



EL CAMINO DEL REFERENDO REELECCIONISTA

“La voluntad del pueblo siempre será interpretada por algún tipo de élite. Y en los referendos, la voluntad popular es momentánea. Si uno es un político astuto, formula el asunto de una manera particular, con frecuencia recurriendo a las emociones. Pero dado que la voluntad popular es moldeada por el momento del referendo, las emociones, los medios de comunicación, etc., la manera en que la gente se expresa sobre un asunto es más un efecto que una causa. No es vox populi ni vox dei; es el producto de la formulación institucional de la pregunta”.

Stephen Holmes

Bibiana Andrea Clavijo Romero, investigadora principal
bibiana.clavijo@icpcolombia.org

Marcela Prieto Botero, editora
marcela.prieto@icpcolombia.org

Contiene:

1. Introducción

 Introducción

 El referendo reeleccionista

I.Trámite de solicitud del referendo
II.Recolección de respaldos

III.Trámite legislativo

IV.Sanción presidencial

V.Fallo de la Corte

Constitucional y concepto del procurador.

VI.Votación del Referendo

 La ley de garantías

 Los peligros de las democracias plebiscitarias

El pasado martes 1 de septiembre del presente año, tras un complejo trámite en el legislativo, y a pesar de las múltiples controversias suscitadas sobre la forma en que el **comité promotor**¹ llevó a cabo la iniciativa popular, fue aprobado finalmente, en la Cámara de Representantes, el texto conciliado por el cual se permitiría la realización de un referendo que busca aprobar una segunda reelección consecutiva para el presidente de la república. Una vez surtido este trámite, le quedan dos grandes obstáculos por superar a esta iniciativa: primero el fallo de la Corte Constitucional y segundo, su aprobación por la ciudadanía en las urnas.

Luego de la aprobación del referendo en el Congreso, son cada vez más las voces que advierten sobre la inconveniencia de una segunda reelección. Algunos de sus detractores esgrimen argumentos procedimentales y ponen en evidencia cómo el trámite del referendo faltó a la normatividad conduciendo a graves vicios de forma; por otro lado, también se exponen argumentos de fondo que advierten sobre los peligros de gobernar bajo la premisa de la excepcionalidad y del “Estado de opinión” como fase superior del Estado de derecho.

¹ Esta figura está explicada cabalmente en la página 3 “Tramites de solicitud del referendo”

2. El referendo reeleccionista

Actualmente, en Colombia se está buscando modificar la Constitución Política para permitirle al presidente de la república postularse para un tercer mandato. A diferencia de la pasada reforma constitucional que permitió la reelección inmediata por vez única, y que fue producto de una iniciativa legislativa², en esta ocasión se pretende convocar al electorado para que decida si debe aprobarse, o no, la posibilidad de un tercer mandato presidencial.

Esta prerrogativa que tienen los ciudadanos de introducir modificaciones a la carta constitucional³ fue uno de los logros alcanzados en la Constitución de 1991, la cual, contempló dentro de sus objetivos, ampliar en el ordenamiento jurídico colombiano las posibilidades de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos. En este sentido, desde el artículo primero de la carta constitucional, se consagra a Colombia como un Estado Social de Derecho y se establecen dentro de sus principios fundamentales la participación y la representación.

Es así que, en aras de garantizar la efectividad de la participación ciudadana, incluso desde los más altos niveles, se invitó a los ciudadanos con la posibilidad de modificar la Constitución Nacional a través de la figura del **referendo**, el cual, según la ley 134 de 1994⁴, 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*”⁵.

Los procedimientos que se deben seguir para realizar una reforma constitucional por vía de referendo son los siguientes:

- I. Trámite de solicitud del referendo
- II. Recolección de respaldos
- III. Trámite legislativo

² La reforma constitucional que permitió la reelección inmediata fue producto de una iniciativa popular legislativa, la cual se acompañó de alrededor de 225.000 firmas. Sus autores fueron los senadores Piedad Zucardi, José Renán Trujillo, Luis Alfredo Ramos, Claudia Blum, Hernán Andrade, Luis Guillermo Vélez, Luis Eduardo Vives, Oscar Iván Zuluaga, Germán Hernández, Mauricio Pimienta.

³ Según el artículo 374 de la Constitución Política, ésta solo podrá ser reformada por el Congreso, a través de un proyecto presentado por al menos 10 de sus miembros; por una Asamblea Constituyente; o por el pueblo mediante referendo con al menos el apoyo del 5% del censo electoral.

⁴ La Ley 134 de 1994 reglamenta los mecanismos de participación ciudadana. Según la Constitución Nacional son mecanismos de participación ciudadana: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

⁵ Ley 130 de 1994, Art. 3.

- IV. Sanción presidencial
- V. Fallo de exequibilidad de la Corte Constitucional y concepto del procurador.
- VI. Votación del Referendo

Para tener mayor claridad sobre el proceso que se adelanta en el país con el referendo reeleccionista, se hará una recopilación de los hechos interpretados desde la perspectiva normativa, la cual es indicativa del deber ser del proceso y por ende factor de legitimación.

I. Trámite de solicitud del referendo

El primer paso que se debe dar para la realización de un referendo es la inscripción del documento de la iniciativa ante las autoridades electorales. Para poder inscribir este documento, se requiere de la conformación de un “**comité promotor**”, el cual estará integrado por nueve miembros y estos elegirán a su vez un vocero, quien hará las veces de representante. En el caso del referendo reeleccionista el vocero del comité promotor es Luis Guillermo Giraldo⁶, quien el 10 de octubre del 2007 hizo oficial ante la Registraduría la propuesta de convocatoria al referendo.

Luego de la inscripción del comité promotor⁷ y del documento de la iniciativa, la propuesta deberá contar con el apoyo *del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral*⁸. En este caso, las firmas deberán recolectarse en razón del censo electoral a nivel nacional, lo cual equivale a 140.000 firmas. Para suscribir estos apoyos, la Registraduría deberá entregar al comité promotor un formulario en el cual deben ser recolectadas todas las firmas.

En el referendo reeleccionista, el comité promotor presentó 261.008 firmas, de las cuales 238.224⁹ fueron aprobadas por la Registraduría. Este número de apoyos permitió continuar con el trámite del referendo. Es muy importante anotar, que de

⁶ Político colombiano de origen liberal, varias veces congresista por esta colectividad, con un gran electorado en el departamento de Caldas. Ha sido colaborador de varios gobiernos independientemente de su filiación partidista. En el 2002 fue jefe nacional de debate en la campaña de Álvaro Uribe Vélez. Posteriormente fue Secretario General del Partido Social de la Unidad Nacional, “de la U”, cargo al cual debió renunciar tras múltiples acusaciones por las irregularidades en las cuentas del referendo reeleccionista.

⁷ Luis Guillermo Giraldo H. (Vocero), Cecilia Paz de Mosquera, Doris Angel de Echeverri, Miriam Donato de Montoya, Gustavo Dajer Chadid, Juan David Angel Botero, Álvaro Velasquez Cock, Hediel Saavedra Salcedo y David Salazar Ochoa.

⁸ Art. 10, Ley 130 de 1994.

⁹ Registraduría Nacional del Estado Civil, Comunicado de Prensa No. 30 de 2008.



acuerdo a la ley, “cualquier fraude en el proceso de recolección de firmas será castigado penalmente”¹⁰.

Luego de que la Registraduría haya comprobado la veracidad de las firmas, el vocero del comité promotor hará efectiva la inscripción de solicitud del referendo adjuntando otra serie de documentos, a saber:

- a) El nombre completo y el número del documento de identificación de los miembros del comité de promotores y de su vocero;
- b) La exposición de motivos de la solicitud de referendo que promueven y el resumen del contenido de la misma;
- c) El nombre de las organizaciones que respaldan la solicitud de referendo, en su defecto, la lista con el nombre, la firma y el número del documento de identificación de las personas que respaldan estos procesos.

Así, una vez surtidos estos procesos la Registraduría tendrá un plazo de quince días para entregar a los promotores los formularios en los cuales recolectarán los apoyos que por ley requiere el referendo para poder llevarse a cabo.

II. Recolección de los respaldos.

Una vez fueron entregados los formularios al comité promotor, éste contará con seis meses para recolectar los apoyos. El mínimo de firmas requeridas para dar trámite a este tipo de mecanismo de participación ciudadana es del 5% del censo electoral nacional vigente, es decir 1'405.000 firmas.

Cuando el comité promotor haga la entrega de los formularios con las firmas recolectadas a la Registraduría Nacional, el registrador dispondrá del plazo de un mes para verificar la autenticidad de los respaldos. Además, deberá hacer todas las verificaciones de ley para comprobar si se ha “*cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la solicitud de referendo*”¹¹. En este punto la Registraduría recibirá el apoyo del Consejo Nacional Electoral (CNE) para comprobar que efectivamente se hayan cumplido todas las normas, entre estas las normas de financiación.

De esta forma, el 11 de agosto de 2008, el comité promotor entregó a la Registraduría 5.021.873¹² firmas, de las cuales, el 10 de septiembre del mismo año, la

¹⁰ Ley 134 de 1994, Art. 11.

¹¹ Ley 134 de 1994, Art. 23.

¹² Registraduría Nacional del Estado Civil, Comunicado de Prensa No. 84 de 2008, Bogotá, agosto 11 de 2008: *El Comité de Promotores del Referendo que pretende reformar la Constitución Política en el tema de la reelección presidencial entregó hoy a la Registraduría Nacional del Estado Civil un total de mil 1.674 cuadernillos que dicen contener 5.021.873 firmas, que corresponden a los ciudadanos que apoyan la solicitud promovida.*



Registraduría certificó la autenticidad de 3.909.825¹³ suficientes para que el proyecto del referendo pudiera iniciar su trámite legislativo en el Congreso de la República.

El siguiente documento contiene el texto presentado a la ciudadanía por el comité promotor en recolección de firmas:

PROYECTO DE LEY No.

Por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

ARTÍCULO 1.- CONVOCATORIA.- Convócase al pueblo colombiano para que en desarrollo de lo previsto por los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante Referendo Constitucional decida si aprueba el siguiente

Proyecto de Acto Legislativo

El pueblo de Colombia

Decreta:

El inciso primero del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido para otro período.

Aprueba Usted el anterior inciso:

Si()
No()
Voto en Blanco().

ARTÍCULO 2.- la presente Ley regirá a partir de la fecha de su promulgación.

Sin embargo, aunque el registrador certificó la autenticidad de las firmas, el 3 de septiembre de 2008 remitió al CNE las cuentas del referendo para su estudio. Tan sólo seis días después el CNE inicia investigaciones sobre las posibles irregularidades en las cuentas, pues fueron poco transparentes algunos de los aportes, así como excesivos los gastos en los que incurrió el comité.

Son muchos los cuestionamientos que se han realizado al comité promotor del referendo en este sentido. Primero, se violaron los topes previstos por el CNE para este tipo de iniciativas, ya que según la Resolución 067 de enero de 2008, el monto máximo que puede ser gastado en mecanismos de participación popular del orden nacional es de \$334'974.388 y según el comité promotor, los gastos en los que se incurrió en el proceso de recolección de firmas ascendieron a los \$2.046 millones.

Además, de estos \$2.046 millones la Asociación Colombia Primero¹⁴ aportó \$1.903 millones a través de la figura de crédito 'tú a tú'¹⁵, en la cual, de los 109 donantes, 79

¹³ Registraduría Nacional del Estado Civil, Comunicado de Prensa No. 98 de 2008: [...] el número real de apoyos presentados ascendió a la suma de 4.093.504. De las 4.093.504 firmas recibidas fueron anuladas 183.679 rúbricas, para un saldo de 3.909.825 apoyos.

¹⁴ Asociación integrada por un conjunto de ciudadanos que apoyaron la primera reelección del presidente Alvaro Uribe y apoyan el segundo proceso de reelección. Ampliar en: <http://www.reeleccioncolombia.com>

¹⁵ Modalidad de crédito en la que instituciones compuestas con los mismos integrantes se hacen préstamos entre sí. De esta forma se ha denominado al tipo de préstamo por el cual la Asociación Colombia Primero, presidida en la fecha de la autorización del préstamo por Luis Guillermo Giraldo, prestó al comité promotor del referendo la suma de \$1.903



superaron los topes a las contribuciones individuales de \$3'349.743, también establecidos en la Resolución 067 de 2008.

También existen cuestionamientos de tipo ético, pues empresas concesionarias del Estado realizaron aportes significativos para financiar la recolección de las firmas¹⁶. Adicionalmente, se recibieron aportes de la firma DMG¹⁷, la cual además de brindar ayuda en especie transportando los formularios con las firmas¹⁸, realizó un aporte en efectivo por el valor de \$4'700.000.

Asimismo, el pago causado por el 4 x 1.000¹⁹ fue de apenas \$609.130, cifra muy inferior a la que debió causarse por el total de dineros de la campaña, lo cual genera dudas sobre cómo operaron las transacciones, pues de acuerdo con estas cifras el dinero se manejó en efectivo y más del 85% de los ingresos jamás entraron a cuentas bancarias.

A raíz de todos estos hechos, es posible que la Fiscalía abra investigación penal contra Luis Guillermo Giraldo y los demás miembros del comité promotor del referendo y contra algunos de los contribuyentes, con el fin de establecer si incurrieron en el delito de fraude procesal.

A pesar de todas estas inconsistencias, al no ser taxativa la ley en la expedición de una certificación sobre la legalidad en la financiación, basta con la certificación de las firmas para que una iniciativa de referendo pueda pasar al Congreso y cumplir con el respectivo trámite legislativo.

III. Trámite legislativo

Una vez certificadas las firmas, y cumplidos los procedimientos anteriormente citados, el texto del referendo pasa al Congreso de la República en forma de ley estatutaria para su aprobación en cada una de las cámaras. El procedimiento que debió seguir la iniciativa fue el siguiente:

millones. Estos recursos fueron percibidos por la Asociación a través de donaciones específicamente destinadas para el apoyo a una segunda reelección de Alvaro Uribe.

¹⁶ La Concesión Túnel Aburrá Oriente S.A. aportó \$50'000.000 y el grupo Odinsa concesionario de la remodelación del aeropuerto El Dorado aportó \$20'000.000.

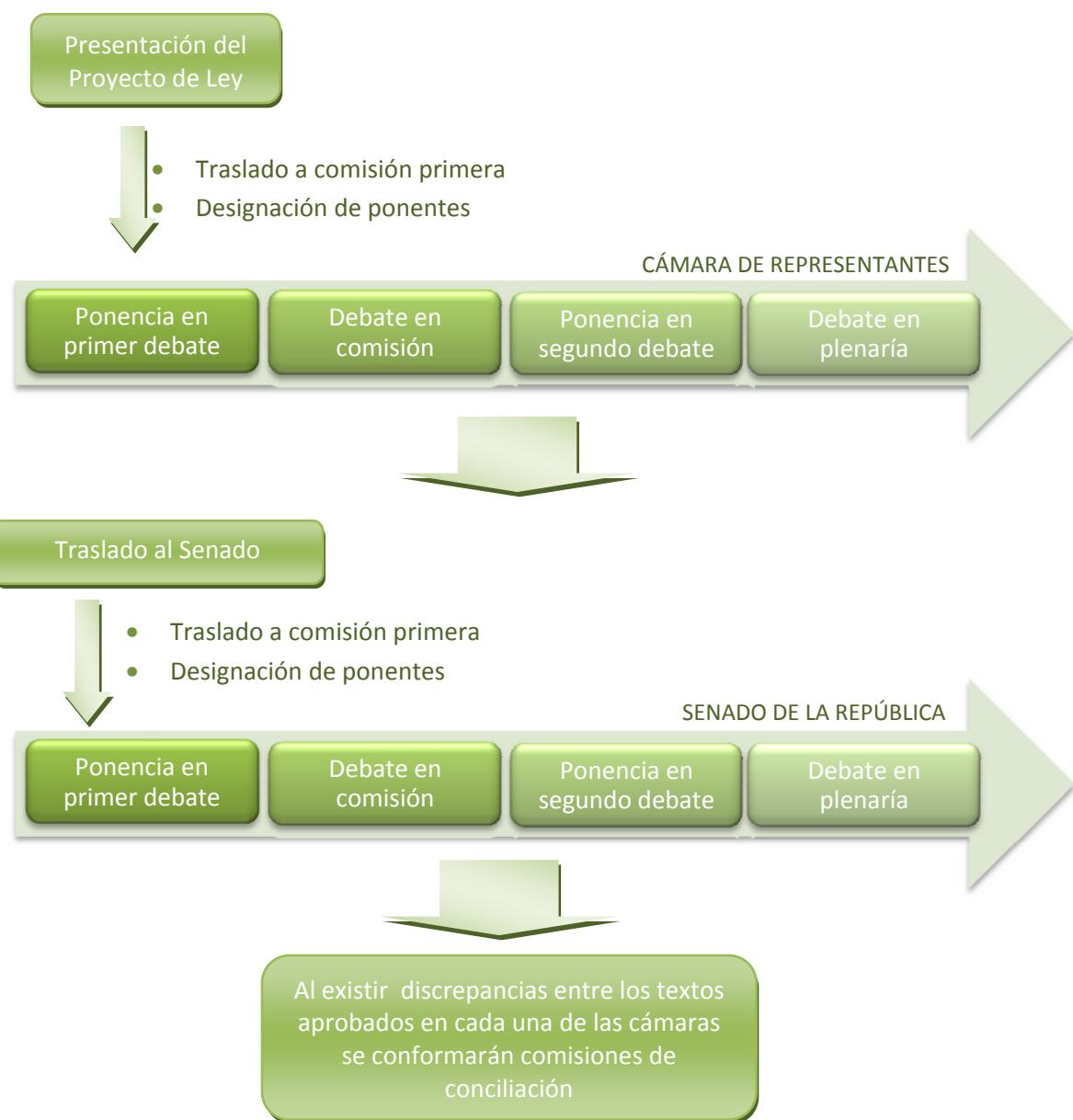
¹⁷ Empresa propiedad de David Murcia Guzmán, acusado por captación ilegal de recursos y lavado de activos.

¹⁸ La empresa Transportadora de Valores, Transval, la cual tenía una participación accionaria importante de la empresa DMG, fue la encargada de transportar los formularios con las firmas desde los diferentes municipios del país hasta la Registraduría Nacional.

¹⁹ Impuesto a las transacciones financieras.



Conceptos ICP Policy Reports



Siguiendo esta estructura normativa, el proyecto de ley del referendo fue radicado en el Congreso el 10 de septiembre de 2008 y dio inicio a su trámite en la Cámara de Representantes. El 23 de septiembre la Mesa Directiva de la Cámara nombró a los ponentes del proyecto²⁰, los cuales debieron solicitar una prórroga para presentar el informe de ponencia a la Comisión Primera y evaluar la posibilidad de cambiar la pregunta del texto, pues de acuerdo a como quedó planteada la pregunta ratificada

²⁰ Representantes: Myriam Alicia Paredes Aguirre, Germán Olano Becerra y Karime Mota y Morat ponentes coordinadores y Carlos Fernando Motoa Solarte, David Luna Sánchez, Franklyn Legro Segura, Oscar Arboleda Placia, Héctor Gómez Oman y Pedrito Tomás Pereira



por las casi 4 millones de firmas la reelección sólo sería posible hasta el 2014 y no para el 2010 como los buscaba el comité promotor²¹.

Es así, como desde su inicio el referendo tuvo un trámité accidentado en la Cámara, en donde fue mucho más difícil para el gobierno alinear a su bancada y lograr una actuación disciplinada para aprobar el proyecto de ley. Finalmente, sólo a través de la declaratoria de sesiones extras, el 17 de diciembre de 2008, se logra salvar el referendo en esta corporación.

Su tránsito por el Senado fue mucho más simple. El 15 de abril de 2009, sin mayor discusión, las mayorías uribistas aprueban el referendo en la Comisión Primera del Senado²². Desde la ponencia en primer debate presentada por sus respectivos ponentes, las mayorías del Senado aprobaron sin muchos obstáculos el documento en el cual se permite la reelección para el 2010. Finalmente el 18 de mayo de 2009 el proyecto de ley del referendo es aprobado en la plenaria del Senado con 62 votos a favor y cinco en contra²³.

Según la Constitución en caso de “*discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría*”²⁴.

De esta forma, ante la diferencia en las preguntas aprobadas en cada uno de los textos en las respectivas cámaras, se designaron los conciliadores del referendo, los cuales en un ambiente de debates y tensiones por la financiación, las recusaciones, los impedimentos²⁵ y muchos más obstáculos, aprobaron finalmente el texto conciliado del proyecto del referendo reeleccionista²⁶.

Luego de un accidentado tránsito por el Congreso, aún es largo el camino que queda para permitir la segunda reelección consecutiva en el ordenamiento jurídico colombiano, el paso siguiente es la sanción que deberá hacer el presidente de la república a la Ley.

²¹ Ampliar información en la página 13 del presente documento sobre: modificación ilegal de texto del referendo.

²² Los ponentes designados para el proyecto fueron los senadores Armando Benedetti Villaneda (Coordinador), Eduardo Enríquez Maya, Elsa Gladys Cifuentes, Samuel Arrieta Buelvas, Jorge Visbal Martelo, José Darío Salazar Cruz, Luis Fernando Velasco Cháves, Marco Alirio Cortes Torres y Héctor Helí Rojas Jiménez.

²³ Los partidos de la oposición se retiraron de la votación en señal de protesta.

²⁴ Constitución Política de Colombia, Art. 161.

²⁵ En el trámité de votación del texto en Cámara se presentaron más de 96 impedimentos.

²⁶ La plenaria del Senado aprobó el texto conciliado con 56 votos a favor y 2 en contra; por su parte en la Cámara de Representantes se aprobó con 84 votos a favor y 5 en contra.

IV. Sanción presidencial

Para que la ley que convoca al referendo pudiera pasar a estudio de la Corte Constitucional, el presidente Álvaro Uribe Vélez debió sancionarla previamente. Es así, que después de sobrevivir a cada una de las sesiones en el Congreso, ésta es finalmente la ley que fue sancionada por el presidente de la república:

LEY 1354 DE 2009

(Septiembre 8)

Diario Oficial No. 47.466 de 8 de septiembre de 2009

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo
un proyecto de reforma constitucional.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. El inciso 1o del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

“Quien haya sido elegido a la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro período”.

Aprueba usted el anterior inciso.

Sí: ()

No: ()

Voto en Blanco: ()

ARTÍCULO 2o. La presente ley regirá a partir de la fecha de su promulgación.

En este punto el senador por el Polo Democrático, Germán Reyes, interpuso una recusación contra el presidente, argumentando que Álvaro Uribe es el único ciudadano que se beneficiaría en forma directa con el proyecto de reelección, hecho que lo inhabilitaría para emitir la sanción. Sin embargo, este recurso fue improcedente dado que sólo se puede recusar a quienes hacen investigaciones, practican pruebas o a quienes toman decisiones definitivas en actuaciones administrativas, disciplinarias o judiciales²⁷. En este caso la decisión definitiva estará en manos del constituyente primario y no es el presidente de la república quien tomará la decisión definitiva, por tal razón es inoperante esta recusación.

²⁷ Código Contencioso Administrativo, Art. 30.



V. Fallo de la Corte Constitucional y concepto del procurador

Una vez superada la conciliación del texto del referendo reelecciónista en el Congreso de la República, y ya surtida la sanción presidencial, el documento aprobado deberá hacer trámite por la Corte Constitucional, la cual procederá a ejercer **control previo de constitucionalidad**.

En el caso de los referendos el *fallo de la Corte Constitucional se producirá sobre la constitucionalidad de la convocatoria a referendo y sólo por vicios de procedimiento*²⁸. “Así, pues, la Constitución Política no le asigna a la Corte Constitucional competencia de control en relación con los actos de convocatoria a referendos”²⁹. Esta solo se podrá manifestar sobre la forma en la que se procedió para la convocatoria del referendo, no sobre la viabilidad de la implementación de la pregunta en cuestión. Para evaluar la constitucionalidad de una reforma en el ordenamiento jurídico colombiano, “en relación con los referendos sobre leyes, la Constitución instituye un control posterior y no previo”³⁰.

En este sentido, la Corte Constitucional respecto a las iniciativas de referendo desarrolla dos tipos de controles: **control previo de constitucionalidad** y **control posterior de constitucionalidad**.

a) Control previo de constitucionalidad

La Sentencia No. C-180/94 de la Corte Constitucional, establece que “(...) el control que con anterioridad al pronunciamiento popular debe la Corte Constitucional ejercer, tiene por único objeto examinar la constitucionalidad del acto de convocatoria del referendo para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación. No puede entonces la Corte ejercer un control previo y de contenido respecto del texto mismo que se somete a referendo. Respecto de los actos reformatorios de la Constitución, la Corporación únicamente puede ejercerlo por vicios de procedimiento en su formación, y mediando acción pública ciudadana”³¹.

En la etapa de control previo, según el artículo 202 de la Ley 5°, cuando la Corte Constitucional encuentre, “en la formación de la ley vicios de procedimiento subsanables, ordenará devolver la ley a las Cámaras Legislativas para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. En este evento se dará prioridad en el Orden

²⁸ Constitución Política de Colombia, Art. 241, numeral 2.

²⁹ Sentencia No. C-180/94

³⁰ Sentencia No. C-180/94

³¹ Sentencia No. C-180/94.

del Día. Subsanado el vicio dentro de los treinta días siguientes a su devolución, se remitirá a la misma Corte para que decida definitivamente sobre su exequibilidad”³².

Sin embargo, si la Corte encuentra vicios de procedimiento insalvables se procederá a proferir un fallo de inexequibilidad por el cual se negará la procedencia de la Ley. Los principales vicios de forma que aquejan el trámite del referendo son:

– ***Financiación del mecanismo de participación:***

Como se mencionó anteriormente, son muchos los cuestionamientos que se han realizado al comité promotor del referendo en este sentido. Se le acusa de haber excedido en más de \$1'700 millones los topes de campaña. Adicionalmente de los 109 donantes, 79 superaron los topes a las contribuciones individuales. A lo cual se le suma el hecho de que empresas contratistas del Estado y empresas intervenidas judicialmente realizaron aportes en dinero y en especie para financiar la recolección de las firmas³³.

Todos estos elementos han impedido que el registrador nacional certifique el cumplimiento de las normas de financiación y legalidad de los recursos. El magistrado Joaquín José Vives, en representación del CNE, deberá elaborar un informe que contenga los elementos sobre la financiación de la iniciativa, el cual pasará al registrador nacional, quien finalmente avalará o no las cuentas. La Corte Constitucional deberá tener en cuenta esta certificación de la Registraduría en su estudio.

Aunque la ley 134 de 1994³⁴ no es taxativa en afirmar la obligatoriedad en el cumplimiento de las normas de financiación para la realización o no del referendo, si se han proferido un conjunto de normas que hacen obligatoria la presentación clara y transparente de las cuentas, velan por el respeto a los montos de las campañas y establecen claramente las sanciones en caso de incumplimientos.

Así, la ley 130 de 1994³⁵ en su artículo 18, señala que “*los partidos, movimientos y las organizaciones adscritas a los grupos o movimientos sociales que los apoyen deberán presentar ante el CNE informes públicos sobre [...] los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante las campañas*”³⁶.

³² Ley 5º de 1992, Art. 202.

³³ Véase páginas 5 y 6 del presente documento.

³⁴ Por medio de la cual se regulan los mecanismos de participación ciudadana.

³⁵ Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos.

³⁶ Ley 130 de 1994, Art. 18.



Corroborando esta norma, en la ley 134 de 1994 en su artículo 95, se dicta que “*los promotores podrán recibir contribuciones de los particulares para sufragar los gastos del proceso de recolección de firmas y deberán llevar una cuenta detallada de las mismas y de los fines a que hayan sido destinadas. Quince días después de terminado el proceso de recolección de firmas, deberá presentarse a la Registraduría el balance correspondiente, suscrito por un contador público juramentado. Desde el inicio del proceso de recolección de firmas, cualquier persona podrá solicitar que se haga público el nombre de quienes hayan financiado la iniciativa, en dinero o en especie, por un valor superior a un salario mínimo mensual. Ninguna contribución podrá superar el monto que cada año fije el CNE*”³⁷.

Se adiciona a este elemento que el CNE mediante Resolución No. 0330 de 30 de mayo de 2007³⁸, reguló la forma y documentos necesarios para el adecuado cumplimiento de tal obligación. Además, esta resolución en su artículo 11, sobre los montos máximos de contribuciones, establece que “*el monto de las contribuciones y donaciones a las campañas electorales, no podrá superar la cuantía de las sumas máximas a invertir en la campaña fijadas por el CNE, como tampoco será permitido donar por varias personas valores que sumados superen las cifras que igualmente establezca esta Corporación*”³⁹.

Para completar este marco normativo el artículo 96 de la ley 134 de 1994 establece que “*el monto máximo de dinero privado que podrá ser gastado en cada una de las campañas relacionadas con los derechos e instituciones reguladas en la presente ley, será fijado por el CNE en el mes de enero de cada año. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta*”⁴⁰.

En síntesis, a pesar de existir un amplio abanico normativo frente a la financiación de las campañas y de los mecanismos de participación ciudadana, no queda claro si es requisito indispensable para la realización del referendo el cumplimiento de todas estas normas.

³⁷ Ley 134 de 1994, Art. 95.

³⁸ Por medio de la cual se establece el procedimiento para el registro de libros y presentación de informes de ingresos y gastos de campañas electorales y consultas populares internas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

³⁹ La Resolución 067 de 2008 estableció, en desarrollo de la ley, los montos máximos que se pueden invertir en las campañas de los mecanismos de participación ciudadana en 2008. Los topes son de: \$334'974.388 en el total de gastos y de \$3'349.743 en aportes individuales.

⁴⁰ Ley 134 de 1994, Art. 96.



- ***Modificación ilegal de texto del referendo:***

Once meses después de formularse la pregunta para la iniciativa, los congresistas uribistas reconocen que la pregunta presentada a la ciudadanía, y por la cual aportaron su firma, quedó mal formulada. El texto que firmaron los ciudadanos decía: “*Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales podrá ser elegido para otro período*”⁴¹. Lo anterior implicaría que Álvaro Uribe podría ser nuevamente candidato solamente hasta el 2014, pues aún no ha completado el ejercicio de su segundo mandato.

De esta forma, en el Senado se modificó la pregunta de tal forma que el texto que se sometería a consideración en el referendo fuera: “*Quien haya sido elegido a la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro período*”⁴². Esta modificación le permitiría a Uribe postularse a la presidencia en el 2010.

La diferencia sustancial entre estos dos textos radica en el tecnicismo de las expresiones que contienen, y específicamente en la diferenciación entre quien haya ejercido y quien haya sido elegido, diferenciación según la cual el texto original proponía la posibilidad de reelección para el 2014, mientras que el texto en Senado propuso una segunda reelección en 2010.

Al cambiar la pregunta se cometió un vicio grave en la iniciativa, pues según los artículos 376 y 379 de la Constitución y la Ley 134 de 1994, el Congreso no tiene competencia para transformar la pregunta en su espíritu, ni en su esencia, pues al hacerlo se desconoce la voluntad de los ciudadanos que avalaron con su firma, determinado interrogante. No obstante, es claro que los ciudadanos que suscribieron su firma para el referendo, suscribieron su apoyo pensando en la posibilidad de reelección del presidente para el año 2010.

- ***Trámite legislativo:***

También existen vicios por trámite en el Congreso. Primero, no se discutió el proyecto con prioridad obligada, como lo exigen los artículos 155 y 153 de la Constitución, según los cuales los proyectos de iniciativa popular deben ser discutidos bajo la figura del “mensaje de urgencia”, desplazando el resto de la

⁴¹ Proyecto de ley no. 138 de 2008 cámara.

⁴² Proyecto de ley numero 242 de 2008 senado



agenda legislativa. El vicio de forma se originó en la Cámara, en la cual el trámite del referendo no tuvo tratamiento prioritario.

Segundo, como no se alcanzó a discutir el proyecto en sesiones ordinarias, se citó a sesiones extraordinarias la madrugada del 17 de diciembre para aprobar en segundo debate el proyecto. Los proyectos de iniciativa popular deben discutirse en sesiones ordinarias, en caso de que no se ajusten a los plazos deberán ser archivados.

- **Possible entrega de prebendas del gobierno:**

Los senadores Rafael Pardo, precandidato presidencial por el Partido Liberal, y Germán Navas Talero, del Partido Polo Democrático, acompañados por otros sectores de la oposición, han iniciado una campaña de acusaciones a congresistas por posibles dádivas y prebendas entregadas por agentes del gobierno para que apoyaran el referendo. Entre los denunciados están: Roy Barreras, William Vélez, Oscar Arboleda, Pedrito Pereira, Gustavo Puentes, Cesar Londoño, Carlos Augusto Celis, Dayron Bustillo, Constantino Rodríguez, Heriberto Sanabria, Odín Sánchez, Germán Viana y Luis Enrique Dussan.

Adicionalmente, afirman que el ministro del Interior ofreció cupos de contratación de hasta \$6.000 millones, dineros con los que se favoreció a representantes a través de la construcción de más de 52 palacios municipales, la financiación para la construcción de estaciones de policía y compra de vehículos. Se cita en particular el caso del senador Jorge Pedraza, quien en su página web publicó fotos en las que obtiene rendimientos políticos por la construcción del centro municipal de El Calvario, Meta.

Así, estos son algunos de los temas que la Corte Constitucional deberá considerar en su estudio. Al respecto, el exconstituyente Jaime Castro⁴³ considera que si la Corte no encuentra vicios de procedimiento insalvables, declarará válido el proceso legislativo y permitirá que los ciudadanos voten el referendo. Esto obedecería principalmente a que pesa más el criterio político que el legal, pues no es lo mismo reformar la Constitución por acto del Congreso que por iniciativa popular; en este caso el hecho político de recolección de firmas pesa mucho más que las variables de forma.

b) Control posterior de constitucionalidad

La Constitución “contempla un control posterior respecto del acto de referendo sobre leyes [...] ,corrobora el carácter posterior del control, como quiera que dicha modalidad

⁴³ Exposición en el evento Foro Semana “Reelección: anticipando a la Corte”

supone que el acto ya está formado, a lo cual se suma que el control previo es la excepción ya que, en términos generales, lo que existe es el control del acto ya formado.[...]Entiende la Corte que su pronunciamiento debe producirse, pues, con posterioridad a la realización del referendo y versar sobre el contenido de la ley que hubiere sido aprobada, o fuere resultante de dicho referendo. En este caso el pronunciamiento no se limita, [...] al procedimiento en su formación, sino que recae sobre el fondo mismo de la ley”⁴⁴.

En este sentido, ante la eventualidad de que el electorado apruebe el referendo reeleccionista, la Corte Constitucional como protectora de los principios consagrados en la Constitución de 1991⁴⁵, deberá considerar si un tercer mandato del mismo presidente transgrede o vulnera el diseño institucional establecido por la Constitución para garantizar el equilibrio entre las ramas del poder público.

Así, el primer obstáculo que deberá superar el referendo ante la Corte Constitucional, en caso de superar el umbral de participación y ser votado afirmativamente, es el que impone la Sentencia C-1040/05, a través de la cual se profirió el fallo de constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2004, por el cual se instauró la reelección presidencial inmediata. Según esta sentencia se permite la “reelección presidencial -por una sola vez y acompañada de una ley estatutaria para garantizar los derechos de la oposición y la equidad en la campaña presidencial- es una reforma que no sustituye la Constitución de 1991 por una opuesta o integralmente diferente⁴⁶”.

En esta sentencia se plantea el desequilibrio en el diseño institucional que pueden generar cuatro años más del mismo presidente en el cargo. Al respecto afirma: “establecer la posibilidad de reelección presidencial inmediata implica introducir una modificación importante en algunos aspectos del diseño de la distribución del poder del Estado. No solamente se permite que la influencia del presidente se proyecte, eventualmente, durante un período adicional de cuatro años, con todo lo que ello implica sobre su posibilidad de conseguir y mantener adhesiones en términos de gobernabilidad, sino que, además se afectan ciertos elementos puntuales de la arquitectura constitucional, cuyo sentido podía estar, en cierta medida, vinculado a la duración del mandato presidencial⁴⁷”.

En conclusión, la Corte Constitucional ya se manifestó en este sentido afirmando que **por solo una vez** la reelección no transgrediría el diseño institucional previsto en la

⁴⁴ Sentencia No. C-180/94.

⁴⁵ Según el artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.

⁴⁶ Sentencia C-1040/05.

⁴⁷ Sentencia C-1040/05.

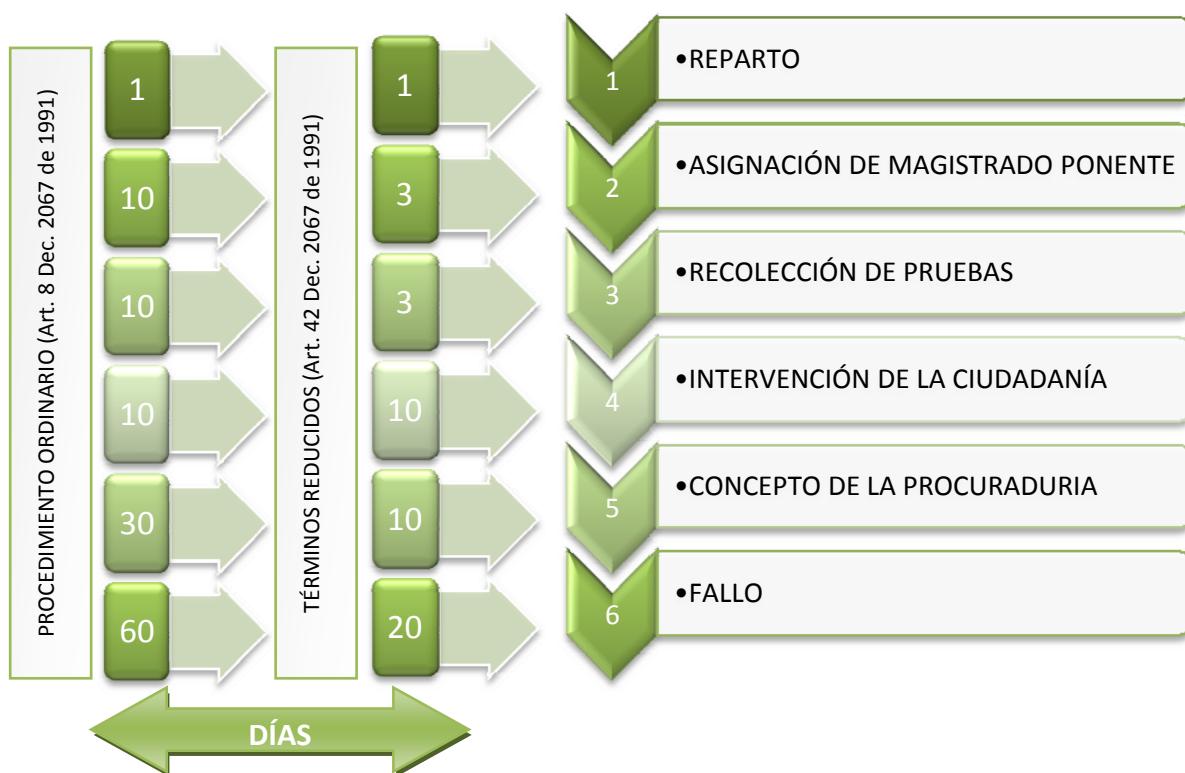


Constitución de 1991, pero alerta sobre posibles desequilibrios generados por mandatos consecutivos adicionales⁴⁸.

c) Los tiempos de la Corte Constitucional

Según la Constitución, de ordinario, la Corte dispondrá del término de sesenta días para decidir y el procurador general de la nación, de treinta para rendir concepto.

Véase en la siguiente gráfica los días que aproximadamente durarían cada uno de los seis pasos que debe cursar el referendo en la Corte. Se distinguen los tiempos en el procedimiento ordinario y los tiempos con términos reducidos:



Sin embargo, a pesar de que existen términos legales para que la Corte elabore sus estudios, en la mayoría de los casos estos plazos no se cumplen a cabalidad. De acuerdo a la experiencia, el tribunal podría demorar varios meses adicionales a los previstos para producir el fallo. Por ejemplo, para proferir el pasado fallo de constitucionalidad sobre la reelección inmediata, la Corte demoró cinco meses y veinte días en pronunciarse sobre el Acto Legislativo 02 de 2004. Adicionalmente, en

⁴⁸ Ampliar información sobre los desequilibrios institucionales generados por un segundo y un tercer mandato de un mismo presidente en: Clavijo R. Bibiana y Arboleda, María. (2009). Reforma política y reelección, Web site: http://www.icpcolumbia.org/archivos/reflexiones/refo_pol.pdf

los últimos años la Corte ha demorado de ocho a nueve meses en promedio, para emitir concepto sobre la inexequibilidad o exequibilidad de algunas leyes o actos reformatorios de la Constitución.

Los impulsores del referendo cuentan con la posibilidad de que se decrete una urgencia manifiesta⁴⁹, según la cual se podrían reducir los términos del estudio a una tercera parte. Sin embargo, es poco probable que se logre reducir el tiempo del trámite en la Corte, pues como se mencionó, son muchos los vicios de forma que se le adjudican al referendo y que este alto tribunal deberá entrar a evaluar para producir el fallo.

VI. Decreto presidencial que fijará la fecha de celebración del referendo

Éste es tal vez uno de los procedimientos más simples, pero uno de los más difíciles de alcanzar, pues el presidente sólo podrá expedir el decreto por el cual se autorice la realización del referendo reeleccionista, si el fallo de la Corte es positivo. En tal caso, el presidente tendrá tres días para firmar el decreto y ocho días para convocar los comicios; podrá elegir la fecha en un intervalo de treinta a sesenta días, sin embargo la Registraduría se ha manifestado al respecto, afirmando que necesitaría al menos noventa días para la organización del proceso electoral.

VII. Realización del referendo

Una vez surtidos los seis procesos precedentes, la Registraduría podrá proceder a la organización del referendo y las urnas serán la prueba de oro de la iniciativa.

Para que el referendo sea válido, la iniciativa deberá contar con un umbral mínimo de participación del 25% del censo electoral, en su actualización más reciente⁵⁰, la Registraduría reportó 29.457.190 de electores. En este orden de ideas, el umbral sería de 7'367.297 votantes. Sólo cuando se supere esta participación en las urnas, la decisión que haya manifestado el electorado, por el sí o por el no, tendrá validez.

⁴⁹ Decreto 2067 de 1991, por el cual se dicta el régimen procedural de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional. Art. 42: Cuando la Corte deba decidir sobre la constitucionalidad por vicios de forma de una Ley en que se convoque a un referendo para reformar la Constitución o se disponga que el pueblo decida si convoca a una Asamblea Constituyente, se aplicará el procedimiento ordinario establecido en el presente Decreto. No obstante, la Corte podrá reducir los términos aquí previstos cuando lo considere necesario para decidir con anterioridad al pronunciamiento popular.

⁵⁰ 25 de agosto de 2009.



Algunos sectores afirman que el “uribismo” está intentando que el referendo se acompañe con otra elección. Podría realizarse el mismo día en que se voten los otros dos referendos que aun están en trámite legislativo, el del agua⁵¹ y el de cadena perpetua para violadores de niños⁵²; también existe la posibilidad de reformar la ley 134 según el cual los referendos no pueden realizarse el mismo día de otro proceso electoral. En caso de que se lleve a cabo esta reforma, el referendo podría votarse el mismo día de las elecciones legislativas, el segundo domingo de marzo de 2010. En ambos casos, se estaría tratando de asegurar el umbral mínimo de participación que exige la ley para que este mecanismo de participación tenga validez y evitar lo ocurrido con el referendo impulsado por el gobierno en el 2003 el cual no superó el umbral⁵³.

En este mismo sentido, la Registraduría se encuentra adelantando un proceso de depuración del censo electoral. Se calcula que del censo, se dará de baja a aproximadamente dos millones de electores entre muertos, miembros de la fuerza pública e interdictos. Si bien es cierto que esta es función de la Registraduría, y debería realizarse de forma permanente, se han generado muchas suspicacias al insinuar que la iniciativa responde a intereses para facilitar las circunstancias del referendo reeleccionista. Proponer dicha depuración en este momento es altamente inconveniente.

Adicionalmente, congresistas de la bancada del gobierno, propusieron reducir el censo electoral para que sea integrado por quienes votaron en las pasadas elecciones presidenciales, es decir 12'041.737 de electores, más el número de aquellos que han obtenido su cédulas desde ese entonces⁵⁴. Así, el censo electoral tan solo alcanzaría los 16 millones de electores, reduciéndose el umbral para la aprobación del referendo a cuatro millones de votos.

3. Un elemento relevante en el debate: la Ley de Garantías

Un elemento adicional y totalmente relevante en el debate de la reelección es la Ley de Garantías Electorales, Ley No. 996 de 2005, la cual tiene como objetivo principal garantizar la igualdad de condiciones en la contienda electoral entre el candidato presidente y los demás candidatos. La ley vela por que todos los candidatos tengan un acceso igualitario a todos los recursos de poder, como financiación, acceso a medios de comunicación, propaganda electoral, entre otros.

⁵¹ Por medio del cual se busca que la Constitución asegure un mínimo vital gratuito del recurso a toda la población.

⁵² Como su nombre bien lo indica, pretende que los violadores de niños y adolescentes sean castigados con cadena perpetua, pena que no existen en el ordenamiento jurídico colombiano.

⁵³ En el 2003 el gobierno impulsó un referendo que contuvo varias materias de tipo político, fiscal, electoral, sobre autoridades territoriales, narcotráfico, entre otras. Pese a lo incisiva que fue la campaña por el “sí”, éste fue finalmente derrotado en las urnas, ya que por falta de asistencia de los votantes tan solo una pregunta, de las 15 de su contenido, logra superar el umbral mínimo de participación, el cual ascendió a 6'267,443 votos.

⁵⁴ Aproximadamente 4 millones de cédulas.

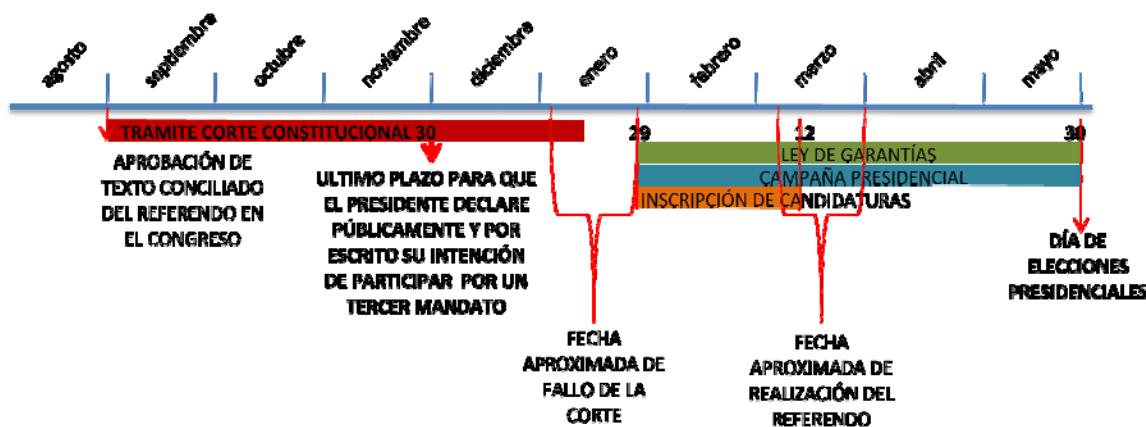


Se pretende que el presidente de la república, pese a ser jefe de Estado, jefe de gobierno, suprema autoridad administrativa y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, no abuse de sus facultades y funciones como servidor público para hacer campaña en pro de su reelección. En este sentido la ley de garantías regula principalmente:

- Requisitos para participar en las elecciones.
- Financiación pública y anticipos para las campañas presidenciales.
- Propaganda electoral, encuestas y derecho a réplica.
- Prohibiciones del presidente durante la campaña electoral.
- Intervención en política de los servidores públicos.
- Veeduría internacional.

Adicionalmente, la ley de garantías prevé unos tiempos y plazos para garantizar el equilibrio de oportunidades de las candidaturas. Así, el presidente que desee participar en una siguiente candidatura, deberá manifestar su aspiración **seis meses antes de la fecha de elección**, en este caso Álvaro Uribe debería pronunciarse el 30 de noviembre, de forma pública y por escrito, y la ley tendría plenos efectos desde el 29 de enero, es decir cuatro meses antes de la elección.

Estos plazos y tiempos que contempla la ley de garantías hacen mucho más compleja la realización del referendo, pues posiblemente para las fechas establecidas aún no se habrá proferido el fallo de constitucional del referendo.





Al respecto de la entrada en vigencia de la Ley de Garantías, existen múltiples interpretaciones. Los detractores del referendo sostienen que la imposibilidad de establecer si el presidente puede volver a ser candidato antes del 30 de noviembre, lo inhabilitaría para postularse nuevamente, pues no podría entrar en vigencia la Ley de Garantías en los plazos previstos, al no haberse generado las condiciones materiales que le permitirían entrar en rigor. Así, si pasa el referendo en las urnas ya habrá sido demasiado tarde para cumplir con los requisitos que establece la ley y esto inhabilitaría al presidente para presentar su candidatura.

En contraposición, otro grupo de analistas, dentro de los que se circunscriben el ministro de Interior, Fabio Valencia y el senador uribista, Armando Benedetti, afirman que el referendo tiene una categoría superior a la de la Ley de Garantías y por tanto la voluntad de las mayorías se superpondría a las normas legalmente constituidas. Dentro de esta misma línea, otro grupo de congresistas sostiene que sólo es necesaria una pequeña modificación a la ley para garantizar su procedencia ante la eventualidad de que se apruebe la segunda reelección, la cual se haría de forma muy rápida en el Congreso.

A través de este último punto se puede vislumbrar uno de los temas que más preocupa a los defensores de la democracia y el Estado de Derecho, como lo es la prevalencia y la estabilidad del marco normativo e institucionalidad, a pesar de la excepcionalidad de las circunstancias y de los actores. En este mismo sentido, existe una premisa básica para la transparencia de los sistemas electorales y es la necesidad de reglas claras y resultados inciertos, elemento que cada vez más se desvirtúa ante la inestabilidad jurídica que esta antecediendo al proceso electoral.

4. El riesgo de las democracias plebiscitarias: Estado de derecho Vs. Estado de opinión

La campaña por el referendo reeleccionista se ha estructurado, en parte, sobre la argumentación del Estado de opinión como fase superior del Estado de derecho. Sin embargo existe mucha vaguedad sobre el concepto de Estado de opinión, pues si bien se basa en un discurso que agrada a las mayorías ante el desconocimiento de sus implicaciones, desencadena profundos cuestionamientos sobre los efectos que generaría su imperio en un proyecto de democracia liberal.

Cuando se habla de la primacía del Estado de opinión, se está sobrevalorando el rol que desempeña la opinión pública como agente dinamizador de la política y los direccionamientos de los gobiernos, y se está abusando, además, de las potestades conferidas en la Constitución del 91 al constituyente primario.

Adicionalmente, considerar el Estado de opinión como la fase superior del Estado de derecho, significa asignar mayor preponderancia a la voluntad de las mayorías que al respecto por la ley. Muy a diferencia del Estado de derecho, el cual consta en un conjunto de reglas específicas, de carácter permanente y de aplicabilidad general para restringir el ejercicio del poder y de esta forma proteger el régimen de libertades.

El Estado de opinión, configura un ámbito de autonomía para decir, con pocas y taxativas limitaciones, lo que a cada quien parezca.⁵⁵ En contraste, en el Estado de derecho, por encima de las pretensiones o el anhelo de una mayoría, prima la Constitución Política, concebida para regular la forma como los integrantes de una sociedad se relacionan⁵⁶.

Para el profesor estadounidense Stephen Holmes, la esencia de la democracia es la alternancia en el poder⁵⁷. Según Holmes, una de las principales amenazas que pueden enfrentar las democracias, es la ambición de los líderes por perpetuarse en el poder sacando provecho de su posición dominante para acomodar el orden institucional a sus objetivos.

Holmes afirma que el debate entre Constitución y democracia tiene una larga trayectoria, para sustentar su afirmación utiliza como ejemplo el caso de Estados Unidos en el siglo XVIII cuando Thomas Jefferson se preguntaba por qué la mayoría debería ser limitada por la Constitución. La respuesta de James Madison fue que el propósito de la Constitución no era limitar la democracia, sino asegurar que ésta perdure. Por tanto, las reglas constitucionales de funcionamiento de la democracia no deben ser consideradas restricciones, sino más bien normas que facilitan la democracia y que maximizan sus posibilidades de sobrevivir⁵⁸.

Otros autores consideran que el problema de la reelección es enteramente institucional. Douglass C. North entiende las instituciones como las reglas del juego a través de las cuales se desarrolla una sociedad, éstas pueden ser de dos tipos: reglas formales y restricciones informales, ambas con un comportamiento complementario⁵⁹. Las reglas formales tienen un carácter tácito y usualmente componen la totalidad del ordenamiento legal y constitucional; por su parte, las restricciones informales son creadas por las personas de manera consuetudinaria para dar forma a la interacción humana.

⁵⁵ Ensayo de BOTERO, Jorge H, *Estado de opinión y democracia*.

56 FAJARDO, Jaime A, “*¿Estado o sofisma de opinión?*”, en *El Tiempo*, agosto 1 de 2009.

57 Por: César Rodríguez Garavito y María Paula Saffon Sanín, “*La democracia, la esencia de la democracia es la alternación en el poder*”, especial para *El Espectador*, 14 de junio de 2009, Colombia Plural/Inestco.

58 Ver: César Rodríguez Garavito y María Paula Saffon Sanín, “*La democracia, la esencia de la democracia es la alternación en el poder*”.

59 Ampliar en: NORTH, Douglass, *Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.



Es así que las instituciones estructuran a su vez incentivos en el intercambio tanto político, como social y económico. Uno de los elementos más importantes y que adquiere gran relevancia en el debate de la reelección, es que el cambio institucional da forma a la manera en que las sociedades evolucionan a través del tiempo, y es la clave para entender los procesos de transformación históricos.

Este ordenamiento institucional, es a su vez la base para la consolidación del Estado de derecho, en el cual estas reglas de juego deben ser de público conocimiento, claras en cuanto a su significado, accesibles y aplicables para todos por igual. Adicionalmente, son características del Estado de derecho: la existencia de jueces imparciales, independientes y libres de influencias indebidas; las principales instituciones del sistema jurídico, incluyendo los tribunales, organismos reguladores, fiscales y la policía deben ser justos, competentes y eficientes; el gobierno debe cumplir la ley y sus funcionarios aceptar que se les aplique la ley; la elaboración de leyes se rige por reglas transparentes, estables, claras y generales, y las leyes en sí mismas describen situaciones futuras y deben ser conocidas, claras y estables.

Basados en el conjunto de premisas que esgrimen el deber ser de las instituciones y su papel en el Estado de derecho, se pueden establecer distintos elementos del debate actual sobre reelección. Primero, en el debate se ha subestimado la importancia que juegan las instituciones en el desarrollo del país, y cómo sus transformaciones necesariamente alteran la evolución de la sociedad y su desarrollo histórico; segundo, respecto a las reglas en el Estado de derecho la reelección para un tercer mandato, y el proceso por el cual se pretende convocar al referendo, viola muchos de los principios ya mencionados, a través de los cuales se debería preservar el Estado de derecho.

Respecto al peligro de las democracias plebiscitarias, la discusión gira en torno al modelo de democracia que se ha planteado en el país. Según la Constitución de 1991 en su primer artículo: “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria [...] democrática, participativa y pluralista”. Unos de los objetivos de esta Constitución fue el ampliar la participación ciudadana pero sin transgredir los principios de la democracia representativa, la cual se constituye como modelo de democracia moderna.

Una de las principales características de las democracias representativas, es que establece restricciones tanto a los líderes como a la ejecución de la voluntad de una determinada mayoría, con lo cual se asegura la protección de los principios constitucionales, entendidos como el producto del consenso social. Las democracias representativas deben además basarse en la tolerancia y el pluralismo, lo cual genera

escenarios de libre deliberación; las ideas sociales y políticas diferentes, incluso las más antagónicas, pueden coexistir y competir por el poder político.

Otra característica *sine qua non* de este modelo de democracia, es la celebración de elecciones periódicas libres y justas, en las que la competencia entre los diferentes partidos políticos se da en el plano electoral y programático, en donde todos los contendientes tienen las mismas oportunidades de participar y acceder a cargos públicos.

En este orden de ideas, el llamado referendo reelecciónista se apoya en un discurso peligroso que se sustenta en el poder de las mayorías y en una concepción de democracia basada esencialmente en la premisa única del *demos-kratos* (poder del pueblo), herramienta empleada desde tiempos históricos, a través de la cual los grandes líderes decían encarnar la voluntad del pueblo (la voz del pueblo es la voz de Dios y se representa en un hombre), para sacar adelante proyectos de tipo personalista⁶⁰.

Este modelo de democracia olvida uno de los elementos teóricos fundamentales de esta forma de gobierno, y es la teoría del contrato social, según la cual un conjunto de premisas básicas establecidas con antelación por un conglomerado social, deben ser los ejes rectores de las dinámicas en una sociedad.

En Colombia, se debe evitar que la voluntad de las mayorías esté por encima de la Constitución, ya que esto legitimaría la afirmación según la cual vivimos bajo una dictadura de las mayorías. La idea de que las mayorías encarnan la democracia, es una concepción política primitiva que desconoce los derechos de las minorías. Es imperativo en el Estado de derecho la necesidad establecer frenos tanto a los líderes como a la voluntad de las mayorías, para proteger los derechos de las minorías. El principio de mayoría, para ser verdaderamente democrático, debe entonces ser limitado y acompañarse del respeto del Estado de derecho, que implica la separación de poderes y la sumisión de todos, en especial del gobernante, a las leyes⁶¹.

⁶⁰ Véase los casos del bonapartismo y el cesarismo.

⁶¹ FORERO TASCÓN, Álvaro, "Estado de opinión: fase superior del Estado de derecho", Opinión, *El Espectador*, 7 Junio de 2009 y FORERO TASCÓN, Álvaro, "¿Es populista el referendo reelecciónista?" Opinión, *El Espectador*, 21 Junio de 2009.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de Colombia

Ley 134 de 1994

Ley 130 de 1994

Ley 5° de 1992

Registraduría Nacional del Estado Civil, Comunicado de Prensa No. 30 de 2008.

Registraduría Nacional del Estado Civil, Comunicado de Prensa No. 84 de 2008.

Registraduría Nacional del Estado Civil, Comunicado de Prensa No. 98 de 2008

Resolución 067 de 2008

Proyecto de ley no. 138 de 2008 cámara.

Proyecto de ley numero 242 de 2008 senado

DÁVILA, Andrés. *Democracia Pactada. El frente Nacional y el proceso constituyente del 91*, Universidad de los andes, CESO, Departamento de Ciencia Política, Ed. Alfaomega, Bogotá, 2002. p. 35

BOTERO, Jorge H, Estado de opinión y democracia.

FAJARDO, Jaime A, “¿Estado o sofisma de opinión?”, en *El Tiempo*, agosto 1 de 2009.

FRANCO-CUEVO Beatriz y JARAMILLO, Juan, “Colombia” en: *The Election in Americas*, Tomo II, The Oxfod University Press, UK, 2005.

FRANCO-CUERVO, Beatriz y CLAVIJO ROMERO, Bibiana, Senado 2006: “Impacto de la reforma político electoral”, Cuadernillo No. 1, Ed. Universidad del Rosario, Bogotá, abril de 2007.

FORERO TASCÓN, Álvaro, “Estado de opinión: fase superior del Estado de derecho”, Opinión, El Espectador, 7 Junio de 2009

FORERO TASCÓN, Álvaro, “¿Es populista el referendo reelecciónista?” Opinión, El Espectador, 21 Junio de 2009.

NORTH, Douglass, *Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.



PAYNE, Mark; ZOVATTO, Daniel; CARRILLO, Fernando y ALLAMAND, Andrés. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina.* BID-IDEA. Washington D.C. 2003.

QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando, *Reforma política y referendo en Colombia: dentro del proceso de reformas de la Constitución de 1991.* Centro Editorial, Universidad del Rosario, Bogotá, D.C. 2004.

VÁSQUEZ CARRIZOSA, Alfredo, *El poder presidencial en Colombia. La crisis permanente del derecho constitucional,* 1a. ed. Bogotá Enrique Dobry 1979.

RODRÍGUEZ, César y SAFFON SANÍN, María. "La democracia: la esencia de la democracia es la alternación en el poder", especial para *El Espectador*, 14 de junio de 2009, Colombia Plural/Inestco.

GARCIA VILLEGAS, Mauricio y REVELO ROBLEDO, Javier, *El poder nominador del presidente y el equilibrio institucional*, documento electrónico. Publicado en: Revista *Foro*, Agosto 05 de 2008. Documento electrónico: http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=5&id_publicacion=422

Congreso Visible, "No para el carrusel de reemplazos ¿Comenzará el carrusel de "transfugismo"?" en Balance de la legislatura 2008-2009 (20 de julio 2008 - 20 de junio 2009) Capítulo 4: Reemplazos. Artículo Online. Disponible en: [http://cvisible.uniandes.edu.co/var/rw/CMS/novedadesBibliografica/Balance%202006%20-%202007/Balance%20legislativo%20primer%20periodo%20legislatura%202008-%202009/Capitulo%204%20Balance%20reemplazos%20\(19JUN09\).pdf](http://cvisible.uniandes.edu.co/var/rw/CMS/novedadesBibliografica/Balance%202006%20-%202007/Balance%20legislativo%20primer%20periodo%20legislatura%202008-%202009/Capitulo%204%20Balance%20reemplazos%20(19JUN09).pdf)

Indepaz, Relación votos de senadores involucrados en parapolítica. Unidad Investigativa de Independencia, 21 de mayo de 2009. Documento online disponible en: http://www.indepaz.org.co/attachments/260_Relaci%C3%B3n%20de%20votos%20de%20congresistas%20involucrados%20con%20parapolitica%2021%20de%20mayo%202009.pdf

El País, "Congresistas y analistas aseguran que la medida, aprobada en la reforma política, debilita a los partidos". Documento online. Disponible en: www.elpais.com.co/paisonline/notas/junio192009/nal4.html