

LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y LA NUEVA LEY ESTATUTARIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA

Clara Rocío Rodríguez Pico

(Coordinadora Programa de Institucionalidad Política Democrática, Fundación Foro
Nacional por Colombia. Docente universitaria)

crodriguez@foro.org.co

clara_roci@yahoo.com

Área temática: Participación, representación y actores sociales

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia
Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

Bogotá, septiembre 1 de 2013

LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y LA NUEVA LEY ESTATUTARIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA

Resumen

Partiendo de describir los antecedentes, adopción normativa y características generales de los mecanismos de democracia directa en Colombia, la presente ponencia analiza la utilización que han tenido durante el período 1991-2012, para ello sistematiza información existente identificando mecanismos no utilizados hasta el momento, tentativas efectuadas y casos en que éstos han logrado culminar todo el proceso previsto en la norma. Se identifican las siguientes tendencias: a) uso limitado de los mecanismos, b) porcentaje menor del 50% que logra llegar al final del procedimiento, c) comportamiento diferenciado según subcategorías de mecanismos. Paradójicamente, a la vez que la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores es una de las que menos resultado ha mostrado, son mecanismos de orden territorial (ciertas modalidades de consultas y referendos) los que han sido más exitosos. Posteriormente se realiza una reflexión sobre qué tanto la nueva ley estatutaria de participación ciudadana, actualmente en revisión por parte de la Corte Constitucional puede modificar las tendencias mencionadas. Si bien la norma flexibiliza algunos procedimientos, crea nuevas subcategorías de mecanismos y amplía la iniciativa para la convocatoria de otros, la perspectiva no parece ser muy positiva, en tanto: a) no se crean incentivos para que los mecanismos sean más eficaces y autoridades y ciudadanía perciban beneficios en su uso, b) no se deroga la norma previamente vigente, con lo cual se ampliará la complejidad ya existente, c) se toman medidas que dificultan la realización de algunos mecanismos, especialmente de ciertas subcategorías que han mostrado mejor desempeño en el pasado.

Presentación

Diversas iniciativas ciudadanas que implican el uso de los mecanismos de democracia directa han estado en la agenda pública colombiana durante el presente año, lo que aparentemente daría cuenta de una dinámica importante en la materia. Vale la pena mencionar las más importantes:

- El senador Camilo Romero, informó recientemente que la iniciativa de realización de un referendo para la revocatoria del Congreso, que había iniciado desde el mes de octubre de 2012, no tendría continuidad debido a la imposibilidad de recolectar las firmas requeridas¹
- Según la Registraduría Nacional, en el presente año 26 grupos de promotores han inscrito propuestas de revocatoria de alcaldes municipales, incluyendo la del alcalde Mayor de Bogotá Gustavo Petro, caso en el cual el mandatario ha impugnado el proceso, sin conocerse al momento el posible desenlace. La página

¹ <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/fracaso-referendo-revocatorio-congreso-republica>
Consultado el 28 de agosto de 2013.

Web de la entidad² señala que de las restantes iniciativas cinco (5) se encontraban en revisión, 13 no fueron certificadas, cuatro (4) se hayan certificadas, dos estaban convocadas a urnas y una había sido ya votada.

- El Comité Promotor Unidos por la Vida inició formalmente la recolección de firmas para consultar a los colombianos mediante referendo sobre la prohibición total del aborto en Colombia³.
- En el municipio de Piedras (Tolima), se realizó el pasado 28 julio de 2013 una consulta popular en la cual 99,2% de los votantes se pronunciaron a favor de vetar la explotación minera en el municipio⁴.
- Con el propósito de tratar temas relacionados con los servicios públicos, la pavimentación de vías, el medio ambiente, el impuesto predial o debatir macroproyectos, se han inscrito nueve cabildos abiertos en lo que va corrido del año, ocho de los cuales fueron aprobados por la Registraduría⁵.
- Por su parte, una de las cuestiones que más debate ha generado en torno al proceso de paz que se adelanta actualmente en La Habana ha sido el mecanismo de refrendación de los acuerdos que eventualmente se alcancen. Mientras la guerrilla ha manifestado su propuesta de promoción de una asamblea nacional constituyente, el gobierno presentó recientemente, en un acto que generó la reacción de la contraparte y la suspensión temporal de los diálogos, una iniciativa legislativa para facilitar la utilización de un referendo de carácter constitucional.

Los ejemplos mencionados anteriormente harían suponer que estos mecanismos hacen parte del repertorio de herramientas utilizadas regularmente por los colombianos para incidir de manera directa en asuntos públicos que los convocan. ¿Es esta afirmación cierta, o se trata de una situación coyuntural en la que confluyeron diversas propuestas? Adicionalmente surge la pregunta sobre si a la luz de la trayectoria histórica del país en la materia, estas iniciativas tienen la posibilidad de ser exitosas, es decir de culminar todo el proceso y expresar la voluntad popular frente a asuntos de carácter público. Como la respuesta a las dos preguntas tiende a ser, en general, negativa, surge un tercer interrogante: ¿Qué tanto podrá la ley estatutaria de participación ciudadana aprobada recientemente en el Congreso de la República, y que se encuentra aún en revisión por parte de la Corte Constitucional, contrarrestar tanto el poco uso de los mecanismos como la falta de eficacia de los mismos?

La presente ponencia intenta generar una reflexión en torno a los mecanismos de democracia directa y su relación con la nueva ley estatutaria de participación ciudadana, para lo cual asume las siguientes dos hipótesis de trabajo:

- Pese a la amplitud de instituciones disponibles constitucional y legalmente en Colombia en materia de mecanismos de democracia directa, ni los gobernantes ni los ciudadanos han acudido frecuentemente a esta posibilidad democrática, con lo cual no parecen considerarlos como parte de su repertorio habitual de acción

² www.registraduria.gov.co Consultado el 28 de agosto de 2013.

³ <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/inicia-recoleccion-de-firmas-de-referendo-para-prohibir-aborto-en-colombia/20130821/nota/1955035.aspx> Consultado el 28 de agosto de 2013.

⁴ http://www.eltiempo.com/colombia/tolima/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12955288.html Consultado el 28 de agosto de 2013.

⁵ www.registraduria.gov.co Consultado el 28 de agosto de 2013.

política. Al mismo tiempo, cuando se han utilizado, las experiencias no han sido del todo exitosas, en parte porque –como ya se percibe en la pequeña muestra incluida a manera de ilustración al inicio del artículo- no logran culminar el conjunto de trámites y requisitos de procedimiento previstos para la convocatoria a una votación, en los casos del referendo, revocatoria del mandato o consultas populares, o para la entrega de una iniciativa legislativa o normativa a la corporación pública respectiva.

- El ejercicio deliberativo que culminó con la expedición de una ley estatutaria, que reforma la reglamentación de dichos mecanismos y que actualmente se encuentra en proceso de estudio por parte de la Corte Constitucional, no toca los problemas centrales que explican las limitaciones de la democracia directa en Colombia, por lo que no son previsible cambios fundamentales que establezcan nuevas estructuras de oportunidad para la participación política de los colombianos.

El texto presentado a continuación parte de la realización de una serie de precisiones de contexto y de carácter metodológico que ubican el alcance de la reflexión realizada. Estas precisiones son la base para el desarrollo de tres apartados centrales en los cuales se presentan, en primer lugar una síntesis breve de antecedentes, adopción y carácter de los mecanismos de democracia directa en Colombia, seguidamente se analizan las principales tendencias en la aplicación de dichos mecanismos, para finalizar, en tercer término, planteando algunas ideas iniciales sobre las perspectivas que plantea la eventual expedición de la ley estatutaria para modificar estas tendencias. Teniendo como referencia lo planteado en estos apartados, se presentan, posteriormente, las conclusiones generales.

I. Precisiones previas

El alcance del ejercicio analítico realizado ha tenido que ser limitado debido las siguientes dos situaciones: de un lado, el hecho que la Corte Constitucional no se ha pronunciado aún sobre la constitucionalidad de la ley estatutaria que pretendía ser el centro del análisis efectuado, de otro las restricciones en materia de la información disponible. En ese sentido a continuación se realizan una serie de precisiones sobre estos aspectos, previas a la realización del ejercicio analítico.

La Ley Estatutaria de Participación Ciudadana

Al inscribir la propuesta de ponencia al VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política se suponía que al momento en que debía efectuarse la entrega de ésta, la Corte Constitucional se habría ya pronunciado sobre la constitucionalidad de la norma que reglamenta la participación ciudadana en Colombia y de allí el interés en realizar la reflexión sobre lo que se esperaba, sería una normatividad recién inaugurada en materia de mecanismos de democracia directa. Sin embargo, sólo el 17 de junio de 2013, cerca de un año después de aprobado el proyecto por parte del Congreso de la República, se conoció que ésta le devolvió el texto para que subsanara un vicio de trámite consistente en no haber realizado la votación de conciliación del proyecto de manera nominal y publica, pese

a que la misma se adoptó por unanimidad⁶. Si bien este vicio se subsanó el pasado mes de agosto, al momento de elaboración de la ponencia la Corte Constitucional no se había pronunciado de forma definitiva sobre el proyecto, con lo cual las apreciaciones que se realizan a continuación debieron basarse en el texto de la ley estatutaria aprobada en el mes de junio de 2012 en conciliación en el Congreso de la República⁷.

En este sentido, y teniendo en cuenta que el pronunciamiento de la Corte Constitucional puede darse en diferentes sentidos, se prefirió realizar una reflexión de carácter general sobre los aspectos centrales incluidos y como éstos podrían alterar o no las tendencias de desarrollo de los mecanismos encontrados, y no tanto en analizar en detalle el contenido puntual de una norma que puede estar sujeta a diverso tipo de modificaciones.

La información utilizada

Una de las dificultades para el estudio de lo que ha ocurrido con la aplicación de los mecanismos de democracia directa en Colombia, está relacionada con la reducida disponibilidad de información sobre los eventos efectuados en el período; las autoridades electorales, que cumplen un rol relevante para el desarrollo de los mismos, no tienen, hasta ahora, obligación de registrarla y sistematizarla, y en la medida en que los mecanismos cuentan con diversas subcategorías, pueden ser utilizados en todas las escalas de ordenamiento territorial y tener diverso origen, la información suele estar dispersa, no estar disponible para los investigadores o, incluso haberse perdido.

En parte este vacío se ha podido suplir gracias a dos situaciones ocurridas recientemente, las cuales resultan afortunadas para el propósito de realizar balances que ya, a 22 años de expedida la Constitución Política y a 19 de la reglamentación, resultan necesarios.

En primer lugar, la realización de un proceso participativo promovido por el entonces Ministerio del Interior y la Justicia y liderado por la Fundación Foro Nacional por Colombia, que permitió convocar a diverso tipo de actores, tanto estatales como no estatales, en torno a la discusión sobre la reforma a la ley estatutaria No. 134 de 1994 “*Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*”. Este ejercicio generó invaluable información de tipo cualitativo, que se combinó, en segundo lugar, con la sistematización realizada en el libro “*Mecanismos de participación ciudadana en Colombia: 20 años de Ilusiones*” publicado en septiembre 2012 por la Misión de Observación Electoral, MOE, uno de los integrantes más activos de la Comisión. Dicha investigación acopió y sistematizó información secundaria de la Registraduría Nacional, de las registradurías territoriales y proveniente de revisión de prensa, así como información primaria a través de trabajo de campo y entrevistas a los actores involucrados, convirtiéndose así en la fuente más completa y confiable de información empírica sobre buena parte de los mecanismos utilizados en Colombia desde su institucionalización.

⁶ http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12876704.html Consultado el 27 de agosto de 2013.

⁷ Proyecto de Ley Estatutaria de Participación 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara, acumulado con el 133 de 2011 “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

Ambas fuentes de información son la base que soporta lo argumentado en las páginas inmediatamente siguientes, por lo que vale la pena realizar algunas aclaraciones o precisiones al respecto. En primer lugar, es de señalar que la autora del presente artículo coordinó la Comisión de Mecanismos de Democracia Directa que sesionó en el marco de la Mesa Nacional instalada para la Reforma de la Ley Estatutaria de Participación, lo que le dio un acceso privilegiado a la información, así como la responsabilidad de trabajar activamente en su sistematización y análisis⁸. El ejercicio deliberativo se realizó entre los meses de marzo y junio de 2011 en Bogotá y en otras 13 ciudades capitales, contempló otras cuatro comisiones (planeación y presupuesto participativo, espacios de participación sectoriales y poblacionales, control social y rendición de cuentas, y diseños institucionales para la participación), que se reunieron en varias oportunidades en sesión plenaria, y culminó con la entrega al Ministerio de una propuesta de articulado y una exposición de motivos, que éste modificó y radicó en el Congreso de la República, donde inició el trámite respectivo, siendo introducidos nuevos debates y propuestas, a la vez que se eliminaron otras, hasta culminar en la aprobación del proyecto ya mencionado y que pretendía ser el centro del análisis realizado en esta ponencia⁹.

De otro lado, debe señalarse también que al tomar la información del libro de la MOE, el análisis efectuado está condicionado a la información por ellos presentada, así: a) el período de estudio contempla el lapso comprendido entre 1991 y 2012, con lo cual no se revisan procesos iniciados posteriormente en el país, b) no incluye la reflexión sobre el cabildo abierto, “por la imposibilidad de obtener información sobre su utilización” (MOE, 2012, 13), por lo que tampoco se contempla en este ejercicio investigativo.

Finalmente, es importante mencionar que pese a que en investigaciones previas la autora de este texto intentó confrontar la información de la MOE con información de la Registraduría, el carácter parcial de ésta última y la dispersión existente, no posibilitan incluirla como fuente básica del análisis, al menos para exámenes de orden global como el que se pretende realizar en esta ponencia¹⁰.

II. Los mecanismos de democracia directa en Colombia

Los antecedentes

En el contexto internacional algunas instituciones de la democracia directa tienen una tradición importante, que en algunos casos surge de la mano de la instauración de las instituciones de la democracia representativa¹¹. A diferencia, en el caso colombiano la

⁸ La información producida en el marco del mismo puede verse en <http://foronacional.no-ip.org/participa1/>.

⁹ Velásquez y González (2013), recogen una síntesis del conjunto del proceso en el artículo “La nueva ley de participación ciudadana: Escenario de deliberación y oportunidad para el ejercicio de la ciudadanía”

¹⁰ Las investigaciones previas señaladas se concretaron en los artículos *¿Qué ha pasado con los mecanismos de democracia directa en Colombia?*, y *“Mecanismos de democracia directa en Colombia: Explicando en trecho del dicho al hecho”*, los cuales serán publicados próximamente por la Universidad del Rosario.

¹¹ Por ejemplo García (s.f) en su ensayo sobre el referendo señala cómo “el primer documento constitucional sometido a la aprobación del cuerpo electoral fue la Constitución francesa del 4 de junio de 1793, lo que se hizo con fundamento en la concepción rousseauniana de la aceptación del contrato social consensualmente, mecanismo que también fue utilizado por Napoleón para aprobar popularmente sus

adopción de estos mecanismos como posibilidades de intervención ciudadana en asuntos públicos es reciente y cuenta con pocos antecedentes históricos, todos ellos ligados al proceso de establecimiento, apertura y reforma del régimen democrático. Tres son los eventos históricos que pueden identificarse como antecedentes de la incorporación definitiva de estos mecanismos en la Constitución Política de 1991.

En primer lugar, la consulta realizada al pueblo en 1957 a través de la cual las elites políticas bipartidistas formalizan el acuerdo conocido como el Frente Nacional, que da inicio al proceso de transición hacia una democracia de tipo consociacionista (Wilde, 1982, Hardlyn, 1993, O'Donnell y Schmitter, 1986). Si bien el mecanismo utilizado en ese momento se denominó como “plebiscito”, claramente la figura corresponde a un referendo, en la medida en que estaba en juego la definición sobre un texto normativo. Así lo ha señalado la Corte Constitucional, en sentencia C-180 de 1994 en la que estableció que la doctrina universal distingue el referendo del plebiscito “en cuanto en aquél el pronunciamiento que se le pide al pueblo en relación con un texto normativo ya elaborado que bien puede ser un proyecto de norma jurídica o una norma jurídica ya en vigor, mientras que en éste versa sobre una decisión que no se ha plasmado normativamente en un texto positivo o escrito”¹².

El hecho es que con el propósito de superar la violencia desatada en los años anteriores y evitar la continuidad del gobierno militar del General Gustavo Rojas Pinilla, se consulta al pueblo sobre el restablecimiento de la Constitución de 1886 con las reformas que se le habían realizado y con otras que introducía el propio plebiscito¹³. De acuerdo con los resultados de la votación, el acto plebiscitario, recibió un apoyo importante pues participaron aproximadamente el 70% de los mayores de 21 años, habilitados para votar, respaldando el proceso cerca de un 95% de votantes¹⁴ (Vázquez, 1992, 140).

Un segundo antecedente de los mecanismos de la democracia directa en Colombia, fue la inclusión de la posibilidad de convocar consultas populares de carácter local, en las reformas descentralistas adoptadas en la década de los ochenta. Efectivamente, la reforma que acogió la elección popular de alcaldes en Colombia, el acto legislativo 1 de 1986,

constituciones de 1799, 1802 y 1804”. De igual forma menciona como el mecanismo fue utilizado en Suiza “para aprobar la Constitución de 1848 y su revisión completa en 1874” (García, pág. 2). De otro lado es de señalar en América Latina el caso de Uruguay donde los mecanismos de democracia directa vienen aplicándose desde 1919 a nivel local y desde 1934 a nivel nacional (Lánzaro, 2008).

¹² http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/1994/c-180_1994.html Consultada el 6 de marzo de 2013.

¹³ Wilde ha sintetizado así lo que se aprobó: “Los partidos (*Liberal y Conservador*) fueron considerados en la Constitución y reconocidos como elementos fundamentales de la sociedad. Toda serie de mecanismos establecieron la paridad entre los partidos políticos como una forma de evitar partidismos. Cada partido recibía la mitad de los puestos de todos los cuerpos legislativos, cualquiera que fuese su voto en un determinado distrito o elección. Una mayoría especial de los dos tercios se hacía necesaria para la legislación ordinaria. Además se mantenía la paridad en los ministerios, en el Consejo de Estado, en la Corte Suprema de Justicia, en las gobernaciones y alcaldías, y en todo el aparato administrativo y burocrático de la rama ejecutiva” (Wilde, 1982, 112-113).

¹⁴ El total de sufragantes fue de 4'397.090, de los cuales, 4'169.294 fueron a favor, 206.864 en contra, 20.738 en blanco y 194 nulos (Vázquez, 1992: 140)

estipulaba en su artículo 6 que “Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señale, y en los casos que ésta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal”. Las consultas fueron posteriormente reglamentadas mediante la ley 42 de 1989, marco bajo el cual se realizaron algunas experiencias de participación local (MOE, 2012).

Finalmente, otro antecedente, esta vez de carácter informal, en tanto no estaba contemplado en la normatividad existente, fue la consulta popular que surge como resultado de un proceso ciudadano activado por el asesinato en agosto de 1989 de Luis Carlos Galán, el candidato presidencial con mayor posibilidad de éxito en las elecciones de 1990, y que a la postre culmina con la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y la adopción de una nueva Constitución Política.

El proceso es impulsado por movimientos estudiantiles, en respuesta a la crisis de legitimidad del régimen político (Dugas, 1993) y a la necesidad de contrarrestar la violencia asociada al narcotráfico y a la guerra sucia que por esos años sacudía al país. Su antecedente inmediato es conocido como la Séptima Papeleta, en la medida en que se introdujo una papeleta adicional a las que estaba previsto entregar a los ciudadanos en las elecciones de marzo de 1990 para elegir representantes a alcaldes, concejales, diputados, representantes a la cámara, senadores, así como el candidato oficial del liberalismo a la presidencia. Se calcula que cerca de dos millones de personas respaldó la convocatoria a una asamblea, y aunque esta votación no tenía implicaciones legales, sí abrió el camino para que mediante el decreto 927 del 3 de mayo de 1990 “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”, ordenara contabilizar los votos a favor y en contra de la convocatoria a la Asamblea.

Después de un amplio debate jurídico y político, la Corte Suprema de Justicia declaró la constitucionalidad del decreto, con lo cual, en las elecciones presidenciales de mayo de 1990, 5'236.863 votantes, un 86.6% del total, expresaron su opinión favorable al texto consultado (Dugas, 201, 810)¹⁵, dando paso a la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que expidió una nueva Constitución Política en un ejercicio que para muchos constituyó una experiencia de refundación democrática¹⁶.

Establecimiento y reglamentación de los mecanismos de democracia directa

En la medida en que una de las dificultades de la democracia consociacionista establecida con el Frente Nacional era la imposibilidad de realizar reformas políticas de fondo que respondieran a los graves problemas que el país fue acumulando en las décadas posteriores

¹⁵ El texto sometido a consulta fue el siguiente: *¿Para fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente, para reformar la Constitución Política de Colombia? Sí _____ NO _____*

¹⁶ Así lo sustenta Garretón, entendiendo por tal transformaciones institucionales “ya sea para incorporar actores excluidos del juego democrático, ya para configurar un sistema efectivamente poliárquico y pluripartidario, ya para eliminar trabas al ejercicio de la voluntad popular, o para combinar todas estas dimensiones” (Garretón, 1997: 21), a diferencia de otros regímenes donde las transiciones implicaron momentos formales de cambio de régimen político o de inauguración democrática.

a su establecimiento¹⁷, el tema de incorporar mecanismos de participación ciudadana que incluyeran incluso la posibilidad de incidir directamente en la reforma de la Carta política era una de las principales demandas ciudadanas.

A la vez que establece el carácter participativo del Estado colombiano y reconoce la participación como un derecho ciudadano, la Constitución de 1991 representa el anhelo de combinar la democracia representativa con diversas formas de la democracia participativa. Así, en lo que toca a los mecanismos de democracia directa se establece que “son mecanismos de participación de pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La Ley los reglamentará” (artículo 103).

Además de establecer la obligatoriedad de algunos de estos mecanismos en determinados casos, la propia Constitución determina asuntos relacionados con el cumplimiento de umbrales y otros requisitos en relación con el referendo (artículo 106, 170, 377) y con la iniciativa legislativa y normativa (artículo 155)

El desarrollo legislativo de este mandato constitucional se dio mediante la expedición de las leyes 131 y 134 de 1994. Mientras la primera reglamentó el voto programático, la segunda se constituyó en el estatuto “por medio del cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”. Más adelante se realizaron reformas a aspectos relacionados con el voto programático y la revocatoria del mandato que se concretaron en la Ley 741 del 4 de junio de 2002. Este es el marco normativo que ha sustentado todos los ejercicios de democracia directa que se analizarán más adelante, aunque hay que señalar que temas parciales fueron reglamentados en otras leyes relacionadas especialmente con la planeación participativa, la descentralización y el ordenamiento territorial. De igual forma tanto las leyes mencionadas, como el ejercicio práctico de convocatoria a algunos mecanismos han generado sentencias de la Corte Constitucional y pronunciamientos del Consejo de Estado realizados a propósito de consultas específicas, que se han convertido en jurisprudencia que regula la materia. Por último hay que señalar que tanto la Registraduría Nacional del Estado Civil como el Consejo Nacional Electoral han tenido a su cargo la expedición de resoluciones para precisar ciertos procedimientos y requisitos para su implementación.

Características generales de los mecanismos establecidos

El entramado normativo mencionado previamente, ha perfilado una serie de características y requisitos particulares de los mecanismos de democracia directa en Colombia. Estos han sido objeto de diversos análisis en el pasado¹⁸, por lo que en esta ponencia, se quiere

¹⁷ El plebiscito de diciembre de 1957 estipulaba, en el artículo 13, que: “En adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución”. Este último a su vez establecía que “La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, sólo podrá ser reformada por un acto legislativo discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el gobierno para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por esta nuevamente debatido y últimamente, aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada cámara. Si el gobierno no publicare oportunamente el proyecto de acto legislativo, lo hará el presidente del Congreso”.

¹⁸ Ver Por ejemplo Coronel (2005), De La Calle, Humberto. (2008), Reyes (2004), MOE (2012).

simplemente resaltar sus características más relevantes, algunas de las cuales son prerrequisito para el análisis posterior. En todo caso, es importante tener presente lo siguiente:

- Colombia cuenta con todos los mecanismos reconocidos a nivel internacional para América Latina: diverso tipo de consultas (plebiscito, referendos y consultas populares), iniciativas legislativas y normativas y revocatorias del mandato (Zovatto, y Orosco 2008). Adicionalmente se plantea la figura del cabildo abierto como una institución mediante la cual los ciudadanos pueden participar directamente en reuniones públicas de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad” (Ley 134 de 1994, art. 9).
- A excepción del plebiscito que puede ser convocado exclusivamente por el presidente para problemas de orden nacional y de la revocatoria que solo procede para alcaldes y gobernadores, todos los demás mecanismos tienen expresión nacional y territorial.
- La iniciativa para la convocatoria a estos mecanismos puede ser de origen gubernamental exclusivo (plebiscito, consultas populares), de origen popular (revocatorias) o de cualquiera de los dos actores (referendos, cierto tipo de iniciativas).
- Si bien existen una serie de excepciones temáticas para cada uno de los mecanismos, en conjunto, a través de éstos se habilita la posibilidad ciudadana de pronunciarse e incidir sobre innumerables asuntos de competencia de la autoridad pública, tanto a nivel ejecutivo como en corporaciones públicas, en todos los niveles del ordenamiento territorial.
- Todo lo anterior da una amplia gama de instituciones, que pueden organizarse en diversas categorías y subcategorías, tal y como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Categorías y subcategorías de mecanismos de democracia directa vigentes en Colombia.

Categoría de Mecanismo	Subcategoría
Plebiscito	
Referendo	Aprobatorios de reforma a la constitución política
	Aprobatorios de leyes
	Aprobatorios de ordenanzas
	Aprobatorios de acuerdos
	Aprobatorios de resoluciones
	Aprobatorios de la creación de regiones como entidades territoriales
	Derogatorio de actos legislativos
	Derogatorios de leyes y decretos con fuerza de ley y de actos administrativos de las Corporaciones públicas
	Derogatorios de ordenanzas y decretos con fuerza de ordenanzas
	Derogatorios de acuerdos municipales y decretos con fuerza de acuerdo
Derogatorios de resoluciones	

	Derogatorio de creación de municipios
Consultas Populares	Para la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente
	Para asuntos de nivel nacional
	Para asuntos de nivel departamental
	Para asuntos de nivel municipal
	Para modificaciones en el ordenamiento territorial
Iniciativas	Acto legislativo
	Ley
	Ordenanza
	Acuerdo
	Resolución
Revocatoria del mandato	A alcaldes
	A gobernadores

III. Principales tendencias en la aplicación de los mecanismos de democracia directa

Teniendo en cuenta la multitud de mecanismos puestos a disposición de los ciudadanos y sus ámbitos temáticos y geográficos de aplicación, resulta evidente la dificultad de realizar un balance general sobre el tema. En este sentido, a continuación se señalan las principales tendencias evidenciadas a raíz de la información empírica disponible.

Primera tendencia: Uso limitado de los mecanismos de democracia directa

La primera gran tendencia que puede ser mencionada es el poco uso hecho en Colombia de estas posibilidades de participación. Al considerar el “uso del mecanismo” como categoría analítica, se hace referencia a las tentativas de acudir a los mecanismos legalmente establecidos y no a otras formas de participación popular informales que no siguen los procedimientos previstos, o a declaraciones públicas sobre intentos de promoción de mecanismos que, por diversas razones, no son concretados mediante el inicio de los trámites de procedimiento establecidos legal y constitucionalmente. Así, siguiendo esta definición operacional se excluyen experiencias como el Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad realizado en el año 1997, la Ley 40 de 1993 o ley antisequestro, y otras iniciativas presentadas a la opinión pública, que nunca se materializaron, pero que los medios de comunicación catalogaron dentro de alguno de los mecanismos de democracia directa existentes.

Una vez hechas estas precisiones, se hacen evidentes dos grandes hallazgos en materia de uso de los mecanismos de democracia directa en el período estudiado. De un lado, se encuentra que muchas de las figuras incluidas en la normatividad no han sido siquiera estrenadas, bien sea porque no fueron reglamentadas, bien porque no motivaron el interés ni de autoridades ni de ciudadanos para su promoción, bien porque existe desconocimiento de su existencia. Dentro de este grupo de mecanismos se encuentran los plebiscitos, varias modalidades de referendos (aprobatorios de ordenanzas departamentales, aprobatorios de resoluciones locales, aprobatorios de la creación de regiones como entidades territoriales, derogatorios de leyes y decretos con fuerza de ley, derogatorios de ordenanzas

departamentales y decretos con fuerza de ordenanza, derogatorios de resoluciones locales), varios tipos de consultas populares (sobre asuntos de trascendencia nacional, sobre asuntos de trascendencia local, referidos a la creación de departamentos y referidos a la anexión de municipios a provincias), así como la revocatoria al mandato de gobernadores. No hay información sobre si en alguna parte del país se ha realizado una iniciativa normativa para proponer una resolución local, que sea tramitada ante las juntas administradoras locales.

De otro lado, es posible observar el bajo número de intentos realizados en todos los niveles territoriales, por todos los actores habilitados para hacerlo y en todas las posibilidades de mecanismos existentes, a lo largo de un período que ya es importante, bien sea que se tome como referencia la Constitución de 1991 o la reglamentación realizada en 1994. De acuerdo a la revisión efectuada por la MOE, durante este periodo se dio inicio formal, es decir inscribiendo la iniciativa de que se trate ante la Registraduría o la autoridad competente, al trámite de 275 procesos, discriminados de la siguiente forma:

- 130 intentos de revocatoria del mandato a alcaldes.
- 83 referendos.
- 46 consultas populares.
- 16 iniciativas legislativas o normativas.

Desde todo punto de vista estas son cifras demasiado bajas si se comparan con el potencial que podrían tener en relación al número de mandatarios electos en el período, con los que pudo existir inconformismo en determinado momento¹⁹, las leyes y normas expedidas y los asuntos públicos de interés de los ciudadanos o sobre los que las autoridades hubiesen podido realizar consultas. Si bien, no existe información sobre lo que ocurre en el período con el cabildo abierto, las probabilidades de su nivel de utilización siga esta misma tendencia son bastante altas.

Segunda tendencia: dificultades para llegar a finalizar el proceso previsto

¿Cuántas de las 275 tentativas que iniciaron el proceso lograron culminarlo, entendiendo por culminarlo el cumplir la totalidad del trámite previsto hasta llegar al proceso final bien sea de votación, en el caso de un referendo, una consulta o de una revocatoria del mandato, o bien de presentación de un proyecto de norma ante la corporación pública respectiva en el caso de las iniciativas legislativas o normativas? Con este criterio se sistematizaron los casos identificados y se intenta dar respuesta al interrogante planteado. Es decir que el ejercicio analítico se concentra en revisar si se logra o no cumplir todo el trámite de procedimiento previsto para realizar la convocatoria, independientemente del resultado obtenido y de si este fue o no favorable a la tentativa popular. Los resultados del ejercicio se presentan a continuación.

Cuadro 2. Cantidad y porcentaje de mecanismos iniciados que culminan todo el trámite previsto

¹⁹ Por ejemplo, según cálculo de la MOE, los 130 procesos de revocatorias del mandato que se han intentado representan solo un 1.7%, del total de mandatarios electos desde 1991, que alcanza los 7.500 alcaldes (MOE, 2012: 13).

Mecanismo	Inician trámite previsto	Culminan todo el trámite	%
Consultas Populares	46	42	91
Referendo	83	53	64
Iniciativa legislativa y normativa	16	9	56
Revocatorias al mandato	130	32	25
Total Iniciativas de mecanismos	275	136	49

Elaboración propia con base en información de la MOE, 2012. Una versión de este cuadro fue elaborado para el artículo de la autora titulado ¿Qué ha pasado con los mecanismos de democracia directa en Colombia?, el cual será publicado próximamente por la Universidad del Rosario.

Tal y como lo muestran el cuadro anterior, un poco menos de la mitad del total de tentativas realizadas, llegan a culminar todo el proceso previsto en la normatividad, hecho que demuestra cómo en las pocas oportunidades en que se acude a la utilización de un mecanismo de democracia directa, sus impulsores deben superar una serie de obstáculos antes de poder ponerlo en práctica, y muchos procesos tienen una alta probabilidad – ligeramente mayor al 50% de no lograr concretarse. Es de observar también cómo no existe coincidencia entre los mecanismos en los que se presentan mayor número de tentativas (en su orden revocatoria del mandato y referendos) y aquellos que logran culminar todo el proceso. Al contrario, la categoría “revocatoria del mandato”, que es la más utilizada, es la que cuenta con peor nivel de cumplimiento, lo cual se explica también debido al hecho de que en todos los otros mecanismos existen múltiples subcategorías con diverso tipo de desempeño, lo que permite un promedio final más favorable.

Tercera tendencia: Porcentajes de avances diferenciados según el carácter del mecanismo

Una última tendencia que se quiere señalar es el comportamiento diferenciado que se observa según categorías y subcategorías de mecanismos. Para los propósitos de este análisis interesa señalar los extremos de las tendencias. De un lado se encuentra el mal comportamiento que ha tenido el mecanismo de la revocatoria del mandato. Mientras éste nunca se ha formalizado en el caso de gobernadores, de los 130 casos orientados a destituir alcaldes, solo 32 culminaron el proceso, es decir llegaron hasta convocar a la votación ciudadana. Sin embargo, la MOE (2012) solo logró obtener información sobre resultados electorales en 24 casos efectuados entre el 2000 y el 2010, dos de los cuales - Murindó en Antioquia y Miraflores en Guaviare-, impulsados en el marco de la Ley 741 de 2002, logran superar el umbral mínimo de participación previsto (55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario), pero sin alcanzar la mayoría de mitad más uno requerida, a la vez que los electores que participaron de la votación se pronunciaron mayoritariamente en contra de la revocatoria, con lo cual los alcaldes se mantuvieron en su cargo (MOE, 2012).

Otros mecanismos que muestran tendencias negativas en cuanto a cumplimiento, incluso algunos peores que las de la revocatoria son incluidos en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Tentativas de utilización de subcategoría mecanismos con peor nivel de cumplimiento

Mecanismo	Inician trámite previsto	Culminan todo el trámite	%
Consultas populares para asuntos de trascendencia departamental	2	0	0
Referendos derogatorio de actos legislativos	1	0	0
Referendos aprobatorios de leyes	1	0	0
Referendos aprobatorios de reforma a la constitución política	15	1	7
Referendos derogatorios de acuerdos municipales o decretos con fuerza de acuerdo	10	1	10
Revocatorias al mandato de alcaldes	130	32	25
Iniciativa normativa (Acto legislativo)	3	1	33
Iniciativa normativa (Ley)	6	2	33
Referendos aprobatorios de acuerdos municipales	4	2	50
Total Iniciativas de mecanismos	172	39	22.6

Elaboración propia con base en información de la MOE, 2012.

En el otro extremo de la tendencia se encuentran los mecanismos con mayor nivel de cumplimiento, los cuales tienen la característica de ser de carácter territorial, ser en su mayoría de iniciativa de las autoridades (caso de las consultas) y ser de carácter obligatorio, sobre todo en que tiene que ver con asuntos de orden territorial. Los mecanismos con mejor porcentaje de cumplimiento pueden verse en el cuadro 4.

Cuadro 4. Tentativas de utilización de subcategoría mecanismos con mejor nivel de cumplimiento

Mecanismo	Inician trámite previsto	Culminan todo el trámite	%
Consultas referidas a asuntos territoriales (creación de áreas metropolitanas)	3	3	100
Consultas referidas a asuntos territoriales (anexión de municipios a áreas metropolitanas)	3	3	100
Consultas referidas a asuntos territoriales (creación de municipios)	7	7	100
Iniciativa normativa (ordenanza departamental)	3	3	100
Consultas sobre asuntos de trascendencia municipal o distrital	23	22	96

Referendo derogatorio de creación de municipios	52	49	94
Consultas referidas a asuntos territoriales (precisión y modificación de límites)	8	7	88
Iniciativa normativa (Acuerdo)	4	3	75
Total Iniciativas de mecanismos	103	97	94

Elaboración propia con base en información de la MOE, 2012.

IV. Perspectivas de la ley estatutaria para modificar las tendencias negativas

Como se deduce del análisis de la información disponible presentado en el apartado anterior, las tendencias relevantes en materia de mecanismos de democracia en Colombia pueden resumirse en lo siguiente: a) poco uso de los mecanismos de democracia directa por parte de autoridades y ciudadanía, b) dificultades en al menos un 50% de las iniciativas presentadas para alcanzar la totalidad del procedimiento previsto y c) comportamientos diferenciados entre las categorías y subcategorías de mecanismos que muestran algunos con muy pobre nivel de desempeño, mientras que los de mayor dinamismo se encuentran, en general, ligados a lo territorial, son de obligatorio cumplimiento y deben ser convocadas por las autoridades respectivas.

Teniendo en cuenta estas tendencias, surge el interrogante sobre qué tanto la nueva ley estatutaria puede contribuir a alterarlas. Si bien es cierto que el proceso participativo y deliberativo sobre la reforma de la norma estuvo cruzado por el cuestionamiento de la capacidad de la ley para realizar transformaciones sustantivas, quienes participaron del mismo, lo hicieron con la convicción de que este es un elemento que puede tener una incidencia en facilitar o dificultar la posibilidad de participación e incidencia ciudadana. En esta medida se considera útil abrir el debate y la reflexión respectivos.

Tal y como se mencionó líneas arriba, la visión frente a los posibles transformaciones que se generen no es la más optimista. La hipótesis al respecto es que la ley aprobada no toca los problemas centrales que explican las limitaciones de la democracia directa en Colombia, por lo que no son previsibles cambios fundamentales que establezcan nuevas estructuras de oportunidad para la participación política de los colombianos.

Es cierto que la norma introduce una serie de medidas que pueden resultar positivas, en la perspectiva de flexibilizar procedimientos o ampliar algunas posibilidades de participación democráticas. Entre ellos se pueden mencionar:

- Se elimina un paso que implicaba la recolección de firmas para inscribir un comité promotor de un referendo, una revocatoria del mandato o una iniciativa legislativa y normativa.
- Se establece la posibilidad de que las consultas populares sean de origen ciudadano (y no solo gubernamental), tanto en el orden nacional como el territorial, siempre que cuente con un apoyo del 5% y 10% del Censo Electoral, respectivamente.
- Se disminuye el porcentaje requerido para convocar comicios de revocatoria del mandato de Alcaldes y Gobernadores. Estos pasan de 40 a un 30% del total de votos obtenidos por el elegido. De igual forma se baja también el umbral de participación en las elecciones a un 40% de la votación válida registrada el día en

que se eligió al respectivo mandatario, mientras que las normas previas exigían un 55% de esta votación.

- Se prohíbe la posibilidad de promover revocatorias del mandato en el último año del periodo de alcaldes o gobernadores.
- Se extiende a las asambleas departamentales la posibilidad de convocar cabildos abiertos y se establece que la asistencia de alcaldes y gobernadores a los mismos será de carácter obligatorio.
- Se instaura la posibilidad de que gobiernos departamentales, distritales, municipales o locales, así como las asambleas, concejos y juntas administradores locales tengan iniciativa en la presentación de referendos aprobatorios.

Sin embargo, ni la flexibilización de mecanismos, ni la adopción de nuevas figuras han demostrado en el pasado ser incidentes en la realización de más eventos participativos, como lo muestra el caso de las revocatorias del mandato. De hecho, la norma no crea ningún tipo de incentivos para aumentar el interés de ciudadanos y gobernantes en el uso de estos mecanismos. Más aún surge el cuestionamiento sobre sí y hasta dónde podría crearlos, siendo como parece, un problema ligado a la cultura política, que no contaba con muchos antecedentes en la materia, ni posteriormente ha visto un beneficio derivado de los esfuerzos realizados por quienes han impulsado algún tipo de mecanismo. Ligado con lo anterior, parece también tener peso el hecho de que este tipo de instituciones, a diferencia de otras también creadas con la Constitución Política de 1991, como la tutela, no se han ganado en la práctica el reconocimiento social que les permita convertirse en una herramienta valorada de acción política. No parece que esto pueda ser motivado por los cambios normativos señalados.

Existen, de otro lado, otras razones para no ser optimista en relación con la norma, las cuales están relacionadas más con el trámite y las decisiones tomadas en torno al texto, que en su propio contenido. Efectivamente, debido a una valoración que se realizó en la Comisión de Mecanismo de Democracia Directa, en el sentido que la ley vigente era confusa y de difícil comprensión por parte del ciudadano, en tanto presenta los diferentes mecanismos y realiza repeticiones sobre su trámite y procedimiento en diferentes apartados, se propuso derogar completamente este articulado y crear una norma completamente nueva con otra técnica legislativa. Adicionalmente la idea de derogar la 134/94 se sustentaba en el hecho de que la reforma y la expedición del nuevo estatuto de la participación no debía circunscribirse a los mecanismos de democracia directa, sino que debía contemplar todas las otras formas de participación ciudadana, así como incluir definiciones relacionadas con la financiación y la institucionalidad que soporta a la participación, temas todos ellos que estaban ligados en últimas a las comisiones de trabajo mencionadas previamente.

Como parte del ejercicio quienes participaron en el proceso, específicamente en la Comisión de Mecanismo de Democracia Directa, trabajaron un articulado que partía de las definiciones básicas que caracterizaban cada mecanismo y luego describía el procedimiento que debe ser seguido por el ciudadano en cada momento para lograr su aplicación. Al final, ni el Ministerio ni el Congreso aceptaron la derogatoria de la legislación vigente, pero contradictoriamente aceptaron la estructura propuesta en el texto presentado por la ciudadanía, obviamente con cambios incluidos en el debate en el Congreso. En estas circunstancias, a menos que la Corte Constitucional se pronuncie al respecto, quien desee

impulsar alguno de los mecanismos en estudio –bien sea autoridad o ciudadanía- deberá acudir a los dos texto, tanto para revisar las definiciones como para precisar alcances y procedimientos. Esto de entrada va a hacer más complejo el uso de los mecanismos y a implicar la intervención de expertos y abogados para garantizar su implementación, así como de nuevas consultas jurídicas para aclarar textos que pudiesen presentar contradicción.

Lo anterior implica -de nuevo- que la nueva ley estatutaria no parece crear condiciones favorables para que más ciudadanos y gobernantes se motiven a utilizar los mecanismos, sino que por el contrario va a agregar un elemento más de complejidad al entramado normativo previamente existente.

Por último hay que señalar que el nuevo estatuto introduce algunos aspectos que podrían ser bastante negativos, y que en últimas parecen derivarse de la supremacía en el rol que sigue manteniendo la representación sobre la participación en Colombia. Entre ellos se pueden mencionar²⁰:

- Establecer como requisito de procedibilidad para referendos aprobatorios de leyes, el que la propuesta normativa sea debatida por el Congreso para su aprobación o desaprobación. “Talanquera que solo se predicaba para Actos Legislativos en virtud de la Constitución, y que ahora se extiende también a las leyes; procedimiento que según la experiencia constituye la creación de una barrera difícilmente franqueable para este tipo de iniciativas” (Muñoz, s.f.).
- Se aumentan del 5 al 10% los apoyos ciudadanos requeridos para presentar la iniciativa normativa a nivel territorial. “Incremento injustificado, ya que las iniciativas normativas tienen el control de las corporaciones públicas, a tal punto que ellas son las que deciden la aprobación o desaprobación del proyecto normativo. Este cambio normativo solo puede interpretarse como un desincentivo en la capacidad de proponer normas por parte de la ciudadanía a nivel territorial” (Muñoz, s.f.). Esta medida resulta paradójica, si como se ilustró anteriormente, se tiene en cuenta que las iniciativas normativas de orden departamental tuvieron un 100% de cumplimiento, mientras que las de orden local llegaron a un 75%.
- Se establece la posibilidad de que el presidente, alcalde o gobernador, previa notificación al Consejo Nacional Electoral, pueda hacer campaña a favor, en contra o por la abstención de algún mecanismo de participación ciudadana, con lo cual se presenta una evidente desigualdad entre los recursos con que puede contar la autoridad y aquellos del ciudadano que se comprometa como promotor de un mecanismo.

V. Conclusiones

Colombia no contaba con amplios antecedentes en materia de utilización de mecanismos de democracia directa para la intervención ciudadana en determinados asuntos públicos, antes de su adopción en la Constitución de 1991. Los antecedentes previos, el plebiscito de 1957, las consultas

²⁰ Los siguientes aspectos son resaltados por el investigador de la MOE Frey Alejandro Muñoz, en el texto “Nueva ley pretende fortalecer la participación ciudadana en Colombia” (mimeo, s.f.).

populares de orden municipal y distrital y la Constitución de 1991 fueron los antecedentes más destacados y se dieron ligados a procesos de instauración o refundación democrática.

Con la constitución de 1991 y con posteriores reglamentaciones se adoptó una variada gama de mecanismos, acorde con lo existente a nivel internacional, los cuales proveen en teoría tanto a los ciudadanos como a las autoridades de diversas posibilidades para participar de manera directa en múltiples asuntos de orden nacional, departamental, distrital, municipal o local. Esta amplia oferta participativa, no ha encontrado, sin embargo mucha demanda por parte de los actores que podrían utilizarla. Una explicación a este fenómeno podría encontrarse en el hecho de que la complejidad en los procedimientos y trámites previstos constituyen un desincentivo para su uso. A diferencia de otras instituciones, también instauradas con la Constitución de 1991, como la tutela, la tentativa de utilización de cualquiera de estos mecanismos y especialmente de los que son de iniciativa ciudadana requieren un alto esfuerzo, que en la mayoría de los casos no se ve recompensado.

Modificar la situación requeriría entonces garantizar la posibilidad de que los mecanismos de democracia directa sean utilizados de manera exitosa, de tal forma que experiencias positivas contribuyan a motivar el interés por seguir utilizándolos como herramienta para la acción y la incidencia política de los ciudadanos. Esto no parece estar contemplado en la nueva ley estatutaria de participación ciudadana, la cual incluye medidas contradictorias que pueden facilitar unas los ejercicios promovidos y dificultar otras su realización, a la vez que problemas de técnica legislativa y de vigencia simultánea de diversas normas, pueden complejizar aún más en la práctica la comprensión de los mecanismos y hacerlas más inaccesibles para el ciudadano del común. En la medida en que la Corte Constitucional no se ha pronunciado sobre la exequibilidad de la norma, es imposible realizar afirmaciones definitivas al respecto, sin embargo sí se espera que los planteamientos realizados anteriormente contribuyan a alimentar un debate necesario sobre estas formas institucionales de participación política de los colombianos.

Bibliografía

Castro, Jaime (2008). *Constitución política de Colombia. Concordancias, referencias históricas e índice analítico*. Bogotá. Editorial Universidad del Rosario.

Coronel Hernández, Carlos Antonio (2005). *La participación ciudadana en el derecho electoral colombiano*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

De La Calle, Humberto. *Reforma electoral en Colombia*. En: Zovatto, Daniel y Orosco, Jesús (coordinadores) (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM, IDEA. P.P. 419- 427.
http://www.idea.int/publications/perla/upload/Political_and_Electoral_Reform_in_Latin_America.pdf

Dugas, John (comp.) (1993). *La Constitución de 1991: ¿Un Pacto Político Viable?* Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política. Bogotá: Fondo Editorial CEREC.

García Laguardia, Jorge Mario (2013). *Referendo*. CAPEL, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, <http://www.iidh.ed.cr/capel/> consultado el 13 de agosto de 2013.

Gómez Campos Sttefan (2010). *Mecanismos de democracia directa en América Latina: Una visión comparada*. Revista del Derecho Electoral, No. 10. Segundo semestre.

Hartlyn, Jonathan (1993). *La Política del Régimen de Coalición: La Experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Tercer Mundo Editores – Ediciones Uni- Andes- Cei. Colombia.

Lánzaro, Jorge (2008). *Uruguay: reformas políticas en la nueva etapa democrática*. En: Zovatto, Daniel y Orosco Henríquez, Jesús (coordinadores) (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM, IDEA. P.P.905- 951.

Misión de Observación Electoral (2012). *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia: 20 años de ilusiones*. Bogotá, MOE.

Muñoz, Frey Alejandro (s.f.) *Nueva ley pretende fortalecer la participación ciudadana en Colombia*. Bogotá, (mimeo, s.f.).

O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe (1986): *Transiciones desde un Gobierno Autoritario: Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas. Tomo 4*. Ediciones Paidós, Barcelona España. (1a. reimpresión en España 1994).

Orozco Henrique Jesús (2010). *Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina*. En: *Revista del Derecho Electoral*, No. 9. Primer semestre.

Quinche Ramírez Manuel Fernando (2004). *Reforma política y referendo en Colombia. Dentro de los procesos de reforma de la Constitución de 1991*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.

Reyes Gonzáles, Guillermo (2004). *El Nuevo orden político y electoral en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Rodríguez Pico, Clara Rocío (2013) *¿Qué ha pasado con los mecanismos de democracia directa en Colombia?* Próxima publicación por parte de la Universidad del Rosario.

----- (2013) *“Mecanismos de democracia directa en Colombia: Explicando en trecho del dicho al hecho”*. Próxima publicación por parte de la Universidad del Rosario.

Vázquez Carrizosa, Alfredo (1992). *Historia Crítica del Frente Nacional*. Santafé de Bogotá D.C. Ediciones Foro Nacional por Colombia.

Velásquez Fabio, y González Esperanza (2013), *“La nueva ley de participación ciudadana: Escenario de deliberación y oportunidad para el ejercicio de la ciudadanía”*. En: *Revista Foro* No. 79, mayo. P.P.59 – 72.

Wilde, Alexander (1982) *Conversaciones de Caballeros: La Quiebra de la Democracia en Colombia*. Bogotá, Colombia. Ediciones Tercer Mundo.

Zovatto, Daniel (2007). *Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado: 1978-2007*. No. 4. Segundo semestre.

Zovatto, Daniel y Orosco Henríquez, Jesús (coordinadores) (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM, IDEA.