo su constitucionalidad, el Gobierno territorial correspondiente convocará el referendo en ocho días. Inscrito el referendo, habrá un mes para inscribir otras iniciativas sobre la misma materia. Pasado este mes se abre plazo de seis meses para la recolección de firmas de apoyo a la convocatoria del referendo. El referendo debe realizarse en seis meses desde que se inscriba la solicitud para realizarlo. Para ser aprobado, el referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que estos supongan más del 25% del censo electoral vigente.

El único¹⁵ referendo nacional realizado en Colombia desde la aprobación de la Constitución de 1991 fue el *Referendo contra la corrupción, el desparrame de las finanzas públicas y para fortalecer la democracia*, de 25 de octubre de 2003, popularmente conocido como «referendo Uribe¹⁶».

¹⁵ Se parte de 1991 y se tiene en cuenta el ámbito territorial nacional, por ello, no se analizan las preguntas del siglo XIX, la de la Junta Militar en 1957, o las preguntas municipales para la creación o segregación de municipios realizadas después de 1991.

¹⁶ El nombre no hace solo referencia al hecho de que fuera promovido por el entonces presidente, Uribe, sino que es un modo de manifestar que la votación giró sobre él, a

Buscaba reformar la Constitución en materia fiscal, económica, entes de control y corrupción. No se aprobó. Los resultados fueron negativos, pues de las quince reformas votadas solo se aprobó una, la «muerte política», que prohibía a personas condenadas por corrupción ser candidatos para cargos públicos o ser adjudicatarios de contratos públicos. Las otras catorce propuestas de reformas (sobre materias como los límites de las pensiones estatales o el congelamiento de los salarios de los funcionarios públicos) no fueron aprobadas¹⁷ al no alcanzar los umbrales de participación mínima¹⁸. Este ha sido el único referendo realizado, pero no el único que se ha intentado realizar. Ha habido intentos sobre el desarme ciudadano en 2003, el régimen de transferencias en 2007, la reelección presidencial, el agua potable y la cadena perpetua para abusadores de niños en 2008, la dignidad y las garantías laborales en 2010, revocación del Congreso en 2012, etc. Todos estos intentos fracasaron por no reunir los apoyos suficientes, por no obtener la aprobación del Congreso, o por no superar la revisión de la Corte Constitucional¹⁹.

2. EL PLEBISCITO

Regulado en los arts. 77-80 de la Ley 134 y definido en el art. 7, que apunta que es el pronunciamiento del pueblo convocado por el presidente de la República mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo. La convocatoria ha de contar con la firma de todos los ministros y tratar sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes. El presidente debe informar al Congreso de su intención de convocar un plebiscito, las razones y la fecha en que se hará la votación, que no

modo de plebiscito sobre su persona y sus políticas, más que sobre las materias que se sometían a votación. Como indica Reviriego, el objetivo del referendo era «una suerte de cuestión de confianza plebiscitaria sobre la popularidad presidencial» (Reviriego Picón, 2003: 553).

¹⁷ BBC Colombia (2003). «Confirmada derrota en referendo», 16-03-2017. Disponible en: <https://bbc.in/2YeOkgg>.

¹⁸ Si bien esta baja participación puede ser achacada no tanto al desinterés ciudadano, sino a la voluntad de los opositores al referendo de manifestar su rechazo al mismo absteniéndose (Vargas, 2004: 92-93).

¹⁹ Registraduría Nacional del Estado Civil (2017). *Referendo*. Disponible en: <https://bit.ly/2HAo6zX>.

puede ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del presidente. El plebiscito no puede coincidir con otra elección. Si en el mes siguiente a la fecha en que el presidente informe de su deseo de realizar un plebiscito ninguna de las dos Cámaras, por la mayoría de asistentes, ha manifestado su rechazo, el presidente puede convocarlo. El plebiscito no puede versar sobre la duración del mandato presidencial, ni puede modificar la Constitución. El acceso de los partidos y movimientos políticos a los espacios de televisión financiados por el Estado se hace de conformidad con lo establecido para el referendo constitucional, y el Gobierno tiene el mismo tiempo en televisión para expresar su opinión sobre el plebiscito. El uso de estos espacios se hace dentro de los veinte días anteriores a la fecha señalada para la votación. El pueblo decide por mayoría del censo electoral y debe participar más del 50% del censo electoral vigente.

Más allá de las preguntas de octubre de 1996 y octubre de 1997 tituladas *Mandato de los niños por la paz* y *Mandato ciudadano por la paz*, que no pueden ser consideradas plebiscitos, el único plebiscito celebrado en Colombia con la actual regulación tuvo lugar en octubre de 2016 para ratificar el acuerdo de paz con las FARC. Este plebiscito se analiza en detalle más adelante.

3. LA CONSULTA POPULAR

Regulada en los arts. 50-57 de la Ley 134 y definida en el art. 8 como la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, de distrito o local es sometida por el presidente —con firma de los ministros y con aceptación del Senado—, el gobernador o el alcalde —con aceptación del concejo o la junta administrativa local, según el caso—, a la decisión de la ciudadanía. Para ser convocada, la consulta popular nacional de origen ciudadano requiere el apoyo del 5% de los ciudadanos del censo electoral. Si la consulta popular de origen ciudadano se da en los ámbitos territoriales se requiere el apoyo del 10% de los ciudadanos del respectivo censo. Las preguntas deben redactarse de forma clara, para que puedan contestarse con un sí o un no. En la consulta popular nacional, el texto de la consulta se envía por el presidente de la República al Senado para que en veinte días se pronuncie. El gobernador o el alcalde solicita a la asamblea, el concejo o a la junta administradora local un pronunciamiento sobre la conveniencia de la consulta en los mismos términos que la consulta nacional. Si es desfavorable, el gobernador o el alcalde no pueden convocar la consulta. La votación de la consulta popular nacional debe realizarse dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado, o del vencimiento

del plazo indicado para ello. En los demás casos el término es de dos meses. No se pueden hacer consultas populares sobre temas que impliquen una modificación de la Constitución. La decisión de la ciudadanía es obligatoria, pero deben ser favorables al menos la mitad más uno de los sufragios válidos emitidos y participado no menos de la tercera parte de los electores que compongan el respectivo censo electoral. El Congreso a través de una ley puede demandar al pueblo que decida mediante una consulta popular si convoca una asamblea constituyente. Se considera que el pueblo aprueba la convocatoria de la asamblea constituyente si en la consulta popular se pronuncian a favor de la misma un mínimo de un tercio de todos los miembros del censo electoral.

Ha habido una única consulta popular de ámbito nacional en Colombia estando vigente la Constitución de 1991: la consulta popular nacional anticorrupción de 26 de agosto de 2018, la cual no fue aprobada al no superar el umbral mínimo de participación exigido²⁰. A nivel local, las consultas populares son cada vez más relevantes por las materias que tratan, especialmente y en los últimos años las relativas a la minería. Esta importancia, en gran medida, viene dada por la Sentencia T-445/2016, de 19 de agosto, de la Corte Constitucional, la cual las legitimó como instrumento en manos de los municipios para votar sobre posibles explotaciones mineras²¹. Ejemplo fue la consulta popular del municipio de Piedras, en el departamento del Tolima, donde el 28 de julio de 2013 se votó sobre la minería y sus efectos en el medioambiente local. De un censo de cinco mil personas, tres mil votaron en contra de las actividades mineras y apenas unas pocas decenas a favor²². No fue esta la única consulta popular sobre materia

²⁰ Un mínimo del 33 % del censo electoral nacional debía participar para que la consulta fuera válida, pero ninguna de las siete preguntas de las que se componía la consulta alcanzó este porcentaje, quedando todas alrededor del 32 %. No obstante, el 99 % de los votantes votó a favor de la consulta. Véase Registraduría Nacional Del Estado Civil (2018): Resultados de preconteo para la Consulta Popular Anticorrupción del 26 de agosto de 2018. Disponible en; <https://bitly/2UQ54s2>.

²¹ La Sentencia T-445/2016 indicó en el segundo punto de su fallo que «los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera». Esta sentencia de la Corte Constitucional, cuyo objeto era precisamente resolver sobre una consulta popular local, confirmó la posibilidad de los municipios de aceptar o no la realización de explotaciones mineras en su territorio, por ejemplo, convocando consultas populares locales aun y cuando su resultado pudiera contribuir a impedir dichas explotaciones mineras.

²² «¿Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras, Tolima, que se realice en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de

medioambiental y explotación de recursos naturales, pues ha habido otras como las de Tauramena y Monterrey, en el departamento de Casanare²³. Posiblemente una de las más relevantes en los últimos tiempos haya sido la consulta popular de Cajamarca, en el departamento del Tolima, del 25 de marzo de 2017, y en la que, por un 97,92% de los votos (6165 en contra y 76 a favor), se rechazó que una multinacional minera explotara los recursos auríferos del municipio por el riesgo medioambiental implicado²⁴. A causa de esta votación popular, la multinacional optó por suspender la puesta en marcha del proyecto minero²⁵.

Posteriormente, sin embargo, la Corte Constitucional emitió la Sentencia SU-095/2018, de 11 de octubre, en la que puntualizó su jurisprudencia anterior y concretó que, si bien sobre el suelo tienen competencia los municipios, sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables que en él residen quien la tiene es el Estado, luego las consultas populares locales no podrían llegar al extremo de prohibir la explotaciones mineras.

Posiblemente, y como indica Dietz (2018: 95 y 114), con las consultas populares locales sobre la minería, que acostumbran a obtener más de un 90% de respaldo popular, no se logren frenar automática y definitivamente los proyectos mineros frente a los que se organizan, pero sí que se consigue dar publicidad a la cuestión, además de contribuir a que se perciba la relevancia de la participación directa local²⁶.

explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio e dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio?» (Garcés Villamil y Rapalino Bautista, 2015: 52-62).

²³ Registraduría Nacional del Estado Civil (2017): Consulta popular. Disponible en: <https://byt.ly/2TT9gvs>.

²⁴ Registraduría Nacional del Estado Civil (2018). «Habitantes de Cajamarca (Tolima) dijeron no a la ejecución de proyectos y actividades mineras en este municipio». Disponible en: <https://byt.ly/2TsCbAw>.

²⁵ Palomino, S. (2017). «El pueblo de Colombia que le dijo no a la explotación minera». *El País*, 16-05-2017. Disponible en: <https://byt.ly/2o8VD2D>.

²⁶ Indica en este sentido Hincapié (2017: 39) que estos procesos participativos permiten ver dos posturas contrapuestas: aquella que, promovida por los ciudadanos, «desde abajo», introduce en el debate público la reflexión sobre las consecuencias de un sistema económico basado en el extractivismo minero, frente a aquella promovida por las autoridades nacionales, «desde arriba», que trata de frenar estas iniciativas participativas locales precisamente por sus efectos de visibilización.

4. LA INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y NORMATIVA ANTE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS

Regulada en los arts. 28-31 de la Ley 134 y definida en el art. 2, que señala que la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de acto legislativo y de ley ante el Congreso, de ordenanzas ante las asambleas departamentales, de acuerdos ante los concejos municipales o distritales y de resoluciones ante las juntas administradoras locales y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales para que sean debatidos y así aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente. Solo pueden ser materia de iniciativa las que sean de la competencia de la respectiva corporación. No se pueden presentar iniciativas populares en materias que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes; presupuestales, fiscales o tributarias; relaciones internacionales; concesión de amnistía o indultos, y preservación y restablecimiento del orden público. Para promover una iniciativa popular de acto legislativo o de ley esta debe estar suscrita por el 5 % de los ciudadanos inscritos en el censo electoral. Debe estar suscrita por el 10 % de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral si es propia de competencias de las entidades territoriales²⁷. Cuando las iniciativas populares promovidas por concejales o diputados sean de ley, requerirán de un respaldo 30 % de los concejales o diputados del país. Si la corporación no aprueba la iniciativa, los ciudadanos pueden pedir la convocatoria de un referendo con el apoyo de no menos del 10 % de los ciudadanos del censo correspondiente. Una vez certificado el cumplimiento de los requisitos por la Registraduría del Estado Civil, su vocero presenta dicho certificado con el proyecto de articulado y la exposición de motivos, así como la dirección de su domicilio y la de los promotores, ante la Secretaría de una de las Cámaras del Congreso o de la corporación pública respectiva, según el caso. El nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero, el texto del proyecto de articulado y su exposición de motivos deben ser divulgados en la publicación oficial de la corporación correspondiente. El vocero de la iniciativa ha de ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y ser oído en todas las etapas del trámite, así como puede apelar si la comisión respectiva se pronuncia

²⁷ Originalmente, el art. 28 de la Ley 134 no distinguía entre ámbitos territoriales y requería un 5 % de apoyo en cualquier iniciativa legislativa popular. Con el art. 9 de la Ley 1757 se mantiene el 5 % en el ámbito nacional, pero se sube al 10 % para las entidades territoriales.

en contra de la iniciativa popular. Cuando la corporación no dé primer debate a una iniciativa popular durante una legislatura y esta deba ser retirada, se puede volver a presentar en la siguiente legislatura. En este caso, siguen siendo válidas las firmas que apoyan la iniciativa popular y no es necesario volver a recogerlas.

La mayoría de las iniciativas no concluyen el proceso y terminan en alguna de sus etapas. Así, por citar algunos ejemplos, la iniciativa de 2005 de modificación del régimen constitucional de los servicios públicos domiciliarios (obtuvo casi 1,8 millones de firmas, pero no prosperó en el Congreso); la iniciativa de 2006 de modificación del Decreto Ley 2535 de 1993, por el cual se expiden armas, municiones y explosivos (obtuvo casi 1,5 millones de firmas, pero no prosperó en el Congreso); la iniciativa de 2010 de reglamentar la organización y prestación del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo para el municipio de Tunja (fue retirada en el Concejo Municipal de Tunja en 2010); la iniciativa de 2012 por la que se busca prohibir la circulación del carbón, se detalla la reglamentación de los fondos locales de desarrollo, se adoptan medidas respecto de la contribución de valorización y respecto de la mujer, juventud, movilidad, ambiente, educación, salud, vivienda, damnificados y deslizamientos, cultura y deporte, y se dictan otras disposiciones (no se aprobó por faltarle apoyos válidos suficientes)²⁸.

5. LA REVOCATORIA DE MANDATO

Se regula en los arts. 64 a 76 de la Ley 134, así como en la Ley 131. Mediante la revocatoria los ciudadanos dan por terminado el mandato que han conferido al gobernador o al alcalde²⁹. Debe solicitarse ante la Registraduría Nacional mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 30 % del total de votos que obtuvo el elegido³⁰. La revocatoria solo puede iniciarse cuando haya transcurrido un año como

²⁸ Registraduría Nacional del Estado Civil (2017). Iniciativa legislativa y normativa, histórico de iniciativas. Disponible en: <https://byt.ly/2Fklq5I>.

²⁹ La revocatoria de mandato hay que entenderla como consecuencia de la institución del voto programático, el cual se regula en la Ley 131 de 1994, que indica que, en caso de que el alcalde o gobernador no cumpla el programa electoral al que se comprometió durante la campaña electoral, puede activarse la revocatoria por los ciudadanos.

³⁰ Antes de la reforma introducida por el art. 9.e de la Ley 1757 de 2015, el porcentaje solicitado era del 40 %.

mínimo desde la toma de posesión del gobernador o el alcalde. Se debe hacer la solicitud de revocación exponiendo los argumentos por los que se solicita (insatisfacción general de los votantes o incumplimiento del programa de gobierno del mandatario). Expedida la certificación que apruebe la realización de la revocatoria, la votación se realiza en un plazo de dos meses. El mandato del gobernador o del alcalde es revocado si la votación es aprobada por la mitad más uno de los votantes que participen en la convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 40 % de la votación válida registrada el día en que se eligió al mandatario³¹. Si la revocatoria no tiene éxito, no puede volver a convocarse otra en el mismo mandato del gobernador o alcalde. Si tiene éxito, y previo informe del resultado positivo al presidente de la República o al gobernador respectivo, la remoción del mandatario es inmediata y en los dos meses siguientes se celebran elecciones para la elección del sustituto. Durante esos sesenta días, el presidente de la República o el gobernador nombran un encargado del mismo partido del mandatario revocado para ejercer sus funciones. Puede inscribirse como candidato a sucesor cualquier ciudadano que cumpla los requisitos constitucionales y legales para ello a excepción del mandatario que ha renunciado o al que le ha sido revocado el mandato.

La revocatoria es uno de los mecanismos participativos que los colombianos más tratan de realizar, si bien con resultados poco satisfactorios³², pues solo una vez una revocatoria ha conseguido destituir al alcalde³³. Tal vez, el intento de revocatoria más mediático que haya habido en Colombia fuera el del alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, que comenzó en 2013, consiguió

³¹ Los arts. 11 de la Ley 131 y 69 de la Ley 134 indicaban que la revocatoria se aprobaba por no menos del 60 % de los votantes y siempre que el número de votos emitido no fuera inferior al 60 % de los que se emitieron el día en que se eligió al mandatario revocado, pudiendo votar solo los que en su día votaron para elegir al mandatario revocado. El art. 2 de la Ley 741 de 2002 bajó los porcentajes a la mitad más uno y al 55 %, respectivamente. El art. 41.e de la Ley 1757 de 2015 los llevó a las cifras actuales (mitad más uno y 40 %).

³² El muy escaso éxito de la revocatoria como instrumento para remover alcaldes contrasta con el elevado número de destituciones llevado a cabo por la Procuraduría General de la Nación, que solo entre 1999 y 2012 destituyó a casi 800 alcaldes y a más de 70 gobernadores (Franco Cuervo, 2014: 61).

³³ El 29 de julio de 2018 el municipio de Tasco (Boyacá) destituyó a su alcalde merced a una revocatoria en la que el 97 % de los vecinos (1609 votos) apoyó la salida del gobernante, que solo tuvo 21 votos a favor de su permanencia. *El Espectador* (18-09-2018), «Tasco (Boyacá), el primer municipio en la historia de Colombia que revoca un alcalde», disponible en: <https://bit.ly/2HmjoVn>.

recoger varios cientos de miles de firmas (641 707, entregadas el 18 de abril de 2013, de las que se validaron 357 250, siendo el umbral mínimo necesario 289 263 y 1 234 214 el total de votos requerido para aprobar la revocatoria) pero finalmente no prosperó al ser destituido el alcalde en diciembre de 2013 (fue repuesto en el cargo en 2014) por la Procuraduría General de la Nación. La fecha de la votación hubiera sido el 6 de abril de 2014³⁴.

6. EL CABILDO ABIERTO

Regulado en los arts. 81-90 de la Ley 134 y definido por el art. 9, que considera que es la reunión pública de las asambleas departamentales³⁵, los concejos distritales, municipales o las juntas administrativas locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente a fin de discutir asuntos de interés para la comunidad³⁶. Es obligación del gobernador o alcalde, según el caso, asistir al cabildo abierto. En cada período de sesiones deben celebrarse al menos dos sesiones para estudiar asuntos propuestos por los residentes. Estos asuntos deben ser competencia de la corporación ante la que se presenten (departamento, municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento). Para que un asunto sea discutido en cabildo abierto la propuesta debe estar apoyada con las firmas del 5 por 1000 del censo electoral y la petición deberá ser presentada con no menos de quince días de anticipación a la fecha de inicio del período de sesiones. Las organizaciones civiles pueden participar, así como todo aquel que tenga interés en las materias que se traten, teniendo derecho a ser oídos el vocero de quienes solicitaron el cabildo y todos los que se inscriban con un mínimo de tres días de anticipación y presenten un resumen escrito de su intervención. Puede ser materia de cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. No pueden serlo los proyectos de ordenanza, acuerdo o resolución local. Si la materia del cabildo afecta específicamente a una localidad, corregimiento o comuna, el cabildo puede sesionar en cualquier sitio de esta, con la presencia del respectivo concejo municipal o distrital, o la junta admi-

³⁴ Registraduría Nacional del Estado Civil (2017). Oficios revocatoria de mandato del alcalde Gustavo Petro. Disponible en: <https://byt.ly/2YdlZXy>.

³⁵ La referencia a las asambleas departamentales y la extensión del cabildo abierto al ámbito departamental es novedad del art. 22 de la Ley 1757.

³⁶ Indican Cogollos y Ramírez (2007: 112) que «el cabildo abierto más allá de su función de control político, es un mecanismo de mediación entre la ciudadanía y el Estado para asuntos de trascendencia local».

nistradora local. Las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o las juntas administradoras locales deben dar amplia difusión de la fecha, el lugar y los temas del cabildo abierto. Se debe ordenar la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación idóneo. Terminado el cabildo, en la semana siguiente, en audiencia pública, el presidente de la corporación debe dar respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes de la población. Si se trata de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta debe dar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes. El cabildo abierto puede utilizarse para controlar a los funcionarios municipales y distritales, pues por solicitud de los promotores del cabildo o por iniciativa de los voceros, previa proposición aprobada por la corporación, puede citarse a funcionarios municipales o distritales, con cinco días de anticipación, para que concurran al cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo siendo la desatención inmotivada causa de mala conducta.

El cabildo abierto es el instrumento participativo más ejercitado en Colombia. Así, en 2013, de 89 cabildos puestos en marcha 48 fueron aprobados, lo que supuso un porcentaje del 54 %³⁷. Algunos ejemplos de cabildos podrían ser el de Cartagena de 2015³⁸, que reunió más de 8000 firmas y que buscaba encontrar soluciones al problema del suministro eléctrico³⁹, o el de Bucaramanga de 2011, realizado sobre educación especial, inclusiva y discapacidad⁴⁰.

III. APROXIMACIÓN A LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA SOBRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La jurisprudencia constitucional colombiana sobre democracia participativa comienza con las sentencias C-180/1994, de 4 de abril de 1994, y

³⁷ Registraduría Nacional Del Estado Civil (2017): Cabildos abiertos 2013. Disponible en: <https://byt.ly/2Yi3YXZ>.

³⁸ Meza Altamar, M. (2015): El próximo viernes cabildo abierto contra Electricaribe. El Universal, 16-03-2017. Disponible en: <https://byt.ly/2FuiW63>.

³⁹ FUNCICAR, Fundación Procartagena (2015). Cabildo popular sobre mal funcionamiento de Electricaribe, 24 de abril de 2015. Disponible en: <https://byt.ly/2TqTjqi>.

⁴⁰ Ministerio de Educación Nacional (2011). Cabildo abierto sobre educación inclusiva. Disponible en: <https://byt.ly/2Yi3YXZ>.

C-011/1994, de 21 de enero de 1994, siendo sus objetos, respectivamente, la Ley 134 de 1994 y la Ley 131 de 1994. La Sentencia C-180/1994 definió la democracia participativa y puso la base de la posterior jurisprudencia constitucional:

En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar lo que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes han elegido [...] implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.

La jurisprudencia constitucional colombiana sobre democracia participativa se ha mantenido uniforme en los últimos veinte años desde sentencias como la C-180/1994 a las más recientes como la C-150/2015. Su contenido ha girado alrededor de una serie de puntos tales como:

1. Considerar la participación como uno de los elementos nucleares del modelo constitucional de 1991, herramienta para la profundización democrática y la creación de un verdadero estatus ciudadano democrático y participativo. La participación no se concibe como un concepto solo político, sino como un principio que debe extenderse a todos los ámbitos legislativos y sociales⁴¹.
2. Tener a la democracia participativa como herramienta para lograr una auténtica soberanía popular (Sentencia SU-1122/2001)⁴².
3. Alcanzar mediante la participación la consecución del interés general (Sentencia T-1182/2001).

⁴¹ La Sentencia C-180/1994 indica: «El principio de democracia participativa no sólo permea el ejercicio del poder público y social, sino que además penetra ámbitos de la vida privada anteriormente excluidos de la regulación estatal. En efecto, la participación en la vida política, cívica y comunitaria del país es elevada al estatus de deber constitucional de la persona y del ciudadano».

⁴² Pero nunca llegando al extremo de manipular a los ciudadanos mediante los instrumentos participativos, tal y como destaca Dietz (2018: 108) que manifestó la Sentencia T-445/2016 en relación con las preguntas que se podían plantear a los vecinos de un municipio en una consulta popular local.

4. Entender la democracia participativa como un complemento⁴³ que enriquece, complementa y amplía la democracia representativa⁴⁴, pero que no pretende sustituirla ni eliminarla (Sentencia C-141/2010)⁴⁵.
5. Utilizar y servirse de la participación como de una herramienta contra la corrupción y para lograr una mayor eficiencia política y de la Administración pública⁴⁶.
6. Lograr con la participación una mayor eficiencia política (Sentencia T-637/2001)⁴⁷.
7. Plantear la democracia participativa como un límite al poder del Estado, siendo su función la protección de las minorías frente a las mayorías (Sentencia C-150/2015).

⁴³ Compárese esta concepción complementaria de la participación con la que se configura en la Constitución de Venezuela de 1999 y que, como indica Kornblith (2014: 120): «La democracia directa se presenta en oposición a la democracia representativa. Esta tensión queda plasmada en el texto, entre otros aspectos, cuando se prescinde de la connotación representativa al referirse a la forma de gobierno (art. 6), se excluye del texto la mención a los partidos políticos denominándolos “asociaciones con fines políticos” y se prohíbe el financiamiento público de sus actividades (art. 67). Además, por la tendencia general a exacerbar el poder ejecutivo en detrimento del principio del equilibrio entre los poderes [...]».

⁴⁴ Sin embargo, como apuntan Parra y Pinzón (2015: 71), al someter el modelo participativo colombiano la participación a la representación y al establecer habitualmente que los instrumentos participativos no puedan prosperar si no cuentan con la aprobación de los órganos representativos, pudiendo estos modificarlos o rechazarlos, la participación colombiana puede ser fácilmente desvirtuada y tener poca efectividad.

⁴⁵ En esta sentencia, que trata sobre la institución del referendo, y en la línea de afirmar que la participación directa complementa pero no puede imponerse a la naturaleza representativa del modelo político imperante en Colombia, se dice que «en los Estados contemporáneos la voz del pueblo no puede ser apropiada por un solo grupo de ciudadanos, así sea mayoritario, sino que surge de los procedimientos que garantizan una manifestación de esa pluralidad». Es decir, que la voluntad popular no se manifiesta en exclusiva en un referendo, sino en las instituciones representativas, garantes de la pluralidad.

⁴⁶ La Sentencia C-643/2000 señala que «la democracia participativa ayuda a que «se sancione eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular».

⁴⁷ La Sentencia T-637/2001 afirma: «En la democracia participativa no sólo se valora más al ciudadano sino que, en razón a ello, el sistema político puede alcanzar mayores niveles de eficiencia. Un Estado en el que los ciudadanos cuentan con el derecho de tomar parte de forma directa en las decisiones a adoptar, de controlar los poderes públicos, de calificar los resultados obtenidos para exigir responsabilidad política, es un Estado en el que probablemente se logrará satisfacer en más alto grado las necesidades de sus asociados».

8. Concebir la participación como herramienta de control de los ciudadanos sobre sus gobernantes. La democracia participativa permite controlar a los cargos electos tanto con carácter previo a la acción política (solicitud e intercambio de información con la Administración) como con carácter posterior (revocatoria de mandato para alcaldes o gobernadores) (Sentencia T-350/2014)⁴⁸.

La jurisprudencia constitucional, en sentencias como la C-150/2015, profundiza en el análisis de la democracia participativa al clasificar los instrumentos participativos en instrumentos de conformación de la voluntad popular, de ejercicio de la misma y de control del poder político⁴⁹, o al determinar si son altamente participativos o poco participativos, indicando que el listado de instrumentos participativos no se agota con aquellos recogidos en la Constitución, sino que puede haber otros no contemplados y que surjan del ser expansivo de la democracia.

IV. BREVE EXPLICACIÓN DEL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COLOMBIANA

La regulación colombiana de la democracia participativa es generosa. La Constitución de 1991 la regula explícitamente, contempla varios instrumentos y da la posibilidad a los ciudadanos de iniciar la mayoría de ellos. La jurisprudencia constitucional respalda esta regulación y se manifiesta a su favor. Esta apuesta por la participación es comprensible si se valora el marco en el que surgió la Constitución. Hija de un movimiento popular (la Séptima Papeleta), resulta comprensible que apostara por aquello que le había dado la vida: la participación⁵⁰. Sin

⁴⁸ En la Sentencia T-350/2014 se señala que las decisiones de los organismos públicos solo son legítimas si las precede un proceso deliberativo en el que los ciudadanos dispongan de espacios reales de participación donde puedan controlar a sus gobernantes, ya que «la participación directa busca generar espacios que permitan la formación de ciudadanos más comprometidos con las decisiones públicas, críticos y analíticos de los procesos gubernamentales».

⁴⁹ Para Cogollos y Ramírez (2007: 117), los instrumentos participativos en Colombia son de cuatro clases: «mecanismos relacionados con la información, mecanismos para la toma de decisiones, mecanismos para ejercer control y la correspondiente a las acciones judiciales».

⁵⁰ «El proceso que condujo a la promulgación de la Constitución Política de 1991 fue producto de un anhelo nacional que deseaba una mayor participación política en las

embargo, la práctica participativa colombiana es escasa. Las cifras corroboran que a nivel nacional es casi inexistente y, aunque a nivel local es más popular, su práctica tampoco es elevada⁵¹. ¿Por qué?

Del sucinto análisis hecho de la regulación, jurisprudencia y práctica participativa colombiana se puede obtener una posible explicación en la regulación de desarrollo materializada en la Ley 134 de 1994 y los porcentajes de participación que exige. Existe un gran contraste entre los altos porcentajes necesarios tanto para iniciar un instrumento participativo⁵² como para aprobarlo, y los bajos niveles de participación del electorado colombiano⁵³. La necesidad de contar con apoyos populares elevados en un país cuya ciudadanía participa poco en los procesos electorales lleva a que muchos instrumentos participativos fracasen antes de comenzar por falta de apoyos o, una vez empezados, por carencia de respaldo.

El legislador es consciente de este fenómeno y, por ello, las reformas de la Ley 134 de 1994 han ido en la dirección de reducir los porcentajes requeridos facilitando el inicio y buen fin de los instrumentos participativos (la revocatoria es un buen ejemplo: los iniciales porcentajes del 40 % para iniciar, 60 % para aprobar y 60 % de participación mínima se han reducido hasta los

decisiones que los afectaban [...], lo que conllevó que la sociedad reaccionara, siendo el movimiento estudiantil su mayor exponente a través del movimiento conocido como la “Séptima Papeleta”, el cual motivó a los gobiernos de Virgilio Barco y César Gaviria a diseñar los instrumentos jurídicos que permitieran una modificación a la Constitución Nacional de 1886» (Leiva-Ramírez y Muñoz-González, 2011: 124-131).

⁵¹ «En Colombia desde la vigencia de la Constitución Política de 1991 hasta el año 2011 se han promovido 71 procesos de revocatoria de Alcaldes, de las cuales 47 se adelantaron entre febrero de 2009 a junio de 2011, y de estos, en 12 fueron certificadas las firmas y convocadas las elecciones, para un total de 36 convocatorias a votación, todos ellos fallidos el intento de revocatoria, al no lograrse el umbral requerido en las urnas para el retiro del cargo del respectivo mandatario» (Rivera Ardila y Cardona Saldarriaga, 2011: 226).

⁵² Piénsese, por ejemplo, que para iniciar una iniciativa legislativa popular se requiere un 5 % del electorado. Ya que el electorado colombiano lo forman unos 34-35 millones de personas, el apoyo ha de ser de entre 1,7 y 1,8 millones de personas. España, con una población similar a la de Colombia requiere de solo 500 000 firmas para iniciar el proceso (art. 87.3 Constitución española de 1978).

⁵³ En las seis elecciones presidenciales celebradas en Colombia desde 1991 tan solo en una (1998) hubo una participación superior al 50 % del censo electoral, siendo la norma que la ciudadanía acudiera a votar en unos porcentajes de entre el 40 % y el 50 %. Registraduría Nacional del Estado Civil (2017). Histórico de resultados electorales. Disponible en: <https://byt.ly/2HzPCxS>.

actuales 30 % para iniciar, la mitad más uno para aprobar y 40 % de participación mínima). La prueba más significativa del conocimiento del legislador de esta situación se pudo ver en el plebiscito de 2016, para el que se aprobó una legislación específica que redujo la participación mínima del 50 % al 13 % del electorado. Cifra extraordinariamente baja y que muestra el temor que existía a que el plebiscito no fuera aprobado por falta de participación.

El problema básico que Colombia tiene con la democracia participativa es, por tanto, un problema de regulación de desarrollo⁵⁴. Si bien la Constitución apuesta por la participación, la Ley 134 es más timorata y, aunque las sucesivas reformas han relajado diversos porcentajes, aún siguen siendo altos en un país en el que gran parte de la población no acude a las citas electorales⁵⁵.

Planteado ese problema básico con la legislación de desarrollo, es evidente que existen razones de fondo que explican el contraste entre la voluntad

⁵⁴ También se puede argumentar que es en la propia Constitución en donde hay que buscar la respuesta a esta pregunta. Así Mejía-Quintana considera que «es necesario comenzar por recordar que la Constitución del 91 no cumplió la principal expectativa para la que fue convocada, a saber, el logro de la paz y [...] tampoco logró concretar lo que era otra de sus grandes aspiraciones: la de una auténtica y eficaz democracia participativa» (Mejía-Quintana, 2013: 101).

⁵⁵ Tras las dos vueltas de las elecciones presidenciales de 2018, parecía que se avanzaba en la dirección de corregir este fenómeno, pues en la primera vuelta hubo una participación del 53,38 % y en la segunda vuelta, del 53,05 %, lo cual superaba los porcentajes habitualmente inferiores al 50 % (si bien, en el marco de unas elecciones posiblemente no habituales al existir una alternativa ideológica bastante más marcada de lo normal), sin embargo, apenas un par de meses después, la participación en la consulta anticorrupción quedó en el 32 %, con lo que, para poder considerar que la participación en Colombia deja al fin de ser tan baja, habrá que esperar el resultado de futuras convocatorias electorales, pues, hoy por hoy, no parece que exista una tendencia inequívoca de aumento de la participación —Registraduría Nacional del Estado Civil (2018): Resultados Elecciones Presidencia 2018. Disponible en <https://byt.ly/2FkAe4d>—. Esto sin ignorar un rasgo no menor de las citas electorales colombianas, particularmente en la costa Caribe, el clientelismo, que suele llevar a que la participación sea más alta o más baja en función de que a aquellos que facilitan los votos les interese una determinada opción o sean indiferentes al resultado. Indica Basset (2018: 254), comparando las presidenciales de 2014 con el plebiscito de 2016: «El voto costeño a favor de Santos ha sido mediatizado por el apoyo de grandes caciques políticos de la región de su Partido Social de Unidad Nacional, de su aliado Cambio Radical de la familia Char en el departamento del Atlántico o del senador Roberto Gerlein del Partido Conservador. Estos apoyos políticos del Presidente en la región no se habrían movilizado en el plebiscito, que no tiene para ellos implicaciones tan directas en términos de poder».

participativa de la Constitución y la deficiente materialización de la misma, las cuales exceden tanto las posibilidades de este texto como lo propiamente jurídico. No obstante, quepa hacer, al menos, referencia a aspectos tales como la estructura de poder en Colombia y la monopolización del mismo por élites político-económicas⁵⁶, las colosales diferencias sociales, la compra del voto, el clientelismo, la corrupción, etc.⁵⁷. En un país en el que los partidos políticos acostumbran a ser poco más que clientelas organizadas alrededor de un personaje influyente o una familia poderosa⁵⁸, donde gobierna ininterrumpidamente el mismo grupo de familias (así, por ejemplo, tanto el presidente como el vicepresidente ejercientes durante la negociación de los acuerdos de paz con las FARC —Santos y Vargas Lleras— son descendientes de anteriores presidentes, repitiéndose este fenómeno con asiduidad) y donde las desigualdades sociales expulsan de la vida económica y, con ello, de la política a millones de ciudadanos⁵⁹, no es de extrañar que la participación sea muy baja y que sea

⁵⁶ Que pueden circular, pero que no cambian su modo de actuación, ni el régimen al que someten al país: «El relevo de las élites políticas y económicas en la historia de Colombia ha tenido una constante: no obstante los cambios estructurales que han ocurrido, sobre todo en el siglo xx, no se han alterado la alta concentración de la riqueza ni el ingreso. Este es un indicador fundamental para apreciar la ineficacia democrática de las élites del país» (Leal Buitrago, 2007: 197).

⁵⁷ La compra de votos no solo supone la creación de un modelo clientelar entre votante y candidato, sino que, cuando el candidato no tiene fondos propios, genera una estructura de dependencia entre dicho candidato y aquel que le financia la compra de votos y a quien, una vez sea elegido cargo público, deberá compensar a través de contratos públicos o concesiones cuya realización será, a su vez, bien excesivamente onerosa para las arcas públicas, bien de calidad deficiente, para así retribuir a quien financió la campaña. La compra de votos aparece de este modo como el punto de inicio de toda una estructura de corrupción y malos servicios e infraestructuras. Como indican Zúñiga y Valencia, «muchas de las grandes obras públicas de la ciudad y del país, las demoras, sobrecostos, malos diseños y construcciones, obedecen a la corrupción fomentada por los sistemas de contratación con empresas conocidas por participar activamente en la financiación de las campañas políticas» (Zúñiga y Valencia López, 2016: 156).

⁵⁸ Se hace referencia aquí al concepto de partido arcaico o prehistórico de Duverger (Duverger, 2012: 33).

⁵⁹ El DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) de Colombia reconoce que la pobreza multidimensional en Colombia ascendía en 2016 a aproximadamente el 18 % de la población, llegando al 38 % en el ámbito rural; el 28 % de la población estaba en situación de pobreza monetaria, con ciudades como Quibdó (capital del Chocó) con un 49 % de la población en situación de pobreza monetaria

posible concluir que la mejor manera de convertir la regulación de la democracia participativa en una mera declaración formal sea imponer unos porcentajes de participación elevados que jamás alcanzará una sociedad poco animada a implicarse en la vida pública del país, ya a causa de la asunción fatalista de la estructura de poder existente, ya por vivir ajena a todo aquello que haya más allá de sobrevivir a la pobreza⁶⁰.

V. EL PLEBISCITO DE 2016

1. ANTECEDENTES: EL PROCESO DE PAZ CON LAS FARC

Si bien ya había habido contactos previos, las negociaciones entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) comenzaron en octubre de 2012, firmado el 26 de agosto anterior en La Habana el *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*⁶¹. Los diálogos se organizaron alrededor de una mesa de conversaciones en La Habana en la que se debatieron los siguientes puntos contenidos en el acuerdo:

1. Política de desarrollo agrario integral: acceso y uso de tierras, desarrollo social, estímulo a la producción, seguridad alimentaria, etc.
2. Participación política: derechos y garantías para ejercer la oposición (especialmente pensado para el o los partidos que surjan tras desmobilizarse las FARC), mecanismos de participación directa, medidas para aumentar la participación política.

y un 19,5 % en pobreza monetaria extrema. Véase DANE (2017). Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia en 2016. Disponible en: <https://byt.ly/2nJuVol>.

⁶⁰ En Colombia, donde las desigualdades no son ajenas al origen racial o de sexo de los ciudadanos, resultan especialmente importantes «[...] políticas públicas inclusivas tendientes a lograr una mayor y efectiva participación política de los grupos excluidos socialmente de la esfera política [...]. Por ejemplo, la participación de grupos indígenas, afros, jóvenes y mujeres amplía el espectro de la democracia participativa en tanto abre la deliberación de estos grupos subrepresentados políticamente» (Durango Álvarez, 2016: 164).

⁶¹ Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2017). Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Disponible en: <https://byt.ly/2zWfrPz>.

3. Fin del conflicto: cese el fuego bilateral y definitivo, dejación de armas, reincorporación de las FARC a la vida civil, revisión de la situación penal de los miembros de las FARC (justicia transicional)⁶², lucha contra la corrupción y el crimen, esclarecimiento del paramilitarismo, etc.
4. Solución al problema de las drogas ilícitas: sustitución de cultivos ilícitos por otros lícitos, prevención del consumo, salud pública, etc.
5. Víctimas: resarcimiento de las víctimas.
6. Implementación, verificación y refrendación: en este último punto se hace referencia a la necesidad de refrendar el acuerdo, si bien en ningún momento se afirma explícitamente que este refrendo deba ser mediante un referendo.

Las negociaciones se extendieron varios años hasta culminar en 2016 con el *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, firmado en Cartagena de Indias el 26 de septiembre de 2016. En ese período, y debido al compromiso presidencial de someter los acuerdos de paz a ratificación popular, se intentó proceder a la misma mediante un referendo, para regular el cual se aprobó el Proyecto de Ley Estatutaria número 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, por medio del cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado. Sin embargo, finalmente se optó por someter los acuerdos de paz a un plebiscito⁶³.

⁶² La justicia transicional fue uno de los puntos más polémicos. Como indica Gómez, el debate fue entre dos posturas antagónicas que buscaban o bien penas de prisión por graves violaciones de los DD. HH. o bien amnistías para los violadores. El resultado fue un equilibrio entre ambas posiciones, pues «las concepciones maximalistas en materia de retribución resultan problemáticas, puesto que se pueden constituir en obstáculo para el logro de la construcción de paz, incluso para la satisfacción de los derechos de las víctimas» (Gómez, 2017: 252).

⁶³ Hubo dos tipos de factores en esta decisión. En primer lugar, las críticas que recibió el Gobierno desde instituciones como la Fiscalía y la Procuraduría al elegir un referendo para ratificar unos acuerdos de paz que no eran una norma jurídica, sino una decisión política, cuando en la legislación colombiana las decisiones políticas deben someterse a plebiscitos, no a referendos. En segundo lugar, ya en un momento posterior, el juicio de oportunidad que hizo el propio Gobierno, al cual desde la oposición se le exigía que convocara un referendo en el que los distintos puntos del acuerdo fueran sometidos a diferentes preguntas específicas, lo cual podía considerarse que hubiese aumentado la dificultad de ratificar el acuerdo. Lo cierto es que, eligiese la opción que eligiese, el Gobierno recibió críticas. Tanto desde otras instituciones del

2. LA LEY 1806 DE 2016 Y LOS RESULTADOS DEL PLEBISCITO

Para regular el plebiscito que habría de ratificar el acuerdo de paz se tramitó el proyecto de Ley Estatutaria 156 de 2015, aprobado como Ley Estatutaria 1806 de 2016 (agosto, 24), por medio de la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Habiéndose fijado la fecha del plebiscito para el día 2 de octubre de 2016, esta norma modificó algunos aspectos de la regulación general del plebiscito contenidos en la Ley 134 de 1994, particularmente la reducción del quórum necesario de más del 50 % al 13 % del censo electoral vigente («Se entenderá que la ciudadanía aprueba este plebiscito en caso de que la votación por el sí obtenga una cantidad de votos mayor al 13 % del censo electoral vigente y supere los votos depositados por el no») y la adquisición de carácter vinculante (frente a la regulación general que considera al plebiscito consultivo). Resulta sencillo deducir que estas modificaciones de la regulación general introducidas por la Ley 1806 tenían una doble motivación: por un lado, garantizar que el plebiscito no fracasara incluso con la tradicional baja participación de los colombianos en las citas electorales; y por el otro, asegurar que su resultado no fuera después ignorado por un Gobierno posterior de signo político opuesto.

El plebiscito tuvo lugar el 2 de octubre de 2016, y la pregunta fue: «¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?». Votaron 13,06 millones de colombianos (37,43 % de participación, 62,57 % de abstención), superándose así el umbral aprobatorio del 13 % de participación, que se ubicó en 4,53 millones de votos. El «no» ganó con un 50,21 % (6,43 millones de votos), frente a un 49,78 % (6,37 millones de votos) del «sí»⁶⁴.

Tras el «no» en el plebiscito, se optó por renegociar el acuerdo final incluyendo en las negociaciones a aquellos que habían defendido el «no» (por ejemplo, al partido Centro Democrático del expresidente Álvaro Uribe). Se redactó un nuevo acuerdo con cambios en 56 de los 57 temas, incorporando aspectos tales como que las FARC entregaran sus bienes para reparar a las víctimas (Díaz Gamboa, 2016: 157). Finalmente, el 24 de noviembre de 2016 se firmó un texto definitivo de acuerdo final, para cuya ratificación no se acudió a un

Estado (Procuraduría, Fiscalía) como desde la oposición (Centro Democrático) y desde las propias FARC, que apostaban por una asamblea constituyente como sistema de ratificación (Ramírez Nárdiz, 2015: 199-206).

⁶⁴ Registraduría Nacional del Estado Civil (2017): Plebiscito 2 de octubre de 2016. Disponible en: <https://byt.ly/2Cw4Uis>.

nuevo plebiscito, sino que fue ratificado entre los días 29 y 30 de noviembre por el Senado y la Cámara de representantes del Congreso colombiano⁶⁵.

3. EL PLEBISCITO DE 2016 EN EL CONTEXTO PARTICIPATIVO COLOMBIANO

El plebiscito de 2016 es buen ejemplo de instrumento jurídico que solo es posible comprender en su plenitud si previamente se conoce mínimamente el modelo participativo colombiano. A su resultado negativo, que tanto sorprendió fuera del país, no se le puede encontrar una sola causa⁶⁶, pero sí que puede entenderse mejor desde el conocimiento del modelo político en general y participativo en particular de Colombia. Así, el plebiscito escenificó diversos rasgos de la democracia participativa colombiana. Por citar algunos:

a) La escasa participación. ¿En qué medida es posible desarrollar la democracia participativa, cuya esencia misma es la participación, en un país en el cual para una votación considerada crucial para el futuro del mismo apenas acuden a las urnas cuatro de cada diez miembros del censo electoral⁶⁷? Siendo el plebiscito el resultado de varios años de negociaciones y habiéndose producido una intensa campaña de publicidad, a favor y en contra, en todos los medios de comunicación, que llevó al plebiscito a ser por aquellas fechas el centro único de la vida política nacional, es imposible argumentar que los ciudadanos no sabían de su realización, o que no estaban bien informados o que carecían de un criterio. Aun así, el porcentaje de voto fue muy reducido, lo cual no es algo anómalo, sino que, por el contrario, encaja en la dinámica política colombiana, en la cual la participación acostumbra a ser escasa⁶⁸.

⁶⁵ Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2017). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Disponible en: <https://byt.ly/2mXa6w6>.

⁶⁶ Si bien la oposición hecha por el expresidente Uribe apareció ante la opinión pública internacional como la principal razón de la victoria del «no», lo cierto es que las causas fueron mucho más complejas e implicaron desde la intensa memoria del conflicto guerrillero en gran parte de la población hasta el rechazo que generó el acuerdo en algunas comunidades religiosas. Véase Briscoe, I. (2016): «Colombia tras el plebiscito: salir del atolladero». *Estudios de política exterior*, 174, disponible en: <https://bit.ly/2J7cExa>.

⁶⁷ Se repite la historia, pues, como recuerda Díaz Gamboa, en la votación para elegir la Asamblea Nacional Constituyente en 1990 apenas votaron tres millones de personas (Díaz Gamboa, 2016: 154).

⁶⁸ En palabras de Ortegón: «En Colombia, el promedio de participación electoral de la población que se registra en comicios de elección presidencial durante el periodo 1978-2004 fue de 44,1 %, convirtiéndose en la tasa más baja para América Latina y

b) Las pocas posibilidades de triunfo de un instrumento participativo. El plebiscito de 2016 sufrió el mismo destino que el referendo de 2003, o que — por ejemplo— la mayoría de los intentos de convocar revocatorias o de plantear iniciativas legislativas, esto es, el fracaso por falta de apoyos suficientes, ya en la recogida inicial de apoyos, ya, como en el caso del plebiscito y el referendo citados, en la votación.

c) La tendencia a la polarización y la dificultad para alcanzar soluciones transversales. Colombia mantiene una firme tendencia de personalización de la política del país alrededor de la figura del presidente, aquellos que lo apoyan y los que se le oponen⁶⁹. El plebiscito tuvo mucho de choque Santos-Uribe, particularmente de rechazo a Santos y de apoyo a Uribe por gran parte de los votantes del «no⁷⁰». Esa polarización y personalización de la política hace muy complejo todo acuerdo transversal y convierte a la democracia participativa más en un instrumento de enfrentamiento que de solución de conflictos⁷¹.

d) La consideración de la participación como un elemento más estético que real. Como quedó de manifiesto al renunciarse a convocar un segundo plebiscito y al ratificar finalmente el acuerdo de paz en el Congreso. La ratificación popular del acuerdo había sido una promesa del presidente, esto es, más un compromiso personal que una política de Estado conducente a someter las grandes cuestiones nacionales a la ciudadanía. La carencia de una verdadera voluntad participativa queda de manifiesto en que de la multitud de reformas de las que ha sido objeto la Constitución de 1991, y a salvo de la

este porcentaje es aún menor para las elecciones legislativas» (Ortegón Preciado, 2010: 48).

⁶⁹ Como indica Gargarella, esta es una circunstancia común en el constitucionalismo latinoamericano, al que se refiere como superpresidencial (o hiperpresidencial en palabras de Nino), ya que esta «inherente tendencia a personalizar los debates en un individuo (el presidente) y su entorno» dificulta el diálogo (Gargarella, 2017: 210).

⁷⁰ No significa esto que todos los votantes del «no» fueran uribistas. Digno de destacarse es el rol que jugó un relevante número de iglesias cristianas/evangélicas que se opusieron al sí por motivos relacionados con la aplicación de determinados puntos del acuerdo de paz referentes a las personas homosexuales: «En el caso de las iglesias, en especial de las cristianas, se operó bajo criterios omnicomprensivos y dogmáticos, que hicieron votar a los del NO en más de dos millones» (Díaz Gamboa, 2016: 156).

⁷¹ Cumpliendo así los temores de Sartori, que al hablar de la democracia referendaria (término por él utilizado para referirse a las preguntas a la ciudadanía como referendos, plebiscitos, etc.) indicaba que la misma multiplica los riesgos de manipulación y que, incluso, puede llevar a que el ideal democrático se autodestruya (Sartori, 2007: 125-131).

experiencia del referendo de 2003, ninguna ha sido aprobada mediante un referendo, sino todas por acto legislativo, es decir, en sede parlamentaria⁷².

e) La existencia de un modelo político muy corrupto en el que la participación tiene difícil encaje. La compra de votos, particularmente entre las clases sociales más humildes⁷³, o el uso del dinero público para la compra de voluntades políticas (la «mermelada»⁷⁴) son prácticas recurrentemente denunciadas en Colombia. ¿Cabe confiar en que la ciudadanía le dé importancia a su voto cuando alberga serias sospechas de que varios miles como el suyo pueden ser pagados por importantes figuras económicas y políticas del país? Es complicado que la democracia participativa pueda progresar en semejante marco.

Es entendiendo este contexto general como se puede llegar a una mejor comprensión del porqué del fracaso del plebiscito de 2016. No fue una anomalía o un inexplicable ataque de locura de los colombianos, sino que, por el contrario, fue el resultado de diversas circunstancias de la vida pública nacional que hacían prever, por un lado, que la participación sería muy baja, y, por el otro, que el resultado podía perfectamente ser negativo y contrario a lo que desde el ámbito internacional se daba por hecho sería una victoria del «sí»⁷⁵.

⁷² Apunta Reviriego que en 2003, cuando se realizó el «referendo Uribe» de reforma constitucional, el procedimiento se encontraba inédito (Reviriego Picón, 2003: 534 y 538).

⁷³ Convirtiendo a dichos humildes en instrumentos de su propia explotación, pues «al igual que la compra de votos, el clientelismo envilece la actividad política. Hace que quienes más sufren con los problemas sociales participen directamente de su perpetuación» (Zúñiga y Valencia López, 2016: 156).

⁷⁴ La expresión «mermelada», de gran fortuna en el actual lenguaje coloquial colombiano para referirse al dinero público con el que se compran voluntades políticas, surge en 2011 al ser utilizada por el ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, en el marco de la aprobación de la Ley de Regalías, la norma que había de regular el reparto de los beneficios obtenidos de la explotación de los recursos petroleros y mineros del país, al referirse a dichos recursos y a la nueva distribución de los mismos indicando: «Vamos a esparcir la mermelada por toda la tostada nacional». Véase Cuervo, J. I. (2016). «La mermelada y el debate político». *El Espectador*, 27-07-2017. Disponible en: <https://byt.ly/20o9dkP>. La popularidad del término es tal que el propio presidente Santos ha llegado a usarlo públicamente con naturalidad (aunque sin su connotación negativa): «A donde llego, a cualquier municipio, me dicen “más mermelada, Presidente, por favor, queremos más mermelada”» (*El Tiempo*, 2015).

⁷⁵ Quepa citar, como muestra del contraste entre la visión internacional y la colombiana, que un mes antes de que se hiciera pública la concesión del Nobel de la Paz 2016 al presidente Santos se supo que apenas el 29% de los colombianos aprobaba su gestión (*El Heraldo*, 2016).

VI. CONCLUSIONES

La democracia participativa colombiana es paradójica. Si bien su desarrollo constitucional y jurisprudencial es notable, su regulación legal modera enormemente la voluntad participativa que demostró el constituyente y que ha mantenido la Corte Constitucional; igualmente, su ejercicio es escaso, cuando no inexistente según el instrumento y el ámbito territorial del que se trate.

Buscando la causa de que Colombia no desarrolle el modelo participativo ideado en la Constitución de 1991, surge poderosa la habitual falta de apoyos populares suficientes ya para iniciar los instrumentos participativos, ya para culminarlos. Esto es así por la recurrente baja participación colombiana, pero también porque los porcentajes que exige la legislación, aun con las reformas introducidas de 1994 a 2015, son elevados. Una escasa participación, unida a unos exigentes umbrales de la misma, hace complejo el éxito de cualquier instrumento participativo. Por tanto, la regulación legal aparece como la explicación más visible para el decepcionante desarrollo participativo colombiano.

Pero no es la única, pues no está muy alejado de la realidad considerar que, detrás de este escenario de apariencias, se esconde un modelo político donde la corrupción, la compra de votos y el clientelismo son recurrentes y donde el ciudadano posee escasos estímulos para creer que su voto pueda cambiar algo. Este desencanto de gran parte de la ciudadanía con el modelo político, incluso siendo complejo de probar empíricamente, no puede ser ignorado al valorar los motivos de la escasa participación en las sucesivas consultas electorales, causa directa del insatisfactorio desempeño de la democracia participativa colombiana.

El plebiscito de 2016 ha de ser analizado en este contexto general. Su resultado negativo no puede atribuirse en exclusiva ni a la capacidad crítica de la ciudadanía ni a las circunstancias concretas de la negociación de paz con las FARC. Estos elementos, incluso siendo cruciales, no explican el resultado si no se comprende en el marco general del modelo político y participativo colombiano. Un modelo que desestimula la participación y que, incluso formalmente proclamándola, en la práctica la hace difícil y compleja. Siendo la participación tan baja como fue y estando la oposición tan movilizadora como estuvo, el resultado negativo era, como se demostró, plausible.

Cómo potenciar en Colombia la participación política en general y la democracia participativa en particular es algo que escapa a los objetivos de este texto. Quepa siquiera decir que resulta evidente que bajar los porcentajes mínimos tanto para iniciar un instrumento participativo como para aprobarlo ha de verse como una reforma básica y que no debería ser muy compleja de materializar. No obstante, esto debe hacerse asumiendo que las razones últimas de la

escasa participación colombiana son más profundas y su corrección requiere de reformas que, sin duda, exceden de lo estrictamente jurídico.

Así, puede proponerse que para fomentar la participación es necesario transmitir al ciudadano el convencimiento de que su voto es útil, para lo cual resulta imprescindible una lucha activa contra la corrupción electoral (compra de votos) y contra la corrupción política («mermelada», financiación de campañas a cambio de obras públicas) que compense la imagen que estos fenómenos transmiten, esto es, que el voto de los ciudadanos es inútil, pues o bien se puede comprar el de muchos o bien, una vez elegidos los representantes, estos pueden ser manejados por poderes ajenos al ciudadano. Cabría plantearse si el voto obligatorio podría ser una buena opción. Parece lógico concluir que si el voto fuera un deber, los porcentajes de participación subirían, con lo que se reduciría la importancia de los votos comprados, que en el total pasarían a suponer un porcentaje menor. ¿Implicaría esto el final de la compra de voto y de la corrupción aparejada a la misma? Mientras no se pruebe, no se puede considerar más que como una posibilidad. Sin olvidar que una reforma de este tipo, que no solucione los problemas de fondo, tal vez no lleve más que a una acomodación de los mecanismos de la corrupción.

Ante estos fenómenos podría llegar incluso a plantearse la vigencia del propio modelo político colombiano. Considerarse que con una alta corrupción y una baja participación tal vez convendría terminar el actual modelo y, merced a un nuevo pacto constituyente, comenzar otro distinto. Sin embargo, si se compara desapasionadamente la situación tanto política como económica o social colombiana del presente con aquella que existía al aprobarse la actual Constitución de 1991, resulta difícil negar que el país ha mejorado, si no tal vez en todos, sí en la mayoría de los parámetros evaluables, y, quizá, la actual focalización que se pueda hacer en problemas como la escasa participación o la corrupción viene dada, precisamente, porque otros mucho más graves como la guerra se han corregido o están corrigiéndose progresivamente. Tal vez, más que rehacer un modelo que ha supuesto progresos, lo que resulte más oportuno sea mejorarlo allí donde demuestre debilidades. Esto es, una mayor participación sí, pero una mejor representación también.

Bibliografía

- Basset, Y. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 52, 241-265.
- Brewer Carías, A. R. (2009). Sobre las nuevas tendencias del Derecho Constitucional: del reconocimiento del derecho a la Constitución y del derecho a la democracia. *Universitas*, 119, 93-112.

- Calderón López, J. M. (2003). Las credenciales democráticas del referendo. *Revista Ópera*, 3, 111-130.
- Canales Aliende, J. M. (2005). La democracia participativa local. *Sistema, Revista de Ciencias Sociales*, 191-202.
- Cogollos, S. y Ramírez, J. (2007). El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá. *Universitas Humanística*, 63, 109-131.
- Cotino Hueso, L. (2012). La regulación de la participación y de la transparencia a través de internet y medios electrónicos. Propuestas concretas. *P3T Journal of Public Policies and Territories*, 2 (1), 27-39.
- Díaz Gamboa, L. B. (2016). La paz en Colombia: entre el acuerdo, el desacuerdo y el desespero. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 12, 150-158.
- Dietz, K. (2018). Consultas populares mineras en Colombia: condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa. *Colombia Internacional*, 93, 93-117. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.04>.
- Durango Álvarez, G. (2016). Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia. *Revista de Derecho, Universidad del Norte*, 45, 137-168. Disponible en: <https://doi.org/10.14482/dere.45.7975>.
- Duverger, M. (2012). *Los partidos políticos*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Fernández-Miranda, C. y Fernández-Miranda, A. (2003). *Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*. Madrid: Colex.
- Franco Cuervo, A. B. (2014). Colombia: instituciones, líderes políticos y abstención electoral (1991-2013). En Y. Welp y U. Serdült (coords.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (pp. 57-82). Quito: Instituto de la Democracia.
- Garcés Villamil, M. A. y Rapalino Bautista, W. G. (2015). La consulta popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras. *Justicia Juris*, 11 (1), 52-62. Disponible en: <https://doi.org/10.15665/rj.v11i1.617>.
- Gargarella, R. (2017). Pensar sobre la democracia, discutir sobre los derechos. *Nueva Sociedad*, 267, 101-113.
- Gómez, G. I. (2017). Entre el castigo y la reconciliación. Análisis sociojurídico del proceso de paz y la negociación del Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto. *Estudios Políticos*, 50, 236-256.
- Güiza-Suárez, L. y Rodríguez-Barajas, C. (2015). El papel de las autoridades territoriales en la definición de zonas de exclusión o restricción minera. *Universitas*, 131, 323-362. Disponible en: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj131.patd>.
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: G. Gili.
- Hincapié, S. (2017). Entre el extractivismo y la defensa de la democracia. Mecanismos de democracia directa en conflictos socioambientales de América Latina. *Recerca. Revista de pensament i anàlisi*, 21, 37-61. Disponible en: <https://doi.org/10.6035/Recerca.2017.21.3>.
- Kelsen, H. (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Madrid: Guadarrama.

- Kornblith, M. (2014). Venezuela: polarización, revocatoria y después. En Y. Welp y U. Serdült (coords.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (pp. 111-134). Quito: Instituto de la Democracia.
- Leal Buitrago, F. (2007). Siete tesis sobre el relevo de las élites políticas. *Colombia Internacional*, 66, 196-199. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint66.2007.11>.
- Leiva-Ramírez, E. y Muñoz-González, A. L. (2011). El poder constituyente y la carta de derechos en la Constitución Política de Colombia de 1991. *Administración y Desarrollo*, 39 (54), 119-132. Disponible en: <https://doi.org/10.22431/25005227.140>.
- Mejía-Quintana, O. (2013). A dos décadas de la Constitución Política de 1991. *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 29, 99-116.
- Ortegón Preciado, M. (2010). Conflicto armado y participación electoral en Colombia: el caso de la elección presidencial. *Pléyade*, 5, 46-70.
- Parra, E. y Pinzón, N. (2015). Entre la representación y la movilización: escenarios de participación en Colombia (1991-2014). *Reflexión Política*, 34, 60-73.
- Ramírez Nárdiz, A. (2012). *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla*. Madrid: Dykinson.
- (2014). La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa. *Revista de Derecho Político*, 90, 177-210. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.90.2014.13160>.
- (2015). El referendo colombiano sobre el proceso de paz con las FARC: ¿el mejor instrumento de ratificación posible? *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 10, 199-206.
- (2016). Nuevo constitucionalismo latinoamericano y democracia participativa: ¿progreso o retroceso democrático? *Universitas*, 132, 349-388. Disponible en: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj132.ncl.d>.
- Reviriego Picón, F. (2003). Colombia: una reforma constitucional disfuncional y compleja (Ley 796/2003, de 21 de enero, de convocatoria a referéndum). *Teoría y Realidad Constitucional*, 12-13, 533-558. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.12-13.2003.6640>.
- Rivera Ardila, R. y Cardona Saldarriaga, R. (2011). La revocatoria del mandato: estudio de caso Alcalde de Pradera Valle 2008-2011. *Memorando de Derecho*, 2 (2), 225-233.
- Sartori, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* México, D. F.: Taurus.
- Schumpeter, J. A. (1971). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar.
- Thomas-Acuña, E. (2008). *Colombia: entre la crisis de la representatividad y la democracia directa*. Zúrich: C2D.
- Vargas Velásquez, A. (2004). El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados. Políticas, estrategias y doctrinas. *Nueva Sociedad*, 192, 85-97.
- Zúñiga, L. y Valencia López, H. (2016). Ciudadanía y democracia en Cartagena: entre la exclusión social y el clientelismo político. *Reflexión Política*, 36, 144-157.