

## **La “Octava papeleta” y la Paz**

**Por Armando Novoa García**

**Ex - Presidente Comisión Especial Legislativa**

**Director Centro Estudios Constitucionales “Plural”**

En reciente visita a la Casa de Nariño, Piedad Córdoba propuso al Presidente Santos que el próximo 25 de mayo, día de la elección presidencial, ponga a disposición de los electores una “octava papeleta”.

La propuesta busca “refrendar” las negociaciones de paz que adelanta el gobierno y la guerrilla de las Farc en la ciudad de La Habana y promover la convocatoria de una “*asamblea nacional constituyente popular*”.

En declaraciones al diario El Espectador, Piedad precisó que la consulta no tiene “*necesariamente*” ese propósito, pero sí que “*se pensara en la posibilidad de un mecanismo que avale en forma categórica los diálogos*”. Agregó también que en el transcurso de los próximos días, el Presidente se referirá al tema con una propuesta que “*pueda conllevar a que esta iniciativa sea considerada*”.

### **Las reacciones contradictorias.,.**

Integrantes de las Comisiones de Paz del Congreso apoyaron esta posibilidad, aunque con ciertas reservas. Iván Cepeda dijo ver “*con buenos ojos una octava papeleta para la paz*”. Para el senador Avellaneda, sería un mecanismo para auscultar si “*los colombianos avalan o no una asamblea constituyente*”.

Otros, en cambio, la rechazaron.

El registrador señaló que para hacer la consulta se “*necesita una ley*” y algunos analistas cercanos al uribismo la desconceptuaron por considerar que pretende asegurar un acuerdo de “*impunidad*”, que pondría “*en riesgo las instituciones*”. Quien reaccionó con mayor contundencia fue el ex – presidente Uribe: “*No permitiremos una constituyente con los terroristas*”.

### **... las ambigüedades**

Aunque la iniciativa puede ayudar a construir un clima favorable a la continuidad de las negociación, es confusa. No está claro si se trata de activar un mecanismo de consulta al pueblo para lograr la convocatoria a una asamblea constituyente o si lo que pretende es lograr un apoyo en las urnas a la “*negociación de paz*”.

El tema debe considerarse con atención pues se refiere a aspectos de fondo: la suerte del proceso de paz y la expedición de una nueva Constitución.

La propuesta tiene dos aspectos relevantes.

- El primero: el procedimiento para el pronunciamiento popular.

- El segundo: la pertinencia de que, en medio de las negociaciones de paz, se convoque una constituyente.

### ***“Papeletas” y procedimientos de apelación al pueblo***

Desde principios de los años noventa del siglo XX, la fórmula de apelar a **la auto convocatoria de sectores ciudadanos para abrir espacio a la paz** y a la solución negociada al conflicto interno ha sido utilizada en distintos momentos.

**a)** El primero, liderado por los estudiantes de la *“séptima papeleta”*. Se llamó así porque a principios de los años 90 no existía la tarjeta electoral, sino papeletas para votar a las corporaciones y cargos de elección popular (concejos, asambleas, senado, cámara, alcaldías y en ese momento la consulta liberal).

- La papeleta pretendía **crear un hecho político** que obligara a la convocatoria de la asamblea constituyente.<sup>ii</sup>
- La Registraduría **se opuso al escrutinio**.
- Esa negativa dio pie para la expedición del **decreto 923 de 1.990** que ordenó a la organización electoral contabilizar los votos depositados en la fecha de la elección presidencial a favor de la asamblea.<sup>iii</sup>
- En ese momento no había posibilidad de acudir al constituyente primario pues la Constitución del 86 y sus reformas no lo contemplaban.
- Estas convocatorias **extra constitucionales** llevaron a que las fuerzas políticas provenientes de la insurgencia y los partidos tradicionales se comprometieran en ellas. Un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia la avaló y permitió la ruptura *“pactada”* del orden institucional anterior (sentencia 25 de mayo de 1990).

**b)** El segundo, con la Constitución del 91 se facilitó una mayor conciencia participativa y permitió que se produjeron nuevas convocatorias.

La más importante, el *“Mandato Ciudadano por la Paz, la vida y la libertad”*.

- En este caso, el procedimiento utilizado fue la **expedición de un decreto presidencial que exhortó a las autoridades electorales** a prestar apoyo para contabilizar los votos a favor de una papeleta por la paz y de rechazo a la guerra y sus atrocidades<sup>iv</sup>. No se utilizó ni la consulta popular, ni el plebiscito, ni otros mecanismos establecidos en la nueva Constitución.
- El Mandato alcanzó 10 millones de votos y tuvo un impacto significativo<sup>v</sup>. El más importante, la apertura de la negociación del Cagúan en la administración Pastrana.
- La Corte Constitucional **le negó cualquier valor jurídico**, pues la calificó como una **acción pedagógica con valor político y moral**, pero sin consecuencias sobre el orden institucional (sentencia C-339 de 1.998).

**c)** El tercero, aunque no tiene relación directa con la búsqueda de la paz, es el *“Voto Caribe”* de marzo de 2.010. En esta ocasión se propuso un pronunciamiento ciudadano en los departamentos de la costa para la constitución de la **Región Caribe** como entidad territorial<sup>vi</sup>.

- El Consejo Nacional Electoral **autorizó a la Registraduría Nacional** para disponer la logística de la consulta y escrutar los votos.
- También en este caso la votación se consideró una acción pedagógica.
- Aunque sus resultados concitaron el apoyo de los congresistas costeños y de los candidatos presidenciales, su principal promotor, el gobernador Verano de la Rosa, afirmó luego que los dos millones y medio de papeletas contabilizadas fueron un *“saludo a la bandera”* pues la nueva ley de ordenamiento territorial desatendió su mandato.

No se incluye en la anterior relación las **movilizaciones del NO MÁS** ocurridas en el gobierno de Uribe que lograron un apoyo significativo de la población contra la violencia guerrillera, pero **no plantearon la convocatoria al pueblo para generar hechos de cambio institucional** o de solución política al conflicto armado.

#### ***Factores comunes en las convocatorias de paz***

En todos estos casos han concurrido varios elementos comunes: 1) la convocatoria surge de sectores sociales diversos; 2) los mecanismos que se utilizan son de naturaleza extra institucional, incluso luego de la Constitución del 91; 3) son mecanismos *“sui generis”* pues no están contemplados en la ley; 4) En todos los casos se logró el apoyo de las autoridades electorales para el escrutinio de la votación; 5) En el mandato ciudadano y el voto caribe, sus consecuencias jurídicas fueron nulas, aunque, generaron nuevos hechos políticos y activaron una importante movilización ciudadana.

Estas autoconvocatorias ciudadanas tienen además otros elementos de identidad: apelan a estrategias de movilización innovadoras; defienden su autonomía de los partidos políticos y de los actores armados; aprovechan las coyunturas electorales sin comprometerse con ninguna de las opciones en juego; estimulan nuevos escenarios de cooperación y consenso sin exclusiones<sup>vii</sup>.

#### ***La “octava papeleta” y los riesgos de hoy***

Hoy existe una situación particular que la distancia de las coyunturas anteriores: en la élites de poder **no existe acuerdo sobre cómo cerrar el conflicto armado**, predomina un ambiente de extrema **polarización** sobre las negociaciones de La Habana y el **poder presidencial** se encuentra cuestionado.

En esas condiciones, la posibilidad de avanzar en la *“octava papeleta”*, esta llena de escollos, pero podría ser útil para crear una **base ciudadana de apoyo al proceso de paz**. Para que así fuera tendría que perfilarse como una **iniciativa no electoral ni partidista**; debería **dejar de lado** la pretensión de la convocatoria inmediata a una asamblea constituyente para *“refrendar”* los acuerdos de paz, pues estos aún no se concretan; habría que lograr nuevos gestos de las partes y especialmente de la guerrilla para desescalar la confrontación.

Si ello fuera posible y se llevara a cabo la consulta, **el ambiente político podría cambiar y pasar del escepticismo a la esperanza**.

#### ***Y la Constituyente...***

Sobre el segundo aspecto, esto es, si la “*octava papeleta*” tuviera como objeto la convocatoria a la Asamblea, no parece ser éste el momento para concretarlo.

¿Permite el actual momento que sea un instrumento de una reconciliación incluyente?

- Existen fuerzas poderosas que se oponen a ella; los sectores que representan programas de cambio alternativo son minoritarios, como lo acaban de demostrar las elecciones a Congreso; prima un clima de escepticismo sobre el éxito del proceso.
- Convocar una asamblea sin culminar el conflicto o, peor aún en medio de él, como si se tratara de un **armisticio**, esto es, un **acuerdo entre dos fuerzas beligerantes en igualdad de condiciones, no solo no es realista sino que constituye un salto al vacío**. Pero, más aún, podría ser el momento para un retroceso histórico en relación con el año 91.
- Lo paradójico de todo esto, es que existen razones de peso para pensar en mecanismos extraordinarios de reforma constitucional. Una de ellas: el Congreso recién elegido no tiene la legitimidad para hacer cambios necesarios e inaplazables como la reforma política y a la justicia.
- Para ello sería necesario un alto nivel de consenso político.

Como ocurrió en Sudáfrica, su convocatoria solo sería posible en un escenario del post-conflicto, y no en medio de él, ni como condición para terminarlo, que es lo que parece no entenderse.

En esas condiciones no parece viable que en el corto tiempo se adelante una consulta para convocar una constituyente, pero **sí para lograr un apoyo en las urnas a los avances en la negociación.**

Para ello no se necesita una ley, pero si voluntad institucional y fuerza social. De ahí importancia de discutir la propuesta de la “*octava papeleta*”.

<sup>i</sup> Acevedo, Darío. “La constituyente por la puerta de atrás?”. El Espectador, 31 de marzo.

<sup>ii</sup> La papeleta que se depositó en las elecciones de marzo de 1.990, contenía el siguiente texto: “*Voto por Colombia. Sí a una Asamblea Constituyente cuya integración represente directamente al pueblo colombiano con el fin de reformar la Constitución Nacional. En ejercicio de la soberanía reconocida en el artículo 2° de la Constitución Nacional, el poder electoral escrutará este voto*”.

<sup>iii</sup> El texto de la papeleta que ordenó escrutarse el Decreto 923 decía: “*Para fortalecer la democracia participativa, ¿vota por la convocatoria de una asamblea constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia? SI NO*”

<sup>iv</sup> **VOTO POR LA PAZ, LA VIDA Y LA LIBERTAD**

“*Me comprometo a ser constructor de Paz y Justicia Social, a proteger la vida y a rechazar toda acción violenta y acojo el Mandato de los Niños por la Paz. NO MÁS ATROCIDADES: respeten el Derecho Internacional Humanitario.*”

\*No vinculen menores de 18 años a la guerra.

\*No asesinen.

---

*\*No secuestren personas.*

*\*No desaparezcan personas.*

*\*No ataquen a la población civil ni la desplacen por la fuerza.*

*\*No vinculen civiles al conflicto armado”.*

<sup>v</sup> Restrepo, Luis Carlos. Paz y participación ciudadana: de la concertación civil al poder constituyente. En <http://res.uniandes.edu.co/view.php/55/index.php?id=55>

<sup>vi</sup> El texto de la papeleta era así: *“Voto a favor de que los departamentos del Caribe colombiano constituyan la Región Caribe como una entidad territorial de derecho público con autonomía política, administrativa, financiera dentro del Estado y la Constitución de la República de Colombia”.*

<sup>vii</sup> Romero, Mauricio. Movilizaciones por la paz, cooperación y sociedad civil en Colombia. En <http://www.bdigital.unal.edu.co/1497/7/07CAPI04.pdf>