

**UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA
CENTRO DE INVESTIGACIONES**

RESUMEN ANALITICO

1. A. Tipo de Documento: Investigación Descriptiva (Monografía)
B. Tipo de impresión: Procesador de texto
C. Nivel de circulación: biblioteca de la Universidad Cooperativa de Colombia.

2. TITULO: EL REFERENDO MECANISMO DE PARTICIPACION
CIUDADANA

3. NOMBRE DE LOS AUTORES:

JOHANA MILENA ROJAS BUSTOS
YONE TRASLAVIÑA GAONA

4. PUBLICACIÓN: Bucaramanga, Universidad Cooperativa de Colombia,
2004. 173 hojas.

5. UNIDAD PATROCINANTE: Recursos propios.

6. TEMAS RELACIONADOS: la investigación describe situaciones, ideologías y pensamientos, en los diferentes escenarios de la vida política del país desde épocas anteriores hasta hoy, profundizando sobre el sistema Político Colombianos contexto históricos de los partidos políticos de Colombia, la Constitución de 1991 como un proyecto de construcción institucional, los mecanismos de participación ciudadana, Evolución histórica del referendo, clases y ley estatutaria 134 de 1994 como sustento jurídico, Venezuela y el referendo; proyecto y trámite de la ley 796 de 2003 “por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”, análisis jurídico- político de la Ley y conclusiones finales.

Palabras claves: referendo, Sistema político, Mecanismos de participación, Iniciativa ciudadana, convocatoria, Constitución, asamblea, Constituyente primario, Estado social de derecho, democracia participativa, legitimación, política, gobierno, estatutaria, Corte Constitucional, Consejo de Estado, academia, Inconstitucionalidad, Unidad de materia, voto en blanco, Bloque de constitucionalidad, soberanía, voluntad política, bancadas, partidos, voto, derogación, aprobación.

7. DESCRIPCION DE LA INVESTIGACIÓN: La monografía tiene el carácter de investigación descriptiva de situaciones, ideologías y pensamientos, en los diferentes escenarios de la vida política del país desde épocas anteriores hasta hoy, con el fin de facilitar la comprensión, el manejo y el análisis de nuestro trabajo como formadores de opinión. Además está circunscrita dentro de un contexto de aplicación, como propósito encaminado al estudio, consulta y aplicabilidad de ésta.

8. FUENTES: Lectura y el análisis de libros históricos, de leyes, decretos, documentos, publicaciones periódicas y electrónicas, relacionadas con el tema a nivel nacional e internacional.

9. CONTENIDOS

9.1. JUSTIFICACION

Los motivos por los cuales se realizó el estudio sobre el Referendo como Mecanismo de Participación Ciudadana, en primer lugar es poder comprender cabalmente la naturaleza del derecho a la participación, basados en los principios filosóficos de la Constitución Política de 1991, con el fin de establecer cual es la verdadera relación sociedad civil / Estado, y cual el rol de las personas que habitan el territorio colombiano, con respecto a la toma de decisiones. De acuerdo a los postulados de la constitución en el Preámbulo, artículos 1º , 2º y 3º, es claro que existe una voluntad del constituyente como eje central del nuevo Estado Social de Derecho, a través de la participación decisoria, es decir que la sociedad civil, si bien elige a los mandatarios (en esa medida pervive la democracia representativa), no se pierde el poder público en el transcurrir cotidiano de la vida nacional.

En segundo lugar, se quiso profundizar sobre los aspectos que han mantenido al referendo adormecido desde su época de creación; ¿acaso son los procedimientos, los gobernantes o el mismo estado, quienes han impedido el ejercicio de este mecanismo?. Es sin duda, un elemento integral del derecho fundamental de la participación y por lo tanto una herramienta jurídica para las aspiraciones del pueblo.

No sin menos importancia, se planteó una comparación sobre la aplicación de este mecanismo de participación ciudadana en otra legislación cercana a la Colombiana como es la Venezolana, para valorar su aplicación y los resultados obtenidos.

Finalmente esta investigación se justifica porque servirá de guía práctica para la correcta interpretación y utilización de este mecanismo, desde los cimientos filosóficos que lo originaron, los requisitos de procedibilidad, sus fines y finalmente diferencias con respecto al plebiscito.

9.2. ANTECEDENTES Y FORMULACION DEL PROBLEMA: La intervención de los ciudadanos en las decisiones de gran importancia para el desarrollo del país, no se remonta a fechas recientes, por lo cual es necesario examinar la evolución de los partidos políticos en Colombia desde 1884, con las diferentes oportunidades legales y constitucionales que han permitido la transformación de la participación ciudadana incipiente en representativa y luego en Participativa.

Con la reforma a la Constitución Nacional en 1991, se amplían las formas de participación política más allá del ámbito de lo puramente electoral, con los llamados mecanismos de Participación Ciudadana entre los que se encuentra el Referendo. La novedad consistió no solamente en la ampliación del repertorio de oportunidades para participar, sino en el hecho de que buena parte de ellas constituyen mecanismos de participación directa o semi-directa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, preocupa a los investigadores, que su utilización ha sido mínima a lo largo de estos trece años. Las limitaciones fueron impuestas, en este caso, por la Ley Estatutaria N° 134 de

1994, la cual introdujo una serie de prerrequisitos y condiciones para la puesta en marcha de cada uno de estos mecanismos de participación ciudadana que dificultan enormemente su utilización. Tal como fueron reglamentados, estos nuevos mecanismos carecen de incentivos para la acción colectiva; los umbrales de participación exigidos son demasiado altos, y presuponen una sociedad previamente movilizada y organizada la cual, como es obvio para cualquier observador, no existe en Colombia.

A la par con el caso colombiano, la hermana República de Venezuela afrontaba una similitud en cuanto al comportamiento de este Mecanismo, de manera que equipararlos permitía evidenciar las diferencias y aproximaciones en cuanto a su contenido legal y el procedimiento para efectuarse. Este hecho sería un complemento para reunir elementos de juicio que permitieran sentar una posición personal sobre el tema de estudio.

Las actuales condiciones del país tanto en lo Económico, Político, legal y Social a través de las voces vivas del pueblo exigían una reforma a las costumbres políticas, sentimiento que encarnaba el presidente de la República en el momento de proponer la celebración del primer Referendo constitucional en la historia del país.

Con la expedición de la ley 796/03 por la cual “se convoca a un Referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”, resultó práctico realizar un estudio que evidenciara si el mecanismo constitucional solucionaría la crisis del país y produjera los resultados esperados por el pueblo.

9.3. FUNDAMENTOS TEORICOS: Se basó en los siguientes autores:

BEJARANO, Ana María. 1994. "Recuperar el Estado para fortalecer la democracia", en *Análisis Político*, N° 22, mayo a agosto.

CARDENAS, Miguel Eduardo. Modernidad y sociedad política en Colombia. FESCOL. 1993.

Compilador. Modernidad, Democracia y Partidos Políticos. Fidec-FESCOL. Bogotá. 1993.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, 1991.

DUGAS, John (compilador). 1993. *La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable?*, Bogotá, Universidad de los Andes - Fondo Editorial CEREC.

GAITAN, Pilar y Ana María Bejarano. 1994. "Posibilidades y límites de la participación política en Colombia", Documento inédito presentado a la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, Bogotá.

LEAL Buitrago Francisco. Estado y Política en Colombia. Bogotá, Siglo XXI, 1989.

MALO Garizabal Mario Madrid. Diccionario de la Constitución Política de Colombia, Bogotá: Editorial Legis, 1997.

MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel. Introducción a los partidos políticos. España: Ariel, 1996.

PALACIOS, Marco. 1996. "La gobernabilidad en Colombia. Aspectos históricos", en *Análisis Político*, N° 29, septiembre a diciembre.

PIZARRO LEÓN-GÓMEZ, Eduardo. Revista Foro No. 2. Febrero de 1987.

PIZARRO, Eduardo. 1996. "La crisis de los partidos y los partidos en la crisis", en Francisco Leal (editor), *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá, Tercer Mundo -IEPRI - FESCOL.

ROMERO SILVA, Marco. Revista Foro No. 27. Julio de 1995.

PALACIOS, Marco. 1996. "La gobernabilidad en Colombia. Aspectos históricos", en *Análisis Político*, N° 29, septiembre a diciembre.

www.presidencia.gov.co/cne

www.elcolombiano.com/proyectos/referendo2003/

www.eltiempo.terra.com.co/proyectos/REFE/pregunta/

www.Gobiernoenlinea.gov.co/normatividad/

www.procuraduria.gov.co

www.senado.gov.co

www.bib.minjusticia.gov.co/jurisprudencia/corte

www.portafolio.com.co

www.banrep.gov.co/blaavirtual/credencial/cred.htm

www.colombianosporelreferendo.com

www.elcolombiano.com.co

www.elpais-cali.terra.com.co/paisonline/

www.redresistencia.org

9.4. METODOLOGIA: Guiados por los parámetros del tipo de investigación, se acudió a la lectura y el análisis de libros, de leyes, decretos, documentos, publicaciones periódicas y electrónicas, relacionadas con el tema, bajo la orientación de Docentes especializados en la materia de derecho publico y analistas en Derecho internacional

9.5. CONCLUSIONES

Esta es la primera vez en trece años, desde cuando entró a regir la Constitución del 91, que se hace un referendo. En la participación del referendo 2003, los colombianos no actuaron como electores, fueron constituyentes primarios que por segunda vez tuvieron esa oportunidad. Después de 1957, es la primera oportunidad de los colombianos de proceder como constituyente directo. La Constitución de 1991, producto de un amplio proceso democrático, tiene una de sus columnas básicas en la participación del ciudadano en lo público y es una Carta de derechos amplia y generosa, que profundiza la descentralización.

Uno de los logros más importantes de la Constitución de 1991 es el de la democracia participativa. Y no podría haber sido de otra forma, si se considera el proceso político y jurídico que antecedió a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente.

Sin que se haya eliminado la democracia representativa, avanzó el Constituyente al consagrar mecanismos de participación como los contemplados en los artículos 40, 103, 104, 105, 106, 242, 340, 341, 376, 377, 378, entre otros, del Estatuto Fundamental.

La Constitución y la Ley Estatutaria de mecanismos de participación (134 de 1994), no menos que la organización electoral, han establecido tal cúmulo de requisitos, formalismos y obstáculos para la participación ciudadana, que casi todos ellos -plebiscito, referendo constitucional, referendo derogatorio, referendo aprobatorio, consulta popular, revocatoria del mandato, voto programático- han venido a convertirse, en la práctica, en objetivos imposibles.

Un análisis de los artículos 376 y siguientes de la Constitución acerca de los procedimientos para reformar la Carta Política, por vía distinta al Acto Legislativo, permite verificar la rigidez del sistema respecto a la participación ciudadana y la forzosa intervención del Congreso en las modalidades de enmienda constitucional.

Lo que más preocupa hoy es el laberinto normativo y conceptual que Gobierno y congresistas crearon alrededor de la propuesta del Presidente para convocar un referendo, inicialmente concebido como forma de lucha contra la corrupción, y que degeneró en fórmula para resolver problemas fiscales, bajo las presiones del FMI, dentro de un complejo número de preguntas que se pretendía formular al pueblo sobre los más variados temas.

Este referendo y las propuestas que algunas no contenían temas constitucionales, habrían tenido mayor posibilidad de triunfo por la vía del Congreso, mediante acto legislativo o por ley, siempre y cuando el Presidente hubiese logrado mejorar la relación con el legislativo, pues todavía contaba con las mayorías en el Congreso, y con un respaldo gigantesco de la opinión pública, lo cual le permitiría tramitar los proyectos de la ley necesaria para sacar adelante buena parte de las preguntas del referendo, y en especial para cumplir al Fondo Monetario, que era en últimas su gran obsesión.

El referendo buscaba tres objetivos fundamentales: Luchar contra la corrupción y la politiquería, generar un mayor ahorro en los gastos de funcionamiento del Estado, y destinar más recursos para educación y saneamiento básico.

El referendo que se le propuso al país buscaba combatir la corrupción y la politiquería, y lo que terminó aprobándose por el Congreso fue una lánguida consulta fiscal que en algunas de sus preguntas propiciaba la inmoralidad, como en el tema de la pérdida de investiduras de los congresistas, la cual resultaría imposible de imponer, de aprobarse el referendo. El Congreso que se había prometido revocar por corrupto, se convirtió en “admirable”, cuando a cambio de su estabilidad negoció el texto de una consulta antipática.

Era claro que el electorado quería un cambio en las costumbres políticas y difícilmente votaría porque se mantuvieran las instituciones como se encontraban. En otras palabras, se requerían propuestas más audaces que modifiquen las raíces mismas de la política y la real organización de los partidos, pero estos aspectos no los proponía de referendo.

El discurso uribista frente a la corrupción era más emotivo que efectivo pues en Colombia no hay explicación a casos como el del Ministro del Interior, que a pesar

de los escándalos por los sonados casos de invercolsa, Banco del Pacífico, y el tráfico de influencias a favor de su distinguida clientela continuaba en su cargo.

El referendo es uno de los varios mecanismos de participación ciudadana que no es un plebiscito ni a favor ni en contra del actual gobierno. Votarlo como si fuera un plebiscito para refrendar el legítimo mandato político que tenía el presidente Uribe era desvirtuar el sentido jurídico constitucional del referendo, que en el fondo era una complejísima reforma constitucional de 15 preguntas algunas de las cuales (como la sexta), tenían encapsuladas 3 o 4 más. Gran parte de ellas eran inocuas o entrañaban cambios políticos de pequeña envergadura, otras son importantes y merecen votarse positivamente como ocurre con la pregunta 8 de las pensiones.

En el corto plazo, y desde el punto de vista fiscal, lo más significativo de la reforma era la congelación de los sueldos y gastos de funcionamiento del estado por 2 años. Como se observó en el gobierno pasado hubiera sido más apropiado proceder con simples decretos de la implementación del presupuesto.

A pesar de que el gobierno decía con ligereza que hubiese o no referendo congelaría los sueldos públicos, ¿Con qué autoridad política podría hacerlo si ésta pregunta resultó negada por la ciudadanía? Pues lo podrá hacer gracias a un fallo de la Corte Constitucional, en el gobierno anterior que así lo permite. Pero, tras la caída de puntos clave del texto, el gobierno no podrá hacer reformas por decreto, pues a manera general puede afirmarse que el Gobierno no contaría con el suficiente respaldo para expedir por decreto las normas del referendo que no lograron el umbral. Así una de las alternativas del Gobierno consiste en presentar nuevamente al Congreso los proyectos de reformas fiscales, entre los que figuran una tributaria más agresiva, más reducción del gasto público, ponerle el acelerador a las reformas presupuestales, refinanciamiento de la deuda y un ajuste severo en el gasto burocrático central.

En general, los temas que trataba el referendo eran de la órbita de la Ley y no de la Constitución, perfectamente pudieron ser aprobados por el congreso si no se aprobaban en la consulta popular, sin que se derrumban las instituciones o se menoscabe la gobernabilidad del país, catástrofe parafraseada por el actual gobierno.

Uno de los aspectos que llenó de expectativa este referendo es que la abstención, el no concurrir a las urnas, o el no abstenerse de votar alguno de los puntos en cuestión, que eventualmente podría ser considerada una actitud negativa y poco democrática, jugó un papel decisivo en la media en que los votantes no superaban el umbral de los 6.290.000 votos que según el Consejo Nacional Electoral constituyen la cuarta parte del censo electoral.

Por los resultados de la consulta refrendataria, se puede precisar que los primeros sacudones producidos por la suerte del Referendo en las urnas lo sintieron los candidatos que el domingo 26 de octubre se disputaron el voto de los colombianos. Con los escrutinios, los perjudicados fueron los aspirantes que estaban montados en el tren del Sí y una ayuda muy fuerte para los que se oponen o promueven la abstención. A primera vista, los fortalecidos fueron el partido liberal y el Polo Democrático Independiente. Pero, más allá del efecto inmediato que el Referendo tuvo en las elecciones, ¿qué pasaría con el país si pasaba la consulta o, por el contrario, sucumbía en las urnas? Si ganaba el Sí, Uribe saldría fortalecido políticamente, pues el pueblo habrá avalado sus propuestas, incluido el apretón en salarios y pensiones. Si el Referendo no conseguía los votos válidos, sería un revés para el Gobierno, pero fuera de ese impacto la situación no será dramática. Lo que ocurre es que habría que nuevamente comenzar la tarea de generar instrumentos de lucha contra la corrupción, por ser el flanco más preocupante el fiscal. El Referendo contenía normas para el saneamiento de las finanzas. No sería bueno aplazarlas. Es posible que los mercados reaccionen mal. Se afirma que con el Referendo

derrotado, la gobernabilidad se verá seriamente afectada, pues los defensores lo han ligado no solo a la figura presidencial, sino al éxito de los programas bandera del Gobierno: seguridad democrática, lucha contra la corrupción y saneamiento fiscal. No obstante se puede argumentar que con la derrota no pasará nada, porque el Presidente tiene el control sobre el Congreso, mantiene un alto ascendiente sobre el aparato judicial y las Fuerzas Armadas está alineadas, lo que le permite al Presidente estar preparado para actuar en cualquier escenarios.

Para el grueso de los economistas los resultados adversos, es probable que Uribe deba echar mano de una nueva reforma tributaria, para recaudar por la vía de impuestos lo que no pudo con el Referendo. Los mercados internacionales tenían sus ojos puestos en el Referendo y la derrota generará incertidumbre en la economía. De hecho, los mercados se anticiparon a la eventualidad de que no pasara y por eso la volatilidad económica de los últimos días.

Para la mayor parte de los observadores, independientemente de los resultados de la consulta, ese debate ha sido saludable. Los gremios económicos, los empresarios, los sindicatos, los movimientos y partidos políticos, las organizaciones sociales y religiosas, los expresidentes, los servidores públicos y los candidatos a cargos de elección popular, la guerrilla y los paramilitares tomaron partido. El Presidente jugó un papel protagónico en la defensa del Referendo, que en su afán por vender la consulta, Álvaro Uribe dejó manosear su imagen y terminó metido hasta en ceremonias religiosas donde un pastor protestante le impuso las manos. Más allá de esas lecturas, e independientemente de los resultados, los temas del Referendo llegaron a las instituciones educativas, los lugares de trabajo y los hogares.

Desde el punto de vista procedimental y práctico, serán varias las lecciones que se desprendieron de este primer experimento. Se regresará a lo que es lógico en todo referendo: que, en adelante, solamente serán materia de consulta temas

concretos, en forma de interrogantes, cuyo número difícilmente sobrepasará de cuatro o cinco preguntas, y nunca más se dará el espectáculo que se propuso de 15 preguntas con sus respectivos considerandos. Con razón podría decirse que lo positivo del actual Referendo ha sido adquirir una mayor familiaridad con la institución, para invitar al pueblo a decidir sobre cuestiones, que mal podrían ser objeto de leyes o de reformas constitucionales ordinarias que no impliquen un verdadero cambio. Difícilmente subsistirá la paradoja de invocar el cambio como razón de ser de la consulta y aterrarse enseguida, de que haya cambio en las personas o en las instituciones.

REVISO: Doctora ADELA GALVIS
 Doctor JAIME BARRERA
 Doctor LUDWING JOSE HERRERA BARRERA

FECHA: Marzo de 2004.