

ANÁLISIS COMPARADO DE LA PRÁCTICA DEL REFERENDO NACIONAL EN ESPAÑA Y COLOMBIA DESDE LA APROBACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES DE 1978 Y 1991

ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ*

RESUMEN

La actual regulación y práctica del referendo procede en España y en Colombia respectivamente de la Constitución española de 1978 y de la Constitución Política de Colombia de 1991, así como de su legislación de desarrollo. La práctica de ámbito territorial nacional del referendo en ambos países ha sido hasta el presente no solo escasa, sino anecdótica. Para comprender los motivos de este fenómeno, es imprescindible analizar tanto la regulación como la práctica del referendo y evaluar los elementos que harían, en su caso, que fuera más habitual en ambos países. Es por tanto, objeto de ese texto, analizar la práctica del referendo nacional en España y Colombia desde el conocimiento de su regulación, con el objetivo de conocer los motivos de su escasa práctica en las dos naciones.

Palabras clave

Referendo, Práctica, Comparada, España, Colombia.

ABSTRACT

The present regulation and practice of the referendum comes at Spain and Colombia respectively from the Spanish Constitution of 1978 and the Political Constitution of Colombia of 1991, as well as their development regulation. The practice of the territorial national sphere of the referendum in both countries has been till the present limited, if not incidental. To understand the reasons of this phenomenon, it is inevitable to analyze the regulation as well as the practice of the referendum and to evaluate the elements that would make, in its case, that was more usual in both countries. It is, therefore, the objective of this paper to analyze the practice of the national referendum at Spain and Colombia from the knowledge of their regulation, with the objective of knowing the reasons of the small practice of it in both nations.

Keywords

Referendum, Practice, Compared, Spain, Colombia.

Recibido: 1 de octubre de 2014

Aceptado: 28 noviembre de 2014

* Profesor Universidad Libre. Barranquilla. Colombia. Dr. en Derecho Constitucional.
aramirez@unilibrebaq.edu.co

Introducción

El término referendo no significa lo mismo en España que en Colombia. Si bien en Colombia hace referencia a una pregunta a la ciudadanía sobre una norma jurídica, en España se refiere a cualquier pregunta que, ya sea sobre una norma jurídica, o una decisión política, se dirija desde el poder público a los ciudadanos. En el ámbito de la democracia participativa la terminología no acostumbra a ser pacífica y, como en este caso, es habitual que los distintos ordenamientos nombren con los mismos términos diferentes conceptos.

Sin embargo, en términos generales se acepta que un referendo es una pregunta sobre una norma jurídica, mientras que un plebiscito es una pregunta sobre una cuestión política. Esta es la terminología asumida por la Constitución colombiana, que no por la española, que tal vez por su mayor antigüedad, o por una asumida postura de limitación al máximo de los instrumentos participativos, opta por definir como referendo lo que en la práctica han sido tanto referendos como plebiscitos.

A esta diferenciación terminológica comparativa entre España y Colombia hay que sumar la propia peculiaridad española que lleva a considerar una misma pregunta, bien sea referendo o consulta popular, en función de que sea recogida o no explícitamente en

la Constitución, lo que en la práctica hace que los referendos sean esencialmente de ámbito nacional y autorizados por el Estado, mientras que las consultas populares sean de ámbito regional/autonómico y autorizadas por las CCAA/regiones y los municipios (aunque también suelen requerir la autorización del Estado).

En cualquier caso, y más allá, de las diferencias terminológicas y conceptuales en absoluto anómalas, sino más bien recurrentes, en un ámbito como el de la democracia participativa, lo que ambos países comparten en esta materia son dos cuestiones: un referendo que trata de dirigir una pregunta a la ciudadanía sobre una cuestión de relevancia pública y que en ninguna de las dos naciones se practica este instrumento participativo.

Cualquier análisis comparado del referendo en España y Colombia debe centrarse, por tanto, en la cuestión más relevante, cual es el motivo o los motivos de esta escasa práctica. Para llegar a dicho punto, en las presentes páginas se estudiará la práctica del referendo desde que ambos países aprobaron sus Constituciones, en perspectiva con el conocimiento de su legislación y el objetivo de aportar luz sobre las razones de su poca práctica.

Esto se hará siguiendo el método analítico-sintético, por el cual en primer lugar se analizará sucintamente la regulación de ambos países, a continua-

ción su práctica del referendo desde que aprobaron sus actuales Constituciones para, finalmente, desde estos datos y en las conclusiones, sintetizar una serie de hipótesis sobre los motivos de su escasa práctica en las dos naciones. Es de destacar que el estudio se circunscribirá al referendo de ámbito territorial nacional, sin entrar en el análisis de cualquier otra modalidad practicada en otros diferentes del nacional.

Regulación del referendo nacional en España y Colombia

La regulación del referendo en ambos países parte de sus Constituciones para posteriormente desarrollarse en sus leyes. Así, el referendo de ámbito nacional se regula en España en los artículos 92.3 y 167-168 de la Constitución y se desarrolla en la Ley Orgánica 2/1980 (18 de enero), sobre la regulación de sus distintas modalidades. En Colombia se regula en los artículos 40 y 103 de la Constitución Política de 1991 y se desarrolla en la Ley Estatutaria 134 de 1994 (31 de mayo), por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

ESPAÑA*:

1) Referendo consultivo para aque-

* Este punto parte de la obra de Ramírez Nárdiz, A. (2012). *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla*. Madrid: Dykinson.

llas decisiones políticas de especial trascendencia (Art. 92.3 CE):*

Las decisiones políticas de especial trascendencia pueden ser sometidas a un referendo consultivo que será convocado por el Rey ante una propuesta del Presidente del Gobierno que cuente con la autorización previa del Congreso de los Diputados (otorgada mediante mayoría absoluta). Es un referendo facultativo y su convocatoria depende en exclusiva de la decisión del Presidente del Gobierno[†]. Su resultado no es vinculante, sino consultivo[‡]. Su valor radica en la importancia política que alcance una decisión de la ciudadanía manifestada en un referendo sobre una materia de especial interés para la vida del país. Este referendo no exige ningún *quorum* concreto para considerar que ha sido válidamente celebrado. Así, sea cual sea el nivel de participación, se tiene como suficiente. Tampoco se especifica en la legislación qué es lo que hay que entender por “*decisiones políticas de especial trascendencia*”,

† Para no repetirlo, se explica en la exposición de este tipo de referendo el procedimiento común tanto para él, como para el de ratificación de la reforma constitucional, que regula la LO 2/1980.

‡ “La propuesta del Presidente es un acto personalísimo que no precisa autorización del Consejo de Ministros”. Alzaga Villaamil, Ó. (1985). *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo VII. Madrid: Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, pp. 386-387.

§ El Anteproyecto de Constitución (BOC de 5 de enero de 1978) elaborado por la Ponencia y numerado como artículo 85 indicaba en su punto 4º que “el resultado del referendun se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado”. Es decir, en un principio sí se preveía que el resultado del referendo fuera vinculante.

con lo que, en la práctica, el Presidente del Gobierno puede someter a este referendo lo que crea oportuno.

En el Real Decreto de convocatoria el referendo se debe incluir el texto íntegro del proyecto de disposición o, en su caso, de la decisión política objeto de la consulta. Aquí se puede observar la no distinción entre los tradicionales conceptos de referendo y plebiscito que hace la regulación española. También se tiene que señalar claramente la pregunta o preguntas a las que ha de responder el cuerpo electoral convocado, así como fijar la fecha en la que se celebrará el referendo, debiendo estar comprendida entre los 30 y 120 días posteriores a la fecha de su publicación.

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

No puede celebrarse el referendo consultivo así como cualquier otra modalidad de referendo durante la vigencia de los estados de excepción o de sitio o en los 90 días posteriores a que se

levanten estos estados. Tampoco puede celebrarse un referendo consultivo –ni ningún otro, salvo los de reforma constitucional– en el período comprendido entre los 90 días anteriores y los 90 posteriores a la fecha de celebración de elecciones parlamentarias o locales generales o de otro referendo.

El referendo consultivo se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo, y secreto, siendo la circunscripción la misma que en las elecciones generales, es decir, la provincia, constituyendo circunscripciones propias las ciudades de Ceuta y Melilla. Este referendo comparte con el resto de referendos el sometimiento de su procedimiento al Régimen Electoral General* en todo lo que le sea de aplicación y no se oponga a la LO 2/1980.

La duración de la campaña de propaganda debe ser de entre 10 y 20 días, siendo su final a las cero horas del día anterior al de la votación. Está prohibida la publicación, la difusión total o parcial y el comentario de encuestas o sondeos de opinión, de sus elementos y de sus resultados, durante los últimos cinco días de la campaña. También están prohibidas las simulaciones de voto hechas a partir de sondeos de opinión que estén directa o indirectamente relacionadas con la consulta que se plantee en el referendo consultivo.

* Ley 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general.

En la campaña de propaganda del referendo los medios de comunicación de titularidad pública –incluyendo sus versiones digitales– tienen la obligación de ofrecer espacios publicitarios gratuitos de alcance nacional, siendo beneficiarios de estos los grupos políticos que tengan representación en las Cortes Generales en proporción al número de diputados que hubieran obtenido en las últimas elecciones generales. Todos aquellos colectivos que no sean grupos políticos con representación en las Cortes tendrán, por tanto, grandes dificultades para dejarse ver en la campaña, obteniendo una mínima relevancia pública. La STC 63/1987, en su fundamento jurídico 4º, ratificó y confirmó esta regulación.

Esto implica que las dos opciones presentadas a votación –es decir, el “sí” y el “no”– nunca gozan de igualdad de tiempo de propaganda en los medios de comunicación, pues, por lo general, una de las dos opciones es apoyada por la mayor parte del arco parlamentario y, por ello, también la mayoría del tiempo de propaganda en los medios de comunicación acaba por ser copada por los partidarios de dicha opción relegando a los partidarios de la otra opción a posiciones marginales.

La votación en el referendo consultivo ha de hacerse mediante papeletas que llevarán impreso el texto de la consulta y sobres que se ajusten al modelo oficial. Los votantes solo

pueden responder “sí” o “no” o dejar el voto en blanco, siendo nulo todo aquel voto en el que la papeleta no se ajuste al modelo oficial, arroje dudas sobre la decisión del votante, tenga tachaduras, raspaduras, enmiendas, interlineados, signos o palabras ajenas a la consulta.

El escrutinio general será verificado por las Juntas Electorales Provinciales el quinto día hábil siguiente al de la votación. Pasados cinco días desde el escrutinio general las Juntas Electorales Provinciales, en el caso de que no se hubieren interpuesto recursos contencioso-electorales, proclamarán los resultados y los comunicarán a la Junta Electoral Central. En caso de que sí se hubiera interpuesto algún recurso contencioso-electoral, las Juntas Electorales Provinciales comunicarán a la Junta Electoral Central el resultado el mismo día en que les sea notificada la sentencia.

La Junta Electoral Central, cuando tenga los resultados de todas las provincias y en sesión convocada por su Presidente, resumirá, a la vista de las actas remitidas por las Juntas Electorales Provinciales, los resultados del referendo. La declaración oficial de los resultados del referendo la realizará la Junta Electoral Central, a través de su Presidente. Inmediatamente comunicará estos resultados al Presidente del Gobierno, al Presidente del Congreso de los Diputados y al Presidente del Senado.

2) Referendo de ratificación de la reforma constitucional (Arts. 167 y 168 CE):

Este referendo se prevé para la ratificación de una reforma constitucional que de forma previa se realice en las Cortes Generales. No es posible la iniciativa popular para solicitar que una reforma constitucional sea ratificada mediante referendo. No se requiere ningún tipo de *quorum* o participación mínima para tenerlo por válido ni tampoco una concreta mayoría de votos afirmativos para considerarlo aprobado. Como condición previa a su celebración, las Cortes Generales deben comunicarle al Presidente del Gobierno el proyecto de reforma aprobado que va a ser objeto del referendo. Recibida esta comunicación, este debe ser convocado en el plazo de 30 días y ha de celebrarse en los 60 días siguientes. No puede realizarse la reforma constitucional ni tampoco un referendo de ratificación en caso de que, en el momento de iniciarse el procedimiento de dicha reforma, se esté en tiempo de guerra o en estado de alarma, de excepción o de sitio. Se prevén dos modalidades de este referendo en función de la materia que se reforme:

a) Referendo facultativo del artículo 167 CE: para el caso de reformas constitucionales que supongan una reforma parcial de la Constitución que no afecte ni al Título Preliminar, ni a los derechos fundamentales, ni a la Corona. La convocatoria de esta modalidad es faculta-

tiva, pues su realización depende de que lo solicite un 10 % de los miembros del Congreso o del Senado en un plazo de 15 días desde la aprobación de la reforma. Si el referendo se convoca, el resultado será vinculante.

b) Referendo obligatorio del artículo 168 CE: se prevé para ratificar reformas en las que se haya hecho una modificación total de la Constitución o de sus partes esenciales: el Título Preliminar, los derechos fundamentales (Título I) y la Corona (Título II). La realización de este referendo será obligatoria y el resultado vinculante.

COLOMBIA

La Constitución y legislación colombianas prevén tres tipos de preguntas a la ciudadanía: las consultas populares, los plebiscitos y los referendos, según sea, respectivamente, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, el pronunciamiento del pueblo mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo, o la convocatoria que se le hace para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. El referendo es, por tanto y en todo caso, una pregunta hecha sobre una norma jurídica. Tras citarlo en los artículos 40 y 103 de la Constitución, su regulación se lleva a cabo en la Ley 134 de 1994, tras definirlo en el sentido visto en su artículo 3, en los artículos 32 a 49. Los princi-

pales rasgos de su regulación son los siguientes*:

- a) Para ser convocado, el referendo debe ser solicitado por un número no menor al 10 % del censo electoral del ámbito territorial del que se trate (nacional, departamental, municipal, distrital o local) si el referendo trata sobre la aprobación de un proyecto de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local de iniciativa popular que sea negado por la corporación respectiva, o para solicitar la derogación total o parcial de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones legales.
- b) En el caso del referendo constitucional la iniciativa debe surgir de un número no menor al 5 % del censo o del Gobierno. En los referendos constitucionales el Congreso convocará el referendo previa aprobación de ambas Cámaras.
- c) Todo referendo debe ser aprobado por la mitad más uno de los votantes como mínimo. Además la participación deberá ser siempre superior a un cuarto del censo.
- d) Con carácter previo a la convocatoria del referendo la Registraduría del Estado Civil deberá certificar que se han alcanzado los apoyos necesarios y la Corte Constitucional deberá fallar positivamente.
- e) Una vez inscrita una solicitud de referendo, se abre un periodo de un mes para inscribir otras iniciativas legislativas sobre la misma materia. Terminado este plazo comienza otro de seis meses para la recogida de firmas, siendo que ningún ciudadano puede firmar en más de dos iniciativas simultáneas. El referendo se convocará sobre la iniciativa que más firmas haya recogido de las distintas que se hayan presentado sobre la misma materia.
- f) El referendo deberá realizarse en los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud.
- g) La realización del referendo no puede coincidir con otra elección y no pueden celebrarse más de tres referendos simultáneamente.
- h) La votación se articulará alrededor de tarjetas diseñadas por la Registraduría del Estado Civil, debiendo contener el texto sometido a votación y casillas para votar sí, no o en blanco.
- i) Se podrá suspender la realización del referendo en los estados de excepción siempre que así lo determine mediante decreto legislativo el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros. La motivación deberá fundarse en el orden público y el Presidente deberá remitir un informe al Congreso motivando su decisión.
- j) De forma previa a la realización al referendo y para evitar votaciones sobre normas inconstitucionales, el tribunal de lo contencioso-administrativo correspondiente re-

* Por ser muchas de ellas comunes, se exponen sus características en los distintos ámbitos territoriales.

- visará la constitucionalidad de la norma sometida a referendo.
- k) Las normas votadas en referendo no pueden ser objeto de una nueva decisión en los dos años siguientes a la realización del referendo, salvo que esto lo decida la mayoría absoluta de la corporación correspondiente y siempre exceptuando los referendos aprobatorios y derogatorios de ámbito nacional que no podrán someterse a nueva votación en dichos dos años. Pasado este plazo se aplicarán las mayorías ordinarias.
- l) La decisión adoptada en referendo se denominará acto legislativo, ley, ordenanza, acuerdo, o resolución local, según corresponda a materias de competencia del Congreso, de las asambleas departamentales, de los concejos municipales, distritales o de las juntas administradoras locales.
- m) Aprobado el referendo, el Presidente, el gobernador o el alcalde, según el caso, sancionará la norma y dispondrá su promulgación en el término de ocho días, contados a partir de la declaración de los resultados por parte de la Registraduría del Estado Civil correspondiente, so pena de incurrir en causal de mala conducta.
- n) La publicación debe hacerse en los ocho días siguientes a la aprobación de los resultados por la organización electoral en el diario oficial o en la publicación oficial de la respectiva corporación. De no realizarse, se entenderá surtida

una vez vencido dicho término, configurándose para el funcionario reticente una causal de mala conducta.

Práctica del referendo nacional en España desde 1978

Desde que se aprobó la Constitución ha habido dos referendos consultivos y ninguno de ratificación de la reforma constitucional, aunque esta ha sido modificada dos veces.

1) Referendo consultivo

Se ha practicado en dos ocasiones y se regula en el artículo 92 CE: el referendo sobre la permanencia de España en la OTAN del 12 de marzo de 1986 y el referendo sobre la ratificación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa del 20 de febrero de 2005.

a) Referendo sobre la OTAN

Este referendo vino precedido por la incorporación de España a este organismo en 1981 bajo la presidencia de Calvo Sotelo y la UCD. El PSOE se opuso entonces y afirmó que una vez llegara al poder convocaría un referendo para salir de la OTAN pero, una vez se hizo con el poder en 1982, defendió la permanencia de España en la Alianza Atlántica apoyando dicha opción de cara al referendo, realizado el 12 de marzo de 1986.

La pregunta planteada a los ciudada-

nos era: *¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?* El resultado fue favorable a que España permaneciera en la OTAN. El 52,5 % de los votantes respaldaron dicha permanencia –9.054.509 sufragios–, con un voto negativo del 39,8 % –6.872.421–, un 6,5 % de voto en blanco y un voto nulo del 1,09 %. La participación total fue de un 59,7 %. Se incrementó así la abstención en 20 puntos sobre las legislativas de 1982 y ocho con respecto al referendo constitucional celebrado en 1978.

En Canarias, Cataluña, Navarra y el País Vasco triunfaría el “no”, alcanzándose en el País Vasco el porcentaje más elevado de voto negativo de toda España con un 65,17 %. En Andalucía y en Castilla La Mancha se obtuvo el nivel de voto positivo más elevado: más de un 60 %. En el País Vasco y la Comunidad Valenciana se produjo la participación más elevada, mientras que Galicia –con Orense a la cabeza– fue donde hubo una abstención más elevada (Aguiar de Luque & Blanco Canales, 1998).

Es de destacar que lo que realmente se votó fue la permanencia de España en la estructura civil de la OTAN, no en la estructura militar integrada. La efectiva incorporación a esta última se produciría el 7 de julio de 1997 gobernando el PP y sin la convocatoria de ningún referendo consultivo.

b) Referendo sobre la Constitución europea

En 2005 la Unión Europea trató de adoptar un texto constitucional que sustituyera a la pléyade de tratados que hasta la fecha regían su Derecho y que además la dotara de una carta de derechos. Esta Constitución europea se sometió a referendo en diversos países siendo la negativa de los ciudadanos en algunos de ellos la causa de que finalmente no entrara en vigor y tuviera que ser substituida por el Tratado de Lisboa de 2007/2009, el cual no fue sometido a *referéndum* alguno.

En España el referendo se realizó el 20 de febrero de 2005 y se formuló la siguiente pregunta: *¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?* Hubo un resultado favorable al “sí” del 76,73 % –10.804.464 electores votaron sí–, un voto negativo del 17,24 % –2.428.409 electores votaron no–, un voto en blanco del 6,03 % –849.093 electores– y un voto nulo del 0,86 % –122.697 electores–. El dato más destacado, más allá de la ratificación en sí del Tratado, fue la elevada abstención, la más alta de cualquier referendo nacional celebrado en España, pues tan solo votó el 42,32 % del censo electoral –14.204.663 votantes de 34.592.278 electores– siendo la abstención del 57,68 % –19.359.017 votantes– (Torreblanca, 2005).

Aun y el apoyo popular español a la Constitución europea, el proyec-

to quebraría apenas unos meses más tarde cuando, primero Francia el 29 de mayo y después los Países Bajos el 1 de junio, votaron en referendo y en ambos países ganó el “no” a la Constitución (en Francia el “no” ganó con un 54,87 % y en los Países Bajos con un 61,6 %). Finalmente, el 13 de diciembre de 2007, con la intensa promoción del presidente francés, Nicolás Sarkozy, se aprobaría el Tratado de Lisboa, el cual, no tan ambicioso como la Constitución, se convirtió en el siguiente paso en el proceso de construcción europea. Quepa destacar que este nuevo tratado solo se sometió a referendo en un país, Irlanda, la ciudadanía votó “no” y se volvió a generar una nueva crisis en la UE.

2) Referendo de ratificación de la reforma constitucional

Se han realizado dos reformas de la Constitución que podrían haberse ratificado mediante el referendo del artículo 167, al ser parciales y al no afectar a ninguno de los tres títulos considerados esenciales. Ninguna fue ratificada por referendo, confirmando el carácter facultativo de esta modalidad.

En 1992 se reformó el artículo 13.2 a causa de su contradicción con el artículo 8.b.1 del Tratado de Maastricht de 1992 en lo relativo a la equiparación de los nacionales españoles y de los ciudadanos de la Unión Europea residentes en España para el ejercicio del derecho a voto en las elecciones

municipales. El artículo 13.2 se reformó introduciendo en él las palabras y *pasivo* para permitir así que los ciudadanos de la UE residentes en España pudieran no solo votar, sino también ser votados en las elecciones municipales. No se convocó referendo alguno para ratificar dicha reforma, pues, salvo el caso de Izquierda Unida (que no alcanzaba la representación del 10 % de los miembros de cualquiera de las Cámaras), ningún grupo parlamentario solicitó la convocatoria del referendo*. El hecho que no se realizara un referendo ratificatorio no tuvo ningún efecto sobre la validez de la reforma de la Constitución y esta se produjo con normalidad.

En 2011 se reformó el artículo 135 para introducir en la Constitución, a petición de las autoridades de la Unión Europea, la obligatoriedad de que cada año los Presupuestos Generales del Estado busquen la estabilidad presupuestaria en las cuentas estatales. Esta segunda y hasta la fecha

* Durante el Pleno del Congreso celebrado el día 1 de julio de 1992 los diputados Salvador Pérez Bueno del Partido Andalucista, José María Mur del Partido Aragonés y Joseba Azkarraga de Eusko Alkartasuna también defendieron la necesidad de convocar un referendo ratificatorio de la reforma constitucional. El Presidente del Gobierno afirmó en dicho Pleno del Congreso y en los días siguientes que no se oponía a la celebración del referendo pero que consideraba que no era ni necesario, ni oportuno, considerando además que su celebración podía restar representatividad democrática a la Cámara y que recurrir con habitualidad al referendo acabaría por devaluar la Democracia Representativa ya que “nos llevaría, por reducción al absurdo, a la liquidación del sistema de Democracia Representativa”. Pérez Sola, N. (1994). *La regulación constitucional del referendum*, Jaén: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Jaén, pp. 153-154.

última reforma de la Constitución, reprodujo todos los elementos de la de 1992: por la materia tratada el referendo era facultativo, no se obtuvo el 10 % de los miembros de cualquiera de las Cámaras necesario para pedir su convocatoria, no se convocó y la reforma fue aprobada en exclusiva en sede parlamentaria.

Práctica del referendo nacional en Colombia desde 1991

Si se exceptúan las preguntas del siglo XIX, la de la Junta Militar en 1957, las preguntas municipales para la creación o segregación de municipios que se ha realizado después de 1991 (por ser su ámbito distinto del nacional), así como en octubre de 1996 y octubre de 1997 las dos preguntas tituladas “Mandato de los niños por la paz” y “Mandato ciudadano por la paz”, cuyo fin era respaldar las conversaciones de paz con las FARC y su carácter fue más propio del plebiscito, que del referendo, el único referendo de nivel nacional celebrado en Colombia desde la aprobación de la actual Constitución se realizó el 25 de octubre de 2003.

Este *Referendo contra la corrupción, el desparrame de las finanzas públicas y para fortalecer la democracia* tuvo por objeto reformar la Constitución en materia fiscal, económica, entes de control y corrupción. No tuvo éxito, pues de las 15 reformas constitucionales que se sometieron

a votación solo una fue aprobada, la conocida como “muerte política”, que prohibía a los condenados por delitos de corrupción ser candidatos para cargos públicos o ser adjudicatarios de contratos públicos, y fue aprobada porque fue la única que consiguió superar el umbral de voto necesario para tenerla por válidamente realizada. Las 14 preguntas restantes trataban sobre: los límites de las pensiones estatales, el congelamiento de los salarios de los funcionarios públicos, etc. Ninguna se aprobó. Es posible que influyera importantemente la pregunta sobre la reforma del sistema de pensiones, que fue muy criticada y que tal vez actuó como atractor a un voto negativo generalizado (BBC, 2014).

No ha sido el único referendo que se ha intentado organizar, pero sí el único que a día de hoy ha fructificado en una pregunta efectivamente realizada a la ciudadanía. Ha habido otros (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2014):

2003

Referendo por el desarme ciudadano. Referendo Constitucional para prohibir el porte legal de armas a civiles. No cumplió con las firmas equivalentes al 5 % del censo electoral.

2007

Régimen de transferencias. Referendo Constitucional para garantizar la educación, la salud, el agua potable, el saneamiento básico y la descentra-

lización administrativa. No cumplió con las firmas equivalentes al 5 % del censo electoral.

2008

Reelección presidencial. Referendo Constitucional para modificar el inciso 1 del artículo 197, para permitir que quien hubiera ejercido la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, pudiera ser elegido para otro período. Cumplió con las firmas requeridas y la aprobación del Congreso. No pasó la revisión de la Corte Constitucional por vicios en el trámite.

Agua potable. Referendo Constitucional para consagrar el derecho humano fundamental al agua potable, un mínimo vital gratuito, la gestión pública indelegable y directa del agua y protección especial para los ecosistemas esenciales para el ciclo hídrico, lo cual incluía la protección de las fuentes de agua, lagos, ríos, playas y humedales, entre otros. Para ello se propuso la inclusión de dos artículos nuevos en la Constitución Política, así como la introducción de párrafos adicionales para los artículos 63, 80 y 365. Cumplió con las firmas requeridas pero no obtuvo la aprobación en el Congreso de la República.

Cadena perpetua para abusadores de niños. Referendo Constitucional para modificar el artículo 34 de la Constitución, y permitir incorporar la pena de hasta prisión perpetua para castigar los delitos de homicidio doloso, viola-

ción y explotación sexual, secuestro y maltrato severo cometidos contra menores de 14 años y menores de edad con discapacidad física o mental. Cumplió con las firmas requeridas y la aprobación del Congreso. No pasó la revisión de la Corte Constitucional por vicios en el trámite.

2010

Dignidad y las garantías laborales en Colombia. Referendo Constitucional para modificar la Ley 789 de 2002 y permitir modificar el artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo para delimitar las jornadas de trabajo diurno y nocturno de las 6 am a las 18:00 horas y de las 18:00 horas a las 6:00 horas, respectivamente. También restablecía que las horas extra, los recargos nocturnos y dominicales se pagaran en el país como estaba antes de la reforma laboral (Ley 789 de 2002). No superó la revisión de firmas para la inscripción de Comité Promotor de la Iniciativa. Se presentaron 300 mil firmas de las cuales solo 115.634 resultaron válidas. Se necesitaban 146.589.

2012

Revoquemos al Congreso. Referendo por el cual se pretendió revocar la elección del Congreso realizada en las elecciones legislativas de marzo de 2010. La iniciativa no reunió el número de firmas necesario para su aprobación tras la culminación del plazo en julio de 2013. En total reunieron 1.326.944. Para la aprobación eran necesarias 1.650.000 firmas.

2013

Unidos por la vida. Este referendo busca la reforma del artículo 11 de la Constitución Política, con el fin de que se modifique el artículo en los siguientes términos: “El derecho a la vida es inviolable. Desde su concepción hasta la muerte natural”. Actualmente el artículo 11 de la Constitución señala que “El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte”. Para lograr la aprobación de la iniciativa se necesitan aproximadamente 1.608.400 firmas.

Conclusiones

Tras observar la regulación y práctica de España y Colombia en materia de referendo, lo primero que se puede destacar es que lo que en España se llama referendo, en Colombia podría ser igualmente un referendo, pero también un plebiscito, pues el referendo en Colombia trata exclusivamente de normas, mientras que el referendo en España puede ser sobre normas o sobre decisiones políticas, lo cual lo sitúa a medio camino entre el referendo y el plebiscito propios del ordenamiento colombiano. Es decir, la primera reflexión a hacer, una vez expuesto un estudio comparado de ambas regulaciones, es que asignan igual nombre a realidades jurídicas distintas. Del mismo modo, el referendo, tal y como se lo entiende en España, implica una serie de elementos que se encuentran en los tres tipos de preguntas a la ciudadanía que recoge la legislación colombiana, pues puede

tratar de normas jurídicas como el referendo colombiano, pero también de cuestiones políticas, con la consulta popular y el plebiscito colombianos.

Igualmente, el rasgo tal vez más característico del referendo colombiano, más allá de tratar sobre normas jurídicas, esto es, que sean los ciudadanos los que lo promuevan, no existe en España, donde es el Presidente del Gobierno el motor del referendo. Lo cual, no obstante, no implica que en Colombia, en la práctica y más allá de la teoría, no suceda lo mismo, como así parece probar que el único referendo materializado en 2003 fue merced al motor que supuso el presidente Uribe.

Independientemente de las diferencias observables, la pregunta a plantearse después de haber analizado la regulación y práctica del referendo en ambos países es por qué la práctica ha sido tan escasa. En Colombia una consulta desde 1991, en España dos desde 1978. Las posibles respuestas no dejan de ser otra cosa salvo hipótesis sobre la regulación y la práctica observables, pero aun así, es posible darlas.

Para el caso español se podría ofrecer una respuesta en origen y una respuesta derivada de la regulación surgida de dicho origen. La respuesta en origen remite a la limitada regulación de la democracia participativa en su conjunto y del referendo en particular que eligió hacer el constituyente en

1978, debido al deseo que había, una vez terminada la dictadura, de dotar a España de una democracia parlamentaria que tuviera a los partidos políticos como instrumento de la estabilidad institucional. Existía en el constituyente una seria preocupación de regular demasiados instrumentos participativos y, en concreto, desarrollar un referendo derogatorio de leyes y abierto a la iniciativa popular que sirviera a los intereses de los grupos extraparlamentarios y extremistas para desestabilizar la democracia cuando acababa de ser reinstaurada en el país. En particular, se guardaba memoria del caso italiano y de su experiencia con el referendo, la cual se consideraba negativa, y se deseaba evitar para España (Alzaga Villaamil, 1996).

Este motivo de origen supuso una regulación restrictiva del referendo, que lo hacía no vinculante, sino solo consultivo, que no permitía la iniciativa popular para su convocatoria, que mezclaba en un solo instrumento el referendo y el plebiscito y (he aquí la causa derivada explicativa de la escasa práctica del referendo en España) que daba al Presidente del Gobierno la capacidad de decidir, en la práctica, unilateralmente cuándo se convoca y cuándo no se convoca un referendo. Evidentemente, si del Presidente depende, solo convocará referendos cuando le interese y, si el modelo político deposita en sus manos el ejercicio casi absoluto de los poderes Ejecutivo y Legislativo, ¿qué necesidad tiene de

convocar referendos? Prácticamente ninguna. Como así se ha comprobado en la práctica.

La explicación colombiana a la escasa práctica del referendo habría que buscarla en dos motivos. Por un lado, los exigentes requisitos formales necesarios y, por otro, las implicaciones de un sistema marcadamente presidencialista como nuestro modelo político. Así, si se examina la regulación de la Ley 134 de 1994 es posible comprobar una aparente gran apertura a que los ciudadanos hagan suyos los instrumentos participativos, que a poco de su revisión detallada muestra precisamente lo contrario, pues exige duros requerimientos porcentuales y temporales para que ellos pongan en marcha cualquier referendo (exigir, por ejemplo, que un 5 % del censo deba apoyar la convocatoria del referendo constitucional y que, para que su resultado sea válido, deba votar al menos un 25 % de dicho censo en un país con las altas tasas de abstención de Colombia casi garantiza que pocos o ningún referendo culmine favorablemente, como se demostró en 2003 cuando la mayoría de sus preguntas no solo fueron votadas en contra, sino que ni siquiera alcanzaron el *quorum* mínimo). Igualmente, el rol muy relevante que la Constitución y la ley dan al Presidente de la República parece tener alguna influencia en cualquier acción política que se intente llevar a cabo, siendo prueba de ello que el único referendo hasta la fecha reali-

zado en nuestro país recibe coloquialmente el nombre del presidente que lo promovió.

Estos dos elementos vistos en conjunto permiten entender mejor el porqué de la escasa práctica del referendo en Colombia. Elementos que no son extraños si se recuerda el marco nacional en el que se redactó la Constitución de 1991, pues, si bien por un lado se pretendía elaborar un texto constitucional que fomentara la participación de los ciudadanos en la vida pública como medio de regeneración de la situación política colombiana* en unos años de tremendas dificultades nacionales, por el otro es evidente que, a través de la regulación detallada de, entre otros, los instrumentos participativos como el referendo, se trató simultáneamente de controlar esta apertura a la voluntad ciudadana, en el miedo de que un “exceso democrático” pudiera ser difícilmente digerido por gran parte de una sociedad no acostumbrada a este y en la que no pocos actores políticos recurrían a la violencia para imponer sus criterios.

En definitiva, España y Colombia, son dos países en los que cabría plantear la posible reforma de su regulación del referendo, permitiendo, por ejemplo, en el caso español que el referendo pueda ser promovido por los

ciudadanos y que tenga carácter vinculante y el colombiano haciendo más accesibles los porcentajes tanto para convocarlo como para tenerlo por válidamente realizado.

Referencias

BBC. *Colombia: confirmada derrota en referendo*, Consultado el 15 de junio de 2014, news.bbc.co.uk

Colombia. Constitución Política de Colombia de 1991.

Colombia. Ley Estatutaria 134 de 1994 (mayo 31), por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

Colombia. Sentencia C-180/1994, de 4 de abril de 1994.

España. Constitución Española de 1978.

España. Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referendo.

España. STC 63/1987, de 20 de mayo de 1987.

España. Ley 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general.

Alzaga Villaamil, Ó. (1985). *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*. Tomo VII. Madrid: Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas.

* Así se manifestó la Sentencia C-180/1994: “En síntesis: la participación ciudadana dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano”.

Alzaga Villaamil, Ó. (1996). *Derecho político español según la Constitución de 1978*. Madrid: Edersa.

Aguiar De Luque, L. & Blanco Canales, R. (1988). *Constitución española 1978-1988*. Madrid: CEC.

Pérez Sola, N. (1994). *La regulación constitucional del referendum*. Jaén: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Jaén.

Ramírez Nárdiz, A. (2012). *Guía práctica de la democracia participa-*

tiva. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla. Madrid: Dykinson.

Registraduría Nacional del Estado Civil, *Referendo*, Consultado el 16 de junio de 2014. <http://wsr.registraduria.gov.co/-Referendo-.html>

Torreblanca, J. I. (2005). *El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción*. Madrid: Real Instituto Elcano.