

LAS CREDENCIALES DEMOCRÁTICAS DEL REFERENDO

JOSÉ MIGUEL CALDERÓN*

1. INTRODUCCIÓN

El gobierno nacional, tal y como anunció el entonces Presidente electo, presentó el 7 de agosto de 2002 a consideración del Congreso un proyecto de ley para convocar al pueblo colombiano a un referendo constitucional, como resultado de cuyo trámite se expidió la Ley 796. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-551 de 9 de julio de 2003, declaró inexecutable algunos aspectos, dejando incólume la mayor parte de la ley, lo cual viabiliza su convocatoria.

Aunque al momento de editar este artículo existe algún cuestionamiento sobre la validez del pronunciamiento de la Corte Constitucional que dio vía libre a

la convocatoria del referendo¹, su camino parece despejado por la Sentencia C-551 de 2003, de la cual dependía críticamente la totalidad del asunto. En ese orden de ideas, en este ensayo se discuten las credenciales democráticas del referendo desde la doble perspectiva de su contenido y del proceso para su conversión en reforma constitucional. Para el efecto, se examinan el concepto de democracia, las condiciones del método democrático, la tensión entre democracia directa y participación, así como el empleo creciente del referendo en la política comparada. Sobre tales bases se examina la evolución del proyecto de convocatoria a un referendo constitucional en sus aspectos de contenido y trámite y se formulan las conclusiones.

* Profesor de ciencia política de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

1. El magistrado Álvaro Araújo Rentería, quien no suscribió la Sentencia C-551 de 2003, dejó conocer públicamente su opinión en el sentido que la sentencia adoptada sería nula por razones de procedimiento en su adopción. Aunque el tema no ha recibido mayor atención pública, a la fecha de edición final de este artículo se había presentado ante la Corte Constitucional una solicitud tendiente a dejar sin valor la sentencia aludida. No parece probable que dicha demanda prospere, porque si los magistrados de la Corte hubiesen estimado válidas las objeciones del magistrado Araújo habrían convocado una nueva Sala para decidir sobre la ley de convocatoria al referendo. En todo caso, es de advertir que aquella solicitud, de ser tramitada y acogida alteraría la convocatoria del referendo al obligar a una nuevo pronunciamiento de la Corte.

2. EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA Y LAS CONDICIONES DEL MÉTODO DEMOCRÁTICO

Existen tantas definiciones de democracia como autores se han ocupado del asunto. Sin embargo, para los propósitos de la discusión que propone este ensayo habrá de emplearse la definición propuesta por Leonardo Morlino (1986)², enfatizando en el conjunto de condiciones que, conforme con este autor, permiten discernir si un sistema político puede ser calificado como democrático, desde una perspectiva a la par normativa y empírica.

Para Morlino “una definición normativa capaz de recoger mucho consenso entre los estudiosos es la siguiente: la democracia es aquel régimen político que postula una ‘necesaria correspondencia entre los actos de gobierno y los deseos de aquellos que son afectados por ellos’, o bien, una continua capacidad de respuesta (*responsiveness*) del gobierno a las preferencias de sus ciudadanos, considerados políticamente iguales”³. Si bien Morlino se muestra cauto acerca de la exhaustividad de la definición propuesta, sobre dicha base avanza en la descripción de las condiciones del método democrático, reconocido como aquella forma de adoptar

decisiones políticas, propia y peculiar de los sistemas políticos democráticos:

“Es éste el momento en que hay que preguntarse cuáles sean más en detalle los aspectos sustanciales del método democrático, siempre a nivel empírico: Tratando de especificar más exactamente, se deben indicar: el conjunto de reglas formales o procedimientos que organizan el voto por sufragio universal, las elecciones libres, correctas, competitivas, periódicas, las estructuras de organización o intermediación representadas por los partidos en competición (dos o más de dos), la existencia de una estructura decisional y de control elegidas con las normas ya mencionadas (el parlamento), la existencia de un primer ministro y de un gobierno responsables ante el parlamento o el resultado de elección directa por el cuerpo electoral. Esas instituciones y normas presuponen, aunque en medidas diferentes, garantías reales de los derechos políticos y libertades y, por tanto, la existencia de otras normas que garantizan tales derechos”⁴.

Los conceptos precedentes subrayan la necesidad de abordar la pregunta sobre la condición democrática del referendo desde una doble perspectiva, sustantiva y procedimental. De un lado, es necesario indagar si su contenido se aviene al con-

2. “Las democracias”, en Pasquino, Gianfranco (compilador) (1986). *Manual de ciencia política*. Madrid, Alianza.

3. *Ibidem.*, pág. 80.

4. *Ibidem.*, pág. 82.

cepto de democracia y, por el otro, debe discernirse si el procedimiento para su eventual adopción como enmienda constitucional respeta las condiciones del método democrático⁵.

Esta distinción de ninguna manera asigna un valor inferior al procedimiento que al contenido, puesto que las formas concretas de adopción de decisiones en un sistema político no son políticamente neutras, sino que reflejan el ethos que lo preside y restringen ex profeso la gama de decisiones posibles. Para decirlo nuevamente con Morlino, “se trata de ‘formas’ que permiten y garantizan la posibilidad de que ciertas ‘sustancias’, ciertas decisiones se tomen como resultado del *iter* democrático trazado más arriba”⁶. Entre otras consideraciones, subraya la centralidad de los procedimientos democráticos la potísima razón que el presupuesto ético de la democracia, como forma política, es la consideración de los ciudadanos como seres libres e iguales, de lo cual se sigue la

imposibilidad de la imposición de decisiones hipotéticamente bondadosas sin el consentimiento de los ciudadanos al procedimiento seguido para su adopción; de esta suerte la idoneidad del procedimiento condiciona la legitimidad de la decisión y, por tanto, su aptitud para que el gobierno exija su cumplimiento.

3. LA TENSION ENTRE DEMOCRACIA DIRECTA Y REPRESENTACIÓN FRENTE AL REFERENDO

Se trata de un dilema tan antiguo como la misma democracia y se expresa en diversas parejas de opciones: Democracia participativa vs. Democracia representativa; Soberanía popular vs. Soberanía nacional; Revocatoria del mandato de los electores a los elegidos vs. Independencia de los elegidos frente a los electores durante el desempeño del cargo electivo. En el pensamiento político de la modernidad se

5. Esta discusión es abordada en la Sentencia C-551 de 2003 de la Corte Constitucional cuando se ocupa de discernir los límites “competenciales” al poder de reforma constitucional del constituyente derivado, sea éste el pueblo mismo a través del referendo, sea un cuerpo elegido por los ciudadanos. Al respecto, la Corte evidentemente se alinea con la tesis de que la tramitación de una reforma constitucional debe respetar el ethos democrático en la forma y en el fondo:

“Al limitar la competencia del poder reformativo a modificar la Constitución de 1991, debe entenderse que la Constitución debe conservar su identidad en su conjunto y desde una perspectiva material, a pesar de las reformas que se le introduzcan. Es decir, que el poder de reforma puede modificar cualquier disposición del texto vigente, pero sin que tales reformas supongan la supresión de la Constitución vigente o su sustitución por una nueva constitución....

“... Por ejemplo, no podría utilizarse el poder de reforma para sustituir el Estado social y democrático de derecho con forma republicana (CP art. 1°) por un Estado totalitario, por una dictadura o por una monarquía, pues ello implicaría que la Constitución de 1991 fue remplazada por otra diferente, aunque formalmente se haya recurrido al poder de reforma” (Negritillas extratextuales).

6. *Ibidem.*, pág. 83.

confrontan las ideas de Rousseau frente a la tesis de la soberanía nacional del Abate Sieyes y al conservadurismo político de Edmund Burke; bajo la tradición norteamericana, se contraponen fundamentalmente las influencias de Thomas Jefferson y James Madison.

En un sentido general, la objeción fundamental que cabe oponer a la democracia directa atañe al riesgo de atropello de los derechos de las minorías por parte de mayorías desbordadas, embriagadas de su propio poder, que dejen de lado la sistemática limitación de aquel que es inherente a la democracia liberal. Una segunda objeción sustantiva señala que los mecanismos de la democracia directa son propclives a la manipulación populista o autoritaria, para legitimar líderes o decisiones no democráticas bajo las formas demoliberales, amparándose en una cultura cívica débil o en el control de los recursos de poder proporcionados por el ejercicio del gobierno. Adicionalmente, se cuestiona la capacidad de los votantes para discernir asuntos técnica o políticamente complejos.

A su turno, el cuestionamiento fundamental que se formula a la representación política radica en que esta última supone la identidad entre el representante y los representados, cuyo corolario es

exigir al primero expresar las preferencias de los segundos. Como quiera que una identidad tal siempre será imperfecta, se aduce que los representantes capturan la vocería política de los representados, desarrollan agendas propias que no necesariamente son representativas de los intereses, necesidades o preferencias de los ciudadanos y, a su turno, pueden ser cooptados por los agentes política o económicamente poderosos⁷.

La Constitución de 1991 introduce todo el universo de mecanismos de la democracia directa sin abandonar en absoluto los instrumentos de la representación política. Esta opción de la Constitución colombiana se encuentra alineada con el empleo creciente de la democracia directa en sistemas políticos representativos. En ese sentido, resulta claro que la antinomia entre democracia directa y representación si alguna vez fue tal, ya no lo es más.

Al respecto, el caso de los Estados Unidos resulta especialmente ilustrativo por razón de la convivencia de mecanismos de democracia directa muy arraigados en el nivel estatal que, sin embargo, nunca han llegado a remplazar a las legislaturas. Otro tanto cabe decir del caso suizo, en el cual el empleo recurrente del referendo no ha significado el abandono del gobierno representativo.

7. Una discusión general del problema de la representación y la democracia directa puede verse en Thomas E. Cronin (1999). *Direct democracy. The politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge: Harvard University Press, en especial los capítulos 2 "Representative democracy" (pp. 22-37), 3 "Direct democracy" (pp. 38-59), 4 "The question of voter competence" (pp. 60-85) y 8 "Direct democracy and its problems" (pp.197-222).

Hogaño, democracia participativa y democracia representativa representan dos formas complementarias del mismo ideal basado en la expresión política de ciudadanos libres e iguales: De un lado, la magnitud y complejidad de las tareas de gobierno a nivel del Estado nación, de las regiones y de las grandes ciudades hacen imposible la práctica de la democracia directa como forma cotidiana de gestión de los asuntos públicos e imponen inexorablemente la forma de gobierno representativo. Al propio tiempo, la ampliación de la educación y la mayor escolaridad, el acceso cada vez más barato y fácil a recursos de información, la creciente diversidad del entramado social, el incremento en las posibilidades de movilización política de grupos de intereses particulares y los sentimientos de eficacia política que acompañan a los fenómenos precedentes, han traído irreversiblemente al escenario de la política actual la exigencia de intervención ciudadana en los asuntos públicos, respecto de los cuales se demanda la decisión directa de los ciudadanos en materias que se definen como centrales en las agendas políticas⁸.

4. EL EMPLEO CRECIENTE DEL REFERENDO EN LA POLÍTICA COMPARADA⁹

Tradicionalmente las democracias que han empleado con mayor asiduidad los mecanismos de la democracia directa son la suiza y la estadounidense.

En Suiza, desde la fundación del Estado federal en 1848, es obligatorio el pronunciamiento popular siempre que se trate de la revisión de la Constitución, de las decisiones federales urgentes y de la adhesión a organizaciones de seguridad colectiva o comunidades supranacionales. El pronunciamiento directo del pueblo abarca materias tan variadas como el orden público, la discriminación racial, las finanzas públicas, el tránsito vehicular, los precios de los artículos básicos, etc. Cada año a nivel federal se organizan 3 o 4 referendos.

En los Estados Unidos si bien jamás se ha realizado un referendo nacional, los mecanismos de democracia directa son comunes a todos los estados de la Unión y a nivel local presentan una extraordinaria dinámica que hunde sus raíces históricas en las asambleas populares de Nueva

8. Una discusión al respecto puede verse en Stephen C., Craig, Annie Krepel, and James G. Kane (2001). "Public opinion and support for direct democracy: A grassroots perspective", en Matthew Mendelson and Andrew Parkin (editors). *Referendum democracy. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns*. Palgrave, pág. 25-46.

9. Una exposición global se encuentra en David Butler and Austin Ranney (editors) (1994). "Referendums around the world. The growing use of direct democracy". Washington: The Ael Press y en Laurence Moret (2001) "The rise of government-initiated referendums in consolidated democracies", en Mendelson and Parkin, Ob. cit., pág. 48-64.

Inglaterra. Cada año una cifra del orden de 15.000 iniciativas son puestas a consideración de los norteamericanos, las cuales abarcan la integralidad de las cuestiones sociales, pasando por discusiones tan diversas como la construcción de obras públicas, la oración escolar, la prohibición o la permisión del alcohol o de otras sustancias psicoactivas, etc.

Esta variedad e intensidad en el empleo de los mecanismos de la democracia directa permite algunas generalizaciones: además de las reformas constitucionales, los temas que tienen mayor probabilidad de ser llevados a consulta popular son aquellos respecto de los cuales las legislaturas se inhiben de pronunciarse, o aquellos temas cuya probabilidad de un pronunciamiento favorable de la legislatura es muy bajo, pero son impulsados por grupos de ciudadanos determinados y bien organizados que no se resignan a la derrota de la iniciativa en la instancia representativa.

Por su parte, la evolución reciente de las democracias europeas muestra un empleo cada vez mayor de los mecanismos de la democracia directa, en asuntos tan centrales como la vinculación y la permanencia en la Unión Europea.

En América Latina la tradición de acudir a la democracia directa ha sido más reducida y ha estado relacionada con frecuencia a la restauración democrática. El país que más referendos ha celebrado es el Uruguay, con cerca de una cuarta parte del total de América Latina. En 1985, el pueblo uruguayo acudió a las urnas para

terminar con el régimen militar. En 1988 el Congreso adoptó una Constitución conforme a la cual la naturaleza del régimen sería decidido a través de un referendo que se convocaría en 1993. Al considerarse dos juegos de alternativas, se adoptó el modelo republicano frente al monárquico y el sistema presidencial con un 69% frente al parlamentario con un 31% de la votación.

Otro caso interesante es el chileno. El general Pinochet convocó tres referendos durante la dictadura. El primero, en 1978, legitimó su ejercicio del poder con un 75% de la votación. El segundo, en 1980, consultó la adopción de un nuevo texto constitucional, que fue acogido con el 67% de los votos. El último referendo, en 1988, con el 56% de la votación dio fin a su gobierno y dispuso la transición a la democracia.

De manera que, en general, se advierte una tendencia al uso creciente de los mecanismos de la democracia directa, pero sin que éstos impliquen la abolición del gobierno representativo, sino que se acude a aquellos para permitir al sistema político la adopción de decisiones que las legislaturas no quieren o no pueden asumir por su trascendencia, por la polarización o por la reticencia que suscitan en su seno. De Igual forma, los cambios constitucionales fundamentales y las transiciones a la democracia implican con frecuencia acudir a los mecanismos de la democracia directa y con frecuencia cada vez mayor son los gobiernos los propulsores del referendo¹⁰.

En ese contexto, Colombia no ha sido ajena a las consultas directas o semidirectas al pueblo, aunque su empleo ha sido limitado y esporádico. Así, además del cabildo abierto que hunde sus raíces en la Colonia y a cuyo amparo se produjeron las declaraciones de Independencia, cabe recordar que las bases de la Constitución de 1886 elaboradas por el Consejo de Delegatarios fueron objeto de consulta a las municipalidades y aprobadas por éstas (aunque cabría preguntarse si dado el contexto en que ello aconteció existía la posibilidad de su rechazo). El plebiscito de 1957 (que en rigor fue un referendo) puso fin a la ruptura constitucional y dispuso el restablecimiento de la Constitución de 1886 con sus reformas previas a la convocatoria de la Asamblea Constituyente y de la dictadura, de las cuales conservó el voto femenino.

Finalmente, un movimiento estudiantil acogido por los gobiernos Barco y Gaviria impulsó la séptima papeleta (un voto extraconstitucional) que contribuyó a legitimar la movilización política que habría de desembocar en la Asamblea Constituyente de 1991 y la adopción por ésta de una nueva Constitución. En forma similar se votó el mandato ciudadano por la paz en la elección presidencial de Pastrana. Adviértase, entonces, que transiciones fundamentales del sistema político colombiano han supuesto apelaciones

a la consulta popular, pero sin que se haya consolidado una tradición firme y diáfana al respecto. En ese sentido, el referendo que se propone en esta oportunidad constituirá un referente obligado para la consolidación del empleo frecuente e *institucional* de los mecanismos de democracia directa a nivel nacional en el caso colombiano.

5. LA EVOLUCIÓN DEL CONTENIDO DEL REFERENDO

En rigor son tres los textos del referendo, dadas las importantes transformaciones que ha sufrido a lo largo de su tramitación constitucional. Uno, el proyecto de ley presentado por el gobierno Uribe al Congreso; dos, el contenido en la Ley 796 expedida por el Congreso; y tres, el texto resultante de la decisión de la Corte Constitucional en el proceso de revisión de la constitucionalidad de aquella ley. Por otra parte, la adopción de la reforma política contenida en el Acto Legislativo 1 de 2003 modifica en aspectos relevantes el panorama del referendo. Enseguida se examinan los contenidos de aquellos textos sucesivos.

5.1. El proyecto original del gobierno

El proyecto del gobierno contemplaba 16 preguntas que, desde el punto de vista de su intencionalidad política, podrían

10. Morel, Op. cit.

agruparse así:¹¹ (i) Un conjunto de preguntas referentes a la conformación, el funcionamiento y la remuneración de las corporaciones públicas y, en particular, del Congreso. Estas incluían el voto público en las corporaciones de elección popular, la eliminación de suplencias, la separación de las funciones administrativas del Congreso, la reducción a menos de la mitad en el número de miembros del Congreso y su unicameralidad, la elección en circunscripciones nacional, territoriales y especiales adaptadas a un Congreso unicameral de menor tamaño y el establecimiento de umbrales; una circunscripción ad hoc para los alzados en armas que se desmovilicen, sujeta a una valoración presidencial del proceso de paz; (ii) Un conjunto de preguntas tendientes a controlar malas prácticas políticas asociadas con gastos públicos cuestionados por su relación con el clientelismo o con privilegios censurables, que incluyen la pérdida de derechos políticos, el endurecimiento de la pérdida de investidura, la supresión de las contralorías territoriales, la supresión de las personerías, la nueva prohibición de los auxilios parlamentarios, la limitación de los honorarios de diputados y concejales, la limitación en las pensiones y salarios para los servidores públicos de alto rango; (iii) Un conjunto de reglas gancho para los votantes, a la sazón,

la eliminación del servicio militar obligatorio para sustituirlo por un servicio social obligatorio (el cual incluiría la instrucción en defensa nacional, seguridad democrática y convivencia), el empleo en gastos sociales de los ahorros generados por el referendo y la regulación del uso de las regalías en gastos sociales; (iv) Una regla gancho para los congresistas, era la modificación del trámite del presupuesto para que éstos en audiencias públicas ejercieran el control político sobre aquel “en intervenciones cortas y precisas”; que expresaran las necesidades de sus comunidades.

El proyecto gubernamental contemplaba la posibilidad del voto en bloque y la redacción de las preguntas a los electores era abiertamente inductiva a la respuesta favorable al referendo.

Desde el punto de vista del sistema político, la reducción del tamaño del Congreso y el establecimiento de la unicameralidad, complementada con la concesión de la potestad discrecional al Presidente para convocar elecciones para escoger nuevo Congreso constituían el meollo del texto gubernamental. El contenido de tal propuesta implicaba la afectación relevante de la prestancia política del Congreso en beneficio del ejecutivo, la amenaza latente de disolver el Congreso actual y la reducción de la capacidad del legislativo para la representación de las minorías, que im-

11. Esta clasificación del autor es hasta cierto punto arbitraria, pero refleja bien la dinámica de la negociación política que el texto sugería. Aunque varias de las preguntas cabrían en varias de las categorías propuestas se ha preferido dejarlas en una sola clase para simplificar el análisis de un texto de suyo complejo.

plicaba una reducción del pluralismo político deliberadamente promovido por la Constitución de 1991.

5.2. La Ley 796: La convocatoria a referendo aprobada por el Congreso

La Ley 796 contiene la convocatoria al referendo nacional, finalmente aprobada por el Congreso con ocasión del trámite del proyecto gubernamental y contiene 19 preguntas para los votantes. Con modificaciones derivadas de las deliberaciones congresionales, la ley conserva los siguientes aspectos: (i) En cuanto a las corporaciones públicas y el Congreso: el voto público en las corporaciones de elección popular, la eliminación de suplencias, la separación de las funciones administrativas del Congreso y la circunscripción de paz, (ii) En cuanto al control de malas prácticas políticas y privilegios: La pérdida de derechos políticos, el endurecimiento de la pérdida de investidura, la supresión de las contralorías territoriales, la supresión de las personerías, la segunda prohibición de los auxilios parlamentarios, la limitación de los honorarios de diputados y concejales, la limitación en las pensiones y salarios para los servidores públicos de alto rango; (iii) En cuanto a las reglas gancho para los votantes: El empleo en gastos sociales de los ahorros generados por el referendo y la regulación del uso de las regalías en gastos sociales; (iv) En cuanto a la regla gancho para los congresistas, el sistema de audiencias públicas, pero aho-

ra con incidencia sustantiva sobre la conformación de las apropiaciones regionales y sectoriales.

Igualmente se conserva la posibilidad del voto en bloque y la redacción de las preguntas a los electores mantiene un sesgo inductivo a la respuesta favorable al referendo, aunque moderado frente al proyecto gubernamental.

Desaparecen en la Ley 796, con respecto al proyecto del gobierno: la limitación de remuneraciones de diputados y concejales y la eliminación del servicio militar obligatorio. La restricción en las remuneraciones y pensiones de los altos dignatarios del Estado se conserva aunque se modera y se fortalece el papel de los congresistas en la asignación del gasto público a través del sistema de audiencias públicas. Aparecen, por otro lado, un tema gancho para los votantes relativo a la penalización de la dosis personal (aunque sin privación de la libertad); un gancho para los líderes políticos departamentales y locales consistente en la extensión del período de las autoridades territoriales; y una norma sobre la racionalización del gasto público en los próximos años que permitirá, de ser adoptada, un ahorro fiscal relevante, fuertemente resistida por los sindicatos y funcionarios públicos, pero bien recibida por otros sectores menos vinculados al Estado y, en particular, por los empresarios y los formadores de opinión en materia económica.

En cuanto al Congreso, se estipula una reducción del orden del 20% en el

número de sus miembros sin afectar la bicameralidad, se introduce la cifra repartidora de D'Hondt para la asignación de curules en corporaciones públicas y se conserva el umbral, aunque con una variación menor en el porcentaje aplicable. Igualmente, se regula la conformación de partidos políticos que permitiría el agrupamiento de los actuales congresistas en la transición al nuevo régimen.

El texto aprobado por el Congreso en la Ley 796 está mejor elaborado desde el punto de vista técnico que el proyecto original del Congreso, contribuye a la agrupación política (aunque tal vez menos de lo deseable) y contribuye a preservar el pluralismo que el sistema político colombiano ha ganado desde la adopción de la nueva Constitución.

5.3. La convocatoria a referendo resultante de la decisión de la Corte Constitucional

En la Sentencia C-551 de 9 de julio de 2003, la Corte Constitucional declaró inexecutable los siguientes puntos del referendo: (i) La circunscripción ad hoc para

los alzados en armas; (ii) La supresión de las personerías municipales; (iii) La penalización de la dosis personal; (iv) La extensión de los períodos de las autoridades territoriales de elección popular; (v) El voto en bloque por todo el referendo; y (vi) El voto en blanco.

A partir de la decisión de la Corte¹², se pueden colegir varias consideraciones políticas relevantes. En particular, es indudable que la Corte desplegó un esfuerzo considerable en función de preservar la libertad de conciencia en la decisión del votante con la expresa intencionalidad de proteger el mecanismo de la tentación plebiscitaria¹³, lo que se evidencia, entre otros aspectos, en la eliminación del voto en bloque y el voto en blanco. Igualmente, la sentencia afirmó la existencia de límites inmanentes a la enmienda constitucional por el referendo, tales que por dicha vía no puede afectarse la condición esencial del régimen político consistente en ser democrático, consideraciones que, según se infiere de declaraciones públicas del presidente de la Corte Constitucional y de la lectura de los salvamentos de voto, fueron compartidas por todos los magistrados¹⁴.

12. La decisión de la Corte Constitucional fue dividida, puesto que salvaron el voto los magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández. Por otra parte, el magistrado Álvaro Araújo Rentería, quien, como se advirtió atrás, formuló objeciones a la validez formal de la sesión en que se adoptó la providencia, no la suscribió.

13. La Sentencia C-551/03 lo advierte inequívocamente cuando dice: “La Carta regula de manera cuidadosa el referendo constitucional, pues su objetivo no sólo fue establecer un mecanismo de reforma constitucional, que contara con la participación directa de la ciudadanía, sino también asegurar que el referendo, en el ordenamiento constitucional colombiano, sea un instrumento al servicio de los ciudadanos, y no un recurso al servicio del príncipe y del gobernante” (Negrilla extratextual).

De aprobarse el referendo en la forma como quedó el texto después de la decisión de la Corte Constitucional, el resultado eventual sería una reducción relevante en la fragmentación política junto con una alta probabilidad de un multipartidismo amplio y una disciplina relajada en los partidos políticos tradicionales y no tradicionales, aunque superior en comparación con la actual situación en que, literalmente, cada líder político configura en sí mismo el equivalente a un micropartido. Del mismo modo, parece probable que se incrementen las demandas de pérdida de investidura y es posible que algunas prácticas políticas censurables cedan.

En cuanto al presupuesto público, es

altamente probable que el nuevo sistema de audiencias públicas acreciente el poder de los congresistas para la obtención de partidas para sus regiones, lo que de suyo no es censurable. Si ello degenera en prácticas corruptas identificadas con el rechazo a los auxilios parlamentarios, dependerá críticamente de la forma como se reglamente el asunto en las normas orgánicas de presupuesto y en las reglas de funcionamiento del Congreso. Finalmente, si bien es posible que el clientelismo político ceda si existen mejorías en las prácticas políticas y en los procesos de asignación de recursos presupuestales, resulta ilusorio esperar su erradicación dada la fuerte raigambre de dichas prácticas en la cultura

14. En la edición electrónica de Cambio del 14 de julio de 2003 se publicó la entrevista al presidente de la Corte Constitucional, magistrado Eduardo Montealegre Lynett, bajo el título “La Corte despojó al referendo de todo apoyo al Gobierno”, en www.cambio.com.co. Dos de las respuestas son especialmente significativas: “CAMBIO: *¿Qué tan sólido es un fallo dividido, sobre un tema como el referendo?* Eduardo Montealegre: Es sólido porque la parte doctrinaria central sobre los límites del poder reformatorio del legislativo y del ciudadano se adoptó por unanimidad. El resultado final fue dividido, pero el núcleo es unánime, y en otros aspectos la diferencia fue amplia..... *El procurador pidió que el fallo defendiera el modelo de Estado. ¿Lo defendió?* El gran mérito del fallo es señalar que existen límites materiales al poder de reforma a través de actos legislativos por el Congreso o de referendos por la ciudadanía. En ese sentido la tesis de que ni el Congreso ni la ciudadanía pueden sustituir la Constitución vigente, es una de las defensas más importantes al Estado social de derecho” (Negrillas extratextuales).

Al respecto, se lee en las consideraciones de la Sentencia C-511-03 lo siguiente:

“El poder de reforma, por ser un poder constituido, tiene límites materiales, pues la facultad de reformar la Constitución no contiene la posibilidad de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad. Para saber si el poder de reforma, incluido el caso del referendo, incurrió en un vicio de competencia, el juez constitucional debe analizar si la Carta fue o no sustituida por otra, para lo cual es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad...”

“... Así, el poder de revisión constitucional, incluso si se recurre a un mecanismo de referendo, no es obra del poder constituyente originario ni del pueblo soberano, sino que es expresión de una competencia jurídicamente organizada por la propia Constitución, y por ello se encuentra necesariamente limitado, por la imposibilidad de sustituir la Carta, ya que ello implicaría que el poder de reforma se erige en poder constituyente originario” (Negrillas extratextuales).

15. Al respecto el autor suscribe en general el enfoque propuesto por Fernando Guillén Martínez (1996). *El poder político en Colombia*. Bogotá, Planeta, pág. 594.

política colombiana¹⁵. No obstante, la influencia creciente de las clases medias urbanas y las demandas, igualmente crecientes, de inclusión social tienen la virtualidad de modificar de modo perdurable aquellos rasgos de la cultura política¹⁶, como lo sugiere el comportamiento electoral de Bogotá.

En líneas generales, el autor estima que el efecto probable de la reforma será benéfico en su conjunto al mejorar la gobernabilidad democrática y debilitar un conjunto de prácticas clientelistas, lo que puede propiciar el fortalecimiento de liderazgos políticos no clientelistas según de los patrones de agrupación que éstos adopten frente a la reforma. Sin embargo, conviene no sobrestimar su impacto sobre la perseverancia del clientelismo, dado su arraigo en la cultura política colombiana y los fuertes incentivos que para las prácticas de clientelismo político (no necesariamente corruptas, aunque no pocas veces lo sean), proporcionan las fuertes desigualdades sociales y el relajamiento ético que sobre el conjunto de la sociedad trajo consigo la influencia perniciosa del narcotráfico.

5.4. La reforma política del Acto Legislativo 1 de 2003 y su relación con el referendo

Algunas de las afirmaciones con las cuales concluye el acápite 3.3. deben matizarse frente a la reforma política aprobada a través del Acto Legislativo No. 1 de 2003, que duplica algunos aspectos regulados en el referendo, en particular las reglas referentes a la conformación de partidos políticos y la cifra repartidora.

El Acto Legislativo aborda un conjunto de temas adicionales, entre los cuales se destaca, para los efectos de esta discusión, el establecimiento de las listas únicas y las bancadas, la financiación política, el acceso a los medios de comunicación, garantías a la oposición frente al gobierno y voto electrónico, entre otros.

En conjunto, el Acto Legislativo parece introducir mayores incentivos a la agrupación política que el referendo¹⁷, pero introduce el voto preferente opcional, esto es, que cada partido o movimiento deberá decidir si lo emplea o no en la tarjeta electoral. El autor ha sido un fuerte crítico del

16. Una discusión básica al respecto puede verse en Jairo Muñoz Muñoz (1990). *Antropología cultural Colombiana*, Bogotá, Ministerio de Educación y UNAD.

17. Esta afirmación está sujeta en su validez a que, de adoptarse el referendo, no se entienda derogada la exigencia de listas únicas del Acto Legislativo 1 de 2003. De no ser así, se llegaría a un escenario tal vez no muy diferenciado del actual o incluso peor en cuanto a fragmentación política, a la sazón, listas múltiples con voto preferente optativo. El autor se inclina por la primera tesis jurídica pero el tema no está aún claro.

voto preferente¹⁸, a lo cual se suma el cuestionamiento sobre la falta de uniformidad en las reglas de competencia política que este exótico sistema traerá consigo.

Sin embargo, en el escenario presente no es descartable que el voto preferente opcional, con todas las críticas que merece, resulte menos dañino para los propósitos de agrupación política y preservación del pluralismo con la presencia de las minorías políticas en las corporaciones públicas que el voto preferente absoluto. En efecto, con la regla aprobada en el Acto Legislativo 1 de 2003, los líderes políticos que movilizan opinión (especialmente clases medias urbanas), pueden apuntarle a la obtención de votos sobre la base de liderazgos carismáticos propios de este tipo de votación, mientras que líderes políticos con bases más clientelares movilizan sus bases bajo aquellas prácticas políticas. En otras palabras, el sistema del voto preferente opcional puede terminar equilibrando la competencia política, en cuanto permite a los diversos líderes políticos acudir al empleo de sus mejores bazas políticas bajo el mismo marco partidista. Su riesgo sustancial consiste en la eventual cooptación de los liderazgos de opinión por parte de los liderazgos clientelares bajo el alero de los partidos tradicionales, de tal suerte que se paralice la capacidad de renovación política de los primeros.

6. LA TRAMITACIÓN DEL REFERENDO

Pese a que la Ley 134 de mecanismos de participación ciudadana se expidió hace ya más de un lustro, existieron dudas significativas sobre la tramitación del referendo constitucional, dada la carencia de precedentes prácticos al respecto.

No obstante lo anterior, puede señalarse sin género de duda que el constituyente y el legislador colombianos quisieron asegurarse de dotar al Congreso de un peso significativo en el proceso de convocatoria de un referendo constitucional, fuera éste de iniciativa ciudadana o gubernamental. El artículo 378 de la Constitución, junto con la Ley 134, son diáfanos en señalar que la convocatoria a referendo constitucional necesariamente debe producirse mediante ley, de modo que la decisión final sobre la convocatoria queda en manos del Congreso. La Corte Constitucional también lo ha entendido así, como lo deja ver el pronunciamiento que expidió a propósito del referendo de iniciativa ciudadana que intentó impulsarse ante el fracaso de la iniciativa del gobierno Pastrana en el Congreso.

La posición doctrinaria sobre el papel decisivo del Congreso en la convocatoria del referendo recibe también un espaldarazo con la decisión adoptada sobre la Ley 796. En efecto: La Corte no

18. Calderón (2002a). “La reforma política: partidos políticos y sistema electoral o de la gobernabilidad democrática atascada”, en *Opera*, núm.1, pág. 43-44.

acogió la tesis de la intangibilidad de la propuesta gubernamental de referendo frente al Congreso¹⁹. Lo anterior manifiesta una clara intencionalidad política: se trata de poner límites a los riesgos totalitarios que los mecanismos de democracia directa traen consigo, discusión a la que ya se ha hecho referencia²⁰.

Retornando sobre el trámite del referendo, la distancia entre la propuesta original del gobierno y la convocatoria finalmente expedida por la Ley 796 deja ver la capacidad del Congreso para moderar las iniciativas gubernamentales que suscitan resistencia en su seno. De hecho, la propuesta radical de reducción del tamaño del Congreso, unicameralidad y anticipación de elecciones tuvo una vida efímera en el trámite de la ley, puesto que no llegó siquiera a la ponencia para primer debate, aunque esporádicamente el gobierno blandiera la posibilidad de la disolución

del Congreso cuando el trámite del proyecto de ley se atascó en el Congreso.

Esta capacidad de incidencia del Congreso sobre el gobierno, apta incluso para limitar a un presidente con los elevados niveles de apoyo popular con los que fue electo y que mantiene Álvaro Uribe Vélez, constituye un rasgo positivo del sistema político colombiano, puesto que revela un funcionamiento adecuado, por este respecto, del sistema de pesos y contrapesos tan caro al ideario del constitucionalismo demoliberal. Sobre este particular, el seguimiento de los debates congresionales revela que el papel del legislativo no sólo se basa en cálculos de supervivencia política de los congresistas (los cuales desde luego no están ausentes del escenario), sino que manifiestan la fortaleza y perdurabilidad de la tradición republicana que ha signado la cultura política colombiana durante toda su historia.

19. Para algunos constitucionalistas, el Congreso debía limitarse a decidir si se convocaba o no el referendo, pero no podía modificar su texto y habría implicado la inconstitucionalidad de la Ley 796 porque el Congreso introdujo cambios sobre la postura gubernamental. Esta posición alcanzó a ser sugerida por el gobierno Pastrana al presentar su propuesta de referendo al Congreso. Una tesis más moderada postula que el Congreso sí podía modificar la convocatoria a un referendo de iniciativa gubernamental, siempre y cuando el gobierno aceptara dicho cambio. La tesis más generosa con el Congreso sostenía que se trataba de una ley ordinaria que éste podía modificar sin límites distintos a los comunes a la tramitación de las demás leyes. Estas posturas se manifestaron en las intervenciones ciudadanas y de los expertos convocados por la Corte durante el trámite de la revisión constitucional de la Ley 796, como lo evidencia la reseña que de aquellas intervenciones contiene la providencia.

20. Es significativo el siguiente aparte de la Sentencia C-551/03:

“Un análisis de los antecedentes de esta norma constitucional confirma el cuidado que la Asamblea Constituyente tuvo en regular el tema, a fin de evitar una desfiguración del referendo. Así, el Informe Ponencia para la discusión en la Comisión I, a la que correspondió el estudio de los mecanismos de reforma constitucional, señaló que uno de los temas que generó controversia fue el del alcance de la iniciativa del Gobierno en el referendo constitucional, pues existió el temor de otorgar ‘*un inconveniente poder de decisión al Presidente de la República*’, quien podría entonces ‘*sustraer de la competencia del Congreso temas sobre los*

A la luz de la teoría democrática normativa, la comparación del proyecto original del gobierno con la Ley 796 es favorable al Congreso, por cuanto modificó exitosamente una propuesta gubernamental que habría limitado la representatividad de los órganos de elección popular, afectado las posibilidades de expresión institucional de las minorías y aminorado la representatividad del sistema político en su conjunto²¹.

La contrapartida de este elemento virtuoso del papel del Congreso fue la soterrada resistencia al cambio en las reglas de juego electorales y partidistas que pretenden combatir la actual fragmentación política. Sobre este punto, la comparación entre lo acaecido con la propuesta de referendo del gobierno Pastrana (sustancialmente idéntica en lo político y electoral a la reforma aprobada en el Acto Legislati-

vo No. 1 de 2003) y la del gobierno Uribe es reveladora: un gobierno fuerte, con amplio respaldo ciudadano pudo lograr que el Congreso aceptara una reforma que afecta los intereses electorales de sus miembros en beneficio de la gobernabilidad democrática (a pesar de sus reticencias), empeño en el que un gobierno débil fracasó. En ese sentido, se reitera, el balance global parece, en principio, benéfico para las instituciones democráticas, aunque subóptimo para quienes abogamos por una mayor agrupación política que entendemos necesaria para la gobernabilidad democrática inclusiva.

Por su parte, la decisión de la Corte Constitucional introduce significativos controles sobre el gobierno y el Congreso porque restringe las posibilidades de conducir la campaña a favor de la adopción

cuáles, valiéndose de los recursos a su disposición, podría conseguir una decisión más de su agrado mediante consulta popular. Posteriormente, el Informe Ponencia para Primer Debate en Plenaria nuevamente recordó esos riesgos de los mecanismos de decisión directa del pueblo, pues señaló que el propósito de la Asamblea Constituyente, al consagrar el plebiscito o el referendo, era ampliar la participación, pero que era claro que esos medios *‘por sí solos no garantizan la democracia’*, ya que *‘pueden ser utilizados al estilo de Napoleón o como los ejerció Pinochet, que en cada momento acudían a esos mecanismos para legitimar la dictadura’*, por lo que había que regular con cuidado *‘quién, cómo, en qué momento, para qué se utilizan’*.

“Estas breves consideraciones son suficientes para concluir que la Carta, al establecer el referendo como mecanismo de reforma constitucional, no pretendió consagrar un procedimiento de democracia directa pura, sin controles judiciales, y que estuviera totalmente desvinculado de las instancias de representación. Por el contrario, el artículo 378 superior busca una articulación entre la democracia representativa, la participación directa del pueblo y la garantía judicial de la supremacía de la Carta, y por ello el referendo constitucional de iniciativa gubernamental no puede ser convocado directamente por el gobierno, ya que no sólo requiere que el proyecto sea debatido y aprobado por el Congreso, que es el órgano por excelencia de la representación política (CP art. 133), sino que además esta Corte controla en forma automática la regularidad del procedimiento de formación de esa ley (CP art. 241). La Constitución busca entonces *‘democratizar la democracia’*, estableciendo una *democracia participativa que articula las formas representativas con los mecanismos propios de la democracia directa*”. (Negritas extratextuales).

21. Este argumento se desarrolla con mayor amplitud en otro trabajo del autor. Ver: Calderón (2002b). “¿Para qué reformar al Congreso? Sinrazones de la razón y razones de la sinrazón”, en *Ópera*, núm. 2, pág. 33-38.

del referendo hacía una decisión plebiscitaria arrastrada por la elevadísima popularidad presidencial, cuando elimina el voto en bloque, el voto en blanco y los incentivos ajenos a la reforma política misma (la penalización de la dosis personal de drogas y la extensión del período de los actuales dignatarios territoriales de elección popular).

De esta suerte, la campaña a favor del voto afirmativo al referendo, de suyo dadas la complejidad técnica de los temas y la extensión de los textos, se ha tornado significativamente más difícil: La decisión de la Corte obliga a un esfuerzo pedagógico sustancial, más consecuente con la necesidad de un voto consciente propio del ideal democrático de los ciudadanos libres e iguales²². En ese sentido, la Corte Constitucional ha cumplido con su rol de defensora de la Constitución en un plano político superior a la mera discusión técnica jurídica, al esmerarse en preservar el ethos demoliberal que da forma al sistema político constitucional. Pese a lo anterior, la escogencia del referendo, por parte de la oposición al presidente Uribe, como escenario de un pulso político contra el gobierno y sus aliados puede, paradójicamente, conducir a darle a la votación el carácter plebiscitario del cual quiso despojarla la Corte. Esta condición sólo po-

drá valorarse definitivamente *ex post*, cuando se conozcan los resultados finales del referendo.

7. CONCLUSIONES

La indagación por las credenciales democráticas del referendo arroja un panorama que se antoja positivo, con algunas alarmas de advertencia como se muestra enseguida.

Parece claro que la reforma política y electoral adoptada por el Congreso *motu proprio* a través del Acto Legislativo No. 1 de 2003 habría tenido limitadas posibilidades de producirse sin el control latente en la factibilidad de acudir a los mecanismos de democracia directa. Del mismo modo, la autoridad política de un Presidente con amplio respaldo popular obligó al Congreso a adoptar una convocatoria a un referendo constitucional que había resistido exitosamente frente a un ejecutivo más débil.

Por su parte, la vida efímera de la primigenia propuesta gubernamental, de líneas autoritarias frente a la Constitución de 1991, revela a su vez la eficacia del control del Congreso sobre el Presidente, en un sistema en que uno y otro se necesitan recíprocamente para sacar adelante las decisiones legislativas y constitucionales.

22. El propio presidente Uribe manifestó al respecto en el discurso de instalación de la Legislatura el 20 de julio de 2003: “La sentencia de la Corte Constitucional, siempre respetable, y en apartes discutible, obliga a los amigos de la iniciativa a adelantar una tarea pedagógica más profunda, que habrá de conducir a una votación más racional y menos emotiva.”

La decisión de la Corte limitó las posibilidades de conversión del referendo en un plebiscito sobre el respaldo al Presidente, obligando a una campaña más reflexiva que implicará pro futuro, la imperatividad de simplificar el contenido de los referendos para facilitar su consideración por parte del electorado. Del mismo modo, aquella decisión constituirá un freno a las tentaciones de convertir respaldos políticos personales amplios en reformas constitucionales plebiscitarias.

Sin embargo, la personalización del referendo por parte de los actores políticos mediante su identificación con el Presidente, parece ir en contravía del esfuerzo de la Corte por desligar el voto de la inmediatez de la gestión gubernamental. El resultado neto de este pulso político entre la coalición de gobierno y sus opositores sólo podrá valorarse al conocer los resultados del referendo. No obstante, la clara separación que en su momento se estableció por las encuestas de opinión entre un referendo muy popular y un Presidente impopular bajo el gobierno Pastrana, sugieren límites a la estrategia de personalización de aquél, los cuales podrían deparar resultados esperanzadores acerca de la evo-

lución de la cultura política del electorado colombiano.

En general, el proceso de tramitación del referendo y la evolución concomitante de su contenido durante el iter gobierno-Congreso-Corte Constitucional, sugiere un funcionamiento virtuoso del sistema de pesos y contrapesos enmarcado en el contexto de la continuidad de la tradición republicana colombiana, justamente el rasgo del sistema político a partir del cual cabe intentar la transformación de la cultura política dominante, necesaria para depurar el ejercicio de la ciudadanía del influjo de las prácticas clientelares que la pervierten.

El aspecto más positivo de este proceso lo configura la reiteración de una vocación mayoritaria de reformismo democrático (por esencia pacífico) y de limitación al ejercicio del poder sin contrapesos, central en nuestra historia política y cada vez más asentada, que se relieves con el examen de la política comparada, en especial la latinoamericana²³.

Sin embargo, resulta necesario preguntarse si es conveniente que todas las llaves del cambio constitucional estén en poder del Congreso, en especial porque

23. La desconfianza constitucional frente a los riesgos eventuales del populismo o de las mayorías desbordadas no es novedosa en la historia colombiana. Cabe recordar que la Constitución de 1886 prohibió las juntas políticas populares de carácter permanente, inspirada en el recuerdo de los enfrentamientos de mediados del siglo XIX entre Gólgotas y Draconianos y del episodio de la elección presidencial de José Hilario López. Del mismo modo, el plebiscito de 1957 depositó el poder constituyente exclusivamente en el Congreso, incidido por la memoria de la Asamblea Constituyente convocada por el régimen de Laureano Gómez, prohibición que fue obviada a través de un decreto legislativo y de una sentencia de la Corte Suprema de Justicia que abrieron el paso a la Asamblea Constituyente de 1991 sin apartarse formalmente de la Constitución entonces vigente.

éste podría modificar hasta el contenido de una iniciativa popular, en lugar de limitarse a decidir si se convoca o no un referendo para oponerse a aquel que estime que pone en riesgo el ethos democrático. Esta circunstancia deja latente el interrogante sobre el riesgo de otorgar a los líderes congresionales la capacidad de bloquear las reformas que pongan en peligro prácticas políticas sobre las cuales logran la reproducción de su capital político, incluso si éstas son repudiadas por la mayoría de los ciudadanos. Una respuesta a dicho interrogante resulta prematura hasta no conocer y valorar el desenlace final del referendo constitucional de iniciativa del gobierno Uribe.

En cambio sí resulta claro, del accidentado proceso de formación de la ley de convocatoria al referendo, que la Constitución y la Ley 134 dificultan más que favorecen, a la hora de la práctica, el empleo de los mecanismos de participación política directa de los ciudadanos. Esta constatación amerita una revisión constitucional y legal para facilitar su empleo, a fin de ser consistentes con la definición de nuestro sistema político como una democracia participativa, promesa cuya concreción se ha mostrado esquiva.

Por la misma razón, si bien legítima como instrumento de movilización política, la estrategia de personalización del referendo para obtener su apoyo o rechazo, parece cuestionable desde el punto de vista del desarrollo político de nuestra democracia. Ahora bien, dadas las tenden-

cias de opinión que se vislumbran, el autor cree factible que las actitudes políticas de los ciudadanos, vistas en retrospectiva después de votado el referendo traduzcan un firme reclamo de participación política informada, con independencia del resultado favorable o desfavorable a aquel, lo que supondría la evidencia de un avance relevante en la cultura política del país: Ello significaría la exigencia -virtuosa- del cumplimiento de la promesa constitucional de la democracia participativa en la Colombia que se asoma, maltrecha pero esperanzada, al siglo XXI y a los desafíos de la globalización y de la sociedad de la información, los cuales claman por ciudadanos mejor educados, más autónomos, más activos en el ejercicio de sus derechos, más firmes en la defensa de estos últimos y más responsables en relación con sus deberes sociales y cívicos.

BIBLIOGRAFIA

- Butler, David and Ranney, Austin (editors). *Referendums around the world. The growing use of direct democracy*. Washington, The Ael Press, 1994.
- Calderón López, José Miguel (2002a). "La reforma política: partidos políticos y sistema electoral o de la gobernabilidad democrática atascada", en *Ópera*, núm. 1, Bogotá, Universidad Externado de Colombia. (2002b). "¿Para qué reformar al Congreso? Sinrazones de la razón y razones de la sinrazón", en *Ópera*, núm. 2, Bogotá, Universidad Exter-

nado de Colombia.

Colombia. Congreso de la República. *Acto Legislativo No. 1 de 2003*. Proyecto de acto legislativo, ponencias, debates.

Ley 796. Proyecto de ley, ponencias, debates.

Colombia. Ministerio del Interior. "Proyecto de ley 261, por el cual se convoca al pueblo soberano de Colombia a un referendo constitucional". Bogotá: Ministerio, Serie Documentos, núm. 25, 2000.

Colombia. Corte Constitucional. "Sentencia C-551 de 9 de julio de 2003". Con salvamentos de voto.

Cronin, Thomas E. Direct democracy. *The politics of initiative, referendum, and recall*, Cambridge, Harvard University Press, 1999.

Guillén Martínez, Fernando. *El poder político en Colombia*, Bogotá, Planeta, 1996.

Mendelson, Matthew and Parkin, Andrew (editors). *Referendum democracy. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns*, Palgrave, 2001.

Morlino, Leonardo. "Las Democracias", en Pasquino, Gianfranco (compilador). *Manual de ciencia política*. Madrid, Alianza, 1986.

