



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Análisis y sistematización de las consultas populares de trascendencia territorial en Colombia: 1986-2019

Sergio Nicolás Rocha Camargo

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

IEPRI

Bogotá, Colombia

2020

Análisis y sistematización de las consultas populares de trascendencia territorial en Colombia: 1986-2019

Sergio Nicolás Rocha Camargo

Trabajo final de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magíster en Estudios Políticos

Directora

Clara Rocío Rodríguez Pico

PhD en Ciencia Política

Cultura Política

Línea de Profundización

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

IEPRI

Bogotá, Colombia

2020

*A mi madre, que todos mis logros y felicidad
son para ella*

*A Daniela, que sin importar los caminos que
tomemos estaremos juntos.*

Agradecimientos

Quiero hacer un agradecimiento especial a Sebastián Botero, quién prestó toda su ayuda para la elaboración del portal web de consultas populares. Sin él, este trabajo no sería igual.

También me gustaría agradecer a mi directora de tesis, la profesora Clara Rodríguez, porque siempre estuvo atenta y dispuesta a corregirme y darme su orientación en este trabajo. Fue una guía importante en todo el proceso de elaboración de la tesis.

Resumen

Las consultas populares han sido el mecanismo de participación con más incidencia en Colombia. El objetivo de este documento fue construir una propuesta de sistematización de las experiencias de consultas populares a nivel territorial, realizadas desde 1986 hasta el 2019. Para ello, se tuvo en cuenta la evolución en el marco normativo, los aportes conceptuales disponibles en la literatura nacional e internacional, notas de prensa de las experiencias de consultas populares en el país y la información existente en la página de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

A partir de esto, se construyeron categorías de análisis que buscaban captar las características de las consultas, en todo el proceso de promoción, convocatoria y realización del mecanismo.

Como resultado de esta labor se creó el portal web <http://consultaspopulares.co/>. La plataforma permite conocer todos los datos obtenidos a través del análisis. Esta página se construye como un aporte pedagógico que busca promover y generar un mayor conocimiento sobre las diferentes experiencias de consultas populares a nivel territorial efectuadas en el país.

Palabras clave: Consultas populares, Mecanismos de participación, Colombia.

Abstract

Popular consultations have been the participation mechanism with the highest incidence in Colombia. The objective of this document was to construct a proposal for the systematization of the experiences of popular consultations at the territorial level, carried out from 1986 to 2019. For this, the evolution in the regulatory framework, the conceptual contributions available in the national literature and international, the press releases of the experiences of popular consultations in the country and the existing information on the page of the National Registry of Civil Status were taken into account.

From this, analysis categories were built that sought to capture the characteristics of the consultations, throughout the process of promoting, convening and carrying out the mechanism.

As a result of this work, the web portal <http://consultaspopulares.co/> was created. The platform allows knowing all the data obtained through the analysis. This page is built as a pedagogical contribution that seeks to promote and generate greater knowledge about the different experiences of popular consultations at the territorial level carried out in the country.

Keywords: Popular consultations, participation mechanisms, Colombia

Contenido

	Pág.
<u>Resumen</u>	XI
<u>Lista de figuras</u>	XV
<u>Lista de tablas</u>	XVI
1. Introducción	1
1.1 Objetivos	5
1.1.1 Objetivos Generales	5
1.1.2 Objetivos Específicos.....	5
1.2 Metodología y Herramientas de análisis.....	6
1.3 Justificación.....	7
2. Capítulo 1 LOS PROBLEMAS EN EL ESTUDIO DE LAS CONSULTAS POPULARES	11
2.1 El tipo de participación en las consultas populares.....	11
2.2 Diversidad normativa.....	13
2.3 La falta de Información institucional y académica.....	15
3. Capítulo 2 MARCO NORMATIVO CONSULTAS POPULARES 1986-2019	17
3.1 Sobre el concepto de consulta popular.....	18
3.2 Convocatoria de una consulta popular	19
3.3 Temáticas de la consulta popular	21
3.4 Prohibiciones de temáticas consulta popular	21
3.5 Aprobación de la Iniciativa (orden nacional y territorial).....	23
3.6 Carácter de la decisión derivada de la consulta popular.....	25
3.7 Similitudes y diferencias ley 134 de 1994 y 1757 de 2015.....	27
4. Capítulo 3 CONSULTAS POPULARES A NIVEL TERRITORIAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS POR CATEGORÍAS	29
4.1 Categorías de análisis.....	30
4.1.1 Nivel Territorial.....	30
4.1.2 Reglas Electorales.....	32
4.1.3 Año de Realización.....	35
4.1.4 Origen de la Iniciativa	36
4.1.5 Razones para promover las consultas populares.....	39
4.1.6 Otros actores	43

5. Conclusiones y recomendaciones	47
5.1 Conclusiones	47
5.2 Recomendaciones	48
6. Anexos.....	49
7. Bibliografía.....	59

Lista de figuras

	Pág.
Ilustración 4-1 Mapa Consultas Populares Colombia 1986-2019.....	31
Ilustración 4-2 Consultas populares por umbral y temáticas	33
Ilustración 4-3 Consultas populares por umbral y temáticas	34
Ilustración 4-4 Consultas populares realizadas en Colombia 1986-2019	35
Ilustración 4-5 Origen consultas populares en Colombia 1986-2019	37
Ilustración 4-6 Razones promoción consultas populares en Colombia 1989-2018.....	41

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 3-1 Comparación definición consulta popular	19
Tabla 3-2 Comparación convocatoria consulta popular	20
Tabla 3-3 Comparación temáticas consulta popular	21
Tabla 3-4 Comparaciones temáticas prohibidas para la consulta popular.....	22
Tabla 3-5 Aprobación de la Consulta y revisión de constitucionalidad consulta popular .	24
Tabla 3-6 Carácter de la decisión consulta popular	25
Tabla 4-1 Consultas populares por departamento	32
Tabla 4-2. Razones Consultas Populares en Colombia 1986-2019	39

1. Capítulo 1 INTRODUCCIÓN

A diferencia de otros países en los que el concepto de consulta popular es usado de manera indiferenciada para referirse a mecanismos de democracia directa como lo son el plebiscito y el referendo, la normatividad colombiana los diferencia, entendiendo a la consulta popular como “la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto” (Art. 9 Ley 1475 de 2011)

Como mecanismo de la democracia directa, las consultas populares se han venido posicionando como una de las herramientas más utilizadas por los ciudadanos a nivel mundial, para la toma de decisiones sobre asuntos públicos. Estudios como los realizados por Altman (2010), Serdült y Welp (2012), Lissidini (2015) y Zovatto (2007 y 2015), entre otros, muestran el alto grado de interés de la temática en las investigaciones relacionados con la profundización de las democracias.

En el país ha habido tres intentos de sistematizar y analizar el impacto y uso que han tenido los mecanismos de participación directa desde su promulgación con la Constitución de 1991- cada uno con sus propios diseños metodológicos-. El primero de ellos fue el informe “20 años de ilusiones” realizado por la Misión de Observación Electoral (MOE) en el año 2012, el cual señalaba que el aparente fracaso de los mecanismos de participación se debía en parte a que “no se había realizado un análisis juicioso que, a través del estudio de cifras y trabajo de campo, identificara la efectividad real de las instituciones de democracia directa y sus principales problemáticas” (MOE. 2012. Pág. 7)

El segundo fue el documento “Revocatorias de mandato y consultas populares. Entre la representación y la estabilidad política” realizado por Barrero, F. Rivera, M. & Acuña F (2018), el cual continuaba el análisis realizado por la Misión Electoral, investigando la puesta en marcha de las revocatorias de mandato y las consultas populares. Su aporte

para el estudio de las consultas populares es el énfasis en los resultados electorales de los mecanismos, especialmente en cuanto a los niveles de participación obtenidos en las votaciones.

El tercer documento, titulado “¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018”, realiza una actualización y sistematización de los diferentes mecanismos de participación institucionales y no institucionales, buscando conocer los cambios ocurridos en el ejercicio de la participación ciudadano, tanto en términos de contexto como de las acciones de promoción de la participación en el país” (Foro por Colombia. 2020:18).

De estas investigaciones, la consulta popular resaltó como la institución con el mayor número de experiencias en el país (comparado con referendos y plebiscitos). En este sentido, las tres investigaciones cumplieron en aportar datos para un mayor entendimiento sobre el uso y la efectividad de las consultas populares y generaron análisis que fueron más allá de resaltar las experiencias de mecanismos de participación a nivel nacional, incluyendo enfoques territoriales. Sin embargo, sus análisis fueron estrictamente descriptivos, y generaron información principalmente para el actor institucional y/o académico y no para la ciudadanía¹.

Además, llama la atención que a pesar de ser una de las apuestas de la Constitución de 1991 y de la importancia que a nivel internacional ha obtenido el estudio de los mecanismos de participación, sólo se hayan realizados tres iniciativas que busquen sistematizar este tipo de ejercicios participativos y que estas hayan estado tan espaciadas en el tiempo. Esta situación puede deberse a la dificultad existente de encontrar datos sobre las experiencias de consultas, pero además a los mínimos esfuerzos realizados por la institucionalidad en generar este tipo de información. Para el caso de las consultas, solamente se tiene registro de aquellas consultas que llegaron a votación. Por lo que

¹ De hecho, en la introducción del texto “Revocatorias de mandato y consultas populares”, se señala que la investigación “se trata de un documento para la consulta de la comunidad académica y de los servidores de la Organización Electoral” (Barrero, F. Rivera, M. & Acuña F (2018). Además, el acceso al documento ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana? (2003-2018) es bastante restringido, y aún parte de sus anexos no están disponibles para el público. (Foro por Colombia. 2020)

realizar un estudio nacional que resalte el número total de consultas populares promovidas desde su adopción normativa es uno de las limitantes que acompaña este trabajo.

Teniendo en cuenta los aportes y limitaciones de las investigaciones mencionadas, el presente trabajo final de profundización realizado en el contexto de la Maestría de Estudios Políticos de la Universidad Nacional del IEPRI, genera tres contribuciones para el análisis de las consultas populares:

1. Construye categorías de análisis para las consultas populares, a partir de la revisión de los estudios y experiencias internacionales sobre mecanismos de democracia directa, que son complementados por medio de una revisión de prensa de todas las consultas populares realizadas en el país.
2. Genera un aporte pedagógico y promueve el acceso a la información sobre las consultas populares, mediante la construcción de un portal web gratuito y de acceso al público, sobre el mecanismo.
3. Promueve un mayor conocimiento sobre las experiencias de consultas populares realizadas en Colombia, buscando señalar aspecto como el proceso de convocatoria de las consultas, el número de experiencias realizadas en el país, el tipo de temas abordados, las razones por las cuáles se dieron, y los diferentes tipos de actores que participaron en ellas.

Como se mencionó anteriormente la investigación cuenta con una importante limitación metodológica, y es que a través del análisis sólo se tomarán en cuenta las consultas populares que alcanzaron el proceso electoral. Esto debido a la falta de información existente sobre el número de consultas populares inscritas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, que no lograron cumplir la totalidad de los requisitos para llegar a este punto de la convocatoria. Además, debido al alcance del trabajo de profundización, los datos fueron tomados de investigaciones previas, y de la revisión de prensa realizada. Es decir, no son el resultado de un trabajo de campo en las regiones en que se realizaron las consultas populares.

Con estos elementos claros, la presente investigación genera una nueva sistematización y categorización de la información existente sobre las consultas populares a nivel territorial² realizadas desde 1986³ hasta el 2019.

Con el objetivo de desarrollar el trabajo de profundización, el presente documento se divide en cuatro capítulos. En el primer capítulo se aborda una discusión sobre los conceptos y problemas que surgen al momento de analizar las consultas populares. Por su parte, el segundo capítulo presenta un ejercicio normativo de manera comparada sobre el tema de las consultas populares, en donde se destacan las similitudes y diferencias de las diferentes leyes que han regulado la convocatoria y realización del mecanismo de participación desde su creación.

En el tercer capítulo se destacan las categorías de análisis resultantes del estudio de las experiencias internacionales (Anexo 1) y la revisión de las experiencias de consultas populares en las notas de prensa (Anexo 2). Este apartado se complementa con la caracterización de las consultas populares analizadas a partir de las variables de análisis obtenidas. (<http://consultaspopulares.co/descargas/>)

Finalmente, en el cuarto capítulo, se presentan las conclusiones del análisis de los datos, sobre las consultas populares en Colombia desde 1986 hasta 2019. Se incluyen algunas recomendaciones para mejorar y promover el uso de las consultas populares como mecanismo para incidir en la toma de decisiones en asuntos de trascendencia territorial.

² Según el artículo 286 de la Constitución Política de Colombia, son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La decisión metodológica de sólo analizar consultas a nivel territorial, se toma teniendo en cuenta que, a nivel nacional, sólo se ha realizado una consulta popular, lo cual podría llevar a sesgos al momento de hacer un análisis comparativo de las experiencias de consultas realizadas en el país.

³ Se inicia desde 1986, dado que fue por medio de la ley 42 de este año que se instauraron las consultas populares como mecanismo de participación en el país.

1.1 Objetivos

Teniendo presente los aportes y limitaciones del presente trabajo final de profundización, y de las otras investigaciones que analizan las consultas populares en el país, se plantean los siguientes objetivos a desarrollar:

1.1.1 Objetivos Generales

- ✚ Construir una propuesta de sistematización de la información existente de las consultas populares a nivel territorial realizadas desde 1986 hasta el 2019, a la luz de los aportes conceptuales disponibles en la literatura internacional sobre el tema y de la información existente en notas de prensa respecto a las experiencias de las consultas populares votadas durante el periodo de estudio.
- ✚ Elaborar un portal web de acceso público, en donde se presente la información de cada una de las consultas populares realizadas en el país, desde el año 1986 hasta el 2019.

1.1.2 Objetivos Específicos

- I. Identificar dentro de la literatura especializada en consultas populares, las categorías de análisis claves para revisar el caso colombiano.
- II. Realizar una revisión de notas prensa sobre las experiencias de consultas populares realizadas en Colombia,
- III. Clasificar las consultas populares realizadas en Colombia desde 1986 hasta el 2019, de acuerdo a las categorías de análisis destacadas y la información obtenida en la revisión de prensa,
- IV. Construir un cuadro normativo comparado sobre las similitudes y diferencias de las leyes que han regulado la realización y convocatoria de las consultas populares.
- V. Agrupar la información de análisis de las consultas populares obtenida en un portal web de acceso público y gratuito.

1.2 Metodología y Herramientas de análisis

La metodología en el presente trabajo de profundización utiliza herramientas cuantitativas y cualitativas para su análisis. Por un lado, se realiza un estudio de 49 consultas populares a partir de la estadística descriptiva. Y por otro, se aprovechan 12 estudios y experiencias de análisis de mecanismos de participación del nivel internacional, para la construcción de las categorías a usar en la investigación.

Además, se realiza un ejercicio de sistematización y revisión de prensa, para cada una de las experiencias de consulta popular realizada en Colombia. En este ejercicio se revisaron 66 notas de prensa de 20 medios de comunicación (incluye páginas oficiales de los municipios), que se encuentran resumidos en el Anexo No 2. Para la sistematización se estableció el límite de máximo dos notas de prensa por consulta popular, debido a que, en general, la información presentada en los comunicados de prensa era parecida. Asimismo, se buscó que las publicaciones fueran de medios nacionales y regionales que complementaran el examen efectuado. (Disponible en Fuentes de prensa <http://consultaspopulares.co/descargas/>)

De las 49 consultas populares que son el universo de estudio del presente trabajo de profundización, no se encontró referencia alguna de cinco de ellas: i) Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manauré, Balcón del Cesar y San Diego, ii) Balboa, iii) Corregimiento de San Bernardo – Tamalameque, iv) Veredas Farias, Los Tamacos, El Carmen, El Voladorcito, Torcuatopinto, San Benito Capachino y Copos de Nieve San Juan del Cesar y v) Corregimiento de Las Conchitas, Buenos Aires y San Francisco – Pinillos.

El objetivo de realizar este ejercicio metodológico es ir más allá de los aspectos procedimentales de las consultas populares y analizar el contexto y proceso del mismo. Es claro que existen limitaciones en la revisión de prensa, debido a que para algunas consultas la información examinada es más detallada que para otras. Sin embargo, dado el alcance del trabajo acá realizado y de la falta de información sistematizada sobre las experiencias de consultas populares, es un ejercicio valioso que aporta nuevos elementos de análisis para entender la incidencia del mecanismo en el país. La revisión de prensa se

encuentra disponible en la sección descargas de la página web <http://consultaspopulares.co/descargas>.

Para el desarrollo de la plataforma web, se usó una herramienta que permitiera el manejo de los datos como es el caso de Data Studio. Igualmente, se utilizó un hosting para el alojamiento de la página web, y un dominio con el fin de estar asociado al portal. La permanencia de la página web recae sobre el autor del texto y se encuentra disponible en el url: <http://consultaspopulares.co/>.

1.3 Justificación

Como se ha mencionado a lo largo del texto, los estudios sobre los mecanismos de participación y su incidencia en la democracia adquieren cada vez más mayor relevancia y pertinencia dentro de los estudios que buscan promover la democracia. No sólo debido a que los países han venido incorporando dentro de su marco normativo una serie de herramientas promovidas por y desde la ciudadanía, como formas alternativas de seguimiento, control y evaluación a la gestión pública y a los recursos con los que se cuenta, sino que esta profundización de instancias democráticas estuvo acompañada e impulsada por una mayor apropiación de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía.

Sobre esto último es importante enfatizar que el concepto de asuntos públicos también cambió. Durante los últimos años se han venido introduciendo nuevos temas en la agenda pública y política. Un caso específico es el del medio ambiente. Las consultas populares vivieron este fenómeno con la eclosión de las llamadas consultas mineras. Sin embargo, las dificultades -de las cuales se hablará en el siguiente capítulo- (diversidad normativa y mínima incidencia de las consultas), generaron una percepción de desazón e inviabilidad de este mecanismo, producido en gran parte por la falta de información existente sobre el tema.

Es claro que cualquier proceso que pretenda fortalecer la democracia debe garantizar el ejercicio del acceso a la información, ya que este profundiza y mejora la participación ciudadana, la construcción de políticas públicas, el manejo en la gestión pública, la

transparencia en los ejercicios electorales y las diferentes capacidades de las instituciones democráticas de un país. (Transparencia por Colombia. 2019).

Además, dentro de lo establecido por la ley 1757 de 2015, “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática” se estableció que el derecho a la participación genera una serie de responsabilidades para los ciudadanos, entre las que se destaca la obligación de “informarse sobre los aspectos de interés público sobre los cuales pretenden promover discusiones públicas, sobre aquellos sometidos a discusión por las autoridades públicas, o sobre aquellos que dispongan las instancias que integran la oferta institucional de instancias de participación ciudadana, así como de las competencias fijadas a las entidades de la institucionalidad con las cuales interactúa”. (Art. 103)

De ahí la importancia de realizar un proceso de análisis como el que se presenta en este trabajo de profundización, que no sólo describe y caracteriza todas las consultas populares realizadas en el país, sino que también genera información pública, veraz y de fácil acceso para la ciudadanía, construye categorías que permitan un análisis más detallado de las experiencias de consultas del país, y resume los aspectos normativos alrededor del mecanismo. Un ejercicio de este tipo busca fortalecer el uso de la consulta popular como el mecanismo para incidir en la gestión pública y en los asuntos de trascendencia nacional, local, departamental que afecten a los ciudadanos.

Esta perspectiva, tiene de presente, además, la emergencia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, como herramientas para la transformación de los vínculos sociales. Según el último trabajo de Foro por Colombia sobre el tema de la participación ciudadana en Colombia (2020), “divulgar información a través de diferentes canales, ofrecer espacios de encuentro y de intercambio de datos sobre los temas de interés, promueve el debate público, consulta nuevas opiniones y ayuda a construir consensos de base para la toma de decisiones públicas”. (Pág. 49)

Asimismo, generar herramientas para una ciudadanía cada vez más informada y con poder de decisión aleja la discusión de los mecanismos de democracia directa, del concepto de democracia representativa, permitiendo así, trascender los límites geográficos, desafiar las fronteras institucionales y construir nuevas redes de interlocución entre los propios

ciudadanos. Entender a la consulta popular dentro de estos nuevos espacios, implica pensarla como un proceso que comienza con la interlocución entre actores que dejan de ser receptores de derechos para convertirse en ciudadanos con derechos obligaciones y aptitudes para la toma de decisiones y la solución de problemas públicos. (Annunziata, R. 2015).

Pero para hacer esto es necesario que los actores (institucionales y ciudadanía), sepan de qué se está hablando, conozcan cuáles son las reglas de juego, puedan señalar cuántas y cómo han sido las experiencias de consultas populares que se han realizado, en dónde, qué temas son los que han motivado a que los ciudadanos a querer participar, quiénes han sido los actores que las han promovido y si estos lo hicieron solos o hubo otros actores involucrados.

Según Santos, B & Avritzer, L (2004), esto es un paso crucial para:

1. Entender que la democracia no es un concepto estático ligado a lo institucional, sino un proceso dinámico, histórico y variado que busca la profundización y el mejoramiento de las relaciones sociales, y que como derecho implica también deberes para los participantes, entre los que está la obligación de informarse sobre los diferentes ejercicios de los que hacen parte,
2. Multiplicar las diferentes experiencias de participación, promoviendo la inserción de nuevos actores en la escena política, quienes construyen y promueven significados alternativos de los procesos económicos políticos morales e intelectuales de la sociedad,
3. Reconocer que hablar de representación y participación no es algo excluyente, sino que coexisten en la medida que cada una de ellas acentúa determinadas características de las otras y se complementan, desde el reconocimiento de que los procesos participativos y de deliberación fortalecen el ejercicio de la representación política.

2. Capítulo 2 LOS PROBLEMAS EN EL ESTUDIO DE LAS CONSULTAS POPULARES

El presente trabajo identifica tres problemas centrales para abordar el estudio de las consultas populares. La primera dificultad tiene un carácter general y se presenta debido a que existe una diversidad terminológica al momento de conceptualizar y hacer revisión sobre las consultas populares. Esta varía dependiendo de los textos constitucionales de los países y del alcance y naturaleza de la participación de las consultas populares.

La segunda se da en el contexto colombiano, y tiene que ver con la duplicidad de normas que rigen la consulta popular. De manera general, la ley 134 de 1994 y la 1757 de 2015 abordan elementos comunes del mecanismo, lo cual genera confusiones al momento de establecer el proceso de convocatoria y realización de la consulta.

Y finalmente, el principal problema de la consulta popular y en general de los mecanismos de participación en el país, es que a pesar de los cambios normativos que tuvieron como objetivo promover su uso, los análisis y datos de las consultas populares -planteados en las tres investigaciones anteriormente señaladas- coinciden en que la incidencia y eficacia de las consultas ha sido bajo, a pesar de ser el mecanismo con más experiencias en el país.

2.1 El tipo de participación en las consultas populares

Los diferentes análisis realizados sobre las consultas populares se han centrado en ubicarlas como parte de lo que se denomina democracia participativa, entendiendo a esta

como un modelo de organización en donde el pueblo más que titular del poder, es un actor que toma decisiones y ejerce de manera directa el poder. (Cortina. A. 2001)

En efecto, esta ubicación lógica de las consultas populares ha hecho que sean caracterizadas como un mecanismo de democracia directa, debido a su carácter procedimental normativo ligado al voto. Autores como Altman (2005, 2010), Zovatto (2007, 2015) y Welp (2011, 2012) entienden a los mecanismos de democracia directa (MDD) como un “grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades” (Altman, 2010. Pág. 10).

A esto se le puede adicionar la perspectiva promovida por Tsebelis (1995), quien considera que los MDD son conformados por mecanismos a través de los cuales —una vez que los representantes y el gobierno son elegidos—, la ciudadanía sigue siendo, voluntaria o involuntariamente, explícita o implícitamente, un jugador de veto o activo en el proceso político (Tsebelis, 1995. Pág. 289).

Investigaciones como las de Zovatto (2007), Welp (2012), Londoño (2015), Velásquez (2002, 2009) entre otras, destacan que las experiencias de mecanismos de participación han tenido un crecimiento tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo en la región latinoamericana.

Estos trabajos entienden que la participación y sus mecanismos, sirven como espacios de organización de los ciudadanos en donde entran en disputa las diferentes orientaciones y percepciones de los sujetos sobre los objetos políticos y en donde a la vez se dan procesos de construcción y transformación de las identidades sociales y políticas que pueden llevar a la formulación de propuestas alternativas de democracia.

En esa medida la participación tiene como objetivo final, “influir en la forma y el contenido de las decisiones públicas, de manera que estas no solo incorporen a diferentes sujetos en su diseño, ejecución y seguimiento, sino que el contenido de tales decisiones refleje las demandas de la ciudadanía en términos de la exigencia de derechos” (Foro por Colombia.

2020a. Pág. 35), pero también generar herramientas y capacidades para transformar el tipo de relacionamiento entre los ciudadanos y las autoridades públicas.

El presente trabajo de profundización toma el concepto normativo de consulta popular, entendiéndola como “la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria. (Ley 134 de 1994. Art. 8)

Pero, además, el análisis realizado entiende a la participación desde una doble vía. En primer lugar, desde una perspectiva individualista como un acto de decisión de los sujetos con el fin de incidir en aquellos procesos sobre los cuales existe un interés particular. En ese sentido Vargas (1994 En: Fonseca 2012) enfatiza que la participación implica el sentimiento de los ciudadanos de estar involucrados en el juego político, de ser tomados en cuenta en el debate político y no el sentimiento de tener que esperar pasivamente, las medidas favorables a su destino.

Y en segundo lugar se concibe a la participación como una “dinámica propia de los procesos que se generan en la interacción social, en donde los actores sociales buscan incidir en el proceso de gestación discusión, formulación, ejecución y control de una actividad pública” (Fonseca, J. 2012. Pág. 58).

2.2 Diversidad normativa

Actualmente las leyes⁴ 134 de 1994 “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana” y 1757 de 2015 “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática” coexisten en la

⁴ Las dos tienen un carácter estatutario y mientras que la ley 134 de 1994 tuvo el objetivo de desarrollar lo planteado en la Constitución para regular la participación ciudadana, la 1757 de 2015 se promovió con el objetivo de solucionar los problemas y mejorar la incidencia de los mecanismos de participación en el país.

regulación de las consultas populares. Como se verá con mayor profundidad en el capítulo 2, estas dos normas presentan diferencias en temas procedimentales pero también de establecimiento de temáticas permitidas y actores que pueden convocar una consulta popular.

A esta duplicidad en la principal normativa que lleva a una serie de confusiones en todo el proceso de realización de la consulta, se le suma la existencia de otras series de leyes que condicionan aún más el uso de este mecanismo. (Foro por Colombia. 2020)

La investigación de Foro por Colombia (2020. Tomo 2. Pág. 27) destaca cinco normativas que influyen o hay que tener en cuenta al momento de realizar una consulta popular:

1. La ley 136 de 1994 la cual establece reglas para la creación de municipios, la modificación de límites existentes y el uso del suelo municipal.
2. La ley 128 de 1994 que instituye como requisito la realización de una consulta popular para la conformación de áreas metropolitanas.
3. La ley 1454 de 2011 que se refiere a la obligatoriedad de realizar consultas para la creación de departamentos.
4. La ley 1551 de 2012 que insta como obligatorio que los gobernadores presenten su proyecto de ordenanza para la creación de un municipio, siempre que una consulta popular lo decida, y
5. La ley 1625 de 2013 la cual modificó el régimen de áreas metropolitanas, aumentando los requisitos para la aprobación de la consulta

Todas estas normativas sumadas a las ya coexistentes leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, generan múltiples dificultades en todo el proceso de convocatoria de las consultas. En general se puede afirmar que Colombia tiene un marco confuso y lleno de detalles y especificaciones que generan obstáculos al momento de la promoción y realización de una consulta popular.

2.3 La falta de Información institucional y académica

Respecto a los datos y la incidencia del mecanismo, los estudios de consultas populares mencionados y los datos existentes en la página de la Registraduría Nacional del Estado Civil muestran que, tras 33 años del establecimiento de las consultas populares, se han llevado a cabo 49 iniciativas de consultas populares en todo el país.

La investigación de la MOE (2012) enfatiza dos elementos como problemas principales que dificultan el uso y la efectividad de los mecanismos de participación en el país. El primero de ellos refiere a un aspecto de orden técnico jurídico, el cual está ligado con la falta de claridad respecto a los aspectos de funcionamiento y uso de los mecanismos de participación. Mientras que el segundo da cuenta de la no existencia de un archivo histórico completo y riguroso sobre las iniciativas de participación.

Si bien a estas dos problemáticas se les buscó respuesta, por medio de la promulgación de la ley 1757 de 2015, - la cual buscaba superar los errores cometidos por la legislación anterior, simplificando algunos procedimientos y reduciendo el umbral de participación en algunos de los mecanismos de participación- y de la sistematización de las experiencias de mecanismos de participación en la página de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) -de acuerdo a lo planteado en el artículo 103 de la normativa-, lo cierto es que las medidas tomadas no han tenido los resultados esperados en la promoción de consultas populares.

Por otro lado, la falta de información clara, veraz y completa continuó. A pesar de la existencia del portal “Histórico Consultas Populares”, y de los datos sobre trámites de las consultas populares en la página de la RNEC los datos presentan grandes problemas, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- I. Existe una distorsión de los datos en dos páginas diferentes de la RNEC. (Consulta Popular CP e Histórico Consultas Populares)
- II. La información dentro del histórico de las consultas populares se encuentra desactualizada (sólo se presenta información hasta el 2014).

III. Los datos se encuentran desorganizados, lo cual dificulta la navegabilidad dentro del portal.

IV. Gran parte de los enlaces para información detallada sobre las consultas populares no funcionan, por lo cual sólo encuentra información general que muchas veces está incompleta, e incluso la mayoría de las consultas populares registradas en los aplicativos no cuentan con ninguna información sobre las actas de realización.

3. Capítulo 3 MARCO NORMATIVO CONSULTAS POPULARES 1986-2019

La importancia de analizar el marco normativo de las consultas es que permite ver los vacíos, dificultades e incoherencias que hay al momento de llevar a cabo el proceso de convocatoria del mecanismo. Para el caso colombiano, las leyes que regulan las consultas son bastante restrictivas. Es por esta razón que es imposible analizar el impacto e incidencia que han tenido las consultas populares en la promoción de la participación ciudadana sin entender y revisar la normativa que los regula.

Como se ha señalado a lo largo del documento, Colombia cuenta con una joven tradición de consultas populares. El acto legislativo 01 de 1986, el cual reformaba la Constitución Política de 1886 y que buscaba promover la descentralización en el país, permitía la “realización de consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal” (Art. 6).

Posteriormente la convocatoria y realización de este tipo de mecanismos serían establecidos en la ley 42 de 1989, normativa que fue más progresiva que los desarrollos planteados por la Constitución o las posteriores leyes que regularon las consultas populares, debido a que permitía la convocatoria del mecanismo por parte de los ciudadanos, y sus umbrales de participación eran más bajos.

La promulgación de la Constitución de 1991 trajo consigo una profundización en el concepto de la participación, que involucraba aspectos que fueran “más allá del voto popular para la elección de autoridades locales y nacionales y nos invitó a redimensionar el ejercicio de los derechos políticos” (MOE. 2012: 4).

Además del artículo 40 en donde se consagraba el derecho a participar, la carta estableció siete (7) mecanismos de participación como nuevos espacios para que la ciudadanía

tuviera incidencia en la toma de decisiones públicas. Estos siete mecanismos fueron: “el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato” (Constitución Política de Colombia. Art. 103).

Sobre la consulta popular, la ley 134 de 1994 en su artículo 8 la entendía como “la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto”.

Más de 20 años después, la revisión sobre los mecanismos de participación denotó la necesidad una reforma que promoviera cambios en la manera como se convocaban y realizaban los mecanismos de participación, debido a su poca implementación (Velásquez 2015, Londoño, J. 2015). Esta nueva iniciativa se vio reflejada con la promulgación de la ley 1757 de 2015, que estableció nuevas “disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

A continuación se presenta de manera comparada las tres leyes que han regulado las consultas populares a través de la historia Colombia, enfatizando en aspectos centrales del mecanismo como su concepto, el proceso de convocatoria, las temáticas que se pueden abordar, entre otros.

3.1 Sobre el concepto de consulta popular

El primer acercamiento normativo en Colombia de reglamentar la consulta popular, se realizó por medio de la ley 42 de 1989. En esta, el mecanismo se entendía como una institución que garantizaba la efectiva intervención de la comunidad solamente en las decisiones de asuntos locales.

Con la ley 134 de 1994, el concepto de consulta popular se amplió permitiendo la incidencia en asuntos fuera de lo local, pero a la vez se limitó, al establecer que sólo podrían ser convocadas por funcionarios públicos. Este último aspecto fue modificado posteriormente

en la ley 1757 de 2015 -como se destaca en el apartado de convocatoria de una consulta popular-. Actualmente, esta definición es la que rige dentro de la normatividad colombiana, tal como se puede ver en la Tabla 3-1.

Tabla 3-1 Comparación definición consulta popular

	Ley 42 de 1989	Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
Definición	Es una institución que garantiza la efectiva intervención de la comunidad para que decida directamente sobre asuntos del orden local. (Art. 1)	Es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.	Se mantiene la definición de la ley 134 de 1994

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad colombiana.

3.2 Convocatoria de una consulta popular

Irónicamente a pesar de que el objetivo de la Constitución política era la de promover la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, algunas de las decisiones en asuntos de consulta popular establecidas en las siguientes normatividades generaron retrocesos en el alcance del mecanismo con respecto a la normatividad anterior.

“En particular, según la ley 42 de 1989 la consulta popular podía ser convocada por la ciudadanía representada por el 5% del censo electoral respectivo, no definía un umbral de participación para que fuera efectiva y la decisión tomada por la mayoría tenía la categoría de acuerdo popular de obligatorio cumplimiento” (Foro por Colombia. 2020b. Pág. 27)

Tabla 3-2 Comparación convocatoria consulta popular

	Ley 42 de 1989	Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
Convocatoria u Origen	<p>Corresponde al respectivo Concejo Municipal o Distrital convocar consulta popular, a petición de:</p> <p>a) El alcalde;</p> <p>b) La tercera parte, al menos, de los concejales del respectivo municipio o distrito;</p> <p>c) Un número plural de ciudadanos equivalente al 5% del censo electoral del respectivo municipio o distrito. En este evento el Concejo no podrá negar la convocatoria, salvo por causales de ilegalidad o inconstitucionalidad;</p> <p>d) Un número plural, no inferior a la mitad de las juntas directivas de Acción Comunal, debidamente reconocidas, que funcionan en el territorio del correspondiente distrito o municipio. (Art. 3)</p>	<p>El presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional.</p> <p>Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales. (Art. 50 y 51)</p>	<p>La consulta popular puede ser de origen popular o de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por autoridad pública en los términos de la presente ley.</p> <p>(Art. 3)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa colombiana.

En la sección proceso de convocatoria del portal web (<http://consultaspopulares.co/convocatoria/>) se presentan los pasos que la ciudadanía debe realizar para la convocatoria de una consulta popular. Mientras que el anexo 3 señala

el trámite de convocatoria que seguían las autoridades públicas para convocar una consulta popular en la ley 134 de 1994.

3.3 Temáticas de la consulta popular

Llama la atención que las temáticas establecidas por la ley 42 de 1989 eran más claras que los asuntos señalados en las posteriores normativas. De hecho, la generalidad de las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, llevó a una discusión sobre el alcance en la toma de decisiones de las entidades territoriales, lo cual, generó repercusiones negativas en la incidencia y la eficacia de las consultas populares.

Tabla 3-3 Comparación temáticas consulta popular

	Ley 42 de 1989	Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
Temas	Puede ser objeto de consulta popular cualquier decisión que la Constitución, la ley, decreto u ordenanza atribuya al respectivo Concejo Municipal o Distrital, salvo: (Art. 4)	Aquellos asuntos de trascendencia departamental, municipal, distrital o local.	Solo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa colombiana.

3.4 Prohibiciones de temáticas consulta popular

A pesar de que las normativas posteriores se construyeron con el objetivo de promover la participación, la comparación de las leyes demuestra que a medida que fueron pasando los años, las restricciones en las temáticas que podía abordar una consulta popular se hicieron menos claras. Además, hay que resaltar el hecho de que la introducción de la ley

1757 de 2015 no derogó a la ley 134 de 1994, por lo tanto, las prohibiciones establecidas en esta última siguen vigentes.

Tabla 3-4 Comparaciones temáticas prohibidas para la consulta popular

	Ley 42 de 1989	Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
Prohibiciones	<p>No pueden ser objeto de consulta popular los siguientes temas:</p> <p>a) Votar impuestos, tasas o contribuciones locales, lo cual no excluye que se ordene o niegue la construcción de obras por el sistema de valorización o con cargo a recursos municipales o distritales;</p> <p>b) Determinar la estructura de la Administración Municipal o Distrital;</p> <p>c) Expedir el presupuesto de rentas y gastos del municipio o distrito;</p> <p>d) Ordenar la cesión de las rentas municipales o distritales, o la transferencia de las mismas;</p> <p>e) Nombrar o remover funcionarios y fijar salarios o prestaciones;</p>	<p>No podrán ser objeto de consulta popular proyectos de articulado, ni tampoco la convocatoria a una asamblea constituyente, salvo cuando se vaya a reformar la Constitución (Art. 52)</p>	<p>No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas o consultas populares ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:</p> <p>a) Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;</p> <p>b) Presupuestales, fiscales o tributarias;</p> <p>c) Relaciones internacionales;</p> <p>d) Concesión de amnistías o indultos;</p> <p>e) Preservación y restablecimiento del orden público. (Art. 18)</p>

- f) Decretar exenciones de impuestos, contribuciones, multas o tasas municipales o suprimirlos;
- g) Expedir o revocar normas en materia de orden público;
- h) Decretar actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones;
- i) Dar voto de aplauso o censura respecto de actos oficiales. (Art. 5)

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa colombiana.

3.5 Aprobación de la Iniciativa (orden nacional y territorial)

Toda consulta popular ya sea del nivel nacional o territorial, pasa por un proceso de revisión de constitucionalidad. En un primer momento, las consultas sólo tenían un alcance local. La ley 42 de 1989 establecía al tribunal administrativo respectivo como el ente encargado de hacer la correspondiente aprobación.

Esto cambio con las nuevas normativas, la ley 134 de 1994 instauró que a nivel nacional, el Senado sería el órgano escogido para la aprobación de la iniciativa, mientras que a nivel territorial, el gobernador o el alcalde solicitarían a la asamblea, al concejo o a la junta administradora local un concepto sobre la conveniencia de la consulta.

Finalmente, al pronunciamiento sobre la conveniencia y posterior aprobación de la consulta popular, la ley 1757 de 2015 agregó un proceso de revisión constitucional para el caso de

las consultas a nivel nacional y específico que serían las corporaciones públicas las encargadas de pronunciarse sobre la conveniencia del mecanismo.

Tabla 3-5 Aprobación de la Consulta y revisión de constitucionalidad consulta popular

	Ley 42 de 1989	Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
Aprobación de la consulta y Revisión de Constitucionalidad-Orden Nacional	No Aplica (consultas sólo tienen alcance local)	En la consulta popular de carácter nacional, el texto que se someterá a la decisión del pueblo, acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, será enviado por el presidente de la República al Senado para que, dentro de los veinte días siguientes, emita concepto favorable. Por decisión de mayoría de sus miembros, el Senado podrá prorrogar este plazo en diez días más.	El Senado de la República, se pronunciará sobre la conveniencia de la convocatoria a consultas populares nacionales. La Corte Constitucional revisará previamente el texto que se somete a referendo constitucional y el texto que se somete a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente; (Art. 20 y 21)
Papel de la Corporación Pública – Orden Territorial	El Concejo decidirá sobre la legalidad y procedencia de las consultas populares propuestas, en el lapso de ocho (8) días. Dicho término sólo podrá	El gobernador o el alcalde solicitarán a la asamblea, al concejo o a la junta administradora local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local en los mismos términos y con los mismos requisitos de la	Las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, según se trate, se pronunciarán sobre la conveniencia de las consultas populares de iniciativa gubernamental en las

ampliarse hasta consulta nacional. Si éste respectivas entidades en ocho (8) días fuere desfavorable el territoriales. más, cuando se gobernador o el alcalde no presenten dos o podrá convocar la consulta. más solicitudes. El texto de la consulta se remitirá al tribunal contencioso administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad. (Art. 53)

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa colombiana.

3.6 Carácter de la decisión derivada de la consulta popular

Sobre el carácter de la decisión, las diferentes normativas que han regido la consulta popular coincidieron en aprobar la consulta popular si se logra una votación afirmativa de la mitad más uno de los votantes. Además, la decisión tomada mediante el mecanismo de participación sería de cumplimiento obligatorio para las autoridades competentes. Entre las diferencias que se pueden encontrar entre las leyes está: i) las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 establecen umbrales de participación, a diferencia de lo planteado en la ley 42 de 1989 y ii) la ley 42 de 1989 establece de manera específica que el contenido de la consulta popular no podrá ser impugnado por vía contenciosa, sino solamente por vicios de trámite en la realización del mecanismo.

Tabla 3-6 Carácter de la decisión consulta popular

	Ley 42 de 1989	Ley 134 de 1994	Ley 1757 de 2015
Carácter de la Decisión	Se considerará aprobado el asunto sometido a pronunciamiento si logra una votación afirmativa de la mitad	La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la	La decisión del pueblo será obligatoria en la consulta popular

<p>más uno de los votos depositados. (Art. 16)</p> <p>El contenido de las consultas aprobadas no será susceptible de impugnación por la vía contenciosa, podrán impugnarse las consultas populares que presenten vicios en su trámite.</p> <p>El resultado de la consulta popular será obligatorio para todas las autoridades municipales en la órbita de su competencia, debiendo expedir los actos y disponer las medidas conducentes para el cabal cumplimiento y ejecución del objeto materia de la consulta, a partir de la publicación del resultado.</p> <p>El resultado de la consulta igualmente compromete a autoridades diferentes de la administración local que tengan competencia en asuntos municipales y en relación con aquellas materias que hubieren sido objeto del pronunciamiento ciudadano. (Art. 20)</p>	<p>pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral. (Art. 55)</p>	<p>cuando se cumpla el siguiente requisito:</p> <p>La pregunta sometida al pueblo haya obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral. (Art. 41)</p>
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa colombiana.

3.7 Similitudes y diferencias ley 134 de 1994 y 1757 de 2015

Teniendo en cuenta que durante el proceso de realización de la ley 1757 de 2015 se tomó la decisión de mantener el articulado de la ley 134 de 1994, la siguiente tabla muestra las principales similitudes y diferencias existentes entre las normativas respecto a las consultas populares:

SIMILITUDES

- Se mantiene la definición de las consultas populares
- El carácter obligatorio de las decisiones es uno de los aspectos centrales en las dos leyes.
- Las preguntas formuladas deben realizarse de manera clara, de tal manera que puedan responderse sí o no.
- En ambas normativas, los tribunales administrativos juegan un papel crucial para la aprobación en el proceso de realización de la consulta.
- Se mantiene el umbral del 33% de participación para la aprobación de la consulta.

DIFERENCIAS

- El principal cambio se encuentra en la temática de los promotores y el origen de las consultas. Antes de la ley 1757 de 2015, las consultas populares sólo podían ser convocadas por una autoridad pública, sin embargo, los cambios normativos introducidos permitieron que tales iniciativas tuvieran un origen popular.
- En la ley 1757 de 2015 se establecen de manera específicas las materias prohibidas para la realización de las consultas populares.
- Existe una explicación más detallada del proceso de convocatoria de la consulta, dado por una caracterización y establecimiento de reglas para el trámite de realización de la consulta por parte del ciudadano. Para solicitar una consulta popular de origen ciudadano en las entidades territoriales se requiere del apoyo de un número no menor del diez por ciento (10%) de ciudadanos que hagan parte del respectivo censo electoral comité promotor.
- En la última normativa se estableció que "para solicitar una consulta popular de origen ciudadano en las entidades territoriales se requiere del apoyo de un número no menor del diez por ciento (10%) de ciudadanos que hagan parte del respectivo censo electoral"
- Cuando el número de apoyos sea superior al 20% del censo electoral, la consulta se debe convocar de manera directa en un plazo de 20 días.
- Se establecieron unos toques de aportes para cada ciudadano u organización que son fijados por el Consejo Nacional Electoral. Se establece que no se pueden obtener crédito, donaciones de personas naturales o jurídicas superiores al 10% del tope establecido.
- El plazo para la emisión del concepto del legislativo fue ampliado en un mes.

Fuente: Elaboración con base en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, y Foro por Colombia. (2020b. Págs. 64-66)

Analizar la evolución normativa de las consultas populares, permite construir el escenario de reglas en el cual se promovieron las diferentes experiencias del mecanismo. El siguiente capítulo realiza un análisis de las características que han tenido las consultas populares en el país. Dentro de estas se encuentran aspectos de reglas electorales que refieren a elementos específicos resaltados en el marco normativo, tales como los umbrales, los temas permitidos, entre otros.

4. Capítulo 4 CONSULTAS POPULARES A NIVEL TERRITORIAL EN COLOMBIA. ANÁLISIS POR CATEGORIAS

Los estudios de consultas populares en Colombia se han centrado en resaltar exclusivamente aspectos temáticos y de resultados electorales del mecanismo, sin tener en cuenta la vasta literatura sobre análisis de mecanismos de participación existentes en el mundo, ni organizar las características del mecanismo en categorías de análisis fuera de los planteamientos normativos establecidos en el país.

Son por estas razones, que el presente trabajo de profundización realiza un esfuerzo de construir categorías a partir del análisis de literatura de los mecanismos de participación, y especialmente de las consultas populares. Para esto se toman catorce textos académicos de doce investigadores sobre el tema. (Ver Anexo 1)

Asimismo, por medio del ejercicio de revisión de prensa se complementan las categorías analíticas construidas. Esto con el fin de reflejar el mayor número de características posibles para las consultas populares realizadas en Colombia.

El análisis comienza con una descripción general de las consultas populares. Para esto se realiza un examen territorial del mecanismo, resaltando los departamentos en los cuales se han llevado a cabo consultas populares.

En segundo lugar se destacan elementos relacionados a las reglas electorales, como los umbrales de participación, los temas permitidos y los niveles de participación y abstencionismo obtenidos en las votaciones. Tras esto, se presenta un histórico del número de consultas realizadas por año. En cuarto lugar, se aborda la categoría de origen de la iniciativa en donde se propone un factor de origen complementario a los señalados en la literatura.

Capítulo 3

En quinto lugar, se caracterizan las diferentes razones por las cuales se han realizado consultas populares en el país, para finalmente presentar los diferentes actores que participaron e interactuaron en el proceso de realización de las consultas populares entre 1986 y 2019.

4.1 Categorías de análisis

A partir de las características destacadas en el análisis de literatura, se construyeron las siguientes dimensiones de análisis para la sistematización de las consultas populares de orden territorial. El análisis por autores se encuentra de manera detallada en el Anexo 1 del presente documento, mientras que la base de datos sobre las consultas populares organizada por categorías está disponible para su descarga en <http://consultaspopulares.co/descargas>.

4.1.1 Nivel Territorial

De acuerdo a lo planteado en las investigaciones de la MOE y la Registraduría, las consultas populares pueden darse a nivel nacional o territorial (municipal, departamental o distrital). Para el caso del análisis a realizar sólo se tuvo en cuenta el nivel territorial referenciado.

La ilustración No 4-1 presenta el mapa de consultas populares realizadas en Colombia entre los años 1986-2019. Una de las principales conclusiones del mapa de consultas populares, es que las experiencias que tuvieron procesos electorales, terminaron agrupándose en el centro del país. Esto no necesariamente significa que en las otras regiones no se hayan intentado dar procesos de consultas populares -dado las limitaciones en los datos- pero sí podría ser objeto de análisis sobre qué pasa con la participación en zonas alejadas y muchas veces marginadas del país, tales como el Amazonas, el oriente y pacífico colombiano.

Tabla 4-1 Consultas populares por departamento

Departamento	Consultas Populares	% Votación	% Abstencionismo
Bolívar	5	45,5	54,5
Cundinamarca	5	44,2	55,8
La Guajira	4	34,9	65,1
Quindío	4	37,3	62,7
Antioquia	4	37,5	62,5
Cauca	3	52,6	47,4
Boyacá	3	14,6	85,4
Cesar	3	43,3	56,4
Santander	2	52,7	47,3
Risaralda	2	40,4	59,6
Tolima	2	48,8	51,3
Sucre	2	69,3	30,7
Bogotá	2	31,8	68,2
Atlántico	2	19,6	80,4
Magdalena	2	16,7	83,3
Meta	1	48,8	51,2
Casanare	1	34,5	65,5
Tolima y Cundinamarca	1	25,4	74,6
Huila	1	33,0	67,0
Total general	49	39,2%	60,8%

Fuente: Elaboración Propia

- De los 32 departamentos del país, en 18 se han realizado consultas populares. La mayoría de las consultas se han centrado en las regiones caribe y andina. De hecho, de los siete departamentos de la región caribe, en cinco ha habido consultas populares (Bolívar, La Guajira, Cesar, Atlántico y Magdalena). Mientras que en la región andina, de los 17 departamentos que la conforman, en nueve se han tenido experiencias del mecanismo que han alcanzado el proceso electoral.

4.1.2 Reglas Electorales

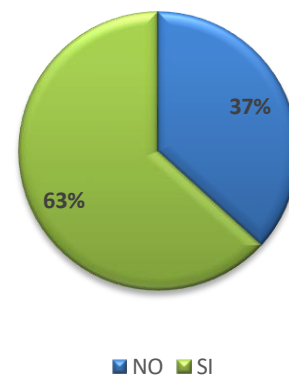
Siguiendo a los análisis sobre las reglas electorales de Merkel, W (2014), Londoño, J (2015), Zovatto, (2007 & 2010) y las investigaciones de la MOE (2012) y Barrero, F. Rivera,

M. & Acuña F (2018) se tienen en cuenta elementos de las reglas electorales para el estudio de las consultas populares. Esta categoría hace referencia a: i) los umbrales necesarios para que la consulta popular sea aprobada, ii) los niveles de participación de la votación, iii) los resultados electorales del sufragio, y iv) las materias en las cuales se puede realizar una consulta popular.

Para la construcción del análisis se tuvo en cuenta la reglamentación de las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, abordados en el capítulo 1 del presente documento, sobre los temas de umbrales de participación y temas de las consultas populares⁵. La ilustración No. 4-2 presenta las consultas populares que superaron o no el umbral del 33% establecido por la normativa colombiana.

En general, el 63% de las consultas populares que fueron realizadas en Colombia entre los años 1986 y 2019 terminaron superando el umbral de participación. Esto quiere decir que de las 49 consultas populares analizadas, 31 tuvieron una participación superior al 33% del censo electoral.

Ilustración 4-2 Consultas populares por umbral y temáticas

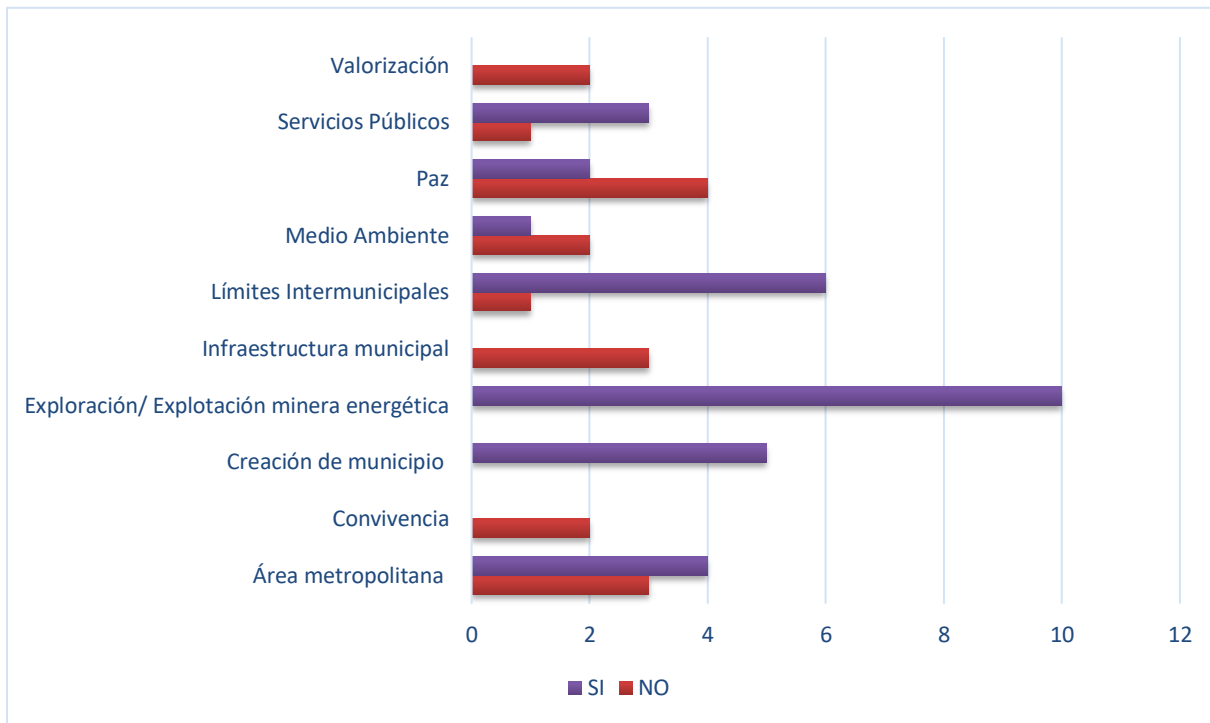


Fuente: Elaboración Propia

Por su parte, la ilustración No 4-3. destaca que en Colombia se han realizado consultas en 10 temáticas diferentes. De estas, todas las realizadas sobre asuntos referidos a exploración/explotación minera energética y creación de municipios terminaron superando el umbral de participación.

⁵ Se toma como base las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, dado que son la normativa vigente.

Ilustración 4-3 Consultas populares por umbral y temáticas



Fuente: Elaboración Propia

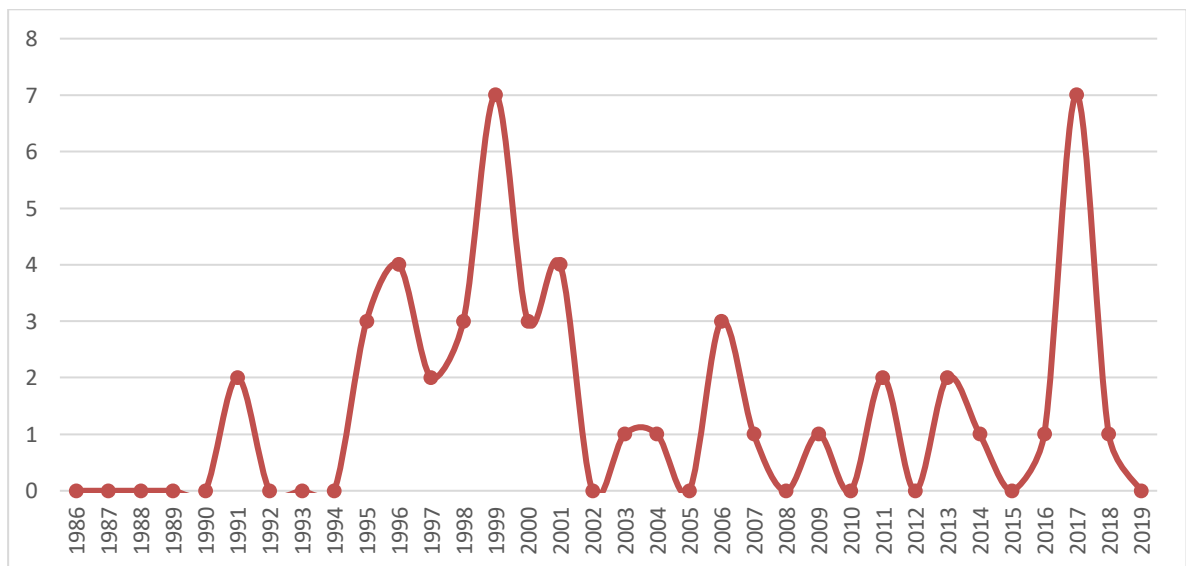
- En promedio la participación de los ciudadanos en la votación de las consultas populares en el país es del 39%, mientras que el porcentaje de abstencionismo asciende al 61%.
- Las consultas populares realizadas sobre los temas de creación de municipio (55%), límites intermunicipales (52%) y exploración/explotación minera energética (46%) son aquellas que tienen un mayor promedio de participación al momento de la votación.
- Las consultas populares realizadas sobre los temas de infraestructura municipal (85,4), convivencia (77%), y medio ambiente (73%), son aquellas que tuvieron en promedio un mayor porcentaje de abstencionismo en el proceso electoral.
- Llama la atención que las tres consultas realizadas por asuntos sobre infraestructura municipal se realizaron en el departamento de Boyacá, presentando un promedio de votación bajo del 14,6%.

- Cinco de las seis consultas realizadas sobre asuntos de paz, fueron llevadas a cabo en departamentos de la región Caribe (tres en la Guajira, y una en Magdalena y Cesar).
- Las cinco consultas realizadas en el departamento de Cundinamarca terminaron superando el umbral de participación. De estas tres fueron sobre el tema de exploración y explotación minero-energética y dos respecto a servicios públicos.

4.1.3 Año de Realización

Otro de los aspectos generales y descriptivos de las consultas tiene que ver con el año de realización. La ilustración No. 4-4 muestra el número de consultas realizadas por año en el país. Como se puede ver, no se ha tenido un crecimiento lineal a lo largo de los años en la realización de experiencias de este tipo, sino que por el contrario, la gráfica muestra cambios bruscos en el proceso.

Ilustración 4-4 Consultas populares realizadas en Colombia 1986-2019



Fuente: Elaboración Propia

Capítulo 3

- 1999 y el 2017 son los años en los cuales se han realizado más experiencias de consultas populares en el país, cada uno con siete. Para 1999 se tuvo una variedad de temas entre los que se encontraban asuntos de límites intermunicipales, convivencia, paz, área metropolitana y la creación de municipios. Mientras que en el 2017 todas las consultas se concentraron en decidir sobre exploración y explotación minero- energética.
- En temas de participación y superación del umbral, el inicio de las consultas populares no fue fácil, de las primeras 14 consultas populares, 10 no superaron el umbral de participación establecido, mientras que 4 sí lo hicieron. Sin embargo, de las últimas 14 consultas realizadas entre el año de 2011 y 2018, 12 terminaron superando el umbral mientras que 2 no lo hicieron. Esto en parte tiene que ver con el cambio en las temáticas como se ha presentado a lo largo de las anteriores secciones.
- Es claro, al revisar la relación entre el porcentaje de votación y el año de realización de las consultas, que no existe algún tipo de correlación entre las mismas, ya que varían de año a año, a veces aumentado o disminuyendo drásticamente.

4.1.4 Origen de la Iniciativa

La mayor parte de los autores referenciados en el Anexo 1, tienen en cuenta el elemento del origen de los mecanismos de participación. Generalmente, este es visto desde dos polos opuestos. El primero hace referencia a la promoción institucional de las iniciativas, estas pueden darse de manera obligatoria/normativa o ser promovidas por actores como el ejecutivo o el legislativo (Institucional). Por otro parte, el origen también puede darse de abajo hacia arriba, siendo de iniciativa ciudadana (Ciudadano).

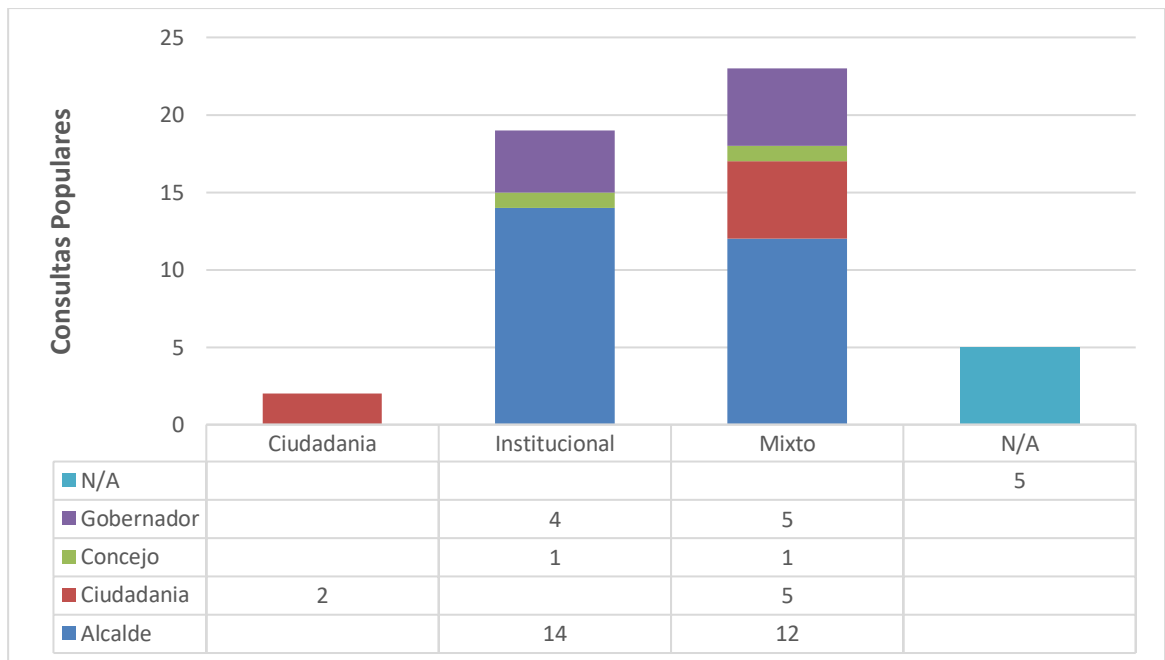
Sin embargo, al revisar las notas de prensa de las experiencias de consultas populares en Colombia, se presentó el hecho de que ha habido ejercicios que fueron en primera instancia promovidos por la ciudadanía, y gracias a ello, pasaron a ser parte de la agenda del alcalde o gobernador de turno, que posteriormente sería el actor “promotor” de la experiencia dado las reglas establecidas en la ley 134 de 1994.

Teniendo presente este hecho y con el objetivo de resaltar que el desarrollo de las consultas populares implica un proceso de participación e interacción social previo a la votación, el presente análisis adiciona el factor de origen mixto de las consultas.

Con esto se quiere incitar a que posteriores investigaciones realizadas sobre las consultas populares, traten de captar el proceso de participación que hay en toda la convocatoria de una consulta popular y no sólo en el momento de votación. El resto pasa por construir investigaciones que utilicen metodologías mixtas como los estudios de caso y el análisis de información agregada, con el objetivo de captar este tipo de procesos y formas de participación que muchas veces quedan olvidadas y relegadas para su estudio.

La ilustración No. 4-5 muestra el tipo de origen de las consultas populares realizadas en Colombia desde 1986 al 2019, teniendo presente las tres formas de origen destacados (institucional, ciudadano y mixto) y los diferentes actores promotores de las consultas. Dado que no se encontró ninguna nota de prensa a cinco consultas populares (ver metodología), estas experiencias no fueron catalogadas bajo un criterio de origen.

Ilustración 4-5 Origen consultas populares en Colombia 1986-2019



Fuente: Elaboración Propia

Capítulo 3

- Es claro que la normatividad que rige a las consultas populares influye en el tipo de origen del mecanismo. Para el caso de la ley 42 de 1989 se realizaron dos consultas populares con origen mixto e institucional, mientras que cuando estuvo exclusivamente en vigencia la ley 134 de 1994, la mayoría de las iniciativas tuvieron un origen institucional (17) y (16) tuvieron un origen mixto y cinco de las cuales no se encontró ninguna información en notas de prensa. Por su parte, con la adopción de la ley 1757 de 2015 las consultas tuvieron principalmente un origen mixto (seis), seguido de las promovidas exclusivamente por la ciudadanía (dos) y sólo una por parte del actor institucional.
- La mayoría de las iniciativas de consultas populares en Colombia han tenido un origen mixto (23). Mientras que 19 fueron promovidas únicamente por el actor institucional y dos tuvieron un origen exclusivamente desde la ciudadanía.
- Es importante destacar que aquellas consultas que tuvieron un origen mixto, terminaron superando el umbral de votación, mucho más que las consultas promovidas exclusivamente por actores institucionales. De las 23 consultas de iniciativa mixta, 17 superaron el umbral, lo que representa el 74%. Mientras que, de las 19 consultas de origen institucional, 12 no superaron el umbral, es decir el 63%. Asimismo, las dos consultas promovidas exclusivamente por los ciudadanos terminaron superando el umbral necesario para la aprobación de la consulta.
- Involucrar a los ciudadanos en el proceso de convocatoria y realización de la consulta popular asegura una mayor participación al momento de la votación de la consulta. Cuando se miran las consultas con una participación superior al 50% se denota que nueve tuvieron un origen mixto, mientras que tres provinieron del actor institucional.
- Cuando se relaciona el eje temático con el origen de la iniciativa se tiene que existen algunos asuntos que son de iniciativa exclusivamente institucional como las consultas de infraestructura municipal (tres), o que son promovidas principalmente por este actor que es el caso de las consultas sobre área metropolitana (cinco)
- Temas como la paz y los servicios públicos fueron principalmente de iniciativa mixta.
- Finalmente, las consultas de exploración y explotación minero-energética son promovidas exclusivamente por los ciudadanos (dos) y por el dialogo de estos con los actores institucionales, como los alcaldes y gobernadores (ocho).

- Analizando el aspecto territorial con el origen de la iniciativa se encuentra que en 12 de las zonas analizadas (Bolívar, Quindío, Boyacá, Bogotá, Magdalena, Atlántico, Tolima, Cundinamarca, Sucre, Antioquia, Huila, Cauca), se realizaron consultas populares promovidas por el actor institucional. Mientras que en 13 de los 18 departamentos las consultas tuvieron un origen mixto (Cundinamarca, La Guajira, Antioquia, Santander, Cauca, Tolima, Quindío, Risaralda, Cesar, Sucre, Atlántico) y finalmente, en Tolima y Meta, se realizaron las dos consultas impulsadas exclusivamente por la ciudadanía.

4.1.5 Razones para promover las consultas populares

Teniendo en cuenta la revisión realizada a las investigaciones de Serdüt, Welp (2012), Rodríguez (2014) y García (2009), la Tabla No 4-2 presenta las razones para promover consultas populares:

Tabla 4-2. Razones Consultas Populares en Colombia 1986-2019

Razones	Ejemplo	Referencias Notas de Prensa
1. Legitimar decisiones: Recurso de los gobernantes para legitimar su mandato, decisiones o programas de gobierno.	Las dos consultas realizadas por el exalcalde Enrique Peñalosa sobre temas de medio ambiente.	“El alcalde mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa, propuso una consulta popular para los ciudadanos capitalinos que se realizaría en octubre de este año, simultáneamente con las elecciones de alcalde y gobernadores. El objetivo es asegurar la continuidad de sus tres programas bandera: el primero tiene que ver con ampliar el ‘pico y placa’ de tres a seis horas diarias” Semana. 2000)
2. Tensión Institucional: Resaltar una tensión entre los gobernantes, u otros gobernantes o actores institucionales.	La consulta realizada en Duitama sobre temas de infraestructura municipal, en la cual existían diferencias	“Las diferencias que han caracterizado las posiciones tanto del alcalde Héctor Julio Becerra Ruiz -partidario de la realización de estos dos proyectos-, y de las mayorías del Concejo -totalmente opuestas a los mismos- resultaron difíciles de zanjar. Las

Capítulo 3

	en las posiciones del alcalde y el concejo de la ciudad para la reubicación del terminal de transporte.	mayorías del Concejo le negaron a Becerra Ruiz la posibilidad de gestionar un empréstito para acometer esas obras. Por ello se optó por el mecanismo de la consulta para que sean los duitamenses quienes en las urnas digan si son partidarios o no de esos dos proyectos” (El Tiempo. 1996)
3. Tensión gobernantes-ciudadanos: Ejemplificar el divorcio entre la sociedad civil y las instituciones de la democracia representativa, el cual muchas veces se da por la emergencia de la ciudadanía como un jugador más en la arena política.	La consulta realizada en Tolú, Sucre para la creación de un nuevo municipio.	“Para los expertos en Sucre, la consulta popular para convertir a Coveñas en nuevo municipio es inoficiosa, teniendo en cuenta el Decreto 1122, a través del cual el Gobierno nacional le pone freno a las reestructuraciones de las entidades estatales” (El Tiempo. 1999).
4. Forzar temas: Forzar decisiones dentro de la agenda política	La consulta realizada en Piedras, Tolima sobre temas de exploración y explotación minera	“Y es que el resultado de la consulta popular no fue sorpresa para esta comunidad que llevaba más de seis meses en voz de protesta sobre las actividades que la multinacional pretende hacer en Doima, corregimiento de Piedras” (El Nuevo Día. 2013)

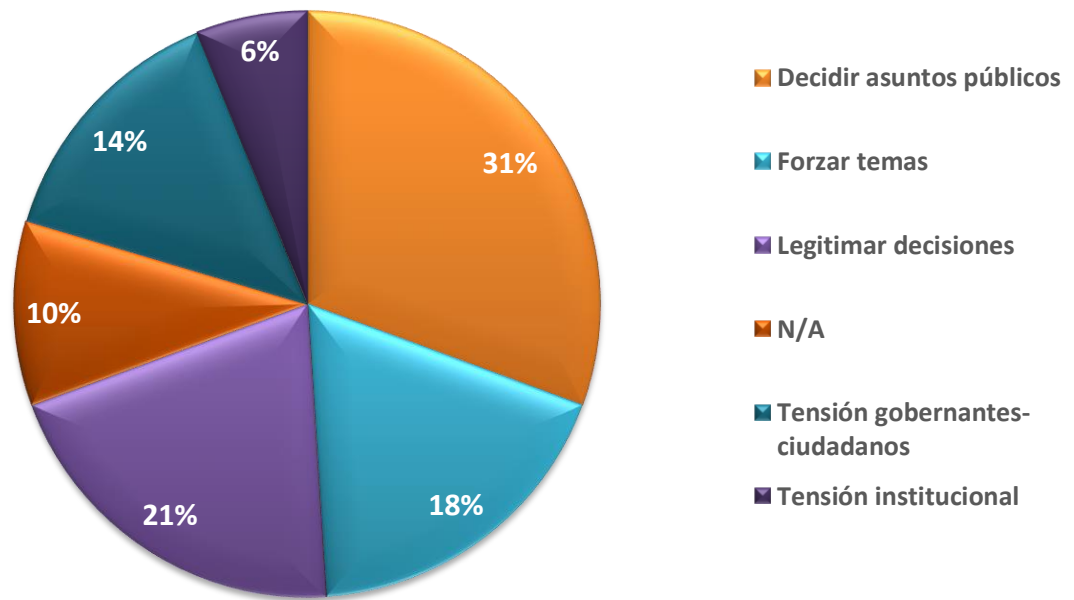
Fuente: Elaboración Propia

Además la revisión de prensa de las experiencias de consultas permitió identificar una razón adicional para promover una consulta popular. Los ejemplos de consultas para creación de un área metropolitana o de creación de nuevos municipios, destacan que el mecanismo tenía como objetivo decidir sobre un asunto público en específico, ya fuera limitando o promoviendo los alcances de una política o proyecto.

Asimismo, el ejercicio realizado con la prensa denotó que muchas veces las razones para promover una consulta popular pueden ser una combinación de las categorías presentadas. Para el mismo caso de las consultas sobre servicios públicos, se encontró que existía una tensión entre las autoridades y los ciudadanos sobre un tema, pero que, además, el mecanismo de participación se usaba como herramienta para forzar y decidir sobre el asunto en controversia.

Teniendo en cuenta lo planteado, la gráfica No. 4-6, destaca los porcentajes del número de consultas realizadas en Colombia teniendo en cuentas las razones para su realización anteriormente presentadas. La ilustración señala que la mayor parte de las consultas populares realizadas en Colombia entre 1986 y 2019, se hicieron con el fin de decidir si realizar o no una política o proyecto en la región.

Ilustración 4-6 Razones promoción consultas populares en Colombia 1989-2018



Fuente: Elaboración Propia

Capítulo 3

- Con el objetivo de decidir asuntos públicos, se llevaron a cabo quince consultas populares, las cuales se dieron principalmente en temas de exploración y/o explotación minera energética (seis consultas), creación de municipios (tres consultas), anexión a un área metropolitana (dos consultas), adhesión de un corregimientos y municipios (dos consultas), y temas de convivencia o infraestructura municipal (una consulta cada una)⁶.
- En segundo lugar, diez consultas populares fueron usadas como un recurso de los gobernantes para legitimar su mandato o decisiones. Esta razón se dio en su mayoría para el caso de las consultas populares de paz (tres consultas), pero también para llevar a cabo proyectos establecidos en los programas de gobierno de las autoridades como es el caso de las consultas sobre medio ambiente, servicios públicos, planes de valorización, infraestructura municipal, y área metropolitana.
- Un aspecto interesante a destacar es que el 80% (ocho de diez) de las consultas que se hicieron con el fin de legitimar una decisión de alguna autoridad pública no superaron el umbral de participación. Mientras que, por su parte, el 80 (12 de 15) de las consultas populares que buscaban decidir sobre un asunto público sí superaron el umbral del 33%.
- Las consultas han servido a la ciudadanía para forzar asuntos o decisiones en la agenda pública y desvelar tensiones de gobernabilidad. El 89% de las consultas populares que buscaban forzar un tema tuvieron un origen mixto.
- El 57% de las consultas que tenían como objetivo ejemplificar tensiones entre los gobernantes y los ciudadanos fueron de origen mixto, (esto quiere que muchas veces fueron los ciudadanos en su descontento social, quienes presionaron a que el gobernante de turno realizará una consulta para la toma de una decisión) y el 28,5% tuvieron como grupo promotor a los ciudadanos y sólo el 14% se dio como iniciativa exclusiva de la autoridad pública.

⁶ Sobre las consultas referidas a temas de ordenamiento territorial (creación de municipios, área metropolitana, modificación de límites intermunicipales, y el ingreso de municipios a una provincia ya constituida) hay que tener en cuenta que la normatividad establece el carácter obligatorio del mecanismo para la toma de estas decisiones.

- Los primeros años después de establecida la consulta popular, el mecanismo sirvió como legitimador de las decisiones tomadas. De las diez consultas realizadas por esta labor, nueve se llevaron a cabo entre 1991 y el 2000. Mientras que, de las 15 consultas que buscaban decidir sobre un asunto público, 12 fueron entre el 2011 y el 2019.

4.1.6 Otros actores

Tal como lo plantea Bacqué, M, Rey, H & Sintomer, I. (2005) existen tres diferentes formas de participación de acuerdo a los tipos de participantes que se incidan en el proceso de realización de un mecanismo de participación.

1. Sectores organizaciones que agencian sus intereses ante el Estado en una lógica neocorporativa
2. Ciudadanos organizaciones que operan como grupos de intereses
3. Representantes de diferentes sectores sociales que confluyen en escenarios de deliberación para llegar a acuerdos.

La revisión de prensa mostró que en el proceso de convocatoria de una consulta confluyen una serie de actores más allá de la autoridad pública y los ciudadanos. El ejercicio de prensa permitió encontrar la participación de organizaciones no gubernamentales, gremios económicos, autoridades religiosas, miembros de la comunidad internacional, funcionarios de entidades públicas del nivel nacional (como la CAR, el Ministerio de Minas, entre otros), políticos del nivel nacional, ciudadanos externos al municipio en que se realiza la consulta y empresas del sector privado

Asimismo, la revisión denotó que en la convocatoria y realización de una consulta popular pueden aparecer actores que estén a favor o en contra de la iniciativa. Sin embargo, es difícil establecer cuándo unos actores están a favor o en contra, o qué tipo de participantes son, debido a que esto depende de diferentes variables a relacionar como lo son el eje temático o las razones para realizar una consulta.

Capítulo 3

Además, la dificultad para realizar la sistematización o caracterización de los tipos de participantes en una consulta popular se encuentra en que la información disponible varía mucho de acuerdo al mecanismo y no es lo suficientemente confiable para realizar esta categorización. Esto quiere decir, como se ve en la revisión de prensa disponible en: <http://consultaspopulares.co/descargas/>, que en algunas consultas populares aparecen varios actores que hacen parte del proceso -ya sea a favor o en contra- mientras que en otras la información no está disponible.

A continuación se destacan algunas experiencias de consultas populares en donde la revisión de prensa permitió encontrar diferentes tipos de actores participando en la convocatoria y realización de la consulta.

- Un ejemplo de actores que representan participantes que operan como grupos de interés, pero que también pueden ser representantes de diferentes sectores sociales que confluyen en escenarios de deliberación para llegar a acuerdos, se dio en la experiencia de consulta popular realizada en 1995 en Aguachica, Cesar.

La consulta sobre el tema de paz preguntaba respecto a la posibilidad de convertir al municipio en un modelo de paz. Su promoción implicó el respaldo de 120 representantes de la sociedad civil, del presidente del Concejo y el monseñor encargado para la zona, así como de diferentes entidades públicas como la Secretaría de Educación Municipal, la Oficina de Participación Ciudadana del Ministerio de Gobierno. Pero además, en el proceso participaron la Embajada de España y la Fundación Plural-Centro de Estudios Constitucionales cumpliendo el papel de asesoría para el mecanismo. (El Tiempo. 1995).

- Otro ejemplo de participación de diferentes actores se encuentra en la consulta que decidía la creación del área metropolitana de Cartagena. El mecanismo promovido por el alcalde, no contaba con el apoyo de un sector de ciudadanos ni del Comité Intergremial de Cartagena, los cuales consideraban de “caro embeleco” a la propuesta (El Tiempo. 1998). Este caso es un ejemplo claro de una consulta que fue utilizada como recursos para legitimar las decisiones del gobernante, pero que a la vez reflejaba una tensión entre la autoridad pública y los ciudadanos.

- Finalmente, algunos ejemplos de sectores organizaciones que agencian sus intereses ante el Estado en una lógica neocorporativa, se dieron en el desarrollo de las consultas de exploración y explotación minero energética. La discusión sobre la viabilidad de las consultas, llevo a situación de tensión entre la ciudadanía y las empresas que buscan la explotación de los recursos. En medio de esta discusión, salieron decisiones del gobierno que desconocieron los resultados y declaraciones de gobernantes en los que deslegitimaba los resultados de prohibir los proyectos de extracción.

De hecho, este auge de consultas populares en temas de hidrocarburos y minería generó un debate nacional sobre los alcances en la toma de decisiones del mecanismo de participación, que terminó en una decisión por parte de la Corte Constitucional sobre la inviabilidad de las consultas para la toma de decisiones sobre este asunto y que al final terminó favoreciendo intereses de las empresas minero energéticas.

En el comunicado 40 del 11 octubre de 2018, la Corte Constitucional determinaba que “de conformidad con las competencias atribuidas por la constitución política a la nación y a las entidades territoriales, las decisiones relacionadas con la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables del subsuelo, deben ser adoptadas de manera concurrente y coordinada por las autoridades nacionales, con la participación de las autoridades territoriales” (Párrafo 1).

Esta decisión tuvo un efecto directo en el apogeo de las consultas populares, produciendo que de las siete realizadas en el 2017 se pasó a dos en el 2018 y cero en el 2019⁷, pero además, ocasionó la nulidad de un gran número de consultas que estaban represadas. Solamente para el 2017, había 54 consultas populares que estaban en proceso y que tras la decisión de la Corte nunca llegaron a realizarse.

⁷ De las dos realizadas en el 2018, una fue la consulta anticorrupción –primera consulta sobre un tema de trascendencia nacional- mientras que la otra fue sobre el tema de exploración y explotación de hidrocarburos y minerales.

Capítulo 3

Es claro con este último ejemplo, que los tipos de participantes, los intereses y recursos que muevan para la consecución de sus objetivos, incide en el alcance de la decisión de las consultas populares. Con el objetivo de evitar que haya este tipo de incertidumbres y que puede haber favorecimientos a los intereses de ciertos actores, la normativa debería dejar de manera clara y explícita cuáles son los temas permitidos para la realización de una consulta popular. Eso daría facilidad a los promotores de la consulta y permitiría que los tribunales administrativos puedan emitir órdenes de proceso de aprobación y conveniencia de manera más rápida y eficiente -claro está que todo esto implica de fondo, una definición sobre el alcance y la naturaleza de la participación de las consultas populares en el país-.

Finalmente, realizar un análisis más profundo de los intereses, acciones y posturas planteadas por los actores en las consultas populares, requeriría de metodologías que incluyan el trabajo de campo y el relacionamiento directo con las comunidades y los otros actores participantes en el proceso. Sin embargo, este primer acercamiento es un paso para entender que detrás de la realización de una consulta popular, hay todo un proceso participativo que muchas veces es olvidado en el análisis. Intentar captar la incidencia y el impacto que han tenido las consultas populares en Colombia, necesariamente requiere estudios que analicen y tengan en cuenta este tipo de procesos.

5. Capítulo 5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

A lo largo del documento se han ido esbozando algunas conclusiones y recomendaciones para el estudio de las consultas populares en Colombia. Este apartado recoge dichas observaciones y adiciona algunos elementos que pueden ayudar a futuras investigaciones en este campo.

- En temas conceptuales, es claro que Colombia es un caso especial. A diferencia del caso internacional, los desarrollos normativos diferenciaron los tipos de mecanismos de participación en plebiscito, referendo y consulta popular.
- Para el caso de las consultas populares, las reglamentaciones terminaron generando confusiones, limitaciones y vacíos en todo el proceso de convocatoria y realización del mecanismo. Mejorar el marco normativo de las consultas pasa por unificar las dos leyes existentes que regulan el proceso, pero además hacer mayor claridad en aspectos procedimentales como cuáles son los asuntos permitidos que se pueden abordar con el mecanismo.
- Siguiendo la tesis de Tsebelis (1995) voluntaria o involuntariamente, la ciudadanía colombiana ha sido un jugador de veto activo en todo el proceso político. Es claro que las consultas populares han permitido introducir temas a la agenda pública, como es el caso de las consultas de paz, medio ambiente, y exploración/explotación minero energética.
- Es posible ver cierta correlación entre el origen de la consulta y su efectividad para superar el umbral del 33%. Las consultas que involucran desde su inicio a la ciudadanía, tienen un mayor porcentaje de participación y aprobación en las urnas.
- Tras haber realizado las respectivas relaciones entre las categorías se encuentra que los porcentajes de participación para una consulta popular, dependen más de variables como el eje temático y la incidencia de los ciudadanos en el proceso de convocatoria y origen del mecanismo, que el lugar o el año de realización de la votación.

5.2 Recomendaciones

Una de las recomendaciones en temas normativos, es que se plantee de manera obligatoria la creación de una herramienta de sistematización y monitoreo a los mecanismos de participación. En donde estén disponibles el registro y seguimiento de todas las consultas populares que se llevan a cabo en el país -no sólo aquellas que llegan al proceso de votación-. Además, esta herramienta podría crearse con el fin de facilitar todo el proceso de convocatoria del mecanismo, ahorrando tiempo específicamente en los pasos de recolección de firmas y verificación de las mismas.

La plataforma de consultas populares creada en este trabajo (<http://consultaspopulares.co/>), podría ser un primer acercamiento para promover esa sistematización y centralidad de la información. La idea sería adjuntar y actualizar en el portal las nuevas iniciativas de consultas populares que se promuevan y desarrollen en el país.

Asimismo, una propuesta es que futuras investigaciones tengan en cuenta hipótesis como la promovida por la MOE de “efecto de contagio”, con el fin de profundizar el análisis y entendimiento de la incidencia de las consultas populares y los mecanismos de participación en el país. En esta, aspectos como los temas o las regiones donde se lleva a cabo una consulta, terminan afectado y produciendo nuevas experiencias del mecanismo de participación.

El reto para el análisis de las consultas populares, pasa por captar todo el proceso participativo que hay detrás de la convocatoria del mecanismo. Aspectos como la conformación de grupos pro consulta o de reuniones y asambleas desarrolladas por las comunidades, son elementos que no son tenidos en cuenta al momento de analizar la incidencia del instrumento en la consolidación de un modelo participativo en el país.

6. Anexos

A. Anexo 1: Características comparadas para el estudio de las Consultas Populares

ORIGEN DE LA INICIATIVA	
Serdut y Welp (2012)	<ol style="list-style-type: none">1. Normativo (Propuesta de Ley, Obligatorio)2. Arriba-Abajo (Ejecutivo/Legislativo)3. Abajo-Arriba (Ciudadanía) - los individuos u organizaciones de la sociedad civil; (2) los partidos políticos en la oposición; o (3) el presidente y / o partidos políticos en el gobierno
Lissidini, A (2015)	<ol style="list-style-type: none">1. Desde la Ciudadanía2. Desde los Poderes del Estado (Legislativo/ Ejecutivo)
Altman, D (2010)	<ol style="list-style-type: none">1. Los ciudadanos (por medio de la recolección de firma)

	<ol style="list-style-type: none"> 2. El estamento político (desde el Poder Ejecutivo, Legislativo o ambos, u otro) 3. Por medio de la Constitución legal o los reglamentos existentes en un país
Merkel, W (2014)	¿Quién tiene derecho a convocarla: ¿el pueblo (o bien parte del pueblo), el gobierno o parte del Legislativo? ¿Hay un mecanismo automático previsto por la constitución?
Londoño, J (2015)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decisión de las autoridades 2. Iniciativas de los ciudadanos
Zovatto, D (2007 & 2015)	“Desde abajo” o popular, o “desde arriba” o institucional.
Rodríguez, C. (2012 & 2014)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gubernamentales o institucionales, es decir promovidos desde arriba 2. Populares o de la comunidad impulsadas “desde abajo”
Velásquez, F (2014)	Espacios y canales institucionales o bien a través de lógicas no institucionalizadas.
Baque, rey y Sintomer (2005). En: Foro por Colombia. (2020)	<p>El origen de la iniciativa puede ser:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bottom up: surgen de la iniciativa y movilización de la sociedad civil 2. Top down: Proviene de la oferta estatal y/o de agentes externos 3. Tienen origen en la combinación de ambas.

OBJETIVOS / FUNCIONES

Serdut y Welp (2012)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ratificar un acuerdo internacional o para ratificar reformas constitucionales 2. Abordar temas y procedimientos susceptibles de ser sometidos a consulta 3. Promover una reforma constitucional (iniciativa constitucional), proponer leyes (iniciativa legislativa), derogarlas (referéndum abrogativo) o remover autoridades electas (revocatoria de mandato)
Lissidini, A (2015)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mecanismos proactivos que son usados para promover un mayor involucramiento y compromiso de los ciudadanos en las decisiones políticas y una “democratización” de la agenda política 2. Mecanismos reactivos que sirven como herramientas de defensa del ciudadano frente a la aprobación de leyes o para impedir que sigan en su cargo funcionarios públicos que son cuestionados por algún motivo

Altman, D (2010)	Mantener el statu quo, o por otro alterarlo.
Zovatto, D (2007 & 2015)	Mecanismos de democracia directa de tipo personal (referidos a una persona o autoridad) o sustantivos (referidos a un tema)
Rodríguez, C. (2012 & 2014)	Definir temas de acuerdo a la ley
Velásquez, F (2014)	1. Obtener información sobre un tema o decisión específica o emitir una opinión sobre una situación. 2. La participación va de la mano con tener iniciativa para la solución de un problema
García, José Guillermo (2009)	Los MDD exponen la posibilidad de que, sobre determinado asunto, el veredicto popular tenga carácter vinculante o no

OBJETIVO CONSULTA POPULAR	
Serdut y Welp (2012)	1. Ratificar un acuerdo internacional o para ratificar reformas constitucionales 2. Abordar temas y procedimientos susceptibles de ser sometidos a consulta 3. Promover una reforma constitucional (iniciativa constitucional), proponer leyes (iniciativa legislativa), derogarlas (referéndum abrogativo) o remover autoridades electas (revocatoria de mandato)
Lissidini, A (2015)	1. Mecanismos proactivos que son usados para promover un mayor involucramiento y compromiso de los ciudadanos en las decisiones políticas y una “democratización” de la agenda política 2. Mecanismos reactivos que sirven como herramientas de defensa del ciudadano frente a la aprobación de leyes o para impedir que sigan en su cargo funcionarios públicos que son cuestionados por algún motivo
Altman, D (2010)	Mantener el statu quo, o por otro alterarlo.
Zovatto, D (2007 & 2015)	Mecanismos de democracia directa de tipo personal (referidos a una persona o autoridad) o sustantivos (referidos a un tema)
Rodríguez, C. (2012 & 2014)	Definir temas de acuerdo a la ley

Velásquez, F (2014)	1. Obtener información sobre un tema o decisión específica o emitir una opinión sobre una situación. 2. La participación va de la mano con tener iniciativa para la solución de un problema
García, José Guillermo (2009)	Los MDD exponen la posibilidad de que, sobre determinado asunto, el veredicto popular tenga carácter vinculante o no

CARÁCTER DECISIÓN CONSULTA POPULAR

Lissidini, A (2015)	Desde el Estado (Vinculante o No vinculante)
Altman, D (2010)	Vinculante o No
Merkel, W (2014)	Vinculante o Consultivo
Londoño, J (2015)	Vinculante o No
Zovatto, D (2007 & 2015)	Vinculante o No
García, José Guillermo (2009)	Vinculante o no

REGLAS ELECTORALES

Merkel, W (2014)	¿Qué quórum existen en las distintas etapas de la consulta popular? ¿Son altos o bajos? ¿Cuáles pueden ser los criterios para esos quórum
Londoño, J (2015)	¿Requieren o no votación?
Zovatto, D (2007 & 2015)	1. Voto puede ser o no obligatorio 2. Los contenidos temáticos de las consultas, 3. El nivel de participación electoral en las urnas, referido al umbral necesario
Rodríguez, C. (2012 & 2014)	1. Carácter formal e institucional, es decir que son mecanismos incluidos en las constituciones de los países como parte de los dispositivos gubernamentales para la toma de decisiones 2. Son legitimados mediante el voto o la firma del ciudadano 3. Sólo pueden participar aquellas personas que cuentan con la calidad de ciudadanos en ejercicio, y forman parte del censo electoral de la entidad territorial de que se trate
MOE (2012)	Asuntos, competencias que pueden ser objeto de una consulta popular

	Nivel Territorial, es decir las consultas pueden ser de trascendencia nacional, departamental, municipal y local
Barrero, F. Rivera, M. & Acuña F (2018)	Umbral de participación
Velásquez, F (2014)	Se definen los actores, los instrumentos, los procedimientos, el alcance y los resultados esperados del proceso” obedecen más a lógicas de movilización social, y se rigen por las estrategias desarrolladas por los actores para la consecución de un objetivo
Baque, rey y Sintomer (2005). En: Foro por Colombia. (2020)	Pueden tener un carácter permanente o transitorio, pero además se pueden clasificar de acuerdo a la escala territorial de la participación (micro local, local, regional, nacional)

OTROS ELEMENTOS	
Serdut y Welp (2012)	<p>Razones por las cuales se puede promover un mecanismo de participación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Divorcio entre la sociedad civil y las instituciones de la democracia representativa, o por la emergencia de la ciudadanía como un jugador más en la arena política 2. iniciativa organizada por el gobierno puede ser respondida por otra lanzada por la oposición. 3. forzar temas en la agenda política que de otro modo habrían sido excluidos. 4. forma de reforzamiento del poder, otorgando legitimidad a las decisiones del gobierno central.
Zovatto, D (2007 & 2015)	<ol style="list-style-type: none"> 1. El tipo de régimen político del país al momento en que fueron realizadas, 2. El uso y frecuencia en el ejercicio de las consultas populares, 3. Los resultados de los ejercicios de consulta, relacionados con el porcentaje de participación y abstencionismo 4. Sus efectos sobre el sistema político.
Rodríguez, C. (2012 & 2014)	<p>Razones para promover un mecanismo de participación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recurso de los gobernantes para legitimar su mandato, sustituir las elecciones o respaldar determinadas decisiones, desvirtuando con ello todo el sentido participativo otorgado

	<p>2. Ejemplificar una tensión entre las funciones de los gobernantes electos en la democracia representativa y la posibilidad de incidencia en las decisiones que les correspondería tomar, por parte de quienes les han delegado un mandato</p> <p>3. Demostrar la tensión existente entre la legitimidad de un mandato conferido por un determinado porcentaje de votantes y la posibilidad de revocarlo por parte de un número menor de ciudadanos</p>
MOE (2012)	Resultados electorales relacionados con el nivel de participación y abstencionismo
Barrero, F. Rivera, M. & Acuña F (2018)	Resultados electorales relacionados con el nivel de participación y abstencionismo
Velásquez, F (2014)	Tipos de Participación: Comunitaria, social, política y ciudadana
Bacqué, M, Rey, H & Sintomer, I (2005). En: Foro por Colombia. (2020)	<p>Se sugiere diferentes formas de participación de acuerdo al tipo de participantes. Estos pueden ser:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sectores organizaciones que agencian sus intereses ante el Estado en una lógica neocorporativa 2. Ciudadanos organizaciones que operan como grupos de intereses 3. Representantes de diferentes sectores sociales que confluyen en escenarios de deliberación para llegar a acuerdos.
García, José Guillermo (2009)	El criterio ámbito de aplicación se refiere a la naturaleza del asunto del cual se puede encargar el mecanismo. En este caso, las cuestiones a tratar pueden ser de dos tipos: personales o materiales.

Fuente: Elaboración propia

B. Anexo 2: Revisión de prensa consultas populares 1986-2019

Medio de Comunicación	Número de notas de prensa
Alcaldía Guadalupe-Huila	1
Alcaldía Municipal Sucre Cauca	1
América Latina En Movimiento	1
Caracol.Com	1
Colombia Informa	1
El Colombiano	1
El Espectador	8
El Mundo.Com	1
El Nuevo Dia	1
El Tiempo	36
La Crónica Del Quindío	1
Las 2 Orillas	1
Noticias Canal Rcn	1
Periodismopublico.Com	1
Prensa Libre Casanare	1
Publimetro	1
Rcn Radio	1
Revista Enfoque	1
Semana Sostenible	1
Semana.Com	5
Total general	66

Fuente: Elaboración propia

C. Anexo 3 Tramite de convocatoria para consulta popular según Ley 134 de 1994

ETAPA DEL PROCESO INICIATIVA DE CONSULTA POPULAR	CONSULTA POPULAR NACIONAL	CONSULTA POPULAR DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL
	Presidente de la República con la firma de todos sus ministros decide convocar consulta popular	Alcalde o Gobernador decide convocar consulta popular
APROBACIÓN DE INICIATIVA POR CORPORACIÓN PÚBLICA	El texto de consulta acompañado de su justificación y de un informe de la fecha para su realización, es presentado por el Presidente al Senado de la República para su aprobación que debe ser por la mayoría de los senadores	El texto de consulta acompañado de su justificación y de un informe de la fecha para su realización, es presentado por el Gobernador o Alcalde a la Asamblea, Concejo o Junta Administradora Local para su aprobación que debe ser por la mayoría de los miembros de la Corporación Pública
TÉRMINOS PARA LA APROBACIÓN DE CONSULTA POR PARTE DE CORPORACIÓN PÚBLICA	20 días con posibilidad de prórroga por 10 días	20 días con posibilidad de prórroga por 10 días
UNA VEZ APROBADA LA CONSULTA POR LA CORPORACIÓN PÚBLICA SIGUE:		
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD	El texto de la consulta se remite a la Corte Constitucional para su revisión	El texto de la consulta se remite al Tribunal Administrativo correspondiente. Los magistrados tienen un término de quince (15) días emitir concepto.
DECLARADA LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONSULTA		
TERMINO PARA CONVOCAR VOTACIÓN	Dentro de los 4 meses siguientes a la fecha en que Senado aprobó el texto, o al vencimiento del plazo fijado para la realización de la consulta, debe realizarse la votación.	Dentro de los 2 meses siguientes al pronunciamiento de Asamblea o Concejo, debe realizarse la votación.

Fuente: MOE (2012)

7. Bibliografía

Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlado? *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 35, enero-junio, 2010, pp. 9-34 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México. Disponible en:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11515387001>

Altman, David, 2005, "Democracia directa en el continente americano: ¿auto legitimación gubernamental o censura ciudadana?", *Política y Gobierno XII*, núm. 2, pp. 203-232.

Annuciata, Rocío (2015). Ciudadanía disminuida: La idea de "construcción de ciudadanía" en los dispositivos participativos contemporáneos. En: *Temas y Debates No. 30*, año 19, julio – diciembre. P.P. 39 – 57.

Bacqué, M, Rey, H & Sintomer, I. (2005). *Gestión de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative. Recherches*. Paris:La Découverte. En: *Foro por Colombia*. (2020a). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018. Tomo 1.

Barrero, F. Rivera, M. & Acuña F (2018). *Revocatorias de mandato y consultas populares. Entre la representación y la estabilidad política*. Registraduría Nacional del Estado Civil & Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales. Disponible en: https://registraduria.gov.co/IMG/pdf/Revocatorias_de_mandato_y_consultas_populares.pdf

Constitución Política de Colombia. Artículo 103. Disponible en: <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-4/capitulo-1/articulo-103>

Corte Constitucional. (2018) Comunicado No. 40. Expediente t 6298958-sentencia su-095/18 (octubre 11) M.P Cristina pardo Schlesinger. República de Colombia. Disponible

en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/10/No.-40- comunicado-11-de-octubre-de-2018.pdf>

Cortina, A. (2001). Ética aplicada y Democracia radical. Tecnos.

Dietz, K. 2018. "Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa". Colombia Internacional (93): 93-117. En línea: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.04>

Fonseca, J. (2012). La democracia participativa en Colombia: ¿falacia o realidad? Derecho y Realidad. Núm. 19. I semestre de 2012. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UPTC, pp. 53-64. Disponible en: http://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/viewFile/4873/3965

Foro por Colombia. (2020a). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018. Tomo 1.

Foro por Colombia. (2020a). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018. Tomo 2

Gabriel Almond y Sidney Verba (1963). «The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations». Princeton University Press. ISBN 0-8039-3558-7.

García, J. (2009, junio-diciembre). Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos. Estudios Políticos, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 181-208).

Isunza, E & Olvera, A. (2006). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. Disponible en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/democ_rend_cuen.pdf

Lissidini, A. (2014). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. Formato Pdf.

Londoño, J. (2015). Análisis y perspectivas de la nueva ley estatutaria de participación ciudadana. Registraduría Nacional del Estado Civil & Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales. Bogotá, D. C.

Marenghi, P & Alcántara, M. (2007). Los mecanismos de la democracia directa: Argumentos a favor y en contra desde la teoría de la democracia. *Revista Derecho Electoral*. (4) 1-26. En línea: <http://www.tse.go.cr/revista/art/4/alcantara.pdf>

Misión de Observación Electoral. (2012) Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia- 20 Años de Ilusiones -. Disponible en: https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Libro_mecanismos_de_participaci%C3%B3n_ciudadana_2012.pdf

Parsons, T., Shils, E. (1951). *Toward a general theory of action*. Cambridge: Harvard University Press.

Rodríguez Clara Rocío. (2012). Democracia, representación y mecanismos de democracia directa en Colombia. Ministerio del Interior, *Revista Centro de Estudios Políticos* No. 7, diciembre. 61 – 89.

Rodríguez, Clara Rocío. (2014.) Hipótesis sobre el uso de los mecanismos de democracia directa en Colombia. En: Araujo Oñate, Rocío (editora académica). *Retos y tendencias del derecho electoral*. Bogotá Editorial Universidad del Rosario. P.P. 115 – 142.

Santos, B. & Avritzer, L. (2004). Introducción para ampliar el canon democrático. En: Santos, *Democratizar la democracia los caminos de la democracia participativa*. México. Fondo de Cultura Económica. P.P. 35-74

Schenider y Welp. 2011. ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur

Tsebelis, George, 1995, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science* 25, núm. 3, pp. 289-325.

Welp, Y. & Serdult, U. (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos. *Desafíos*, 24 (1), pp. 169-192. Disponible en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/2274>

Welp, Y. (2015). Las instituciones de la participación ciudadana en América Latina. Recuperado el 15 de diciembre de 2017, de Reformas Políticas en América Latina: <http://reformaspoliticas.org/reformas/democracia-directa/yanina-welp/>

Zovatto, D. (2007). Las instituciones de la democracia directa a nivel Nacional en América Latina: Un balance comparado: 1978 – 2007. Revista Derecho Electoral. (4): 1-51. En línea: http://www.tse.go.cr/revista/art/4/zovatto_num4.pdf

Zovatto, D. (2015). Las instituciones de la democracia directa. Revista Derecho Electoral. (20): 34-75. En línea: http://www.tse.go.cr/revista/art/20/daniel_zovatto.pdf

- **Notas de Prensa**

Alcaldía Municipal de Guadalupe, Huila. (S.F). Nuestro municipio. Historia. Disponible en: <http://www.guadalupe-huila.gov.co/municipio/nuestro-municipio>

Alcaldía Municipal de Sucre, Cauca. (S.F). Nuestro Municipio. Historia. Disponible en: <http://www.sucre-cauca.gov.co/municipio/nuestro-municipio>

América Latina en movimiento. (2017). En la consulta popular en Jesús María, Santander, ganó el NO. 22 de septiembre. Disponible en: <https://www.alainet.org/es/articulo/188213>

Caracol Radio. (2011). En consulta popular se ordena creación de un nuevo municipio en Bolívar. 27 de febrero. Disponible en: https://caracol.com.co/radio/2011/02/27/nacional/1298838840_432043.html

Colombiainforma.com. (2017). Cabrera dice 'No' al extractivismo en su territorio. 27 de febrero. Disponible en: <http://www.colombiainforma.info/cabrera-dice-no-al-extractivismo-en-su-territorio/>

El colombiano. (2016). Envigado le dijo sí al Área Metropolitana. 10 de julio. Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/resultados-de-la-consulta-popular-de-envigado-al-area-metropolitana-DF4546533>

El Espectador. (2009). Primera consulta popular sobre espacio público no alcanzó umbral. 13 de enero. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/primera-consulta-popular-sobre-espacio-publico-no-alcanzo-umbral/>

El Espectador. (2014). Hace un año Piedras le dijo no a la minería: ¿de qué sirvió? 25 de agosto. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/hace-un-ano-piedras-le-dijo-no-a-la-mineria-de-que-sirvio/>

El Espectador. (2017). Cabrera (Cundinamarca) dijo no a proyecto hidroeléctrico en Sumapaz. 26 de febrero. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/cabrera-cundinamarca-dijo-no-a-proyecto-hidroelectrico-en-sumapaz/>

El Espectador. (2017a). Consulta popular en Arbeláez para frenar petroleras. 07 de mayo. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/consulta-popular-en-arbelaez-para-frenar-petroleras/>

El Espectador. (2017b). Jesús María (Santander) le dijo No a la minería. 17 de septiembre. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/jesus-maria-santander-le-dijo-no-a-la-mineria/>.

El Espectador. (2017c) El municipio de sucre, Santander, le dijo no a la explotación minera. 01 de octubre. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/el-municipio-de-sucre-santander-le-dijo-no-a-la-explotacion-minera/>

El Espectador. (2017d). Cajamarca, el pueblo que prendió la mecha de las consultas populares. 03 de diciembre. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/cajamarca-el-pueblo-que-prendio-la-mecha-de-las-consultas-populares/>

El Espectador. (2018). Fusagasugá (Cundinamarca) le dijo no al petróleo y la minería. 21 de octubre. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/fusagasuga-cundinamarca-le-dijo-no-al-petroleo-y-la-mineria/>

El Tiempo. (1991). Pereira somete el 90-90 a la consulta popular. 12 de octubre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-170851>

El Tiempo. (1991a). Plan a consulta popular. 12 de diciembre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-207398>

El Tiempo. (1995). Pedagogía para consulta popular en Aguachica. 03 de mayo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-497001>

El Tiempo. (1995a). Consulta sobre la paz y defensa de la sierra. 28 de octubre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-443098>

El Tiempo. (1996). El esfuerzo es y será de Malambo. 16 de marzo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-332040>

El Tiempo. (1996a). Convocan a consulta. 18 de octubre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-545630>

El Tiempo. (1996b). Consulta popular el domingo en Duitama por terminal. 13 de diciembre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-644659>

El Tiempo. (1996c). Fracasó consulta en Duitama. 16 de diciembre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-650685>

El Tiempo. (1997). El ejemplo de Aguachica. 24 de marzo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-556438>

El Tiempo. (1997a). Detienen a alcalde Córdoba Q. 07 de noviembre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-686144>

El Tiempo. (1998). Oficializan a Galapa como parte del área metropolitana. 16 de septiembre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-854072>

El Tiempo. (1998a). Aplazan consulta popular en Cartagena. 26 de septiembre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-844450>

El Tiempo. (1998b). El área metropolitana de Cartagena, un embeleco. 16 de diciembre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-853934>

El Tiempo. (1999). Nuevo municipio en Sucre. 04 de febrero. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-867897>

El Tiempo. (1999a). En Coveñas se juegan el futuro con consulta popular. 30 de julio. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-884857>

El Tiempo. (1999b). Coveñas busca convertirse en un municipio. 04 de agosto. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-883190>

El Tiempo. (1999c). La paz, a consulta en la Guaji. 06 de octubre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-864589>

El Tiempo. (1999d). Los niños de Villanueva le apuestan a la paz. 19 de noviembre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-855109>

El Tiempo. (2000). Peñalosa haría consulta. 09 de marzo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1293985>

El Tiempo. (2000a). Razones para votar por el sí en la consulta. 22 de octubre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1283168>

El Tiempo. (2001). No al relleno sanitario: alcaldesa de Sopetrán. 17 de julio. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-440025>

El Tiempo. (2001a). Tragamonedas, a las urnas. 02 de septiembre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-475518>.

El Tiempo. (2001b). San José vuelve a Cartagena. 17 de septiembre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-656574>

El Tiempo. (2001b). Un barrio se mudó de ciudad. 19 de septiembre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-654897>

El Tiempo. (2006). Guachené se quiere separar. 19 de octubre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2242710>

El Tiempo. (2007). Todo un pueblo volcado por el sí. 06 de mayo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3545881>

El Tiempo. (2007a). Pobladores de Guachené (Cauca) protestaron porque no quieren volver a ser corregimiento de Caloto. 20 de octubre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3775673>

El Tiempo. (2009). Fracasó consulta popular para parque en Ramiriquí. 12 de enero. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3265124>

El Tiempo. (2009a). Nemocón no pudo evitar el relleno. 29 de mayo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3463596>

El Tiempo. (2011). Brazuelo de Papayal, el municipio número 47 de Bolívar. 24 de enero. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8797599>

El Tiempo. (2013). Primera consulta popular sobre una explotación minera. 06 de julio. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12915403>

El Tiempo. (2013): Sí se hará la consulta popular de Tauramena. 11 de diciembre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13277781>

El Tiempo. (2017). En Cabrera, votaron No a proyectos hidroeléctricos en su territorio. 27 de febrero. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/bogota/consulta-popular-en-cabrera-cundinamarca-nego-proyectos-mineros-e-hidroelectricos-61902>

El Tiempo. (2017a). Cumaral dijo 'no' a la explotación petrolera en su territorio. 05 de junio. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/resultados-de-consulta-petrolera-en-cumaral-meta-95396>

El Tiempo. (2017b). Pijao y Arbeláez le dijeron no a la minería. 10 de julio. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/gana-el-no-en-consulta-popular-minera-de-pijao-quindio-107212>

El mundo.com. (2016). Envigado volvió a ser parte del Área Metropolitana. 31 de diciembre. Disponible en: <https://www.elmundo.com/noticia/Envigado-volvio-a-ser-parte-del-Area-Metropolitana/344289>

El nuevo día. (2013). Consulta popular dijo 'no' a la minería en Piedras. 29 de julio. Disponible en: <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/regional/189692-consulta-popular-dijo-no-a-la-mineria-en-piedras>

La crónica del Quindío. (2017). Municipios unidos. 19 de agosto. Disponible en: https://www.cronicadelquindio.com/noticia-noticia_opinion-op-16829.htm

Las dos orillas. (2017). Los arbelaences se preparan para la consulta popular sobre minería. 07 de mayo. Disponible en: <https://www.las2orillas.co/los-arbelaences-se-preparan-la-consulta-popular-mineria/>

Noticias.canalrcn.com. (2017). Habitantes de Cumaral, Meta, dijeron 'No' a la exploración de hidrocarburos. 04 de junio. Disponible en: <https://noticias.canalrcn.com/nacional-regiones-orientehabitantes-cumaral-meta-dijeron-no-exploracion-hidrocarburos>

Periodismo público. (2014). Consulta popular para constitución del Área Metropolitana del Sol no alcanzó el umbral requerido. 24 de noviembre. Disponible en: <https://periodismopublico.com/consulta-popular-para-constitucion-del-area-metropolitana-del-sol-no-alcanzo-el>

Prensa Libre Casanare. (2019). Tribunal ratificó decisión que dejó sin piso Consulta Popular de explotación petrolera en la parte alta de Tauramena. 05 de junio. Disponible en: <https://prensalibrecasanare.com/judicial/33423-tribunal-ratificu-decisiun-que-deju-sin-piso-consulta-popular-de-explotaciun-petrolera-en-la-parte-alta-de-tauramena.html>

Publimetro. (2016). Consulta popular para el ingreso de Envigado al Área Metropolitana será inédita. 11 de febrero. Disponible en: <https://www.publimetro.co/co/medellin/2016/02/11/consulta-popular-ingreso-envigado-area-metropolitana-sera-inedita.html>

Revista enfoque. (2017). Arbeláez se prepara para la consulta popular. 07 de marzo. Disponible en: <https://www.revistaenfoque.com.co/informes-especiales/arbelaez-se-prepara-para-la-consulta-popular>

Rcn Radio. (2013). Los habitantes ganaron la consulta popular en Tauramena Casanare. 16 de diciembre. Disponible en: <https://www.rcnradio.com/colombia/los-habitantes-ganaron-la-consulta-popular-en-tauramena-casanare-106903>

Semana. (2000). Consulta popular para Bogotá. 04 de marzo. Disponible en: <https://www.semana.com/noticias/nota-diaria/articulo/consulta-popular-para-bogota/41518-3>

Semana. (2008). Las basuras en Cundinamarca y la participación política. 6 de noviembre. Disponible en: <https://www.semana.com/on-line/articulo/las-basuras-cundinamarca-participacion-politica/93232-3>

Semana. (2014). La elección que uniría ocho pueblos de Tolima y Cundinamarca. 21 de noviembre. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/cundinamarca-tolima-definen-si-se-crea-el-area-metropolitana-del-sol/409746-3>

Semana. (2014a). El Área Metropolitana del Sol no prosperó. 24 de noviembre. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-area-metropolitana-del-sol-no-prospero/410011-3>

Semana. (2017). Cumaral también le dijo No a la explotación petrolera. 06 de abril. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-no-gana-la-consulta-popular-minera-en-cumaral/527505>

Semana Sostenible. (2018). Pese a fallo de la Corte, Fusagasugá y San Bernardo siguen adelante con sus consultas populares. 17 de octubre. Disponible en: <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/fusagasuga-y-san-bernardo-ya-tienen-todo-listo-para-sus-consultas-populares-del-domingo/41885>