



Los Mecanismos de la Democracia Directa en los procesos de paz en Colombia

The Mechanisms of Direct Democracy in the peace processes in Colombia

María Carolina Restrepo Gómez ^{a1}

^a  mariarestrepog@coltlax.edu.mx  0000-0002-5576-5209

¹ El Colegio de Tlaxcala, A.C., México

Recibido: 08-12-2023 · Aceptado: 31-12-2023 · Publicado: 2024

Resumen

Los mecanismos de la democracia directa se han convertido en escenarios cada vez más frecuentes en las dinámicas políticas de América Latina. En el caso de Colombia, estos se han vinculado de manera particular con los distintos procesos de construcción de paz que se han emprendido en el país. En este contexto, este artículo analiza de manera general las implicaciones de la legislación de los mecanismos de la democracia directa y el impacto que tiene la participación ciudadanía en la gestión de los conflictos. De manera general, se puede concluir el impacto del diseño institucional en los resultados de las consultas estudiadas, así como el contraste entre un abanico variado de figuras de participación ciudadana legisladas frente a altos niveles de abstención por parte de la ciudadanía.

Palabras clave : democracia directa; legislación; paz; votaciones

Abstract

Direct democracy mechanisms have become increasingly frequent in Latin America. In the Colombian case, these have been linked particularly with diverse peacebuilding processes initiated throughout the country. In this context, the following article provides a general overview of the legislative implications of direct democracy mechanisms and the impact it has on the citizenship incidence of conflict management. Therefore, it can be concluded that the impact of the institutional design on the results of the consultations studied, as well as the contrast between a varied range of legislated citizen participation figures versus high levels of abstentionism on the part of citizens.

Keywords : direct democracy; legislation; peace; votes

Introducción

*

Los Mecanismos de Democracia Directa, en lo sucesivo MDD, están inmersos en macrosistemas institucionales que, en cierta medida, los fomenta o inhiben, regula y determina la capacidad de incidencia en la gestión de lo público. En este sentido, el sistema electoral y la normativa que delimita a los mecanismos se convierten en variables de importante influencia en el comportamiento electoral y en la capacidad de vinculación de dichos mecanismos.

Hernández (2003) argumenta que "no existen sistemas electorales políticamente neutros; todo sistema electoral es el producto de una decisión política y busca favorecer determinados intereses sociales y políticos en detrimento de otros" (pág. 350). Esto puede resultar en la consolidación del status quo para ciertas facciones o en cambios drásticos, como es el caso de mecanismos como la revocatoria de mandato.

En el caso colombiano, los mecanismos de la democracia directa fueron legislados en la Constitución Política de 1991, en la cual se consagró al plebiscito, el referendo, la iniciativa legislativa, el cabildo abierto y a la consulta popular como espacios que pugnaban por una ampliación de la participación y una mayor vigilancia por parte de la ciudadanía. Estos mecanismos en el marco de procesos de construcción de paz fueron activados para dotar de legitimidad acuerdos establecidos entre las partes en conflicto. En este contexto, es que este artículo pretende analizar cuatro ejercicios de consultas populares a lo largo del tiempo: el plebiscito de Benidorm y Sitges en 1957 para refrendar los acuerdos de paz y poner fin a la violencia entre liberales y conservadores; la consulta de la Séptima Papeleta en 1990 como expresión del descontento con la violencia y un llamado a la apertura democrática; el referendo constitucional de 2003 impulsado en el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez y el plebiscito del 2016 para la refrendación del Acuerdo Final fruto de las negociaciones entre el gobierno de Juan Manuel Santos y FARC-EP.

Breve conceptualización de los MDD y su naturaleza

Los MDD pueden ser definidos como aquellos que le permiten a la ciudadanía la toma directa de decisiones a través del voto, en un proceso electoral regulado y que se realiza de manera extraordinaria. En términos generales, la mayoría de las Constituciones Políticas contemplan al menos tres mecanismos clásicos de participación ciudadana: el plebiscito, el referéndum y la consulta popular. En algunas democracias, se han incorporado mecanismos relativamente nuevos, como la revocatoria de mandato y los presupuestos participativos. En este sentido, existe

*. Esta versión del marcado fue hecha por Realidad e Historia (Concepción, Chile) en 2026 sobre la base del XML original de la revista. Se normalizó el uso del identificador persistente ARK, el elocation ID y nuevas galeradas XML-JATS, EPUB, HTML y PDF. A excepción de lo antes explícitamente mencionado, no se realizaron cambios en el artículo. Las versiones anteriores se encuentran en Zenodo 10.5281/zenodo.11625248 y AmeliCA 2514744005.

una variación considerable en cuanto a los términos utilizados para denominar cada MDD en los distintos contextos. En algunos casos, el término empleado depende de la legislación nacional, mientras que en otros se relaciona con circunstancias específicas de lo que se consulta.

Altman (2010) ha llevado a cabo una clasificación detallada de la tipología de los MDD centrándose en tres aspectos fundamentales: quién impulsa el mecanismo, qué propósito se persigue con él y cómo incide el resultado de la consulta en la decisión final.

- **Impulsores del mecanismo:** Los actores que activan las consultas pueden ser los ciudadanos mediante la recolección de firmas, el poder Ejecutivo o Legislativo, o como el cumplimiento de una norma, ya sea de un tratado internacional, la Constitución Política o un reglamento con un alcance específico. En este contexto, se distinguen dos categorías significativas: "desde abajo", que abarca las consultas promovidas por la ciudadanía, y "desde arriba", que comprende aquellas activadas desde alguna de las instancias de poder.
- **Finalidad del instrumento:** Esta dimensión engloba los mecanismos que mantienen el statu quo y los que buscan transformar el orden establecido. Altman (2010) distingue entre mecanismos proactivos y reactivos, según si las consultas son propuestas o consecuencias de una acción que modifica el statu quo.
- **Vinculación del resultado:** Las consultas se pueden clasificar en consultivas o vinculantes según la fuerza legal de su resultado. Las primeras buscan recabar la opinión de los ciudadanos sin que esta sea de obligatoria implementación, mientras que las segundas, imponen una obligación legal de convertir el resultado en ley.

Los MDD y los procesos de paz en Colombia

De manera particular, Colombia tiene contemplado además del voto, como lo dicta el artículo 103 de la Constitución Política, diversos mecanismos de participación ciudadana como la consulta popular, el referendo, los presupuestos participativos y el plebiscito. La Constitución de 1991 diseñó las herramientas para garantizar la participación ciudadana y, de manera específica, la Ley 134 de 1994 estableció las condiciones de cada uno de los instrumentos, los procedimientos y las restricciones. El contexto en el que se redactó la Constitución de 1991, fue el de un país con una convulsa situación social y política, marcado por el incremento de la violencia, la pérdida de legitimidad de las instituciones y de confianza en el Estado. En ese sentido, el papel protagónico de los mecanismos de participación ciudadana, dentro de la nueva constitución, resultaría fundamental para la materialización de la democracia constitucional participativa, que implicaría, entre otros; el dominio, el ejercicio pleno y el goce efectivo por parte de los ciudadanos de los derechos, de las acciones constitucionales y de los mecanismos de participación.

Es importante mencionar que antes de entrar en vigor la Ley 134 de 1994, las consultas realizadas entre 1991 y 1994 fueron llevadas a cabo en el marco de la Ley 42 de 1989, donde se contemplaban solamente consultas de carácter municipal y distrital (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2020).

Actualmente la legislación colombiana define a los mecanismos de participación ciudadana de manera particular de la siguiente forma:

En primera instancia, concibe 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 a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto” (Ley 134 de 1994). La consulta popular está un tanto vinculada al ámbito local, aunque no se excluye su activación en el ámbito nacional.

La ley establece dentro de las condiciones para la activación de consultas populares: la congruencia a la competencia territorial, que las consultas no estén ligada a un acto legislativo, acuerdo, resolución o decreto y finalmente, no puede implicar una modificación a la constitución. En cuanto al umbral de vinculación, la consulta popular exige no menos de la tercera parte del censo electoral.

En cuanto al referendo, la Ley 134 de 1994 lo establece como el mecanismo a través del cual se le consulta a los ciudadanos acerca de un proyecto de norma jurídica o para derogar una norma vigente. El referendo puede ser convocado por cualquier ciudadano, organización social o partido a través de la recolección de firmas. Cuando la finalidad es proponer un proyecto de ley, se deberá presentar firmas correspondientes al cinco por ciento del censo electoral, mientras que, para derogar una norma el porcentaje asciende a 10%.

El plebiscito es definido por el artículo 7 de la Ley 134 de 1994 como “el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo” y establece en el artículo 77 que el Presidente requiere la firma de los ministros para convocar al pueblo a que se manifieste respecto a una política que no requiera aprobación del Congreso, exceptuando las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes. El presidente deberá informar de su intención al Congreso, y si dentro del mes siguiente, ninguna de las dos cámaras manifiesta su rechazo, el presidente podrá convocar el plebiscito.

En cuanto a las restricciones, la ley establece que en ningún caso el plebiscito podrá tratarse de modificar los períodos presidenciales, ni podrá modificar la Constitución Política.

Asimismo, y a manera enunciativa, es importante nombrar otros mecanismos por medio de los cuales es posible la participación directa de la ciudadanía, por fuera de las elecciones ordinarias, como: la iniciativa popular legislativa, a través de la cual es posible incluso modificar la constitución colombiana (por medio de actos legislativos), el cabildo abierto, el referendo constitucional, entre otros.

A partir de esta definición normativa de los instrumentos se identifican los siguientes ejercicios consultivos que, en términos generales han estado vinculados a procesos de paz en Colombia.

El plebiscito para refrendar los acuerdos de paz Benidorm y Sitges para poner fin a la violencia entre liberales y conservadores en 1957

El primer antecedente fue el plebiscito para refrendar los acuerdos entre el Partido Liberal y el Partido Conservador, este tuvo lugar el 1 de diciembre de 1957, donde se sometió a votación de “sí” o “no” la reforma constitucional fruto de los acuerdos entre Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez, conocido como el pacto de Benidorm (Fandiño, 2019). Este pacto ponía fin a la violencia entre liberales y conservadores y aglutinaba 14 artículos que hacían referencia al

mecanismo del Frente Nacional entre otros aspectos relacionados con la configuración de un nuevo orden político. El resultado de la votación fue de 4,169.294 de votos para el “sí” y 206.654 votos en contra (Constaín, 2016). Este plebiscito fue de gran importancia debido a que fue la primera vez que se implementó un mecanismo de participación ciudadana en el país, además de que por primera vez las mujeres participaron en una votación y se dio el inicio al proceso para la constitución del Frente Nacional.

Tras el pacto se acordó que los liberales y conservadores se alternarían el poder durante dieciséis años, este período no era considerado como una completa transición a la democracia, ya que, aunque existían mecanismos de participación ciudadana, el acceso al poder estaba restringido a los partidos tradicionales y se oponían a la formación de nuevas fuerzas políticas. En ese sentido, esta primera experiencia de participación modificó la organización y el ejercicio del poder público, reformado así la constitución de 1886, en asuntos fundamentales como: la igualdad en derechos políticos para varones y mujeres, las mayorías para las elecciones populares (dos tercios de los votos), la prohibición de formar parte de controversias políticas a los funcionarios públicos, la exclusividad del Congreso para reformar la constitución, entre otros (Younes, 1997).

En este punto, es importante señalar que, el resultado del plebiscito introdujo en el país, una reforma primordialmente política, que se redujo a una formula electoral, representada en un pacto político de reparto equitativo del aparato de poder del Estado entre los dos partidos tradicionales, conservador y liberal, excluyendo del escenario político cualquier otro actor (Sáchica, 1990). Asimismo, aunque la consulta versaba sobre una variedad de asuntos, como es la naturaleza de este tipo de consultas, realmente los electores se encontraban ante la decisión dicotómica de cambiar o mantener el sistema.

Es importante mencionar que el plebiscito fue convocado a través de del Decreto Legislativo N.º 0247 de 1957 que se emitió de manera especial para esta elección. Los temas que condensó esta consulta fueron: 1) la responsabilidad conjunta para ejercer el poder por parte de los partidos tradicionales, 2) alternancia durante dieciséis años, 3) paridad entre los partidos tradicionales, 4) igualdad de derechos políticos entre hombres y mujeres y 5) invertir el 10% del presupuesto nacional en educación pública (Gómez, 1991).

La consulta de la Séptima Papeleta como expresión del hartazgo de la violencia y apertura democrática en 1990

A través de la Asamblea Constituyente de 1991, Colombia se consolidó como una democracia representativa con varios mecanismos de participación ciudadana. Esta constitución emanó de la necesidad de reestructurar el Estado y el sistema jurídico colombiano de 104 años en los que estuvo vigente la Constitución de 1886. En ese sentido, se buscó que la Carta Magna reivindicara las garantías, libertades y derechos hasta entonces limitados (Hernández, 2016). El contexto del país era un ambiente de violencia debido al incremento de las acciones del narcotráfico y de grupos guerrilleros, donde se registró el asesinato de cuatro candidatos a la presidencia de la república.

La Constitución de 1991 logró renovar las instituciones, incluir aspectos internacionales de derechos humanos, la reivindicación de derechos de minorías y tener un perfil más progresista que contemplara herramientas jurídicas para asegurar el cumplimiento de sus derechos.

La consolidación democrática del país ha estado muy vinculada a los mecanismos de participación ciudadana, en este sentido, asociada a la Asamblea Constituyente y a la redacción de la Constitución de 1991, se identifica el proceso de la séptima papeleta, donde en las elecciones del 11 de marzo de 1990, un movimiento estudiantil impulsó una séptima papeleta a los seis tarjetones tradicionales (Senado, Cámara de Representantes, Alcaldía, Asamblea, Consejo y consulta interna del Partido Liberal). La finalidad de la séptima papeleta era otorgarle facultades especiales al presidente para convocar una Asamblea Constituyente y reformar así la Constitución de 1886 (Universidad de Los Andes, 2020).

La séptima papeleta no fue una consulta oficial, por lo tanto, la Registraduría Nacional del Estado Civil no imprimió, ni contabilizó dicho tarjetón y lo que depositaban los ciudadanos era el recorte que, la prensa distribuyó en sus ejemplares. Dos meses después, en las elecciones presidenciales del 27 de mayo de 1990 a partir del decreto 927, expedido por el presidente Virgilio Barco la “séptima papeleta” fue depositada en las urnas y contabilizada por la Registraduría Nacional, lo que marcó el nacimiento de la Constitución de 1991. Dicho decreto, se constituyó en el marco normativo especial que posibilitó en primera medida, la contabilización de los votos de la consulta y finalmente, la materialización de la asamblea nacional constituyente. En la misma norma, se incluyó el texto del voto, de la siguiente manera:

¿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?
¿Sí o No?

Para el análisis planteado, es importante tener en cuenta que el mencionado decreto, fue sometido a un examen de constitucionalidad, por parte de la Corte Suprema Justicia de Colombia, corporación que se encargó de estudiar si la norma expedida por el presidente Barco, tenía relación con los poderes de estado de sitio y por tanto con las causas de dicho estado. Finalmente, y a pesar de existir posiciones en contra de la constitucionalidad del decreto, la sentencia de la Corte argumentó que la reforma constitucional “era cuestión de diseño institucional y que había una relación directa entre tal diseño y la violencia” es decir, “no es que las instituciones se hayan convertido per se en un factor de disturbios, si no que han perdido eficacia y han resultado inadecuadas para combatir formas de intimidación y ataques que eran inimaginables hace unos años, en consecuencia su rediseño es necesario” (Lemaitre, 2009).

El episodio de la séptima papeleta que concluyó con la formación de la Asamblea Nacional Constituyente es uno de esos casos en los cuales la consulta popular, respaldado por un fuerte movimiento de diferentes sectores sociales, se vislumbró como la alternativa, en el marco de un contexto de violencia, desigualdad social y desconfianza institucional, para modificar de manera profunda el orden político del país y realizar una transición hacia un Estado social de derecho.

A partir de este proceso se dio la consolidación de la democracia colombiana. La constitución de 1991 ha sido reformada 42 veces, una de ellas a través de referéndum y el resto a través de acto legislativo del Congreso.

Referendo constitucional de 2003

El ejercicio consultivo conocido como referéndum Constitucional de 2003, fue impulsado “desde arriba” por el ejecutivo durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez. La consulta contemplaba 15 temas en lo que el elector debía decidir entre “sí” o “no” a temas que, incluían reformas en materia laboral, tributaria y pensional. De las 15 propuestas, a pesar de obtener mayoría de sí, solo la primera obtuvo el requisito del 25% del censo electoral, siendo vinculante únicamente la iniciativa sobre la inhabilidad de cargos públicos de ciudadanos juzgados por delitos de corrupción. Es de anotar que el referendo del 2003 fue el primero en la historia política de Colombia, y a pesar de que fue una propuesta no vinculante, pues finalmente no fue aprobada, es importante resaltar que la participación ciudadana, superó sus antecedentes más recientes, incluyendo aquella participación registrada para la Asamblea Nacional Constituyente en 1991.

En el referendo constitucional, así como en la séptima papeleta, fue determinante el análisis de constitucionalidad que, para esta ocasión, efectuó la ya instaurada Corte Constitucional, la cual declaró la inexecutable de varias propuestas del referendo y modificó varios elementos de la propuesta presidencial, por ejemplo, eliminó las preguntas relacionadas con la penalización de la dosis personal, la prórroga del periodo de los alcaldes y gobernadores y la circunscripción para la paz, además, retiró el voto en blanco y eliminó los encabezados de las preguntas.

Dicho pronunciamiento, tal como se evidenció con las encuestas que se efectuaron antes y después del mismo, tuvo un impacto en la participación esperada, la cual, según esos sondeos previos, sería aún mayor. En ese sentido, y considerando específicamente estos dos eventos, resulta importante resaltar el importante rol efectuado por un poder que en algunos sectores de la doctrina suele considerarse como contra mayoritario, en las consultas populares, en las que, tanto en las iniciativas surgidas “desde arriba”, así como aquellas originadas “desde abajo” debe superarse un riguroso examen de constitucionalidad, según el cual, el alto tribunal cuenta con la posibilidad, o de modificar los términos de la consulta (declarando la exequibilidad condicionada) o de imposibilitar jurídicamente su realización, en caso en que se concluyera la inexecutable absoluta del proyecto.

A partir de los antecedentes de consultas directas es que se pueden entender las dinámicas que configuraron el plebiscito para la paz de 2016 el cual representa el ejercicio más reciente de consulta en materia de construcción de paz en el país.

Plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera fruto de las negociaciones entre el gobierno de Juan Manuel Santos y FARC-EP

Pese a que en Colombia la Constitución Política posee una normativa sobre los mecanismos de participación, el plebiscito para la paz por su excepcionalidad fue regulado de manera especial a través de decreto presidencial. Desde el inicio de las negociaciones el presidente Juan Manuel Santos había prometido someter a consulta el acuerdo final con el objetivo de dotarlo de

legitimidad y blindarlo de los cambios políticos, aún cuando era posible su refrendación, sin necesidad de acudir a dicha consulta, dadas las facultades constitucionales con las que el presidente de la república contaba para realizar este tipo de negociaciones.

En el año 2014 se expidió la Ley 1745 del 26 de diciembre de 2014, en la cual se delimitaban las reglas de los referendos constitucionales para el caso del acuerdo final para la terminación del conflicto. Asimismo y, dentro del marco normativo desarrollado para la regulación de los mecanismos de participación ciudadana, es importante considerar la Ley Estatutaria 1757 de 2015, por medio de la cual se establecieron nuevos presupuestos para la reglamentación de “la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y se “establecieron las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles” (Ley Estatutaria No. 1757, 2015). Dentro de dicha norma, se dispuso, por ejemplo, lo referente al pronunciamiento del Congreso frente a la conveniencia del plebiscito y se estableció en un 50% el umbral de participación para que la decisión de la consulta fuera vinculante.

De manera posterior y, a partir de las complicaciones técnicas de llevar a cabo un referendo como mecanismo de refrendación, se emitió la Ley Estatutaria 1806 de 2016, mediante la cual se reguló el plebiscito para la refrendación del acuerdo. En ella se legisló sobre tres aspectos principales: a) las reglas especiales del plebiscito; b) las campañas; c) la divulgación de los acuerdos; y d) el carácter y consecuencia de la decisión (Ley Estatutaria No. 1806, 2016). Es importante destacar que la mencionada ley, introdujo al menos dos profundas modificaciones, respecto a las anteriores regulaciones relacionadas con este mecanismo, estas son, la disminución del umbral de aprobación del 50%, establecido de manera previa y modificada al 13% y, además, el carácter vinculante de la decisión.

A continuación, se describen los aspectos más importantes de dicha regulación y que implicaron un ajuste de la normativa, para las características especiales del asunto que se buscaba consultar:

A) Reglas especiales del plebiscito

La ley establece los lineamientos del actor impulsor de la consulta, en el artículo primero sostiene que:

El presidente de la república con la firma de todos los ministros podrá someter a consideración del pueblo mediante plebiscito, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el cual estará sometido en su trámite y aprobación a las reglas especiales contenidas en la presente ley (Ley Estatutaria No. 1806).

En este sentido, la ley estableció un único actor con capacidad de activar la consulta, en cuanto al tema de la paz. Es decir que, en términos de Altman, la ley solo contempla la activación “desde arriba”. La normativa también estableció en el artículo dos, incisos 1 y 2 que, el presidente deberá informar al Congreso su intención de convocar a la Consulta y proponer la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes o posterior a cuatro meses de su notificación. También establece que el congreso deberá pronunciarse en máximo un mes o si ninguna de las dos Cámaras manifiesta su rechazo el presidente podrá convocarlo. En este aspecto, cabe destacar que, ante el contexto de polarización, evidente en la opinión pública y

diversos actores políticos y sociales, el legislativo buscó, a través de la norma que regularía el plebiscito, la participación de ambas cámaras del Congreso y, por tanto, de los sectores que dichos partidos representaban, en cada etapa de la ejecución de la consulta.

En cuanto a la participación, establece un umbral de vinculación del 13% del censo electoral vigente, este porcentaje de vinculación es relativamente bajo respecto a lo que estipula la Ley 134 de 1994 que exige un umbral mínimo de participación de una tercera parte del censo electoral nacional y de la precedente Ley 1757 del 2015, que establecía dicho umbral en un 50%.

Dicho aspecto, fue ampliamente criticado, principalmente por opositores a las negociaciones con las FARC, ya que se consideró que con la disminución de dicho umbral, solo una minoría podría aprobar un acuerdo que traería, entre otras cosas, la materialización de iniciativas sensibles en el contexto de polarización, y aún, de conflicto armado en el que se encontraba sumido el país, por ejemplo, la participación política de integrantes de las FARC, quienes eran responsables de crímenes de lesa humanidad, la jurisdicción especial para la paz, el capítulo sobre reforma agraria, entre otros. No obstante, el proyecto fue sometido al examen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, la cual declaró su viabilidad, argumentando que, en la Constitución Política colombiana, no existía la regulación expresa de un umbral para el plebiscito.

B) Campañas

En los incisos 4 y 5 del Artículo Dos se regula lo referente a las condiciones en las que se podrán incorporar en la contienda las distintas fuerzas políticas. La regulación parte del principio de igualdad, equidad, proporcionalidad e imparcialidad de las campañas por el “sí” y el por el “no”. Puntualmente estableció las siguientes disposiciones:

- Se garantiza el acceso a recursos como medios de comunicación y otras plataformas para exponer sus argumentos.
- Permite que los servidores públicos deliberen y expongan públicamente sus opiniones frente al plebiscito.
- Se permite la participación de colombianos residentes en el exterior, a través de los consulados.
- Los movimientos cívicos, grupos significativos de ciudadanos, partidos políticos entre otras colectividades tendrán las mismas garantías de oportunidades, deberes, garantías de participar en las campañas por el “sí” o por el “no”.

C) Divulgación

La Ley Estatutaria 1806 establece las garantías para la difusión y el debate de los acuerdos, delimitando la publicación de estos en los sitios web y redes sociales de las entidades públicas, incluidas las de las fuerzas armadas, en los periódicos de alto tiraje nacional, en las radiodifusoras comerciales y comunitarias, así como en canales de televisión públicos y privados.

En este apartado también se establecen dos párrafos referentes a los mecanismos de socialización de los acuerdos en comunidades rurales y a los colombianos residentes en el exterior que han sido víctimas del conflicto armado.

D) Carácter y consecuencia de la decisión

El artículo tres establece de manera textual que “la decisión aprobada a través del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera tendrá un carácter vinculante para efectos del desarrollo constitucional y legal del Acuerdo”.

A partir de la regulación especial del plebiscito para la paz, el ejecutivo convocó a la ciudadanía a través del Decreto 1391 del 30 de agosto de 2016. El plebiscito se celebró el 2 de octubre de 2016, es decir 33 días después de reglamentarse el mecanismo. Este fue el tiempo formal que tuvieron los actores para llevar a cabo las campañas a favor o en contra de los acuerdos. Es importante recordar que, los acuerdos sometidos a refrendación fueron publicados el 24 de agosto de 2016, plasmados en un documento de 297 páginas, las cuales los electores debían leer en un plazo de 39 días.

El Decreto 1391 hizo pública la pregunta a la que los colombianos debían responder, esta fue redactada de la siguiente forma “¿Apoya usted el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera?” (Decreto No. 1391, 2016). La pregunta fue fijada a través de decreto y no implicó un mecanismo de construcción participativo ni que involucrara a grupos opositores al proceso.

Por otra parte, uno de los aspectos de mayor discusión durante la campaña fue el umbral de vinculación. El artículo 2 del proyecto de Ley Estatutaria del plebiscito para la paz estableció que, el acuerdo de paz se entendería aprobado por la ciudadanía “en caso de que la votación por el sí obtuviera una cantidad de votos mayor al 13% del censo electoral vigente y superara los votos depositados por el “no” (Uprimny, 2015). Esto modificó los umbrales que de manera usual han tenido las consultas, que corresponde a un equivalente del 25% del censo electoral.

Las posturas críticas señalaron que el umbral del mecanismo otorgaría a una minoría la potestad de decidir sobre el proceso de paz, además de señalar como arbitrariedad del presidente el cambio del umbral.

Es importante mencionar que existe dos tipos de umbrales, por un lado, los umbrales de participación en los cuales se contabiliza la participación, donde se exige que el número de votos supere un porcentaje establecido y, por otra parte, los umbrales de aprobación, que tienen que ver con un número establecido de votos a favor, no de votos totales (Uprimny, 2015).

En el caso del plebiscito por la paz se acudió a un umbral de tipo aprobatorio, que señala que la votación por el “sí”, y no la totalidad de los votos, debe superar el 13%. Esta reforma no incorporó los umbrales de participación, que son los que regulan actualmente en el ordenamiento jurídico en Colombia (Uprimny, 2015).

En este sentido el abanderado por la campaña del “no” Álvaro Uribe sostuvo que, “el Gobierno Nacional no propuso el referendo para eludir su umbral y la obligación de una pregunta por cada tema, adoptó el plebiscito de una sola pregunta, con umbral reducido al 13%, apoyado por el aparato estatal, los fusiles del terrorismo y la intimidación a los servidores públicos y a los civiles” (Uribe, 2016).

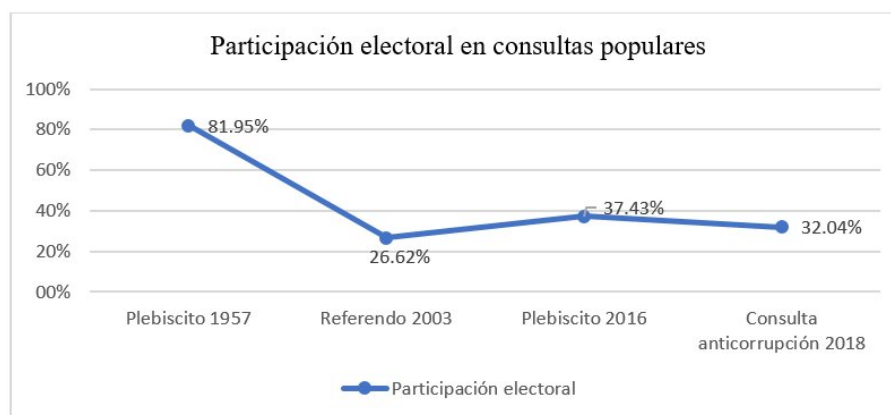
Respecto a las críticas, Santos sostuvo que para darle legitimidad a este proceso en lugar de poner el umbral del 25% que es el normal, se escogió el umbral del 13%, pero de votos afirmativos, que equivale, inclusive, a un umbral más alto que el 25% de participación (Lafuent, 2016).

Finalmente, el plebiscito por la paz a pesar de cumplir con el umbral de vinculación que fue duramente cuestionado no alcanzó la mayoría de los votos por el “sí”, con tan solo 6.377.482 votos que componen el 49.78% de los votos, mientras que el “no” registró 6.431.376 con el 50.21% de los votos, siendo una jornada electoral con un porcentaje de abstención de 62.57% (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2020).

Los MDD y la abstención en Colombia

A partir de los casos de consulta, analizados a lo largo del artículo y revisando las cifras respecto a la participación ciudadana, es importante señalar que, si bien han sido importantes los procesos de elección extraordinaria para el fortalecimiento de la democracia, las altas tasas de abstención registradas durante las consultas no han dotado de legitimidad a los ejercicios consultivos. A partir de lo anterior, resulta relevante precisar que, en el orden jurídico colombiano, especialmente por desarrollo jurisprudencial, la abstención ha sido planteada como una posibilidad que goza de protección constitucional, la cual se erige como una verdadera opción política, al representar su desacuerdo con lo planteado, tanto en aquellos casos de las consultas que se promueven “desde arriba”, como en aquellos en los que son planteadas “desde abajo” por un sector de la ciudadanía (Sentencia C-551, 2003).

La consulta con el registro más alto de participación corresponde al proceso electoral de 1957. En el marco de este referendo se dio la ampliación del voto a la mujer y un proceso de acuerdo entre las dos fuerzas políticas dominantes, la participación alcanzó un porcentaje del 81.95%. En contraste, los procesos de 2003 y 2016 responden a una dinámica más reciente del sistema electoral y de partidos, consultas en las cuales se registraron tasas bajas de participación 26.62% y 37.43%, respectivamente. En 2003 no se alcanzó el umbral de vinculación, más que, en una de las cuestiones consultadas y en 2016 pese a alcanzar el umbral, no se logró una mayoría aprobatoria. A continuación, en la gráfica N.º 1 se da cuenta de los niveles de participación en las consultas populares en Colombia.



Gráfica 1. Históricos de participación en consultas populares en Colombia entre 1957-2018 Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, 2020.

En este sentido, a pesar de la evolución en los marcos normativos de los mecanismos de los MDD, los resultados han estado configurados por variables de tipo coyuntural como el voto de segundo orden, donde el ciudadano emite un voto evaluando aspectos de la política de primer orden como el desempeño del presidente o de la economía, también en el marco de las consultas se han acentuado las tasas de abstención que, ya en elecciones ordinarias son considerablemente altas, lo que para el caso colombiano no ha permitido la generación de consensos a partir del planteamiento de la democracia directa.

Conclusiones

En conclusión, en algunos contextos las consultas populares se han vislumbrado como la vía para la gestión de conflictos de vieja data que involucran complejas diferencias de índole territorial, étnica o política. Según Qvortrup (2015) el impacto de las consultas populares en las problemáticas ha sido variado, en algunos casos el referéndum ha logrado dar solución a un conflicto de vieja data como el conflicto de disolución de la unión entre Noruega y Suecia en 1905; en otros casos, la consulta ha exacerbado el conflicto y aumentado las tensiones como en Bosnia y Herzegovina en 1992 y Timor Oriental e Indonesia en 1999.

En el caso de Colombia, el plebiscito para la refrendación del Acuerdo para la construcción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera estuvo inmerso en la polarización, la cual generó distintas transformaciones en lo político. Una de estas, estuvo vinculada al marco jurídico de los mecanismos de democracia directa. Asimismo, de los casos analizados a lo largo del artículo, respecto a las experiencias de la ciudadanía colombiana con los mecanismos de participación, es posible concluir que estos han jugado un papel fundamental, por lo menos en 3 momentos históricos (1957, 1991 y 2016), para la configuración del orden político del país y como alternativa, en un contexto de violencia, como medio para alcanzar un fin, como es la paz. Aun así, por lo menos en 2 (1957 y 2016) de los 3 momentos, las consultas, previo al resultado final, aumentaron las tensiones existentes en el momento entre los diferentes actores, en un contexto de tendencia polarizado.

A pesar del marco legal amplio que tiene Colombia acerca de los mecanismos de participación ciudadana y que en términos generales para la región la sola inclusión jurídica de los mecanismos de democracia directa genera oportunidades políticas, y las investigaciones y los hechos políticos confirman que juegan un rol central en la política (Lissidini, 2011), algunos aspectos decretados a través de la Ley Estatutaria 1806 de 2016, implicó cambios en la forma en que habían sido activadas las consultas anteriores, lo cual planteó diversas tensiones.

Primero, modificaciones en lo referente al umbral de vinculación utilizado de manera usual. El plebiscito se centró en el umbral aprobatorio y redujo el porcentaje del umbral de participación, lo que según la perspectiva de los abanderados por el “no” propiciaba que una elección tan importante fuera aprobada por una minoría y se diera en condiciones arbitrarias. En este punto y tras el análisis de los marcos normativos de las consultas previas a la del 2016, es importante anotar que, en dichas regulaciones, no fueron modificados tal multiplicidad de aspectos, por ejemplo, el umbral, como fue hecho para el caso de la ley 1806 del 2016.

Las consultas activadas de manera previa habían versado sobre la multiplicidad de temas desagregados en distintas preguntas. En contraste, La Ley Estatutaria estableció la formulación de una sola pregunta con respuesta de “sí” o “no”.

La activación del mecanismo fue uno de los aspectos más discutidos en las campañas. Pese a que Juan Manuel Santos tenía la capacidad legal de firmar los acuerdos sin ser sometidos a un mecanismo de consulta, desde el inicio de las negociaciones se pactó la refrendación a través de voto popular. En este sentido se identifican posturas encontradas, por un lado, los que consideraban que la consulta era un procedimiento requerido y fincado en la participación popular establecida en la Constitución Política de 1991, mientras que otros sostenían que, la paz se enmarca en los derechos y estos no deben de ser consultados. Esta consulta, por la posibilidad de los resultados adversos, en el marco de un ambiente marcado por la polarización, sin duda alguna representó un riesgo para la refrendación final de los acuerdos, teniendo en cuenta el carácter vinculante de la decisión, establecido previamente por el marco normativo especial, antes definido.

No obstante, conforme al mismo contexto polarizado, los promotores de la consulta encontraron en ella la posibilidad de, en primera instancia, efectuar todo un debate previo sobre la implementación de los acuerdos, el cual resultaba fundamental, en términos de democracia, y, por otro lado, de buscar el respaldo y participación de la ciudadanía, frente a un proyecto que consolidaría, antes de la paz, una serie de modificaciones en el orden político y social del país. En ese sentido, incluir en la discusión a todos los diversos actores: víctimas, gremios, partidos políticos, entre otros, fue una de las apuestas de los promotores de la refrendación de los acuerdos.

Asimismo, y considerando el aspecto normativo que ha fundamentado cada una de las consultas analizadas, cabe destacar el papel de los tribunales (Corte Suprema de Justicia para el caso de 1957 y Corte Constitucional para el caso de 2016) en la viabilidad jurídica de cada iniciativa. Es así como los pronunciamientos efectuados por los mencionados tribunales han surtido diferentes efectos: han entregado viabilidad jurídica, dictaminando el ajuste constitucional de la consulta (fundamental en cualquier Estado de derecho) o han modificado ampliamente los términos de la consulta (como fue el caso del referendo del 2003).

Finalmente, es importante mencionar que paralelo a la incidencia del diseño institucional de los mecanismos de democracia directa en la forma en la que se dan las campañas, en la interacción de los actores políticos y las preferencias electorales, la abstención también constituye uno de los grandes retos para que las consultas populares contribuyan a la gestión de los conflictos en el contexto colombiano.

Bibliografía

- D Altman. 2010. “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?”. Perfiles latinoamericanos.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532010000100001&lng=es&tlng=es
- J Constaín. 2016. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz>
- A Gómez. 1957. El Tiempo pág. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-48326>

- J Hernández. 2003. Trotta.
- G Hernández. 2016. Razón Pública pág.
<https://razonpublica.com/la-constitucion-de-1991-25-anos-de-un-proyecto-humanista-y-democratico>
- J. Lemaitre. 2009. Universidad de Los Andes.
- Ley. 1994. Colombia. <https://www.hchr.org.co/afrodescendientes/files/Normas%20Nacionales.pdf>
- Ley Estatutaria No. 2016. Colombia.
- A Lissidini. 2011. CLACSO.
- M Qvortrup. 2015. "Voting on independence and national issues: A historical and comparative study of referendums on self-determination and secession." *Revue Française de Civilisation Britannique*.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. 2020. Registraduría Nacional del Estado Civil.
- L. Sáchica. 1990. Editorial Temis.
- Universidad de los Andes. 2020. "Universidad de los Andes."
- R Uprimny Yepes. 2015. "La Silla Vacía." <https://lasillavacia.com/historia/umbral-plebiscito-y-paz-52543>
- D. Younes. 1997. Legis Editores SA.