

HERRA38

Lo popular de la Consulta

Resulta oportuno hacer un examen sobre la viabilidad de la Consulta Popular, el Plebiscito y el Referendo frente a la intención de Samper de refrendar, mediante alguno de estos mecanismos, su mandato.

Ni la Constitución ni la ley establecieron cuáles podrían ser los temas objeto de Consulta Popular. Solamente se dice que la Consulta se refiere a un asunto de trascendencia local, distrital, municipal, departamental o nacional.

MARIA TERESA MUÑOZ LOSADA Asesora de Desarrollos Legislativos

Hace más de un año se comenzó a escuchar a través de los medios de comunicación que en un municipio, del cual sólo se sabía que era uno de tantos que ha padecido los embates de la violencia guerrillera y paramilitar y que ha ofrendado una alta cuota de víctimas entre la población civil, se estaba comenzando a gestar un movimiento de ciudadanos y de sus autoridades locales encaminado a enfrentar desde la civilidad a los violentos.

Precisamente allí, en Aguachica, Cesar, la iniciativa de realizar una consulta popular, para preguntarle a los habitantes si rechazaban la violencia y estaban de acuerdo en convertir ese municipio en un modelo de paz, surgió no sólo como la posibilidad de acogerse a uno de los mecanismos de participación con que nos dotó la Constitución de 1991, sino que además se convirtió en un instrumento para acudir de manera democrática a la búsqueda de una solución a una situación insostenible de muerte y violencia.

En este sentido, la consulta popular que se realizó en Aguachica el 27 de agosto de 1995 se convirtió en un acto de movilización para que la ciudadanía pudiese expresar su voluntad; no para delegar en otro la posibilidad de construir la paz, sino para ser ella misma partícipe de un sentimiento creciente de rechazo a los violentos.

Este fue un ejercicio de participación que involucró a muchos sectores interesados en contribuir en ese proceso, desde el momento mismo de la identificación de una salida a la crítica situación que allí se vivía, pasando por la reflexión sobre la mejor forma de elaborar la pregunta hasta participar en la preparación de la jornada y concretar ese apoyo a través del acto de marcar una respuesta en una tarjeta que sería depositada en una urna.

Ahora, de nuevo se habla de consulta popular en los medios de comunicación, pero esta vez se trata de una pregunta que propone hacer el Presidente Samper para consultar a los colombianos sobre su permanencia en el cargo hasta que

finalice su período constitucional. El jefe del Estado quiere hacer uso del derecho que la Constitución le otorga en el Artículo 104, en donde se señala que el Presidente está facultado para consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional, previo concepto favorable del Senado de la República.

En la pasada edición de Las Herramientas se había anunciado que se continuaría realizando el examen de los mecanismos de participación ciudadana que, frente a la crisis desatada a raíz del juicio al Presidente, se han comenzado a plantear como medidas especiales que invoquen la opinión y la voluntad ciudadana.

La Consulta Popular es otro de estos mecanismos aludido en este caso por el propio Presidente Samper para relegitimar su mandato luego de que termine el juicio en el Congreso y en caso de que esta corporación decida que no hay mérito para acusarlo por delitos comunes o por indignidad.

¿Qué es la “Consulta Popular”?

La consulta realizada en Aguachica y la que se proyecta realizar por iniciativa presidencial dan pie para repasar qué es la Consulta Popular.

Un alcalde, un gobernador o el Presidente pueden realizar una pregunta de carácter general sobre un asunto de importancia dentro del nivel de su competencia territorial, para que el pueblo se pronuncie formalmente al respecto. Como se trata de un acto formal de consulta al pueblo, la decisión que éste tome es obligatoria siempre y cuando haya concurrido a la consulta por lo menos la tercera parte de los ciudadanos que conforman el respectivo censo electoral.

Puede haber, entonces, consultas populares de carácter nacional, departamental, municipal y local, éstas en aquellos municipios donde el territorio se ha dividido en comunas y corregimientos y se ha elegido una junta administradora en cada una de estas divisiones territoriales municipales.

¿Qué requisitos se exigen al ciudadano?

Para que los ciudadanos puedan participar en una consulta deben tener su cédula de ciudadanía inscrita en la comuna, corregimiento, municipio o departamento en el cual tendrá lugar este evento o hacer parte del censo electoral nacional para el caso de una consulta como la que propone actualmente el Presidente Samper, que es de carácter nacional.

¿Qué temas pueden ir a consulta popular?

Ni la Constitución ni la ley establecieron cuáles podrían ser los temas objeto de consulta popular. Solamente se dice que la consulta se refiere a un asunto de trascendencia local, distrital, municipal, departamental o nacional. La única prohibición explícita es que no se pueden hacer preguntas que modifiquen la Constitución, pero sí pueden realizarse para preguntar sobre la conveniencia o no

de realizar una Asamblea Nacional Constituyente, mediante una ley aprobada por el Congreso de la República, tal como se explica en el cuadro adjunto.

¿Cuál es el procedimiento para convocar una Consulta Popular?

En el caso de una consulta de carácter nacional el Presidente debe enviar al Senado el texto de la pregunta que se someterá a consideración del pueblo, acompañado de una justificación sobre la necesidad de convocarla y la fecha en que se proyecta hacerla para que esa célula legislativa, dentro de los 20 días siguientes, emita su concepto.

Para las consultas que se enmarcan dentro de una entidad territorial, el gobernador debe realizar este procedimiento ante la Asamblea departamental y el alcalde ante el Concejo municipal o distrital o ante la Junta Administradora Local, según corresponda.

Para las Consultas en las entidades territoriales, debe enviarse al Tribunal Contencioso Administrativo competente para que, dentro de los 15 días siguientes, se pronuncie sobre su constitucionalidad. Esto es, a los jueces del tribunal departamental encargado de dirimir los conflictos en materia legal, para certificar que la consulta no se refiere a un tema que implique modificar la Constitución y que su procedimiento se ajusta a las disposiciones legales.

¿Cuándo se realiza la consulta?

La Consulta Popular nacional se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha del pronunciamiento favorable del Senado o del vencimiento del plazo para que se pronuncie. En los casos de consultas en entidades territoriales, el término será de dos meses.

¿Cómo debe redactarse la pregunta?

Se debe presentar la pregunta en forma clara de tal forma que se pueda contestar con un SI o un No y no podrá tener la forma de articulado (es decir, no puede presentarse como si se tratara de un proyecto de norma legal).

¿Qué efectos tiene la decisión del pueblo?

La decisión tomada por el pueblo en una Consulta Popular es obligatoria si la pregunta que ha sido sometida a su consideración obtiene el voto afirmativo de la mitad más uno de los participantes y si ha participado no menos de la tercera parte de los electores que conforman el respectivo censo electoral.

Cuando se haya tomado una decisión obligatoria el órgano legislativo correspondiente deberá tomar las medidas necesarias para hacerla efectiva. Si para ello se requiere de una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de

sesiones o a más tardar en el periodo siguiente. Si no lo hace, la medida será adoptada por el Ejecutivo en un plazo máximo de tres meses.

Consulta para convocar a una Asamblea Constituyente

El Congreso puede disponer que el pueblo decida si convoca a una asamblea nacional constituyente para modificar la Constitución. Para ello necesita de una ley que sea aprobada por la mayoría de los miembros de ambas cámaras. Esa misma ley debe definir el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la asamblea, la fecha de iniciación y su periodo.

Esta consulta se deberá realizar entre los dos y seis meses a partir de la fecha de expedición de la ley. La tarjeta electoral se diseñará de tal forma que los ciudadanos puedan decir SI o No a la convocatoria y a los temas que serán competencia de la asamblea.

Diferencia entre Consulta Popular y Plebiscito

Es importante resaltar la diferencia que existe entre la Consulta Popular de carácter nacional y el Plebiscito, mecanismos consagrados en la Ley 134 de 1994, ya que puede presentarse alguna confusión pues en ambos casos quien convoca es el Presidente de la República.

El Plebiscito es una convocatoria que el Presidente hace al pueblo, con la firma de todos sus ministros, para que se pronuncie sobre una decisión de su exclusiva competencia (tratados internacionales, macroproyectos, entre otros). Existe la salvedad de que no puede estar relacionado con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes. Tampoco podrá tratar sobre la duración del periodo constitucional del mandato presidencial, ni sobre una eventual modificación a la Constitución.

El jefe del Estado debe informar al Congreso su intención de realizar el Plebiscito junto con su justificación y la fecha en que se llevará a cabo la votación. El Congreso tiene un mes para rechazar la propuesta por mayoría de los asistentes en ambas cámaras. El Plebiscito se podrá realizar después de un mes y antes de cuatro meses contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente.

La mayor dificultad de este mecanismo está en el volumen de participación que se exige para su validez: la mayoría del censo electoral. En la actualidad estaríamos hablando de más de ocho millones de votantes.

Tres alternativas

El Presidente Samper ha propuesto una Consulta para relegitimar su mandato luego de una eventual exoneración de cargos en el Congreso. Resulta oportuno hacer un examen sobre la viabilidad de esta propuesta o de la que pueden tener

otros mecanismos como el Plebiscito o el Referendo, que también podrían ser invocados por el primer mandatario.

Alternativa A: Consulta Popular nacional

Por los efectos vinculantes de la consulta popular, esto es, la obligatoriedad de la decisión que en ella se adopte, no puede realizarse ninguna pregunta que implique modificaciones a la Constitución.

En este caso, la pregunta tendría que ser sobre la renuncia o no del Presidente mas no por la terminación anticipada de su mandato, porque en este caso sí habría que hacer una modificación transitoria a la Carta.

Si el pueblo acepta su renuncia, entra a reemplazarlo el Vicepresidente.

Alternativa B: convocatoria a un Plebiscito

En este caso se estaría realizando una consulta al pueblo sobre una decisión estrictamente personal del jefe del Estado.

Este mecanismo tampoco permite modificaciones sobre el periodo constitucional del Presidente, por tanto, la decisión que se tome se debe referir únicamente a su renuncia o permanencia en el cargo y no compromete en ello al Vicepresidente, quien entraría a reemplazarlo. La dificultad está en el alto volumen de participación que este mecanismo requiere.

Alternativa C: recurrir a un Referendo constitucional

Para poder realizar modificaciones al actual periodo del Presidente se tendría que recurrir a un Referendo que modifique la Carta Política. Para ello habría que presentar una iniciativa de ley al Congreso donde se estipule la convocatoria al pueblo para que decida si reforma transitoriamente la Constitución Nacional en esta materia.

En este caso, se trataría de recortar el periodo del actual Gobierno. Si el pueblo, mediante Referendo, aprueba la terminación del periodo presidencial, se tendría que convocar a nuevas elecciones para Presidente y Vicepresidente.

Las tres alternativas son posibles pero quizá el Plebiscito es el mecanismo que presenta más dificultad para su validación.

Lo interesante de un Referendo constitucional de este tipo es que se podrían incluir otras modificaciones a la Carta Política que apunten a replantear otros temas que en la actualidad son el fundamento de la crisis, como el actual régimen de los partidos políticos, la financiación de su funcionamiento y las campañas políticas, el estatuto de la oposición, entre otros asuntos.

Para la Consulta Popular nacional se requeriría de la participación de por lo menos seis millones de votantes y que, por mayoría, se adoptara una decisión. Queda abierto el debate.

Guía de trabajo

La Consulta Popular, el Referendo y el Plebiscito son mecanismos de participación consagrados en la Carta de 1991 y a través de los cuales el

Constituyente Primaria, que es el ciudadano, puede expresar su voluntad sobre temas de interés general. En los actuales momentos de crisis política alguno de estos mecanismos podría utilizarse para consultarle al pueblo su sentir sobre posibles alternativas de solución.

1. ¿Cuáles son las principales diferencias entre los tres mecanismos de participación enunciados?

2. ¿Cuál es el municipio en donde se realizó hace más de un año una experiencia piloto de Consulta Popular y con qué propósito?

3. ¿Cuál de los tres mecanismos enunciados reviste mayor dificultad para su validación?

4. ¿De acuerdo con la Constitución Nacional y con la ley, cuáles podrían ser los más importantes temas objeto de Consulta Popular?