

# Estudio comparado de la regulación infraconstitucional nacional de la democracia participativa en Colombia y España

## Compared study of the infra-constitutional national regulation of the participatory democracy in Colombia and Spain

ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ

*Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Alicante. España.*

*Profesor Universidad Libre. Barranquilla. Colombia.*

*ramirez@unilibrebaq.edu.co*

Recibido: Septiembre 13 de 2013

Aceptado: Noviembre 26 de 2013

### RESUMEN

*La regulación de la democracia participativa, siendo esta una de las áreas de mayor desarrollo e innovación del Derecho, permite comparar, como pocas otras, distintos ordenamientos jurídicos descubriendo en ellos sus fortalezas y sus debilidades, su nivel de desarrollo y profundidad democrática, así como las motivaciones que el legislador tuvo al redactar las normas de uno u otro modo. En este sentido, comparar la regulación de la democracia participativa en dos países como Colombia y España resulta de especial interés tanto para, en primer lugar- conocer mejor ambos ordenamientos, como, en segundo lugar, desde la regulación y experiencia de cada país poder hacer propuestas de mejora al otro. Este artículo es producto del proyecto de investigación "Transformaciones democráticas y democracia participativa" desarrollado dentro del grupo de investigación Poder público y ciudadanía de la Universidad Libre, Seccional Barranquilla.*

**Palabras clave:** Colombia, democracia participativa, España, infraconstitucional, nacional, regulación.

### ABSTRACT

*The regulation of participatory democracy, being one the areas of Law with bigger development and innovation, allows to compare, as just a few others, different legal systems discovering in them its strengths and weaknesses, its level of democratic development and depth, as well as the motivations that the legislator had when writing acts in one or another way. In this sense, to compare the regulation of participatory democracy in two countries as Colombia and Spain has a special interest as much, in first place, to better know both legal systems, as, in second place, from the regulation and expertise of each country to be able to do proposals of improvement to the another one. This article is the product of the research project "Transformations democratic and participatory democracy". University Libre of Barranquilla*

**Key words:** Colombia, infra-constitutional, national, participatory democracy, regulation, Spain.

## Introducción

Una de las áreas del Derecho Constitucional que en el presente se muestra como más novedosa, dinámica y susceptible de incorporar nuevos conceptos e instrumentos jurídicos tanto a la regulación, como a la práctica y al ejercicio diario de las labores de gobierno es la democracia participativa. Se podría definir la democracia participativa como un conjunto de instrumentos jurídicos (desde referendos a revocatorias de mandato) cuyo objeto es permitir a los ciudadanos participar más activamente en su gobierno, así como controlar con mayor intensidad la labor de sus gobernantes. El fin último de la democracia participativa no sería otro que, desde la asunción de la democracia representativa como tronco del cual surge y al cual complementa, reforzar y profundizar en la democracia.<sup>1</sup>

Partiendo de las regulaciones recogidas en la Constitución española de 1978 y la Constitución Política de Colombia de 1991, las cuales, en gran medida, se limitan a enumerar y desarrollar brevemente los distintos instrumentos participativos que regulan, la verdadera regulación en detalle de la democracia participativa se encuentra depositada en las distintas leyes que en ambos países siguen el mandato constitucional y desarrollan los distintos preceptos de los dos textos constitucionales. De ahí el especial interés que tiene el análisis de estas normas.

Así, la regulación española se articula alrededor de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referendo, la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, modificada por la Ley orgánica 4/2006, de 26 de mayo, así como, para el concejo abierto, la Ley 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general, modificada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

La regulación colombiana se ordena a través de las Leyes Estatutarias 131 (mayo 9) y 134 (mayo 31) de 1994, modificada por la Ley 741 de 2002 (mayo 31), por la cual se reforman las Leyes 131 y 134, de 1994, reglamentarias del voto programático, y teniendo en cuenta que ambas leyes deben ser interpretadas de acuerdo con la interpretación que de ellas dio la Corte Constitucional Colombiana en sus sentencias C-180/1994, de 4 de abril de 1994 —para la Ley 134— y C-011/1994, de 21 de enero de 1994 —para la Ley 131—.

<sup>1</sup> Véase Ramírez Nardiz, A. (2010). *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*, Valencia: Tirant lo Blanch y Ramírez Nardiz, A. (2012). *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla*, Madrid: Dykinson.

En este sentido, la Sentencia C-180/1994, cuyo magistrado ponente fue Hernando Herrera Vergara, afirmó:

...En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar lo que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes han elegido. (...) En síntesis: la participación ciudadana dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Ésta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.

El presente trabajo pretende analizar las distintas normas legales de ámbito nacional que regulan la democracia participativa en Colombia y España al objeto de, desde el análisis comparado, tratar de proponer las mejoras y progresos más oportunos para ambas regulaciones. No se pretende hacer un análisis exhaustivo de cada uno de los distintos instrumentos participativos, lo cual no sería abarcable en un solo artículo, sino dar una visión de conjunto de todos ellos para, del mismo modo, proponer reformas o mejoras de conjunto de la democracia participativa como todo. Y siempre con la perspectiva final de que la democracia participativa sirva para la profundización y la mejora de la democracia, esto es, que la democracia participativa actúe como un complemento de la democracia representativa y no como un nuevo modelo que trate de sustituirla.

Este artículo se centra en el análisis de la regulación de ámbito nacional de la democracia participativa, evitando el análisis de la regulación regional o local que, sólo con el caso español, requeriría mucho más espacio que el propio de estas líneas y que llevaría a difuminar por exceso de información la visión general de la regulación de ambos países que se pretende con el presente artículo.

La metodología utilizada será la del método analítico/sintético por el cual se analizarán las leyes nacionales de España y Colombia en materia de democracia participativa para de ellas sintetizar una serie de propuestas de conclusiones sobre la regulación de ambos países, las fortalezas y flaquezas de cada sistema y las posibles mejoras a incorporar en cada uno.

## La consulta popular<sup>2</sup>

### 1. España:

La Constitución española de 1978 recoge el referendo consultivo en su artículo 92 (referendo sobre cuestiones políticas de especial trascendencia, convocado a propuesta del Presidente del gobierno y cuyo resultado no es vinculante), el referendo para la ratificación de la reforma constitucional en los artículos 167 y 168 (referendo vinculante, de obligatoria convocatoria si se reforma toda la Constitución, el Título Preliminar, los derechos fundamentales o el Título II –la Corona– y de convocatoria opcional, a petición del 10% de los miembros del Congreso o el Senado, si se reforma cualquier otro elemento del texto constitucional) y los referendos autonómicos (para la iniciativa autonómica, la ratificación y la reforma del Estatuto de Autonomía; de momento sólo se han practicado en cuatro de las diecisiete autonomías —Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía—) en los artículos 151, 152 y disposición transitoria 4ª. La LO 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referendo, desarrolla esta regulación constitucional y regula un procedimiento común para todos los referendos. Sus elementos más destacados son los siguientes:

- a) la autorización para la convocatoria de cualquier referendo corresponderá al Estado (y no a las instituciones regionales o locales).
- b) en el Real Decreto por el que se convoque el referendo se deberá incluir el texto íntegro del proyecto de disposición o, en su caso, de la decisión política objeto de la consulta. También se tendrá que señalar claramente la pregunta o preguntas a las que ha de responder el cuerpo electoral convocado, así como se fijará la fecha en la que se celebrará el referendo, debiendo estar la misma comprendida entre los treinta y los ciento veinte días posteriores a la fecha en que se publique el Real Decreto de la convocatoria.
- c) este Real Decreto se publicará en el BOE y se insertará íntegramente en los Boletines Oficiales de todas las CCAA y de todas las provincias, se

difundirá en los diarios de prensa escrita de mayor circulación de España y en todos los de las CCAA y las provincias dentro de los cinco días naturales siguientes a su publicación en el BOE, se fijará en los tablones de edictos de todos los ayuntamientos y de todas las representaciones diplomáticas y consulares y se difundirá por radio y televisión.

- d) no podrá celebrarse ningún referendo durante la vigencia de los estados de excepción o de sitio o en los noventa días posteriores a que se levanten estos estados. Si en la fecha de declaración de los estados de excepción o de sitio estuviera convocado un referendo, se suspenderá su celebración y deberá hacerse una nueva convocatoria. Tampoco podrá celebrarse ningún referendo, salvo los de reforma constitucional, en el periodo comprendido entre los noventa días anteriores y los noventa posteriores a la fecha de celebración de elecciones parlamentarias o locales o de otro referendo. En el caso de que el referendo ya hubiera sido convocado, se suspendería automáticamente cuando hubiera de celebrarse en el periodo señalado y se debería realizar una nueva convocatoria.
- e) el referendo se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo, y secreto, siendo la circunscripción la provincia —salvo Ceuta y Melilla—.
- f) en los quince días hábiles siguientes a la publicación del Real Decreto por el cual se convoca el referendo se constituirán las Juntas Electorales. Serán las Juntas Electorales Provinciales las que fijen el número y límites de las secciones en las que se distribuirán los votantes de cada circunscripción. Fijadas las secciones, las Juntas de Zona designarán a las personas que integrarán las mesas encargadas de presidir las votaciones.
- g) en la campaña de propaganda del referendo (cuya duración debe ser de entre diez y veinte días) los medios de comunicación de titularidad pública tienen la obligación de ofrecer espacios publicitarios gratuitos, siendo beneficiarios de ellos los Grupos políticos que tengan representación en las Cortes Generales en proporción al número de diputados que hubieran obtenido en las últimas elecciones generales. Con lo que las dos opciones del referendo —el sí y el no— no tendrán el mismo tiempo en los medios de comunicación, pues necesariamente una de las dos gozará del apoyo de más fuerzas políticas con representación parlamentaria que la otra.

<sup>2</sup> El término consulta popular se utiliza aquí no en el sentido que le da la Constitución colombiana de 1991, sino en un sentido genérico, es decir, que engloba en su seno cualquier modalidad de pregunta a la ciudadanía, ya sean referendos, plebiscitos, etc. Se sigue aquí, por tanto, la conceptualización dada por el Tribunal Constitucional español en sentencias como la STC 103/2008, de 11 de septiembre, que consideró que la consulta popular es un genérico dentro del cual se consideran incluidas todas las preguntas a la ciudadanía adopten estas la forma que adopten.

- h) está prohibida la publicación, la difusión total o parcial y el comentario de encuestas o sondeos de opinión durante los últimos cinco días de la campaña.
- i) los votantes sólo pueden responder sí o no o dejar el voto en blanco, siendo nulo todo voto en el que la papeleta no se ajuste al modelo oficial, o arroje dudas sobre qué ha votado el votante, o tachaduras, raspaduras, enmiendas, interlineados, signos o palabras ajenas a la consulta.
- j) la declaración oficial de los resultados del referendo la realizará la Junta Electoral Central que dispondrá la publicación en el Boletín Oficial del Estado de los resultados finales provinciales y nacionales.

La práctica del referendo en España (el plebiscito como tal no está regulado y —en virtud de la STC 103/2008— la consulta popular se circunscribe a las preguntas a la ciudadanía de ámbito autonómico o local que no supongan ejercicio del derecho a la participación política recogido en el artículo 23.1 de la Constitución) ha sido tan reducida que se podría tener, en la práctica, por inexistente. Sólo ha habido dos referendos consultivos del artículo 92: sobre la entrada en la OTAN en 1986 y sobre la Constitución Europea en 2005; no ha habido ningún referendo de ratificación de la reforma constitucional aunque ha habido dos reformas de la Constitución en 1992 (art. 13.2) y en 2011 (art. 135); y los referendos autonómicos se limitan a cuatro de las diecisiete autonomías (en total siete referendos en treinta y cinco años).

## **2. Colombia:**

La Constitución Política de Colombia de 1991, tras nombrarlas en los artículos 40 y 103, regula las preguntas a la ciudadanía en los artículos 104, 105, 319 y 321 de la Constitución Colombiana de 1991. La Ley 134 de 1994 desarrolla la Constitución regulando los tres posibles tipos de preguntas a la ciudadanía:

- a) el plebiscito: regulado en los arts. 77-80 y definido en el art. 7 cuando se indica que es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo. Esta convocatoria deberá contar con la firma de los ministros debiendo tratar sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes. El Presidente deberá informar inmediatamente al Congreso su intención de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. El Plebiscito no podrá coincidir con otra elección. Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en que el Presidente haya informado sobre su intención de realizar un plebiscito, ninguna de las dos Cámaras, por la mayoría de asistentes, haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo. En ningún caso el plebiscito podrá versar sobre la duración del periodo constitucional del mandato presidencial, ni podrá modificar la Constitución. El acceso de los partidos y movimientos políticos a los espacios de televisión financiados por el Estado se hará de conformidad con lo establecido para el referendo constitucional. El Gobierno dispondrá del mismo tiempo en televisión para expresar su opinión sobre el plebiscito. El uso de estos espacios se hará dentro de los veinte días anteriores a la fecha señalada para la votación. El pueblo decidirá por la mayoría del censo electoral.
- b) la consulta popular: regulada en los arts. 50-57 y definida en el art. 8 como la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, de distrito o local, es sometida por el Presidente -con firma de los ministros así como con aceptación del Senado-, el gobernador o el alcalde -con aceptación del consejo o la junta administrativa local-, según el caso, a la decisión de la ciudadanía. Las preguntas deberán redactarse de forma clara, para que puedan contestarse con un sí o un no. En la consulta popular de carácter nacional, el texto de la consulta se enviará por el Presidente de la República al Senado para que en veinte días se pronuncie. Del mismo modo, el gobernador o el alcalde solicitará a la asamblea, el concejo o a la junta administradora local, un pronunciamiento sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local en los mismos términos que la consulta nacional. Si este fuere desfavorable, el gobernador o el alcalde no podrá convocar la consulta. La votación de la consulta popular nacional se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado de la República, o del vencimiento del plazo indicado para ello. En los demás casos, el término será de dos meses. No se pueden hacer consultas populares sobre

una modificación de la Constitución. Cuando la consulta se refiere a convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República. La decisión de la ciudadanía en la consulta popular será obligatoria, pero para que esto pueda producirse deberán ser favorables al menos la mitad más uno de los sufragios válidos emitidos y participado en la misma no menos de la tercera parte de los electores que compongan el respectivo censo electoral.

- c) el referendo: regulado en los arts. 32-49 y definido en el art. 3 que indica que el referendo es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. El primero es el referendo aprobatorio y el segundo el referendo derogatorio. El referendo aprobatorio –art. 5- se da cuando se somete un proyecto de ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local de iniciativa popular, que no haya sido adoptada por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza total o parcialmente. El referendo derogatorio –art. 4- se da cuando se somete una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si la deroga o no. La derogación puede ser total o parcial. Los referendos nacionales pueden ser legales y constitucionales. El referendo constitucional requiere la iniciativa del Gobierno o de un mínimo del 5% del censo electoral y que el Congreso apruebe por ley su convocatoria por mayoría de los miembros de ambas cámaras. Una reforma de la Constitución por referendo requiere el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes y que estos supongan más del 25% del electorado. El referendo puede ser nacional o territorial. Los referendos territoriales se realizan dentro de un departamento en relación con ordenanzas, en un distrito o municipio en relación con acuerdos o en una comuna, corregimiento o localidad en relación con una resolución local. Existen también los referendos regionales. Los referendos también pueden dividirse según sean de tipo facultativo u obligatorio. Como regla general, para convocar un referendo se requiere que al menos el 10% del censo electoral del ámbito territorial del que se trate lo solicite ante el Registrador del Estado Civil correspondiente. Una vez éste expida la certificación sobre el cumplimiento del número de apoyos y controlada con

carácter previo su constitucionalidad, el gobierno territorial correspondiente convocará el referendo en ocho días. Una vez inscrito el referendo habrá un mes para inscribir otras iniciativas sobre la misma materia. Pasado este mes se abre plazo de seis meses para la recolección de firmas de apoyo a la convocatoria del referendo. El referendo debe realizarse en seis meses desde que se inscriba la solicitud para realizarlo.

Es de destacar que el único referendo de nivel nacional celebrado en Colombia desde la aprobación de la actual Constitución<sup>3</sup> se realizó el 25 de octubre de 2003<sup>4</sup> para reformar la Constitución en materia fiscal, económica, entes de control y corrupción. Y no se aprobó. Los resultados de este referendo de 2003 fueron negativos para el gobierno del presidente Uribe, pues de las quince reformas constitucionales planteadas sólo fue aprobada una, cual fue la relativa a la llamada “muerte política”, es decir, aquella que prohibía a personas condenadas por delitos de corrupción ser candidatos para cargos públicos o ser adjudicatarios de contratos públicos<sup>5</sup>. Las otras catorce propuestas de reformas versaban sobre materias tales como los límites de las pensiones estatales o el congelamiento de los salarios de los funcionarios públicos y ninguna fue aprobada —se podría considerar que en gran medida debido a la propuesta de reforma del sistema de pensiones, propuesta la cual ejerció como motor para votar en contra no sólo de ella sino de las otras propuestas de reforma que formaban el referendo—. <sup>6</sup>

## La iniciativa popular

### 1. España:

La Constitución regula la iniciativa legislativa popular en el artículo 87.3. La Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo,

<sup>3</sup> Se exceptúan, por tanto, aquí las preguntas realizadas a la ciudadanía en el siglo XIX, o la realizada por la Junta Militar en 1957. Se exceptúan también aquellos de ámbito municipal para la creación o segregación de municipios que se han realizado después de 1991.

<sup>4</sup> En octubre de 1996 y octubre de 1997 tuvieron lugar dos preguntas a la ciudadanía denominadas respectivamente “Mandato de los niños por la paz” y “Mandato ciudadano por la paz” siendo las dos aprobadas y teniendo por fin respaldar las conversaciones de paz con las FARC. Su carácter era, no obstante, más propio del plebiscito, que del referendo. Véase Thomas Acuña, E. (2008). *Colombia: entre la crisis de la representatividad y la democracia directa*, Zurich: C2D, pp. 1-2 y 8.

<sup>5</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil, *Referendo. La decisión del pueblo*, consultado el 3 de abril de 2014. [www.registraduria.gov.co/rev\\_electro/articulos/referendo.htm](http://www.registraduria.gov.co/rev_electro/articulos/referendo.htm)

<sup>6</sup> BBC Colombia: *confirmada derrota en referendo*, consultado el 3 de abril de 2014. [news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2003/balance\\_2003/newsid\\_3364000/3364751.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2003/balance_2003/newsid_3364000/3364751.stm)

reguladora de la iniciativa legislativa popular, modificada por la Ley orgánica 4/2006, de 26 de mayo, desarrolla esta regulación constitucional de la única iniciativa popular que existe en España: la iniciativa legislativa popular, esto es, la iniciativa para proponer una ley. Los aspectos más destacados de esta regulación son los siguientes:

- a) la proposición de ley presentada mediante la iniciativa popular ha de estar respaldada por no menos de 500.000 firmas acreditadas, las cuales deben ser de españoles inscritos en el censo electoral mayores de edad.
- b) se excluyen una serie de materias de la iniciativa legislativa popular: las reguladas por ley orgánica, las normas tributarias, los Presupuestos Generales del Estado, la planificación de la actividad económica, las materias de carácter internacional, la prerrogativa de gracia y la reforma de la Constitución. Al prohibirse la iniciativa legislativa popular en aquellas materias reguladas por ley orgánica se impide su uso en relación con materias tales como: derechos fundamentales y libertades públicas, aprobación de Estatutos de Autonomía, régimen electoral general, bases de la organización militar, funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado, estados de alarma, excepción y sitio, Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo de Estado, etc.
- c) el procedimiento de la iniciativa legislativa popular comienza con la formación de una Comisión Promotora, la cual se encarga de redactar el texto articulado de la proposición de ley con exposición de motivos.
- d) la Comisión Promotora presenta la iniciativa ante la Mesa del Congreso, a través de la Secretaría general del mismo, para que ésta en un plazo de quince días la estudie y decida si es procedente admitir la iniciativa legislativa popular. Si la Mesa decide no admitirla, la Comisión Promotora puede dirigirse al Tribunal Constitucional mediante un recurso de amparo para que el Tribunal decida si el proceso continúa.
- e) admitida la iniciativa, se deben recoger las firmas en un plazo de nueve meses prorrogables a doce. Transcurrido este tiempo y si no se han reunido las firmas, la iniciativa caduca. Las firmas han de inscribirse en pliegos en los que ha de constar el texto íntegro de la proposición de ley. Las firmas deben

acompañarse del nombre y apellidos, DNI y municipio en el que se halle inscrito el elector firmante. Las firmas deben autenticarse por notario, secretario judicial, secretario municipal del municipio en cuyo censo electoral se halle inscrito el firmante o, en su caso, por aquellos fedatarios especiales que haya designado la Comisión Promotora.

- f) certificadas las firmas por la Oficina del Censo electoral y remitida al Congreso la iniciativa por la Junta Electoral Central, comienza la tramitación parlamentaria. La Mesa del Congreso ordena la publicación de la proposición de ley, que debe ser incluida en el orden del día del Pleno del Congreso en el plazo máximo de seis meses para su toma en consideración. La tramitación parlamentaria se lleva a cabo de acuerdo a lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras, que pueden contemplar la participación de una persona elegida por la Comisión Promotora. El contenido de la iniciativa puede ser modificada en su tramitación parlamentaria. Si la iniciativa popular alcanza la tramitación parlamentaria, se han de reembolsar a la Comisión Promotora los gastos que la misma haya generado para su difusión y recogida de firmas. Estos gastos reembolsables, que deben ser justificados, tienen un límite de 300.000 euros (cantidad revisada anualmente en función de las variaciones del IPC).

Desde 1983 se han organizado en España unas 60 iniciativas legislativas populares. Ninguna ha culminado en la elaboración de una ley directamente fruto de ella. Sólo una, la ILP sobre reclamación de deudas comunitarias, fue posteriormente subsumida en la Ley de Propiedad Horizontal de 1998.

## **2. Colombia:**

La iniciativa popular<sup>7</sup> aparece en los artículos 40, 103, 106, 154, 155 y 375 de la Constitución. La Ley 134 desarrolla estos artículos regulando la iniciativa popular en sus artículos 2 y 28 a 31. Los aspectos más destacados son:

- a) el artículo 2 define la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas como el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de acto legislativo

<sup>7</sup> Sobre el análisis de constitucionalidad que de la iniciativa popular hizo la Corte Constitucional en la Sentencia C-180 de 1994 véase Restrepo Medina, M.A. (2009). Concepto y titularidad de la iniciativa legislativa. Precisiones de la jurisprudencia constitucional, En *Vniversitas*, n° 118, pp. 229-245.

y de ley ante el Congreso, de ordenanzas ante las asambleas departamentales, de acuerdos ante los consejos municipales o distritales y de resoluciones ante las juntas administradoras locales y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales para que sean debatidos y así aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

- b) sólo pueden ser materia de iniciativa aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación. No se podrán presentar iniciativas populares ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales en las siguientes materias: las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 315, 322 y 336 de la Constitución Política; presupuestales, fiscales o tributarias; relaciones internacionales; concesión de amnistía o indultos; preservación y restablecimiento del orden público.
- c) para promover una iniciativa popular ésta debe estar suscrita por el 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente. Cuando las iniciativas populares promovidas por concejales o diputados sean de ley, requerirán de un respaldo 30% de los concejales o diputados del país.
- d) si la corporación correspondiente no aprueba la iniciativa, los ciudadanos pueden pedir la convocatoria de un referendo con el apoyo de no menos del 10% de los ciudadanos del censo, tal y como señala el artículo 32 de la Ley 134.
- e) una vez certificado el cumplimiento de los requisitos de una iniciativa por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, su vocero presentará dicho certificado con el proyecto de articulado y la exposición de motivos, así como la dirección de su domicilio y la de los promotores, ante la Secretaría de una de las cámaras del Congreso o de la corporación pública respectiva, según el caso. El nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero, así como el texto del proyecto de articulado y su exposición de motivos, deberán ser divulgados en la publicación oficial de la correspondiente corporación.
- f) el vocero deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y ser oído en todas las etapas del trámite, así como podrá apelar ante

la plenaria cuando la comisión respectiva se haya pronunciado en contra de la iniciativa popular.

- g) cuando la respectiva corporación no dé primer debate a una iniciativa popular durante una legislatura y esta deba ser retirada, se podrá volver a presentar en la siguiente legislatura. En este caso, seguirán siendo válidas las firmas que apoyan la iniciativa popular y no será necesario volver a recolectarlas.

La práctica de la iniciativa popular en Colombia se asemeja a la española en que, al igual que en el caso español, la mayoría de las iniciativas no llegan a culminar el proceso y quedan en alguna de las etapas del mismo. Por citar algunos ejemplos de iniciativas populares realizadas en Colombia: iniciativa de 2005 de modificación del régimen constitucional de los servicios públicos domiciliarios, consiguió casi 1.8 millones de firmas, pero no prosperó en el Congreso; iniciativa de 2006 de modificación del Decreto Ley 2535 de 1993, por el cual se expiden armas, municiones y explosivos, reunió casi 1.5 millones de firmas, pero no prosperó en el Congreso<sup>8</sup>.

## La revocatoria de mandato

### 1. España:

La revocatoria de mandato no existe en España. La explicación a esta inexistencia de la revocatoria de mandato en la legislación española se podría buscar en dos razones. Una propiamente española y la otra característica de los sistemas parlamentarios como el español. La propiamente española se retrotraería a cuando se redactó la Constitución en 1978, momento en el cual el principal objetivo del constituyente en lo relativo al derecho fundamental a la participación política fue consolidar los partidos políticos dentro de una democracia esencialmente representativa. Se desconfiaba de la democracia participativa y, en particular, preocupaba que la introducción de instrumentos participativos en la legislación española tuviera efectos desestabilizadores que permitieran a grupos parlamentarios minoritarios o extra-parlamentarios radicales frenar o incluso subvertir tanto las reformas democráticas de los primeros años de democracia post-franquista, como la consolidación de los partidos políticos como intermediarios necesarios para el ejercicio del derecho de participación política. Especialmente tenido en cuenta fue el ejemplo italiano y lo que se consideraba habían sido sus efectos perniciosos en décadas anteriores. Por ello se

<sup>8</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil, *Iniciativa legislativa y normativa, histórico de iniciativas*, consultado el 21 de mayo de 2014, [www.registraduria.gov.co/-Historico-de-iniciativas-.html](http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-iniciativas-.html)

reguló la democracia participativa del modo más restrictivo posible y no se regularon muchos instrumentos que podrían haberse incorporado a la Constitución<sup>9</sup>.

La explicación que recurre a las características de los sistemas parlamentarios diferencia entre los sistemas presidencialistas, en los que los presidentes, gobernadores regionales y alcaldes municipales son elegidos directamente por los ciudadanos, y los sistemas parlamentarios, donde estos altos cargos son elegidos indirectamente por los ciudadanos, los cuales eligen a los representantes que conforman los distintos parlamentos nacionales, regionales o grupos de concejales municipales y luego éstos últimos eligen a los presidentes, gobernadores y alcaldes. Es en los sistemas presidencialistas, allí donde el gobernante ha sido directamente elegido por los ciudadanos, donde cabe que los ciudadanos revoquen el mandato del gobernante. Ellos le eligieron, ellos le deponen. Sin embargo, en los sistemas parlamentarios ante quien debe responder el gobernante no es tanto ante los ciudadanos, sino ante los representantes parlamentarios que le han elegido. Son los representantes los que le eligen y los que, en su caso, le deponen. En estos sistemas, por tanto, se podría argumentar que no cabe la revocatoria de mandato como método para remover al gobernante, sino, en todo caso, la moción de censura parlamentaria. Así pues, un país presidencialista como Colombia sí puede tener revocatoria de mandato. Sin embargo, un país parlamentario como España la concibe como un instrumento más lejano a su sistema y tradición política.

## 2. Colombia:

La Constitución cita la revocatoria de mandato en los artículos 40 y 103 remitiendo a la ley para el desarrollo de la misma. El art. 1 de la Ley 131, en desarrollo del art. 259 de la Constitución, indica como elemento previo a la revocatoria de mandato la existencia del voto programático, por el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura. Ante el incumplimiento del programa de gobierno correspondería, en su caso, la convocatoria de la revocatoria.

Queda como materia de debate la relación entre estas dos instituciones vistas en conjunto y la tradicional prohibición del mandato imperativo, parte del acervo democrático occidental. Tal como se ha expuesto en anteriormente

y con el fin de buscar un punto de encuentro entre ambas realidades aparentemente contradictorias, se podría plantear un enfoque por el cual la prohibición del mandato imperativo se aplique a representantes parlamentarios elegidos por una parte del conjunto del electorado y que junto con otros representantes deben configurar la voluntad general (y que, por tanto, no representan ni dependen sólo de sus electores, sino que representan y dependen de toda la población), mientras que el voto programático y su correlato la revocatoria de mandato se aplique a gobernantes elegidos por toda la ciudadanía del territorio correspondiente (los cuales al ser elegidos por toda la ciudadanía, responden ante ella y pueden ser depuestos por ella). En cualquier caso, y desde un punto de vista doctrinal, la convivencia entre la tradicional prohibición del mandato imperativo y la existencia del voto programático y de la revocatoria de mandato no parece totalmente pacífica.

En cumplimiento del mandato constitucional la revocatoria de mandato aparece regulada en los artículos 6 y 64 a 76 de la Ley 134, así como en la Ley 131<sup>10</sup> con los siguientes rasgos:

- a) la revocatoria es un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que han conferido al gobernador o al alcalde.
- b) la revocación del mandato mediante una nueva votación debe ser solicitada ante la Registraduría Nacional mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido.<sup>11</sup>
- c) la revocatoria sólo puede iniciarse cuando haya transcurrido un año como mínimo desde la toma de posesión del gobernador o el alcalde.
- d) siempre se deberá hacer la solicitud de votación para la revocación exponiendo los argumentos por los cuales se pide (insatisfacción general de

<sup>9</sup> Véase Ramírez Nardiz, A. (2009). El debate en torno a los mecanismos de democracia participativa durante el proceso constituyente español», En *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n° 67-68, pp. 167-178.

<sup>10</sup> Modificadas por la Ley 741 de 2002 (mayo 31), por la cual se reforman las Leyes 131 y 134, de 1994, reglamentarias del voto programático. Vistas en conjunto, las dos reformas operadas por la Ley 741 de 2002 facilitan la realización de la revocatoria de mandato al imponer unos requisitos más fácilmente obtenibles.

<sup>11</sup> Antes de la reforma operada por el art. 1 de la Ley 741 de 2002, los artículos 7 de la Ley 131 y 64 de la Ley 134 indicaban que la revocación del mandato mediante una nueva votación debía ser solicitada ante la Registraduría Nacional del Estado Civil por ciudadanos que representaran un número no inferior al 40% de los votos válidos que se emitieron en la elección del gobernador o alcalde que se deseara sustituir, debiendo haber votado en dicha elección aquellos ciudadanos que solicitaran la revocatoria.

los votantes o incumplimiento del programa de gobierno del mandatario).

- e) expedida la certificación que apruebe la solicitud de realizar la revocatoria, la votación se realizará en un plazo de dos meses.
- f) el mandato del gobernador o del alcalde será revocado si la votación es aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.<sup>12</sup>
- g) si la revocatoria no fuera exitosa, no podrá volver a convocarse otra en el mismo mandato del gobernador o alcalde.
- h) si la revocatoria sí fuera exitosa, y previo informe del resultado positivo al Presidente de la República o el gobernador respectivo, la remoción del mandatario será inmediata y en los treinta días siguientes se celebrarán elecciones para la elección del sustituto. Durante estos treinta días, se nombrará un encargado del mismo partido del mandatario depuesto para ejercer sus funciones.
- i) puede inscribirse como candidato a sustituto cualquier ciudadano que cumpla los requisitos constitucionales y legales para ello, de conformidad con lo establecido en las normas electorales generales, a excepción del mandatario que ha renunciado o al que le ha sido revocado el mandato. La inscripción del candidato deberá hacerse ante el correspondiente Registrador del Estado Civil, por lo menos veinte días antes de la fecha de la votación.

La práctica de la revocatoria de mandato es mucho más habitual que la de las iniciativas populares o los referendos o consultas populares. Según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil<sup>13</sup>, en el año 2013 hubo en Colombia

35 revocatorias, frente a apenas 2 referendos, 2 consultas y 1 iniciativa popular. Sin embargo, el elevado número de revocatorias propuestas no significa que haya garantías de que éstas prosperen y, así, lo habitual es que casi ninguna lo haga (de las 35 de 2013, sólo 2 prosperaron).

## El cabildo abierto

### 1. España:

La Constitución española de 1978 lo cita en el último inciso del artículo 140 con el nombre de concejo abierto y remitiendo a una ley que lo regule. Se regula en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, particularmente en su artículo 29. También en la 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general, con las modificaciones incorporadas por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general. Especialmente importantes en la regulación del concejo abierto son los usos y costumbres del lugar -usos y costumbres de cada localidad que lo practique-. Será en defecto de los mismos, cuando el concejo abierto se regule por lo establecido en las leyes citadas y en las leyes de las CCAA sobre régimen local. El concejo abierto se caracteriza por los siguientes elementos:

- a) el concejo abierto es en la reunión en asamblea popular de los ciudadanos con derechos políticos de una comunidad pequeña, generalmente rural, sustituyendo así a la asamblea representativa y siendo sus decisiones de ámbito municipal.
- b) en el concejo abierto, el gobierno y la administración del municipio son competencia del alcalde y de una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores del municipio.
- c) se organizan siguiendo el concejo abierto los municipios de menos de 100 habitantes, los que tradicional y voluntariamente cuentan con este régimen de gobierno y administración y los municipios en los que este régimen sea aconsejable por su localización geográfica, por la mejor gestión de los intereses municipales o por otras circunstancias. La constitución en concejo abierto de este último grupo de municipios requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la CCAA.
- d) en los municipios de concejo abierto los electores eligen directamente al alcalde por el sistema mayoritario.

<sup>12</sup> Hasta la reforma introducida por el art. 2 de la Ley 741 de 2002, los artículos 11 de la Ley 131 y 69 de la Ley 134 indicaban que la revocatoria se aprobaba por no menos del 60% de los votantes y siempre que el número de votos emitido no fuera inferior al 60% de aquellos que se emitieron el día en que se eligió al mandatario revocado; y sólo podrían votar aquellos que en su día votaron para elegir al mandatario que revocado.

<sup>13</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil, *Ranking de mecanismos de participación por departamentos*, consultado el 21 de mayo de 2014, [www.registraduria.gov.co/-Mecanismos-de-Participacion,320-.html](http://www.registraduria.gov.co/-Mecanismos-de-Participacion,320-.html)

- e) desde la LO 2/2011 el carácter obligatorio que tenía el concejo abierto para los municipios de menos de 100 habitantes pasó a ser voluntario. Así, ahora, como regla general, los municipios de menos de 100 habitantes eligen tres concejales y funcionan por el régimen común. Si desean mantener el régimen de concejo abierto, deben decidirlo la mayoría de los vecinos y los tres concejales electos. No obstante, aunque el municipio opte por el régimen común, el alcalde de los municipios de menos de 100 habitantes puede convocar el concejo abierto para decidir sobre cuestiones de especial trascendencia. Las decisiones así tomadas son vinculantes.
- f) las asambleas vecinales de las localidades de concejo abierto han de reunirse allí donde sea costumbre, celebrando sesión ordinaria al menos una vez cada tres meses en día festivo y siendo convocadas a toque de campana, por pregón, por anuncio o por cualquier otro medio que sea tradicional en el lugar.
- g) las decisiones de las asambleas vecinales deben adoptarse por mayoría de votos. Para que la asamblea sea válida debe asistir una tercera parte de los vecinos, presentes o representados que a ello tengan derecho, no pudiendo nunca los presentes ser menos de tres.
- h) los vecinos pueden otorgar su representación para cada sesión o de manera permanente, pero siempre en favor de un vecino que pertenezca a la asamblea. Esta representación ha de acreditarse mediante documento público, privado con firma legitimada notarialmente, o con poder otorgado ante el secretario de la entidad local. Ningún vecino podrá asumir la representación de más de un tercio de todos los miembros de la asamblea vecinal<sup>14</sup>.
- i) para que una sesión extraordinaria sea convocada por petición de los miembros del Municipio debe estar suscrita, al menos, por la cuarta parte de los mismos.
- j) los asuntos a decidir pueden consistir desde la aprobación de los presupuestos municipales hasta la disposición y gravamen de bienes inmuebles, pasando por el establecimiento de mancomunidades, consorcios y convenios con otros entes locales, etc.<sup>15</sup>

El concejo abierto es en España un instrumento participativo extremadamente marginal, especialmente después de la reforma de 2011, limitado a los ámbitos rurales y a aquellos municipios aislados, de montaña y, generalmente, con poblaciones muy envejecidas.

## **2. Colombia:**

La Constitución cita el cabildo abierto en el artículo 103 y la Ley 134 lo regula en sus artículos 9 y 81-90 con los siguientes elementos:

- a) el cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o las juntas administrativas locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente a fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.
- b) en cada periodo de sesiones deben celebrarse al menos dos sesiones para estudiar asuntos propuestos por los residentes. Estos asuntos deberán ser competencia de la corporación ante la que se presenten (municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento).
- c) para que un asunto sea discutido en cabildo abierto la propuesta debe estar apoyada con las firmas del 5 por mil del censo electoral y la petición deberá ser presentada con no menos de 15 días de anticipación a la fecha de inicio del periodo de sesiones.
- d) las organizaciones civiles pueden participar en el proceso de convocatoria y celebración de los cabildos abiertos.
- e) el cabildo abierto puede asistir todo aquel que tenga interés en las materias que se traten en el mismo, teniendo derecho a ser oídos el vocero de quienes solicitaron el cabildo y todos los que se inscriban con un mínimo de tres días de anticipación al mismo y presenten un resumen escrito de su futura intervención.
- f) puede ser materia de cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. No pueden serlo los proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo. Los temas se tratan en el mismo orden en el que se presentaron a la respectiva secretaría.
- g) si la materia del cabildo afecta específicamente a una localidad, corregimiento o comuna, el cabildo puede sesionar en cualquier sitio de ésta,

<sup>14</sup> Artículo 111 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

<sup>15</sup> Artículos 78 y ss. del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

con la presencia del respectivo concejo municipal o distrital, o la junta administradora local, según el caso.

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

El cabildo abierto es el instrumento participativo más ejercitado en Colombia. Por ejemplo, en 2013 de 89 cabildos puestos en marcha 48 fueron aprobados, lo que supone un porcentaje del 54%, lo que comparado con el éxito de los restantes instrumentos participativos, es un tanto por cierto elevado<sup>16</sup>.

## Conclusiones

De lo expuesto y analizado a lo largo de este artículo resulta posible extraer una serie de conclusiones para, desde ellas, proponer algunas mejoras que podrían aplicarse a ambos modelos regulatorios de la democracia participativa desde el conocimiento comparado de los dos:

1. La regulación de la democracia participativa en Colombia es más variada en el número de instrumentos

participativos regulados, así como profunda en el desarrollo más detallado y amplio de cada uno de estos instrumentos.

2. No obstante y esta mayor riqueza normativa, la práctica de la democracia participativa en Colombia no es proporcionalmente mucho mayor que la práctica de la democracia participativa en España.
3. El único instrumento participativo en el que se da una práctica mucho más destacada en Colombia que en España es el cabildo abierto, de ámbito local.
4. La regulación nacional de la democracia participativa en Colombia desarrolla, junto con el nacional, los ámbitos regional y local, circunstancia que no sucede en España (salvo el caso de los procesos autonómicos, todos concluidos en el periodo 1979-1983).

Los aspectos destacados en estas conclusiones no son casuales ni se deben al azar, sino que vienen motivados por diferentes aspectos de las vidas políticas tanto española como colombiana. Así, la Constitución española, aun y siendo moderna para su época, no deja de ser trece años más antigua que la Constitución colombiana, aspecto este especialmente relevante en lo referente a la democracia participativa al ser esta un área del Derecho novedosa y con algunos instrumentos participativos jóvenes y con escasas décadas de vida. A más joven es una constitución más posibilidades habrá de que la regulación de la democracia participativa contenida en ella sea más amplia e hijas de su respectiva constitución son las normas que regulan la democracia participativa. También influye enormemente en el mayor desarrollo legislativo colombiano respecto al español las distintas posturas frente a la participación directa que tuvieron los dos constituyentes. Como se ha visto en estas líneas, el constituyente español fue reticente ante la democracia participativa, mientras que el colombiano la consideró un elemento necesario para el progreso del país. No obstante lo dicho sobre el mayor desarrollo legislativo colombiano, la realidad colombiana, la conflictividad de su sociedad, el presidencialismo de la misma, la compra de votos, los desplazamientos forzados, la falta de normalización general de su devenir político y social no pueden ser obviados a la hora de explicar el escaso desarrollo práctico que acompaña a su mucho más desarrollada regulación de la democracia participativa. Es por ello que un país como España, con un mucho menor desarrollo legislativo, se equipara o, cuando menos, se acerca cuantitativamente en el ejercicio de la democracia participativa a Colombia. La riqueza legislativa que le falta la compensa con la estabilidad y normalidad política que le sobra. Lo que no obvia para percibir, igualmente, cómo la peculiar ordenación y

<sup>16</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil, *Cabildos abiertos 2013*, consultado el 21 de mayo de 2014, [www.registraduria.gov.co/-Cabildoabierto-.html](http://www.registraduria.gov.co/-Cabildoabierto-.html)

estructura (o falta de ella) territorial española, con problemas con determinadas regiones que tradicionalmente han mantenido voluntades independentistas en parte de su población, no ha de ser despreciada como causa de que la Constitución española no prevea instrumentos participativos regionales y locales (siendo ellos regulados por las propias autonomías y los municipios, con no pocos problemas de constitucionalidad), mientras que la ausencia de esta problemática en Colombia ha permitido que la Constitución de 1991 regule los instrumentos participativos no sólo para el ejercicio nacional, sino también para ejercicios regionales o locales. Desde estas observaciones, y a modo de propuesta, se indican las siguientes líneas de desarrollo para una mayor y mejor regulación de la democracia participativa en ambos países:

- a) España necesita replantearse en su conjunto su regulación de la democracia participativa dirigiéndose hacia una regulación mucho más amplia, desarrollada y completa (carácter vinculante de los referendos, posibilidad de iniciativa popular en su convocatoria, reducción de las materias excluidas de iniciativa popular, etc.) Son necesarias, por tanto, nuevas leyes. En particular debe afrontarse la regulación de las preguntas a la ciudadanía en los ámbitos territoriales regional y local, subsanando esa falta de la Constitución y evitando el fenómeno actual por el que algunas autonomías (País Vasco, Cataluña) regulan estas materias en el borde de la legalidad o directamente fuera de ella.
- b) Colombia no necesita una ampliación substancial de su regulación (tal vez sí en aspectos puntuales, que no menores, como extender la posibilidad de la revocatoria de mandato a todos los cargos ejecutivos de elección popular), pero sí debe caminar en el sentido marcado por la Ley 741 de 2002, esto es, hacer los instrumentos participativos realmente accesibles y factibles, superando gran parte de los requisitos que se imponen para su ejercicio en el presente (demasiadas materias excluidas de la iniciativa popular, tantos por ciento elevados para que los ciudadanos inicien procesos participativos, etc.), evitando con ello los porcentajes tan altos de instrumentos participativos que se inician pero que no se concluyen.

En cualquier caso, la modificación esencial que ambos países deben afrontar no se encuentra tanto en sus legislaciones como fuera de ellas. En el caso español es necesario asumir que, más que probablemente, la Constitución de 1978, y derivada de ella gran parte de su legislación de desarrollo, fue diseñada en no pocos de sus aspectos, en

tre ellos particularmente el de la democracia participativa, para una sociedad y unas circunstancias sociales (superación de la dictadura, asentamiento de la democracia) extintas en el presente. Es por ello necesario un replanteamiento de las ideas que latieron detrás de dicha regulación, esto es, una asunción de las prioridades del presente, particularmente las relativas a la re-conexión con una importante parte de la sociedad cada vez más desconectada de la democracia representativa tal y como en el presente se la concibe en España, así como una adecuación de los instrumentos participativos a unas circunstancias territoriales actuales mucho más cercanas al Estado federal que al esencialmente centralizado para el cual se idearon.

Igualmente, el gran reto de Colombia para el asentamiento y verdadero desarrollo material de su democracia participativa no radica tanto en modificaciones legislativas como en la definitiva normalización política del país, poniendo fin al conflicto militar, pero también a fenómenos como la compra de votos o la falta de respeto práctico a los derechos fundamentales de una parte no precisamente desdeñable de su población. Colombia dispone de una legislación con una gran potencialidad, que puede ser extremadamente útil para el desarrollo y profundización democrática del país, especialmente (como nos demuestran ejemplos como el de los presupuestos participativos en Brasil<sup>17</sup>) para atraer a las capas más populares de la población hacia la vida pública gracias a los instrumentos participativos locales y a la utilidad contrastada que estos tienen para mejorar la calidad de vida y, derivado de ello, la integración democrática de grupos humanos tradicionalmente marginados. Pero para poner verdaderamente en marcha dicha legislación hay que garantizar previamente toda una serie de estándares democráticos, en no pocos casos más fundados en los usos y costumbres que da su propia práctica que en la estricta coerción estatal, que en el presente aún no están plenamente garantizados.

Siendo realistas, más que buscar que la democracia participativa transforme la democracia, intentemos que la consolide y la profundice. Que la mejore y la haga más cercana a los ciudadanos. Que la vuelva materia viva y no solamente lo que tristemente no pocas veces es, un mero conjunto de textos normativos de escasa aplicación práctica.

<sup>17</sup> Sobre los presupuestos participativos en Brasil véase Ramírez Nardiz, A. (2009). Los presupuestos participativos como instrumento de democracia participativa. La experiencia de San Juan de Alicante, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 66, pp. 127-144.

## Referencias

- BBC Colombia: *confirmada derrota en referendo*, Consultado el 3 de abril de 2014. [news.bbc.co.uk](http://news.bbc.co.uk)
- Colombia. Constitución Política de Colombia de 1991.
- Colombia. Ley Estatutaria 131 de 1994 (mayo 9), por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones.
- Colombia. Ley Estatutaria 134 de 1994 (mayo 31), por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.
- Colombia. Ley 741 de 2002 (mayo 31), por la cual se reforman las Leyes 131 y 134, de 1994, reglamentarias del voto programático.
- Colombia. Sentencia C-180/1994, de 4 de abril de 1994.
- Colombia. Sentencia C-011/1994, de 21 de enero de 1994.
- España. Constitución Española de 1978.
- España. Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referendo.
- España. Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.
- España. Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular
- España. Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general.
- España. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.
- España. Ley 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general.
- España. STC 103/2008, de 11 de septiembre.
- Ramírez Nárdiz, A. (2012). *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla*, Madrid: Dykinson.
- Ramírez Nárdiz, A. (2010). *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ramírez Nárdiz, A. (2009). El debate en torno a los mecanismos de democracia participativa durante el proceso constituyente español», En *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n° 67-68, pp. 167-178.
- Ramírez Nárdiz, A. (2009). Los presupuestos participativos como instrumento de democracia participativa. La experiencia de San Juan de Alicante, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n° 66, pp. 127-144.
- Registraduría Nacional del Estado Civil, *Referendo. La decisión del pueblo*, consultado el 3 de abril de 2014, [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)
- Registraduría Nacional del Estado Civil, *Iniciativa legislativa y normativa, histórico de iniciativas*, consultado el 21 de mayo de 2014, [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)
- Registraduría Nacional del Estado Civil, *Ranking de mecanismos de participación por departamentos*, consultado el 21 de mayo de 2014, [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)
- Registraduría Nacional del Estado Civil, *Cabildos abiertos 2013*, consultado el 21 de mayo de 2014, [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)
- Restrepo Medina, M.A. (2009). Concepto y titularidad de la iniciativa legislativa. Precisiones de la jurisprudencia constitucional, En *Vniversitas*, n° 118, pp. 229-245.
- Thomas Acuña, E. (2008). *Colombia: entre la crisis de la representatividad y la democracia directa*, Zurich: C2D.