

LOS REFERENDOS EN DEMOCRACIAS DECADENTES

Alicia Ortiz Rojas

alicia.ortiz@udea.edu.co - aliz.rojas41@gmail.com

Facultad de Derecho y Ciencia Política - Universidad de Antioquia

Medellín - Colombia

Maria Fernanda Ortiz Castillo

mariaf.ortiz@udea.edu.co - mafeorcas@gmail.com

Facultad de Derecho y Ciencia Política - Universidad de Antioquia

Medellín - Colombia

Isabel Cristina Restrepo Ruíz

isabel.restrepo3@udea.edu.co - isarpo38@gmail.com

Facultad de Derecho y Ciencia Política - Universidad de Antioquia

Medellín - Colombia

RESUMEN:

Los referendos como instrumento de toma de decisiones en los regímenes democráticos tienen la virtualidad de dotar de legitimidad popular algunas decisiones trascendentales para el presente y futuro de un país. Sin embargo, en muy pocos casos son utilizados para tomar realmente decisiones, pues estas se encuentran ya tomadas por el gobierno central. En el caso de Colombia, el referendo ha sido utilizado pocas veces, pero el más reciente, llevado a cabo el día 2 de octubre del año 2016, que hacía referencia a si el pueblo estaba de acuerdo o no con “la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera”, desató una crisis de corte político y social, casi de orden mundial. Por esta razón, lo que se pretende de manera fundamental es analizar el fin del instrumento y la eficacia de las decisiones que son adoptadas por medio del mismo; pero principalmente: su impacto social. Para esto se tendrá en cuenta cuáles son las temáticas que suelen someterse a este mecanismo, así como la información que se proporciona para la toma de estas decisiones, pues este es un presupuesto básico del sistema democrático, además, el grado de legitimidad que tienen las mismas. Así pues, se hace necesario evaluar la posición del gobierno, los partidos políticos y los líderes de los mismos, ya que esto genera un sinnúmero de sentimientos y fanatismos por parte de la sociedad, determinando en muchas ocasiones, o al menos en esta donde era evidente, el resultado de las votaciones. Es importante examinar el caso de Colombia por la incidencia que tiene el tema en su historia, también porque es fundamental precisar que esta decisión era posible sólo con la aprobación del presidente como Jefe de Estado ya que la Carta política le otorga la facultad de realizar este tipo de acuerdos, no obstante, bajo su propio riesgo, eligió, luego de haber suscrito los acuerdos de paz someterlos a la aprobación del pueblo, pues con este referendo, su gobierno buscaba el aval popular, no la toma de una decisión en sí misma. Por lo previamente descrito, se busca responder principalmente dos interrogantes; en primera medida, ¿Es este mecanismo un herramienta para fortalecer o debilitar la democracia? y en otro plano, la sociedad que descalifica los resultados, ¿deslegitima a su vez el mecanismo democrático?

PALABRAS CLAVE: Referendo, Democracia, Legitimación popular, Abstencionismo.

RESUMO:

Os referendos como instrumento de tomada de decisão em regimes democráticos têm a legitimidade da legitimidade popular algumas decisões transcendentais para o presente eo futuro de um país. No entanto, em muito poucos casos eles foram usados para realmente tomar decisões, já que estas já foram tomadas pelo governo central. No caso da Colômbia, o referendo raramente foi usado, mas o mais recente, realizado em 2 de outubro de 2016, referiu-se ao fato de que as pessoas concordaram ou não concordaram com o término do conflito. armados e a construção de uma paz estável e duradoura ", desencadeou uma crise de ordem política e social, quase mundial. Por esta razão, o que é procurado é essencial para analisar o propósito do instrumento e a eficácia das decisões adotadas por meio do mesmo, mas principalmente: seu impacto social, para isso, é provável que as características estejam sujeitas a esse mecanismo, bem como o grau de legitimidade que possuem. Assim, uma seleção da posição do governo, partidos políticos e seus líderes, pois isso gera uma série de sentimentos e fanatismos por parte da sociedade, determinando em muitas ocasiões, ou pelo menos nesta era evidente, a res procedimento de votação. É importante examinar o caso da Colômbia devido à incidência da questão em sua história, também porque é fundamental que esta decisão seja possível somente com a aprovação do presidente como Chefe de Estado e que a Carta Política lhe concede a faculdade de realizar esse tipo de acordos, por sua conta e risco, eleitos, depois de ter assinado os acordos de paz com a aprovação do povo, porque com este referendo, seu governo buscou o endosso popular, não tomando uma decisão por si só. Em geral, procura responder principalmente duas questões; Em primeiro lugar, esse mecanismo é uma ferramenta para fortalecer ou enfraquecer a democracia? e em outro nível, a sociedade que desqualifica os resultados, por sua vez, deslegitima o mecanismo democrático?

PALAVRAS CHAVE:

Referendo, Democracia, Legitimidade Popular, Abstencionismo.

ABSTRACT:

Referendums as an instrument of decision making in democratic regimes have the legitimacy of popular legitimacy some transcendental decisions for the present and future of a country. However, in very few cases have they been used to actually make decisions, since these are already taken by the central government. In the case of Colombia, the referendum has been rarely used, but the most recent one, held on October 2, 2016, referred to the fact that the people agreed or disagreed with the termination of the conflict. armed and the construction of a stable and lasting peace ", unleashed a crisis of political and social, almost world order. For this reason, what is sought is essential is to analyze the purpose of the instrument and the effectiveness of the decisions that are adopted by means of the same, but mainly: its social impact, for this, it is probable that the characteristics are subject to this mechanism, as well as the degree of legitimacy that they have. Thus, a selection of the position of the government, political parties and their leaders, since this generates a number of feelings and fanaticisms on the part of society, determining on many occasions, or at least in this evident era, the res voting procedure. It is important to examine the case of Colombia because of the incidence of the issue in its history, also because it is fundamental that this decision was possible only with the approval of the president as Head of State and that the Political Charter grants him the faculty to carry out this type of agreements, however, at their own risk, elected, after having signed the peace agreements to the approval of the people, because with this referendum, his government sought popular endorsement, not making a decision in itself. In general, it seeks to answer mainly two questions; First of all, is this mechanism a tool to strengthen or weaken democracy? And on another level, does the society that disqualifies the results, in turn delegitimize the democratic mechanism?

KEY WORDS:

Referendum, Democracy, Popular Legitimacy, Abstentionism

INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este escrito es realizar una descripción de alcance cualitativo acerca de la incidencia del referendo en el sistema democrático a la luz de su principal fin: la participación ciudadana en decisiones trascendentales para el Estado; estudiando de forma particular el plebiscito celebrado en el Estado Colombiano el 2 de octubre de 2016.

Para efectos del presente artículo se entenderá el referendo como un mecanismo de participación y movilización ciudadana en Estados donde impera un sistema político democrático, teniendo como referencia su acepción general que es la refrendación por parte de la ciudadanía de un asunto jurídico - político, incluyéndose el denominado plebiscito, que en algunos países se diferencia del referendo, tal y como ocurre en el Estado Colombiano, toda vez que el primero se realiza sobre decisiones de carácter político que pretenden ser tomadas por el poder ejecutivo (que no requiera aprobación del Congreso), mientras que el segundo versa sobre una norma jurídica, el cual puede ser aprobatorio o derogatorio; sin dejar de lado la distinción en cuanto a los procedimientos de cada uno para su implementación.

No obstante, la mencionada diferenciación e impactos jurídicos no se presenta en todos los Estados, por lo tanto, se adoptará la definición dada por Francisco Gutiérrez Sanín¹ y Fabián Acuña² (2009, pág. 23), quienes aluden al referendo como “la convocatoria al conjunto de la ciudadanía para decidir sobre asuntos nacionales, frecuentemente de naturaleza Constitucional”.

¹ Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

² Politólogo, Magíster en Estudios Políticos del IEPRI-Universidad Nacional de Colombia.

La participación ciudadana en algunos Estados como el Colombiano constituye un principio de rango constitucional y un derecho fundamental, propio de la democracia moderna, que mundialmente se ha acogido debido a una crisis de legitimidad democrática, cuyas causas se le atribuyen al crecimiento desmesurado del Estado y su tendencia hacia la centralización, además se servir como instrumento para la integración de las minoría étnicas y culturales, que en Colombia se acompaña con la pérdida de representatividad de los partidos políticos tradicionales (Pardo Schlesinger, 2011).

En este sentido, para Pardo Schlesinger (2011) la participación democrática, a la luz de una interpretación sistemática o contextual de la Constitución Política de Colombia, se erige como *valor, principio y derecho constitucional*.

Así pues, de lo contemplado en el Preámbulo y los artículos 1 y 2 se entiende que la participación es el marco, el carácter y uno de los fines del Estado colombiano, tratándose así de un *valor* constitucional, razón por la cual “debe ser considerada como una norma programática, como una aspiración o ideal de profundización de la democracia, que debe guiar no solo la producción y la aplicación del derecho, sino la vida colectiva de la Nación” (2011, pág. 63).

Al concebirse como *principio* debe entenderse que la misma se constituye como condición de interpretación del ordenamiento, teniendo un carácter deontológico, imponiendo a su vez deberes a los gobernantes como el plasmado en la parte final del artículo 103 de la Constitución³.

Por otro lado, el artículo 40 de la Constitución expresamente dispone el derecho fundamental a la participación ciudadana, debido a que se encuentra en el Capítulo I del Título II, denominado “De los Derechos Fundamentales”, de forma que se entiende como un derecho subjetivo en cabeza de los ciudadanos, quienes por ejemplo pueden ejercerlos a través de los mecanismos de participación contemplados en la Constitución.

³ Artículo 103, segundo inciso: “El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”

Ciertamente, la posibilidad de que el pueblo exprese su voluntad mediante el mecanismo del referendo, o cualquier otro, permite su incidencia de forma significativa en el ámbito de lo público y en su cotidianidad a través de ejercicios permanentes de deliberación, concertación y coexistencia con las instituciones del Estado, o por lo menos esa es su finalidad, pues como bien lo afirman Francisco Gutiérrez Sanín⁴ y Fabián Acuña⁵ (2009, pág. 23), aquellos que defienden estos mecanismos aluden a su ‘impacto positivo’: la complementación de la democracia representativa con la democracia participativa. No obstante, el mencionado fin no siempre, o en muy pocos casos, es alcanzado a través de estas herramientas de participación democrática, tal y como se pretende discernir en las palabras que siguen.

Siendo los mecanismos de participación ciudadana pilares fundamentales de la *democracia moderna*, es menester hacer mención de lo que se entenderá por tal a lo largo del escrito. La palabra *democracia* etimológicamente significa: poder (*kratos*) del pueblo (*demos*), la cual únicamente explica su nombre (Monroy Cabra, 2011), por lo que resulta necesario ampliar un poco más el significado de este concepto para mayor entendimiento, pues en ocasiones puede tornarse abstracto e impreciso, razón por la que principalmente se tendrá como base la definición dada por Navarrete Cruz, (2014), quien afirma que

usualmente la democracia moderna se entiende como un régimen político ligado con los valores de libertad e igualdad, que parte del presupuesto de que el poder político le pertenece al pueblo, este último materializado en una nación particular que se corresponde con un Estado. En las democracias modernas este poder es delegado a representantes para que lo ejerza en nombre de ese pueblo, cuyos miembros individuales asumen la forma de ciudadanía. Esta condición ciudadana está determinada por un contrapeso entre derechos y deberes estatuidos legalmente y garantizados por el Estado. En vía a que se fortalezca esa garantía, han aparecido prácticas subsidiarias a la representación, que en general aluden a la participación y deliberación (pág. 44).

⁴ Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

⁵ Politólogo, Magíster en Estudios Políticos del IEPRI-Universidad Nacional de Colombia.

De la anterior definición es posible entender la existencia de diferentes tipos de democracia, o bien, formas de desarrollarla, de las cuales, dado que se encuentran estrechamente relacionadas con el tema en cuestión, brevemente se abordarán: la participativa y la representativa.

La *democracia representativa* es aquella que en gran medida se presenta en Estados en los cuales existe un sistema político de corte democrático. A través de ésta "la voluntad del pueblo se materializa en la elección de sus representantes" (Navarrete Cruz, 2014, pág. 40) a quienes se les faculta o delega para la toma de decisiones, pues como lo expresa Monroy Cabra (2011) citando a Loewenstein (1979), se les encarga y autoriza anticipadamente para actuar de forma conjunta en nombre de sus representados, siendo ésta la forma en la que el pueblo ejerce el poder soberano y a la vez un mecanismo de legitimación del poder, propio de la democracia.

Ahora bien, la *democracia participativa* tiene como fin la incidencia de los ciudadanos de forma permanente y directa en la toma de decisiones (Navarrete Cruz, 2014.), por lo que Monroy Cabra (2011) afirma que, se trata de una forma de democracia semidirecta la cual surge con la consagración de nuevos mecanismos de participación por medio de los cuales el pueblo adquiere cierto protagonismo en los asuntos políticos y/o jurídicos, como lo son el plebiscito, la consulta, el referendo, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, entre otros. La esencia entonces de la participación activa del pueblo es ayudar al Gobierno central a la toma de decisiones sobre temas que, según Calderón López (2004), éste no quiere o no puede tomar por su trascendencia, polarización o reticencia.

Para Navarrete Cruz, esta forma de democracia surge debido a la necesidad de "contrarrestar la falta de interés de la ciudadanía por las cuestiones políticas, reducidas al proceso electoral periódico y discontinuo" (2011, pág. 43), lo cual resulta contradictorio, toda vez que, precisamente es el desinterés por los asuntos políticos por parte de la ciudadanía lo que conlleva a que los mecanismos de participación a través de los cuales se desarrolla la democracia participativa resulten ineficaces a la hora de hacer uso de ellos, dado que se considera como una de las causas del denominado *abstencionismo electoral*⁶, específicamente del *abstencionismo apático*, el cual, según Alcubilla (2017) citando a (Barthelemy, 1923), se ve motivado por la pereza, junto con la

⁶ Abstencionismo electoral: "es el indicador negativo de la participación política: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de voto". Alcubilla, E. (2017). Abstencionismo electoral. En I. I. Humanos, Diccionario electoral, Tomo I (Vol. I). San José, Costa Rica: IIDH.

ley del mínimo esfuerzo, al igual que la falsa convicción de que el voto individual es poco importante.

Este autor a su vez señala como causas generales de abstención, entre otras, aquellas que hacen parte del denominado *factor psicológico*, que son a saber:

[1]a apatía o indiferencia, la desideologización o desinterés por los asuntos políticos, el convencimiento íntimo de la vacuidad o inutilidad del voto (escepticismo), la relativización de la importancia de las elecciones porque las decisiones políticas siempre son tomadas por los mismos actores (2017, pág. 4).

Lo anterior, puede evidenciarse con claridad en el *plebiscito* llevado a cabo en Colombia el 2 de octubre de 2016 (sobre el cual se ahondará posteriormente), que versó sobre un asunto de gran trascendencia para el pueblo colombiano: la aprobación del Acuerdo Final entre el Estado y las FARC. En esta votación, no obstante ser de la mencionada relevancia, se registró un abrumadora cifra de abstención electoral, toda vez que, según lo reposado en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil únicamente acudieron a las urnas un 37,43% de las personas habilitadas para votar, teniendo como resultado un **62,57% de abstención**, lo que hace preguntarse el porqué de dichos porcentajes, máxime si es a través de los denominados mecanismos de participación ciudadana, como lo es el plebiscito, se busca precisamente la participación de la población en la toma de decisiones políticas - en ocasiones también jurídicas-, fin que con estos resultados resulta cuestionable.

Respecto a esto, algunos analistas políticos se habían atrevido a pronosticar la posibilidad de abstencionismo como protagonista, pues la confianza en los partidos y los políticos que militan en ellos disminuye y su prestigio es menor (Von Alemann, 1997).

Así pues, los diferentes medios de comunicación realizaron un seguimiento de la segunda fiesta electoral participativa bajo la Constitución Política de 1991. Como balance, se evidenció que el abstencionismo obedeció principalmente a condiciones climáticas en algunas zonas de la región costera del país por el paso del huracán *Matthew*, considerándolo como uno de los posibles motivos para que la ciudadanía no acudiera a ejercer su derecho al voto. Asimismo, se refirieron al breve lapso que tuvo el pueblo para estudiar los acuerdos y para realizar la inscripción de las cédulas de

ciudadanía en el lugar de votación, pero un estudio comisionado por la Registraduría también dice que este es un resultado que demuestra “altos niveles de desafección hacia los partidos políticos y la falta de legitimidad, tanto de las elecciones, como de otras instituciones democráticas”

En Colombia es el artículo 103 de la Constitución Política el que consagra los mecanismos de participación ciudadana, siendo la Ley 134 de 1994 la que en un principio desarrolló dicho artículo, la cual fue modificada y adicionada por la Ley 1757 de 2015, también denominada Ley Estatutaria de Participación Ciudadana, cuyo objeto es "promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político" (Artículo 1), regulando la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto, al igual que establece las normas fundamentales que regirán la participación democrática de las organizaciones civiles.

Como bien se mencionó con anterioridad, en el Estado Colombiano se diferencia entre referendo y plebiscito, siendo ambos mecanismos de participación ciudadana, a través de los cuales se pone a consideración del pueblo determinada decisión de trascendencia nacional, sea respecto a norma jurídica (referendo), o sobre una decisión del poder ejecutivo (plebiscito), cuya pregunta debe ser formulada claramente, de forma tal que solo pueda responderse con un SÍ o con un NO.

En el año 2016, en virtud de la decisión adoptada por el presidente Juan Manuel Santos de someter a refrendación del pueblo Colombiano el Acuerdo Final celebrado entre el Estado y las FARC-EP, el Congreso de la República el 24 de agosto expidió Ley Estatutaria 1806, “por medio de la cual se regula *el plebiscito* para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, siendo importante hacer a alusión a la modificación realizada por esta ley respecto a los porcentajes de decisión que ya se contemplaban en la regulación general.

Así, el literal a) del artículo 41 de la Ley 1575 de 2015 dispone que en el plebiscito la decisión del pueblo será obligatoria “cuando haya participado más del cincuenta por ciento (50%) del censo electoral vigente”, a diferencia de lo estipulado en los artículos 2 y 3 de la Ley 1806 de 2016, toda vez que en el numeral 3 del artículo 2 se establece que el plebiscito para la refrendación del

acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se entenderá como aprobado cuando "la votación por el sí obtenga una cantidad de votos mayor al 13% del censo electoral vigente y supere los votos depositados por el No", el cual, en los términos del artículo 3 tendrá un carácter vinculante para efectos del desarrollo constitucional y legal del Acuerdo. La Corte Constitucional, al realizar el control previo de esta ley, manifestó que dicho carácter vinculante únicamente opera frente al Presidente de la República y no frente a los demás poderes públicos, pues se trata de una decisión política que se pretende dotar de legitimidad a través del mecanismo de participación.

El plebiscito, llevado a cabo en Colombia el 2 de octubre del año 2016, cuyo tema central fue el Acuerdo Final de paz, desde su anuncio por parte del presidente hasta su celebración fue objeto de álgido debate, tanto por la elección del mecanismo como por sus potenciales implicaciones, dejando al país en un escenario de crisis de orden político y social que trascendió fronteras.

La iniciativa fue impulsada por el Jefe de Estado, quien, conforme con lo consagrado sobre sus competencias en la Constitución, hubiese podido celebrar un acuerdo como líder representativo de nuestro país, prefirió que los colombianos "tuviéramos la última palabra" y dotar de legitimidad popular la gestión y esfuerzo frente a la solución a "este largo conflicto entre hijos de una misma nación" (Santos, 2016)

No obstante, la oposición del Gobierno, con el ex presidente Álvaro Uribe como líder visible, inició una campaña a favor del "NO" como respuesta a la pregunta planteada a través del plebiscito: ¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?, aludiendo a argumentos fundamentados en la impunidad implícita supuestamente plasmada en los acuerdos, mientras que el presidente contraargumentaba con la tan anhelada paz que se nos había sido negada por más de 50 años.

Un factor por considerar en cuanto a esta situación y el desarrollo del instrumento, son los medios de comunicación pues juegan un papel fundamental. Según Von Alemann (1997), estos han mutado conforme el paso del tiempo, y "al igual que el votante, el periodista cambia rápidamente de orientación política (pág 41.)"

Esto puede evidenciarse en lo ocurrido con la campaña del “NO”, pues se considera hubo una desinformación respecto al contenido del Acuerdo por parte de quienes estaban en contra del mismo, llevando al denominado *fraude al sufragante*. Así lo manifestó la magistrada del Consejo de Estado Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, en providencia del 19 de diciembre de 2016, al pronunciarse respecto la admisión de demanda de nulidad electoral contra el acto por medio del cual se declaró el resultado del plebiscito y se solicitaron determinadas medidas cautelares de urgencia con fundamento en la violencia psicológica ejercida sobre los electores, especialmente sobre quienes votaron ‘NO’ en el plebiscito.

La magistrada al pronunciarse sobre la violencia psicológica en la modalidad de fraude al sufragante expuso que:

[...] todo engaño que anule la libertad del electorado para escoger autónomamente entre las opciones sometidas al mecanismo de participación en cuestión, entre los que destacan circunstancias como (i) la pululación de mentiras expuestas de formas masiva y sistemática, (ii) la creación de un clima rodeado de información sesgada y deliberadamente manipulada, (iii) así como la distorsión o tergiversación de la verdad mediante el uso de propaganda, o cualquier otro medio, o (iv) la omisión deliberada en la revelación de aspectos necesarios para la cabal comprensión de los diferentes puntos del “acuerdo de paz”, y (v) su manipulación en todos los niveles, provengan de quien provengan, son actos que constituyen violencia psicológica, cuya incidencia se expande isotrópicamente hacia todo el electorado, precisamente por el impacto de los medios naturalmente utilizados en época de campaña y por la relevancia misma que entraña el asunto sometido a votación (págs. 50 - 51).

Posteriormente, hace alusión al valor probatorio de las pruebas allegadas con la demanda (tomadas de diferentes medios de comunicación como la página web de Blu Radio y Noticias Caracol), siendo de mayor importancia la declaración dada el 05 de octubre de 2016 por el señor JUAN CARLOS VÉLEZ URIBE como Gerente de la Campaña del Centro Democrático - Partido Político más representativo del NO- al diario La República, en la cual manifestó “que la estrategia de la campaña del NO que él gerenció era “dejar de explicar los acuerdos” y se centró en exacerbar el miedo y la indignación de los votantes con mensajes (tergiversados) como: “(...) se le iba a dar dinero a los guerrilleros, (...) La estrategia era dejar de explicar los acuerdos para centrar el

mensaje en la indignación. (...), en emisoras de estratos medios y altos nos basamos en la no impunidad, la elegibilidad y la reforma tributaria (...), en las emisoras de estratos bajos nos enfocamos en subsidios. (...) individualizamos el mensaje de nos íbamos a convertir en Venezuela. (...)” (pág. 19).

Así pues, la magistrada hace referencia al valor probatorio de las noticias, opiniones o columnas que se encuentran en los diversos medios de comunicación, afirmando que si bien la regla general es que se consideran como **prueba documental**, cuyo valor probatorio es **acesorio**, existe jurisprudencialmente una excepción a la misma, pues aquellas “pueden tenerse como plena prueba, de forma independiente y autónoma, luego de que documentan (i) hechos notorios y/o públicos; (ii) transcriban o reproduzcan declaraciones o comunicaciones de servidores públicos” (págs. 66-67). En este sentido, explica de forma extensiva lo que se entiende por hecho notorio, para posteriormente concederle pleno valor probatorio a la declaración mencionada con anterioridad, considerando que se trata de una práctica sistemática, la cual denota un hecho notorio o público, tal y como sucedió con la declaración ya mencionada.

Esto con el fin de dilucidar parte de lo que ocurre con los medios de comunicación y su incidencia en la decisión de quienes se acercan a las urnas, altamente influenciables por la información (o desinformación) que allí se transmite, sin verificar que la misma sea o no veraz.

Gutiérrez y Acuña (2009) plantean que los referendos tienen un aspecto positivo y uno negativo. En cuanto al primero, afirman que este mecanismo complementa la democracia representativa con la participativa, al igual que se considera como una forma de evadir una intermediación política potencialmente corrupta, incorporando y movilizándolo a los ciudadanos. Respecto al segundo, hacen alusión al punto álgido de este escrito: los referendos no siempre son una ampliación de la democracia.

Si bien cuando se recurre a su uso, se apela a una herramienta de índole pacífica en relación con el ejercicio de los deberes sociales y cívicos del pueblo, Calderón (2003) afirma que, por su naturaleza, son proclives a la manipulación populista o autoritaria. Así pues, existe una debilidad de la formación del sujeto político que carece de *educación electoral* pues, en palabras de Palacio (2016), los sujetos votan "por los candidatos y no por las propuestas" y pues en muchas ocasiones “un voto que, se supone, debe tratarse de un importante tema público, termina tratándose de la

popularidad o impopularidad de un líder o partido en particular, el historial del gobierno o algún conjunto de problemas o sucesos que no están relacionados con el tema del referendo” (LeDuc, 2015).

Pero ¿qué es *educación electoral*? Aguilar Olivares y Picado León (2017) distinguen entre el sentido estricto y el sentido amplio de lo que entienden por tal, definiéndola así:

En sentido estricto, la educación electoral se dirige al desarrollo del conjunto de conocimientos, destrezas y competencias vinculadas a la realización del proceso electoral. Su público meta incluye a funcionarios electorales, electores, partidos políticos, fiscales, observadores y ciudadanía en general. Su objetivo es capacitar a todas las personas vinculadas con el ejercicio del sufragio a fin de garantizar el éxito de la gestión comicial. En este sentido estricto, la educación electoral se asimila al concepto de capacitación electoral.

La educación electoral, en sentido amplio, se vincula con conceptos más generales de educación cívica, educación para la vida en democracia o formación en democracia. De los usos entre los organismos electorales latinoamericanos no se desprende una distinción clara entre educación cívica y formación en democracia, conceptos que aluden no solamente al voto, sino al efectivo ejercicio de un amplio espectro de derechos y deberes que involucran la más amplia gama de formas de participación política (Núñez, 1999; Sobrado, 2008; Jiménez y Mujica, 2000).

Sea en uno o en otro sentido, Colombia carece de una verdadera y suficiente educación electoral. Si bien el país cuenta con el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) creado por medio de la Resolución 4344 de 2007, institución cuyo objeto se encuentra descrito en el artículo 2° y es contribuir con la formación académica y práctica de quienes intervienen en los procesos electorales, dentro de los cuales se encuentra la ciudadanía en general, a través de cursos, seminarios y talleres permanentes de capacitación, esto no ha sido desarrollado de la forma en la que se plasmó en la Resolución. Lo cual deja solo en el papel tan necesitada formación y educación en materia de electoral y democrática, pues aún no se ha implementado medio o herramienta alguna que permita eficientemente la formación de sujetos políticos capaces de comprender e interactuar en el ámbito de lo público y lo político de forma consciente.

A pesar de que en el estudio del Latinobarómetro 2016 sobre la calidad de la democracia en América Latina se expone que solo el 54% de los latinoamericanos apoya la democracia, los referendos y su uso en Latinoamérica son una manifestación de una restauración democrática (Calderón, 2014) y acorde algunos científicos sociales son un mecanismo para "mejorar la calidad de la democracia" (Lissidini, 1998). No obstante, ejercer el abstencionismo frente a estos mecanismos también es fijar una posición respecto al tema en cuestión, pues se convierte en una tercera opción en la votación del referendo y que contraría la creencia usual de que el ciudadano se abstiene por desinterés (Palacio, 2016), tratándose allí de una posible *abstención política o racional*, definida por Alcubilla (2017) como aquella

actitud consciente de silencio o pasividad individual en el acto electoral que es la expresión de una determinada voluntad política, bien de rechazo del sistema político, de la convocatoria electoral en concreto, de no identificación con ninguno de los líderes o programas políticos en competencia electoral, o bien por la consideración de que todas las opciones son coincidentes (“todos los políticos son iguales”) (pág. 3).

Lo anterior, aunado a la creciente desconfianza por parte de los sufragantes en las instituciones que hacen parte de los diferentes *poderes del estado*, que en el caso Colombiano puede evidenciarse en los resultados de la encuesta⁷ llevada a cabo en el año 2015 por Ipsos Napoleón Franco & Cía, encomendada por Alianza de Medios, RCN Radio, RCN Televisión, La FM y Revista Semana, sobre la confianza de los colombianos en diferentes instituciones del país, dentro de las cuales se encuentran la Procuraduría, la Contraloría, el Gobierno Nacional, las Altas Cortes, el Congreso de la República y la Justicia Colombiana, con un 58%, 60%, 72%, 78%, 77% y 82% de desconfianza en cada una de ellas respectivamente.

En el análisis del clima sociopolítico en el caso colombiano, Llorente (2016) sostiene que la consulta hecha al pueblo era “la única manera de comenzar a construir ese consenso, o para legitimarlo, era este paso. [...] se necesitaba esa cita con la democracia para poder sacar la

⁷ Grupo objetivo: Población general, hombres y mujeres, mayores de 18, de estratos sociales 1 al 6, residentes habituales de las áreas urbanas de 13 municipios en Colombia, seleccionadas aleatoriamente entre las 28 poblaciones con más de 200.000 habitantes el país, de modo que se trata de una muestra representativa del 67% de la población urbana adulta.

Tamaño de la muestra: 1,000 encuestas para el total nacional. Toda la muestra ponderada por nivel socioeconómico, género y rangos de edad, con base en información del Censo DANE 2005 con proyecciones de población 2015. Recuperado de: http://www.cne.gov.co/cne/media/file/encuestas/ENC_2231_ft2227.pdf

división”. Pero aunque se quisiera acudir a las bases de la democracia y sus mecanismos para conocer la opinión expresa del pueblo, los referendos a menudo tienen el propósito de poner un sello de legitimidad popular en algo que los líderes ya decidieron (Taub y Fisher, 2016), afirmación que se sostiene con el hecho de la firma de los acuerdos que se celebró el 24 de Noviembre 2016 en el Teatro Colón de Bogotá, aun cuando el pueblo ya se había pronunciado respecto al tema y la verdadera democracia es la que tiene como consecuencia natural el poder de decisión del mismo. (Bustos, 2002)

Con lo previamente dicho, sería factible afirmar que, a pesar de que se aparenta estar bajo los presupuesto del régimen democrático, se está ante la presencia de un régimen que anula por completo la voluntad del pueblo (Bustos, 2002) y se yuxtapone a la contundente declaración de Gil (2016) “esta es la democracia: a veces se gana y a veces se pierde, ya que de acuerdo a la definición y fines de la democracia, no es sobre una competencia sino de una legitimidad real.

Así pues, el uso de los mecanismos de participación ciudadana como herramienta de fortalecimiento del sistema democrático bajo la modalidad de la representación

es un nuevo truco para aparentar que el “titular” de la soberanía es el dueño de las decisiones, cuando en verdad los “elegidos”, “los representantes” son los dueños absolutos de la potestad pública al tener en sus manos el ejercicio completo” (Bustos, 2002, p.71)

La evaluación de este caso frente al referendo como mecanismo de participación no puede equiparse a una votación de cualquier otra índole, como las votaciones para elecciones presidenciales u otros organismos gubernamentales pues sus resultados son vinculantes y el pueblo toma una decisión. Aquí se realizó una pregunta a los electores y la respuesta al respecto se ignoró por parte del gobierno central, porque como se expuso previamente, de su parte ya había un veredicto.

Se concluye entonces frente al análisis expuesto del caso particular en Colombia, el referendo se considera como un mecanismo que tiene la virtualidad de dotar de legitimidad popular algunas decisiones, sin embargo, este no materializa el principio universal que afirma el pueblo es soberano pues el constituyente primario no tuvo la última palabra. La democracia flaquea cuando los mecanismos de participación que fueron creados por ella y para ella no cumplen sus objetivos y la visión de la misma, como régimen e ideal, empieza a decaer. Además, la paz como fin constitucional: ¿debería ser sometida a las democracias?

Referencias

Aguilar Olivares, I., & Picado León, H. (2017). Educación electoral. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral, Tomo I*. San José: IIDH.

Alcubilla, E. (2017). Abstencionismo electoral. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral, Tomo I* (Vol. Tomo I). San José, Costa Rica: IIDH.

Altman, D. (2010) Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos* 35. Enero–junio 2010. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3870050>

BBC Mundo (2016) Qué dice de Colombia que haya habido 62% de abstención en el histórico plebiscito por el proceso de paz. Recuperado de: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37539590>

Bustos B, C. (2002) Los mecanismos de participación democrática “Ficción o realidad” Facultad de ciencias económicas. Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de: <http://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/808>

Calderón, J. M. (2004) Las credenciales democráticas del referendo. *Ópera: observatorio de políticas, ejecución y resultados de la administración pública*, Enero - junio 2004. p. 111-129

Espinosa R, J. (2016, Octubre 3) ¿Se equivocó Santos al promover un plebiscito?. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/no-gana-plebiscito-equivocacion-de-santos-35974>

Gutiérrez S, F & Acuña, F. (2009) La política de los referendos en los países andinos: apelación al pueblo y democracia (1985 - 2010) *Análisis Político* n° 67, Bogotá, septiembre-diciembre, 2009: págs. 21-37. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45811>

