

# UMBRALES Y CONSULTAS CIUDADANAS EN COLOMBIA. REFLEXIONES A PROPÓSITO DE LAS REFORMAS PARA EL PLEBISCITO POR LA PAZ

**Clara Rocío Rodríguez Pico**, PhD en Estudios Políticos. Profesora asociada, investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Correo electrónico: crrodriguezp@unal.edu.co

**Harold Andrés Guzmán Sierra**, estudiante Maestría de Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Filósofo Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: haguzmans@unal.edu.co

## RESUMEN

Este artículo contrasta la literatura y la experiencia internacional respecto a *quorums* y mayorías en consultas ciudadanas con el caso colombiano, en el que se adoptaron reformas a propósito del plebiscito por la paz de 2016. Mientras las preguntas de otras consultas contaron con amplio respaldo, pero no lograron sobrepasar el porcentaje de participación exigido, la adopción de un umbral de aprobación en el plebiscito por la paz obligó al electorado a asumir una de las dos posiciones en juego, aumentando la participación y legitimando los resultados. Pero las reformas se adoptaron en medio de fuertes controversias y para un solo evento, por lo que con el examen de los argumentos a favor y en contra de estas y con el análisis del caso, se busca abrir una discusión sobre la conveniencia de extender las innovaciones de diseño en materia de umbrales al conjunto de mecanismos de consulta ciudadana en el país.

**Palabras clave:** Umbral, *quorum*, plebiscito, referendo, consultas populares

## THRESHOLDS AND CITIZEN CONSULTATIONS IN COLOMBIA. REFLECTIONS ON THE REFORMS FOR THE PEACE PLEBISCITE

### ABSTRACT

This article contrasts the literature and international experience regarding quorums and majorities in citizen consultations using the Colombian case, where reforms were adopted for the peace plebiscite in 2016. While the questions in other consultations had broad support but failed to surpass the required percentage of participation, the application of an approval quorum in the peace plebiscite forced the electorate to assume one of the two positions at stake, increasing participation and legitimizing the results. However, the reforms were employed amid fervent controversies and for a single event; thus, through examining the arguments for and against them and analyzing the case, this paper seeks to open a discussion on the convenience of extending the design innovations in terms of quorums to the set of mechanisms for citizen consultation in the country.

**Keywords:** Threshold, quorum, plebiscite, referendum, popular consultations

**Fecha de recepción:** 24/03/2023

**Fecha de aprobación:** 02/06/2023

*Cuando hay umbrales muy altos la gente termina no saliendo a votar, para jugar con la abstención. Cuando hay umbrales medianamente bajos se está logrando que la gente luche por el sí o por el no y se pueda ver de manera más real lo que la gente quiere. Por eso yo creo que la Corte acertó al mantener una decisión que ya había tomado el Congreso.*

**Senador Mauricio Lizcano del Partido de la U.**

*Claramente es muy preocupante que sea un umbral tan bajo [...]. Además, es sorprendente que sea el mismo número de votantes que tuvo el plebiscito de 1957, cuando Colombia tenía 15 millones de habitantes [...]. Me parece que eso es una legitimación de una trampa a la democracia”.*

**Senador Iván Duque del Centro Democrático.**

La modificación del umbral en el plebiscito para refrendar los acuerdos de paz suscritos entre el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos y la hoy reinsertada guerrilla de las FARC fue un motivo más de polémica entre opositores y defensores del acuerdo, tal y como lo ilustran los dos epígrafes que abren este artículo (RCN, 2016). Acorde con la normatividad vigente, el presidente es la única autoridad con iniciativa de convocar este dispositivo, diseñado para someter decisiones del Ejecutivo a consideración ciudadana para su apoyo o rechazo.

[292]

Surtido todo el trámite previsto, se establece que el pueblo decidirá por la mayoría del censo electoral. Sin embargo, para la refrendación de la paz se establecieron reglas especiales según las cuales el plebiscito se daría por aprobado “en caso de que la votación por el sí obtenga una cantidad de votos mayor al 13% del censo electoral vigente y supere los votos depositados por el no” (num. 3, art. 2.º, Ley Estatutaria 1806 de 2016).

Aunque una lectura burda señalaría que la intención del Gobierno era bajar el umbral del 50 al 13% para lograr su objetivo de respaldo ciudadano, la realidad es que el soporte de dicha reforma es más complejo y conlleva implicaciones de hondo calado sobre los *quorums* requeridos para aceptar la validez de una decisión consultada a la ciudadanía. Más allá del importante debate coyuntural colombiano, asuntos vinculados con los umbrales o *quorums* en los mecanismos de democracia directa (MDD) han ocupado la atención tanto de sus impulsores como de expertos y académicos, ya que se ha comprobado que los resultados se pueden ver afectados por cuestiones de diseño (Comisión Europea para Democracia a través del Derecho, 2018; Welp, 2020).

En el trasfondo, la reflexión sobre la conformación de mayorías en este tipo de MDD implica interrogarse sobre asuntos como “¿Quién es el pueblo que define aquí en última instancia? [...] ¿Cuán representativo debe ser el pueblo votante?” (Merkel, 2014, p. 11). Asimismo, y como bien se planteó en el debate nacional, la apuesta por una u otra postura tiene implicaciones en torno a la abstención, dándole juego para imposibilitar la conformación del *quorum* cuando se exige un umbral de participación, o desestimándola cuando este no existe.

Con la sentencia C-379 de 2016, la Corte Constitucional avaló la adopción del nuevo umbral y dio paso a la realización del evento electoral el 2 de octubre de 2016, con los resultados conocidos: el 37,4% del censo electoral, equivalente a 13.066.047 votantes, participó en la consulta y una leve mayoría de solo un 0,43% impuso el rechazo al acuerdo. Independiente de la valoración que se haga sobre innumerables aspectos controversiales del proceso (el cambio de las reglas de juego, la reglamentación del plebiscito, la manipulación de la campaña electoral, el curso posterior que permitió una nueva refrendación vía Congreso de la República y las implicaciones para la implementación del proceso de paz, entre otros), se sostiene acá que el mecanismo de consulta funcionó, aumentó la participación electoral en comparación con otras consultas de orden nacional y permitió agregar las posiciones de los votantes en torno al tema examinado. En otros casos la constante ha sido bien la renuncia a lo largo de un trámite siempre complejo y demandante, bien la imposibilidad de sobrepasar el umbral previsto. Esto hace que el análisis al respecto merezca especial consideración académica.

Precisamente el presente artículo pretende a) analizar el diseño del umbral y de la abstención en la figura del plebiscito por la paz y comparar la forma en que esta normatividad especial modificó la tendencia en materia de consultas populares de orden nacional en Colombia<sup>1</sup>; b) examinar la discusión que se dio en torno a la conveniencia y legalidad de las innovaciones adoptadas, para conocer los puntos centrales de debate y los argumentos que se presentaron a favor y en contra de la reforma, y c) identificar posibles lecciones de la experiencia en la perspectiva de rediseñar los umbrales para otras consultas ciudadanas en Colombia.

Revisada la amplia producción sobre la refrendación, no se encontraron estudios que analicen sistemáticamente el asunto y menos aún que deriven de allí propuestas de soluciones a problemáticas actuales<sup>2</sup>. Así, se espera que las conclusiones de este ejercicio académico alimenten una discusión más general sobre cómo hacer más incidentes las consultas ciudadanas en el país, como dimensión necesaria del fortalecimiento de la democracia y de la complementariedad que debería promoverse entre representación política y participación ciudadana.

Debido al contexto de polarización en el que se desarrolló el debate sobre el plebiscito por la paz, se desechó hacer seguimiento de prensa o de redes sociales para conocer las opiniones de quienes manifestaron apoyos férreos o críticas virulentas a las medidas adoptadas. Tampoco se consideró conveniente acudir a pronunciamientos de los negociadores del acuerdo o de altos funcionarios del Gobierno que, en diversos medios, incluyendo sus

---

1 No existe coincidencia internacional en la denominación de los diversos tipos de consultas (García, 2009; Zovatto, 2015; Welp, 2020; Lissidini, 2015). En este artículo se entienden por tales los contemplados en la C. P. de 1991: referendos, plebiscitos y consultas populares, analizándose exclusivamente los de nivel nacional, ya que en los territorios las dinámicas son diferentes (MOE, 2012; Rodríguez, 2014a y 2014b).

2 Aunque en Londoño (2020) se encuentra una referencia al tema.

memorias del proceso, han justificado las modificaciones introducidas en el ordenamiento jurídico.

Más bien, y en lo que se considera un aporte metodológico, el análisis se centró en los argumentos ofrecidos a la deliberación pública. Una vez estos se definieron conceptualmente y según los postulados de la lógica, se seleccionó la Audiencia Pública realizada en la Corte Constitucional el 26 de mayo de 2016 como un momento y un escenario propicio y privilegiado para su estudio, ya que allí los intervinientes presentaron posturas oficiales por escrito y razonadas con el propósito de incidir ante el alto tribunal en torno al proyecto de ley estatutaria que regulaba el plebiscito<sup>3</sup>. A pesar de la circulación del tema del umbral en los medios de comunicación y en las redes sociales, estos argumentos son poco conocidos y, de acuerdo con la hipótesis manejada, podrían proporcionar elementos para un rediseño de los umbrales.

La sentencia de la Corte Constitucional reseña más de sesenta intervenciones, aunque no todas ellas recibieron invitación para pronunciarse en la Audiencia Pública. De esta última, en el presente artículo fue posible sistematizar y analizar 24, que se encontraron escaneadas o en video. De ellas, diez corresponden a representantes de la sociedad civil<sup>4</sup>, ocho a entidades oficiales<sup>5</sup>, tres a representantes de la academia<sup>6</sup> y tres más a juristas o actores políticos representantes de la oposición al Acuerdo Final<sup>7</sup>.

[294]

El artículo se estructura en torno a cinco apartados, que pretenden combinar la aproximación teórica y el caso. En los dos primeros se conceptualiza el tema de los *quorums* y umbrales en los MDD, para posteriormente realizar el examen de lo ocurrido en Colombia. El siguiente apartado conceptualiza lo que se entiende por argumentos en la filosofía, sus principales características y tipología, constituyéndose en la base para el ejercicio empírico de clasificar, en un cuarto apartado, los principales argumentos a favor y en contra en el debate; finalmente, se ofrecen las conclusiones del ejercicio académico y las recomendaciones para futuras consultas.

3 La normatividad de estas audiencias se encuentra en los artículos 12 y 13 del Decreto Ley 2067 de 1991 y en el reglamento de la propia corporación (capítulo XVI) (Corte Constitucional, Acuerdo 02 de 2015).

4 Fundación para la Libertad de Prensa, Colombia Diversa, Redepaz, Corporación Humanas, Organización Nacional Indígena de Colombia, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Comisión Colombiana de Juristas, Misión de Observación Electoral, Dejusticia y Sisma Mujer.

5 Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Registraduría Nacional del Estado Civil, Contraloría General de la República, Cancillería, Fiscalía General de la Nación, Presidencia de la República, conjuntamente con el Ministerio del Interior y Consejo de Estado.

6 Universidad Libre, Universidad de La Sabana y Universidad Externado de Colombia.

7 La senadora del Centro Democrático Paloma Valencia, el exconstituyente Jaime Castro y el exmagistrado de la Corte Constitucional Jorge Arango Mejía. Este último presentó, sin éxito, una demanda de nulidad en contra del fallo del alto tribunal que adoptó el plebiscito por la paz (*El Espectador*, 2016).

## LOS QUORUMS EN LOS MDD: EL DEBATE TEÓRICO Y LA EXPERIENCIA COMPARADA

Las deficiencias del modelo de democracia liberal representativa han intentado contrarrestarse con participación ciudadana y mediante el uso de instancias y mecanismos diseñados para que en los períodos que se dan entre elección y elección los ciudadanos puedan intervenir en los asuntos del Gobierno y de la política y controlar las acciones de los funcionarios. Al lado de concepciones que los muestran como complementarios o tendientes a generar esquemas de suma positiva, de gana-gana para la sociedad, los dos modelos de democracia han sido también entendidos como opuestos. Ello se explica no solo por sus discrepancias filosóficas y de concepción (Alcántara & Merenghi, 2007), sino porque involucran procesos de toma de decisiones diferentes. Mientras la democracia representativa apuesta por mecanismos de agregación de votos que permitan conocer dónde se congregan las preferencias, la democracia participativa propende a decisiones asamblearias basadas en la deliberación.

En el marco de este debate, la democracia directa y los mecanismos a ella vinculados ocupan una posición intermedia, pues propician la participación directa sin desligarse de los representantes electos e incluyen reglas y procedimientos cercanos a la representación política. Dispositivos tales como la iniciativa popular legislativa, la revocatoria del mandato y los diversos tipos de consultas permiten a los ciudadanos incidir en los asuntos públicos, pero lo hacen de una manera que guarda estrecha relación con la democracia representativa. Ello es así en cuanto los MDD a) implican darles la posibilidad de decidir solo a aquellos que cuentan con el reconocimiento de su ciudadanía, es decir, los inscritos en el censo electoral; b) definen el voto o la firma como principal forma de manifestar la voluntad política; c) recurren a reglas que expresen las preferencias de las mayorías para la toma de decisiones sobre los asuntos en juego; d) a través de preguntas binarias determinan quiénes apoyan mantener y quiénes prefieren modificar el *statu quo*, con lo cual, en un juego que termina siendo de suma cero, se definen ganadores y vencidos.

Lo anterior explica la importancia que se da al diseño de *quorums* como dispositivos para aceptar cuándo una decisión puede considerarse como válida. Ello debido a que de antemano se sabe que no todos los que podrían participar en la decisión van a hacerlo. En este sentido, la literatura ha determinado tres preocupaciones que explican la introducción de *quorums* o umbrales: a) enfrentar el problema de legitimidad que podría tener el que el asunto que se somete a consulta no interese a la mayoría de los votantes y que, aun así, se pueda cambiar el *statu quo* de una política; se soporta la idea de que una amplia proporción de votantes debe tomar parte en la decisión para demostrar que a suficientes ciudadanos les atañe el tema en cuestión; b) evitar que sean “falsas mayorías” las que decidan y se distorsionen los resultados, lo cual ocurre cuando minorías activas explotan la apatía de los votantes para lograr un resultado diferente al que ocurriría si todo o la mayor parte del electorado se pronunciara, y c) garantizar la representatividad de la decisión —es decir, asegurar que el resultado represente al conjunto del electorado— y proteger a las minorías de que se tomen disposiciones que deberían demandar un amplio consenso (Aguiar & Magalhães, 2008 y 2009; Herrera & Mattozi, 2010; Merkel, 2014; Aguiar, Magalhães & Vanberg, 2019).

Se han identificado tres tipos de *quorums*: uno de participación (*participation/turnout quorum*), uno de decisión o aprobación (*approval quorum*) y uno de rechazo (*rejection quorum*). El de participación requiere tanto el soporte de la mayoría —generalmente la mitad de los votantes— como que se sobrepase un umbral legal de electores registrados. El de aprobación implica que la mayoría que decide debe representar una proporción particular del electorado. Es decir, para que se apruebe una propuesta se requiere no solo que quienes están a favor sean más que quienes se oponen, sino que deben representar una parte predefinida del electorado, usualmente entre 25 y 40%, aunque a veces puede ser mayor, cuando se trata de asuntos constitucionales o de soberanía. Por su parte, el *quorum* de rechazo se da cuando se “define un porcentaje del electorado que no debe oponerse a una medida para que se apruebe. En otras palabras, este tipo de *quorum* implica que si los opositores a una medida pueden movilizar a un determinado número de electores para que voten en contra del cambio, entonces el *statu quo* prevalece automáticamente, incluso si el cambio recibe la mayoría de los votos” (Aguiar, Magalhães & Vanberg, 2019, p. 4. Traducción propia).

Ahora bien, algunos ejemplos de los muchos provenientes de la literatura comparada pueden ilustrar efectos no esperados de los *quorums* respecto a aquello para lo cual fueron concebidos, como sucedió con referendos en Alemania e Italia en momentos históricos diferentes. En el primer caso, Aguiar y Magalhães (2009) señalan cómo

[296]

La Constitución de 1919 de la República alemana de Weimar ofrece el ejemplo histórico más famoso de algunas de las posibles consecuencias perjudiciales de las reglas de quórum. En 1926, un referéndum sobre la confiscación de propiedades reales, celebrado bajo una regla de quórum del 50% de participación, dio como resultado una amplia mayoría a favor de la confiscación (más del 90%), pero un nivel de participación del 36%, lo que invalidó el resultado. Esto fue en gran parte el resultado de una campaña a favor de la abstención organizada por la nobleza, sus aliados en el sistema de partidos, así como de la intimidación sistemática de los votantes [...]. Este fracaso se consideró uno de los primeros y más visibles signos de la crisis latente de las instituciones de la Alemania de Weimar, y la noción de que la regla del quórum había “impedido la expresión legítima de la voluntad mayoritaria” fue en gran medida responsable de un legado duradero de desconfianza respecto a la democracia directa en Alemania (Aguiar & Magalhães, 2009, p. 3. Traducción propia).

En 2005, en Italia, una mayoría de 90% de los votantes apoyaron un cambio en la legislación sobre la fertilización *in vitro*, pero se invalidó porque, con el rol de la Iglesia católica, solo participó un 26% de los habilitados para hacerlo: “El cardenal Camillo Ruini, presidente de la Conferencia Episcopal Italiana, con la ayuda del propio Papa, hizo todo lo posible para que todos los que se oponían a los cambios en la ley se abstuvieran en lugar de votar ‘No’” (Aguiar & Magalhães, 2008, p. 2. Traducción propia).

Un caso contrario en que no se preveía ningún umbral de participación es el del Brexit, en junio de 2016. Con alta asistencia a las urnas, del 72,2% de los votantes registrados, quienes apoyaron la salida de la Unión Europea, ganaron con un ajustado 51,9% frente al 48,1% de quienes se oponían. El que una simple mayoría terminara definiendo y haciendo

vinculante un asunto de gran significación constitucional puso de presente las reglas de *quorums* (Donnelly, 2016, citado por Aguiar, Magalhães & Vanberg, 2019). Más cuando una iniciativa ciudadana solicitó un segundo referendo que incluyera una mayoría calificada de 60% y un *quorum* de participación del 75% (BBC, 2016). El Parlamento rechazó la petición debido a que estas reglas no habían sido previstas de antemano.

Innegablemente, las normas sobre mayorías afectan los resultados de los MDD. Las principales conclusiones de los expertos indican que el *quorum* de participación tiende a tener un efecto contrario al previsto: en vez de garantizar legitimidad, representatividad y evitar la predominancia de minorías en la decisión, termina distorsionando los resultados al generar incentivos para que una de las partes, en una “estrategia de ruptura del *quorum*” (Herrera & Mattozi, 2010; Aguiar, Magalhães & Vanberg, 2013), impulse la abstención. Con ello, se falsea la voluntad de las mayorías porque la participación termina siendo menor al *quorum* definido<sup>8</sup>.

El *quorum* de aprobación, por su parte, parece no contar con los mismos efectos en cuanto a la disminución de la participación, porque al existir la posibilidad de votar solo por una de las dos opciones en consulta, se tenderían a aumentar las posibilidades de victoria de aquella que cuente con mayor soporte. En este sentido, el efecto desmovilizador de un *quorum* de aprobación sería menos pronunciado que el del *quorum* de participación. Sin embargo, Aguiar, Magalhães y Vanberg (2019) han señalado cómo los estudios teóricos sobre este tipo de *quorum* son menos consistentes, pues al lado de quienes plantean que los efectos distorsionadores que producen son menores (Laruelle & Valenciano, 2011 y 2012, citado por Aguiar, Magalhães & Vanberg, 2019) se encuentran quienes sostienen que los *quorums* de participación y aprobación pueden ser equivalentes (Herrera & Mattozzi, 2010, citado por Aguiar, Magalhães & Vanberg, 2019).

Finalmente, los estudios sobre los efectos del *quorum* de rechazo son escasos. Aguiar, Magalhães y Vanberg (2019) han concluido que este debería ser el diseño preferido si se pretende proteger el *statu quo*, porque no facilita cambios que requieren un amplio consenso social. Así, además de dificultar imponer la voluntad de las minorías, comparte con el *quorum* de aprobación la ventaja de no provocar la desmovilización de los electores.

Promotores de la participación ciudadana directa plantean sugerencias que recogen las preocupaciones expresadas sobre los efectos de los *quorums*. Tal es el caso del Código de Buenas Prácticas sobre Referendos de la Comisión Europea para Democracia a través del Derecho (2018), conocida como la Comisión de Venecia, que señala que es recomendable no estipular un *quorum* de participación mínima “porque asemeja a los votantes que se

8 Datos de todos los referendos celebrados en la Unión Europea entre 1970 y 2007 demuestran que la existencia de un *quorum* de participación disminuyó la participación hasta en 14 puntos porcentuales (Aguiar-Conraria & Magalhães, 2010). Señalando las consecuencias “paradójicas” y “perjudiciales” de este tipo de umbrales, los autores indican que, en varios de esos casos, si el *quorum* de participación estuviera ausente, podría esperarse que la participación superara ese umbral.

abstienen a aqu[e]llos que votan en contra de la propuesta” ni un *quorum* de aprobación “ya que corre el riesgo de provocar una situación política compleja, si el proyecto es apoyado por una mayoría simple menor al umbral de representación necesaria” (p. 16).

## EL UMBRAL EN COLOMBIA

Respecto al caso colombiano se sustentan dos planteamientos complementarios, que se desarrollan a continuación: a) los ajustes realizados al umbral del plebiscito por la paz hicieron que el mecanismo funcionara, con lo cual se pueden verificar hallazgos derivados del debate teórico; b) estos hallazgos modificaron tendencias de las consultas ciudadanas de nivel nacional en el país, pero lo hicieron para un caso único y especial que no puede reproducirse en el futuro con la normatividad vigente.

¿Cómo se llegó a adoptar un único umbral de decisión en la figura del plebiscito? La respuesta implica revisar los mecanismos de consulta incluidos en la Constitución y desarrollados mediante las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015 (tabla 1) y relatar el proceso de descarte que se fue presentando<sup>9</sup>. Como se observa, todos los mecanismos de consulta requieren umbrales de participación altos que, de cara a la tradición abstencionista del país, usualmente mayor al 50% para elección de gobernantes, son difíciles de superar en eventos de democracia directa. Según se ha evidenciado en la literatura comparada, la participación de votantes en estos mecanismos tiende a ser menor al de otras elecciones principales (Blais, 2000, citado por Aguiar & Magalhães, 2009; Merkel, 2014). Al comparar estos umbrales con los de decisión efectivos, es decir, los requeridos después de superar el umbral de participación, se puede observar también que el del referendo resulta ser menor que el adoptado para el plebiscito por la paz y que el de las consultas es solo 3,5 puntos mayor que este.

[298]

Las consultas populares contaban con un alcance limitado como mecanismo de refrendación; además de implicar obligatoriedad según el artículo 104 de la Constitución Política, se les prohíbe tratar temas que modifiquen la Carta (art. 50 Ley Estatutaria (L. E.) 134 de 1994)<sup>10</sup>. El Gobierno intenta entonces viabilizar un referendo aprobatorio que, aunque tramitado en el Congreso (L. E. 1745 de 2014) y avalado por la Corte Constitucional (sentencia C784 PE 042 de 2014), no fue aplicado. Con el objetivo de incrementar la participación de votantes y superar el umbral se levantaba la prohibición de realizar la votación el mismo día de otro evento electoral, fijado para las elecciones subnacionales de octubre de 2015. Sin embargo, como para esa fecha las negociaciones en La Habana no habían finalizado, la votación no se surtió. Adicionalmente, a pesar de todo el esfuerzo legislativo y constitucional,

9 Rodríguez (2015 y 2016) realiza un seguimiento del debate al respecto.

10 Con la excepción de consultas tendientes a reformar la Constitución mediante la Asamblea Nacional Constituyente, un mecanismo de refrendación que la guerrilla propugnaba, pero que no estuvo nunca dentro de las consideraciones del Gobierno.

más adelante el expresidente Santos señaló que someter los acuerdos a este mecanismo sería “un suicidio” (RCN Radio, 2015)<sup>11</sup>.

**Tabla 1.** Definición y umbrales de los mecanismos de consulta definidos a nivel constitucional y legal

| Mecanismo de consulta | Definición   | Umbral de participación   | Umbral de decisión                       |
|-----------------------|--|---|--|
| Referendo             | “Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente” (art. 3.º).  | (25%)<br>La cuarta parte del censo electoral (art. 45)                                | (12,5%) Mitad más uno de los sufragantes |
| Consulta popular      | “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” (art. 8.º). | (33,3%)<br>La tercera parte de los electores del censo electoral respectivo (art. 55) | (16,5%) Mitad más uno de los sufragantes |
| Plebiscito            | “Es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo” (art. 7.º).  | (50%)<br>La mayoría del censo electoral (art. 80)                                     | (25%) Mitad más uno de los sufragantes   |

Fuente: elaboración propia con base en las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015.

Quedaba disponible solamente aquella figura sobre la que la Corte Constitucional había indicado que “[L]a exigencia del voto favorable de ‘la mayoría del censo electoral’ es francamente desmesurada, si se tiene en cuenta que el apoyo ciudadano requerido para los otros mecanismos de participación, por lo general, es del cinco (5%)” (sentencia C-180/94 p. 11). Se aprobó entonces la Ley Estatutaria 1806 de 2016, que fue avalada por la Corte Constitucional (sentencia 379/2016, p. 103), después del debate que se sintetiza más adelante. Con este soporte jurídico se adoptó el umbral único aprobatorio del 13%, que condujo a los resultados presentados en la tabla 2.

**Tabla 2.** Resultados del plebiscito por la paz efectuado el 2 de octubre de 2016

| Censo electoral | 34.899.945 | Umbral de decisión (13%) | 4.536.993 |
|-----------------|------------|--------------------------|-----------|
| Votación total  | 13.066.047 | Participación electoral  | 37,4%     |
| Votos por el no | 6.431.376  | Votos por el sí          | 6.377.482 |
| Votos nulos     | 170.946    | Tarjetones no marcados   | 86.243    |

Fuente: Misión de Observación Electoral (MOE) (2016).

<sup>11</sup> Probablemente debido a que sería necesario someter a la ciudadanía un número excesivamente amplio de preguntas, ya que la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre referendos impide presentar contenidos en bloque (sentencia C-551/03).

Comparando lo que habría sucedido si se hubiesen mantenido las disposiciones vigentes frente a lo efectivamente ocurrido, se encuentra que, al exigirse un umbral de participación equivalente al 50%, en el primer caso, la participación de un 37,4% del electorado registrada el 2 de octubre de 2016 hubiese llevado a declarar inválida la decisión. En contraste, al eliminarse el umbral de participación en la nueva ley, este se superó considerablemente, pues ambas opciones, tanto las que rechazaban como las que respaldaban el acuerdo, estuvieron por encima de los 5,3 millones de votos y superaron con creces el 13 % del censo electoral requerido. El 37,4 % que se pronunció hizo que la decisión fuera considerada legítima por las partes, de tal forma que el Gobierno, promotor del sí, buscó salidas para salvar el Acuerdo, modificando puntos específicos solicitados por los representantes del no y estableciendo una segunda refrendación a través del Congreso de la República, mientras que la oposición, aglutinada especialmente en el Centro Democrático, reclamó el triunfo del no en las urnas a lo largo del gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022). No se adujo, después de efectuada la votación, que el procedimiento y la agregación de mayorías hubiesen sido ilegítimos, aunque sí se hicieron observaciones en relación con la alta abstención presentada, que sin embargo no resulta atípica frente a la tendencia histórica.

[300] Ahora bien, desde su introducción en la Carta de 1991 y hasta el 2016 no se había impulsado ningún plebiscito ni ninguna consulta popular de nivel nacional, y la experiencia de los referendos era desalentadora (MOE, 2012; Rodríguez, 2014a, 2014b). Independiente de su origen ciudadano o gubernamental, todos los intentos de referendos fracasaron en el trámite, siendo la única excepción el promovido por el expresidente Álvaro Uribe en 2003 para “Luchar contra la corrupción, el desparrame de las finanzas públicas y para fortalecer la democracia”. Este sometió a votación 15 preguntas (cuatro más habían sido declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional), todas las cuales fueron mayoritariamente respaldadas (dos por encima del 80% y el resto con más del 90%), pero solo una logró obtener el umbral de participación del 25%, mientras que las otras 14 oscilaron entre un 22,76 y 24,97%, resultado explicado por la estrategia de la abstención impulsada por la oposición (Amézquita, 2008).

A esta experiencia se sumó en el año 2018 la consulta anticorrupción, que contó con ciertas diferencias, sobre todo en su iniciativa, ya que a la luz de la L. E. 1757 de 2015 pudo ser convocada desde abajo, como una iniciativa ciudadana ligada al Partido Verde, posibilidad que la L. E. 134 de 1994 no contemplaba. Sin embargo, los desenlaces son similares: las siete preguntas sometidas a consideración ciudadana alcanzaron un respaldo mayor al 99%, y aunque se encuentran muy cercanas al umbral previsto de 33,3% (todas sobre 32%), ninguna logra superarlo (Londoño, 2020).

Evidentemente si estas dos consultas ciudadanas, las únicas que llegaron a la etapa de votación en el nivel nacional desde 1991, se hubiesen realizado utilizando las disposiciones en materia de umbral del plebiscito por la paz, los resultados habrían sido muy diferentes, tal y como se incluye en la tabla 3, en la que se consideran la votación promedio de las 15 preguntas incluidas en el referendo y de las siete de la consulta anticorrupción, así como el umbral de participación diferenciado dispuesto en cada caso (25% para el referendo y

33,33% para la consulta). La conclusión es simple: con el umbral de decisión del 13%, todas las preguntas hubieran sido aprobadas rescatándose el esfuerzo de organización de este tipo de eventos y la voz de las mayorías participantes.

**Tabla 3.** Comparación de los resultados de las dos consultas votadas a nivel nacional (legislación vigente vs. umbral establecido en el plebiscito por la paz)

| Consulta ciudadana - fecha                             | Censo electoral | Porcentaje de participación promedio | Votación promedio preguntas formuladas | Umbral previsto en la L. E. 134 de 1994 | Umbral de decisión del 13% |
|--|-----------------|--------------------------------------|--|---|----------------------------|
| Referendo constitucional - 25 de octubre de 2003       | 25.069773       | 24,21                                | 6.067.015                              | 6.267.773                               | 3.259.070                  |
| Consulta popular anticorrupción - 26 de agosto de 2018 | 36.424.668      | 32                                   | 11.888.799                             | 12.140.323                              | 4.735.206                  |

Fuente: elaboración propia con base en De la Calle (2008) y Registraduría Nacional del Estado Civil. [https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre\\_cpa\\_20180826/consultas/html/inicio.html](https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre_cpa_20180826/consultas/html/inicio.html)

Ahora bien, un umbral único de aprobación del 13% puede ser avalado por algunos y criticado por otros con muy diferentes razones, como lo muestra el análisis de los argumentos a favor y en contra derivados de intervenciones oficiales en la Audiencia Pública promovida por la Corte Constitucional, que se desarrolla más adelante, previa presentación de la conceptualización de lo que, en este artículo, se considera un argumento.

### LOS ARGUMENTOS EN EL DEBATE PÚBLICO

Se entiende por argumento el “razonamiento utilizado para defender una tesis o para convencer a otros de la verdad de un enunciado” (Páez, 2007, p. 6). En su manual de lógica, Copi y Cohen definen argumento como “un grupo de proposiciones del cual se dice que una de ellas se sigue de las otras, consideradas como base o fundamento para la verdad de éste” (1978, p. 7). A su vez, en *Las claves de la argumentación*, Anthony Weston sostiene que “‘dar un argumento’ significa ofrecer un conjunto de razones o de pruebas en apoyo de una conclusión” (2008, p. 11).

En términos de Gamut, tradicionalmente la argumentación es una aplicación del razonamiento (cfr. Gamut & Durán, 2004, p. 1). En ese sentido, “para que pueda decirse que existe un argumento, tiene que haber alguna estructura de ese conjunto de proposiciones, una estructura que capture o muestre alguna inferencia” (Copi & Cohen, 1978, p. 7).

Según lo anterior, para Pereda la definición de argumento debe mantener el siguiente criterio en la forma bicondicional: “A es un argumento si y solo si A consiste en una serie de enunciados que apoya a otro enunciado que plantea ciertas perplejidades, conflictos y problemas en torno a nuestras creencias teóricas o prácticas” (Pereda, 1996, p. 8). En palabras de Copi y Cohen, “la conclusión de un argumento es la proposición que se afirma con

base en otras proposiciones del argumento. Estas otras proposiciones, las cuales se afirma (o se asume) que son soporte de la conclusión, son las premisas del argumento” (1978, p. 7).

En *Introducción a la lógica*, Copi y Cohen afirman que “hay dos maneras muy distintas en las que una conclusión se sustenta en sus premisas, y, por lo tanto, hay dos grandes clases de argumentos: argumentos deductivos y argumentos inductivos” (1978, p. 13). Mientras en los primeros la conclusión es apoyada por sus premisas *de manera concluyente*, en un argumento inductivo, en contraste, no ocurre lo mismo. Los argumentos no son arbitrarios y tienen criterios y reglas de elaboración. Las estructuras y reglas son necesarias, entre otras cosas, para identificar criterios de argumentación, errores de razonamiento o para reconocer qué tipo de argumento es el que se está elaborando.

Acorde con las categorías presentadas en la literatura, para los intereses de este artículo se distinguieron los siguientes tipos de argumentos:

**Argumento mediante ejemplo:** Razonamiento inductivo en el que los argumentos ofrecen uno o más ejemplos específicos en apoyo de una generalización. Un requisito es que los ejemplos sean ciertos; si algún ejemplo no es cierto, el argumento es débil; pero si ninguna de las premisas puede sustentarse, entonces no hay argumento (Weston, 2008).

[302] **Argumentos por analogía:** En términos de Copi y Cohen, los argumentos por analogía son argumentos inductivos que determinan un “parecido establecido entre dos o más entidades en uno o más aspectos” (1978, p. 541). Los argumentos por analogía no multiplican los ejemplos para apoyar una generalización, sino que “discurren de *un* caso o ejemplo específico a otro ejemplo, argumentando que, debido a que los dos ejemplos son semejantes en muchos aspectos, son también semejantes en otro aspecto más específico. Cuando un argumento acentúe las semejanzas entre dos casos, es muy probable que sea un argumento por analogía” (Weston, 2008, p. 49).

**Argumentos de autoridad:** Son un tipo de razonamiento inductivo en los que la conclusión es soportada en la opinión de un experto. Se trata de confiar en la palabra de otros, de guiarse por el juicio de un experto reconocido —personas, organizaciones u obras de referencia más documentadas— para entender gran parte de lo que se necesita saber sobre el mundo (Weston, 2008).

**Argumento acerca de las causa:** “Razonamiento inductivo en el que se infiere algún efecto a partir de lo que se asume que es su causa, o se infiere alguna causa de lo que se asume que es su efecto” (Copi & Cohen, 1978, p. 571). Los razonamientos de este tipo funcionan para determinar qué o quién causa qué para potencializar o para prevenir algo. Este tipo de razonamiento es habitualmente una correlación entre dos acontecimientos o tipos de acontecimientos (Weston, 2008).

## LOS ARGUMENTOS EN EL DEBATE SOBRE EL PLEBISCITO POR LA PAZ

El debate objeto de este artículo se centró en el numeral 3 del artículo 2.º del proyecto de ley estatutaria en revisión, que establecía el umbral de aprobación del 13% del censo electoral y en consecuencia la posibilidad de la abstención. No todas las 24 intervenciones sistematizadas incluyeron argumentos al respecto, probablemente debido a lo numeroso de los asuntos polémicos, que hizo que muchos de quienes se pronunciaron priorizaron otras temáticas para argumentar ante la Corte Constitucional. Asimismo, se trata de cuestiones bastante técnicas que no son de conocimiento general, incluso entre este grupo experto.

En todo caso, se encontró que dieciséis intervenciones presentaron razonamientos lógicos sobre el umbral y siete sobre el tema afín de la abstención (tabla 4). El propósito de este apartado es analizar sobre qué puntos específicos se pronunciaron estos actores y en qué sentido lo hicieron. Para ello se presentan e ilustran los principales argumentos a favor y en contra, haciendo alusiones al tipo de argumento presentado, según la clasificación realizada en el apartado anterior.

**Tabla 4.** Intervinientes ante la audiencia pública en la Corte Constitucional y sus posiciones frente al umbral y la abstención

| Intervinientes<br>(en orden alfabético)                      | Sobre la modificación del umbral |                  | Sobre la abstención         |                          |
|--|----------------------------------|------------------|-----------------------------|--------------------------|
|  | A favor del cambio               | Contra el cambio | Consideran que no se afecta | Consideran que se afecta |
| Cancillería  | X                                |                  |                             |                          |
| Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo                   | X                                |                  | X                           |                          |
| Comisión Colombiana de Juristas                              | X                                |                  |                             |                          |
| Consejo de Estado  | X                                |                  |                             |                          |
| Defensoría del Pueblo  | X                                |                  | X                           |                          |
| Dejusticia   | X                                |                  |                             |                          |
| Jaime Castro (exconstituyente) y otros (ciudadanos)          |                                  | X                |                             | X                        |
| Jorge Arango Mejía (expresidente de la Corte Constitucional) |                                  | X                |                             | X                        |
| MOE  | X                                |                  | X                           |                          |
| Paloma Valencia (Senadora de la República)                   |                                  | X                |                             |                          |
| Presidencia de la República y Ministerio del Interior        | X                                |                  | X                           |                          |
| Procuraduría General de la Nación                            |                                  | X                |                             | X                        |
| Redepaz  |                                  | X                |                             |                          |
| Universidad de La Sabana                                     | X                                |                  |                             |                          |
| Universidad Externado de Colombia                            | X                                |                  |                             |                          |
| Universidad Libre  |                                  | X                |                             |                          |

Fuente: elaboración propia.

La adopción del nuevo umbral se hizo en medio de temas que han polarizado a los colombianos, como ha sido la forma en que se debe resolver el conflicto armado y el apoyo o rechazo a las negociaciones de paz del gobierno Santos; por ello se alegaron un conjunto de argumentos tendientes a sustentar la posibilidad o imposibilidad del legislativo de establecer reglas especiales para la refrendación de la paz. Aunque en sí mismo este punto ameritaría un análisis propio, si se lo mira en relación con lo que concierne a este artículo, se encuentra que la Cancillería y el Consejo de Estado presentaron argumentos de autoridad en sus intervenciones:

[...] el proyecto de Ley está circunscrito en su marco institucional para ofrecer un instrumento que facilite la terminación del conflicto armado y el tránsito hacia la convivencia pacífica dentro del sistema constitucional, y con el fin de que la ciudadanía los refrende, otorgándoles una participación sin ir en contravía de los preceptos que existen en el ordenamiento jurídico sobre el plebiscito, este caso particular adquiere una excepción al trámite previamente reglado, estableciendo unos lineamientos especiales sobre un umbral en el ámbito de la Constitución Política (Cancillería, 2016, p. 3).

[304]

Se precisó la necesidad de una baja significativa (del umbral) para garantizar la aprobación de los acuerdos del conflicto, su legitimidad nacional como fin último para garantizar la verdad, justicia y reparación de las víctimas, una pronta finalización del conflicto y la desmovilización del grupo armado FARC-EP. En este sentido, el ex Secretario General de la ONU ha destacado que en los procesos de posconflicto es necesario equilibrar los objetivos que buscan la rendición de cuentas, la verdad, la reparación, la conservación de la paz y el fortalecimiento de la democracia en el marco del Estado de Derecho. Atendiendo a ello, según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [...] en el marco de procesos de transición hacia la paz, es importante cumplir con dichos objetivos, así como promover procesos de consulta que abran un espacio de participación y reflejen experiencias reales de las personas que se vieron afectadas por el conflicto armado, y así poder delimitar sus derechos y necesidades (Consejo de Estado, 2016, p. 785).

La Universidad de La Sabana, por su parte, al comparar las experiencias de refrendación de acuerdos de paz en once países, presentó un argumento por analogía para apoyar la posibilidad para crear reglas especiales:

[...] en la práctica se verifica un amplio margen de apreciación de los Estados, que se ha traducido en diversas fórmulas para la refrendación de todos o algunos puntos de los acuerdos de paz, y que son muy pocos los países que han decidido consultar directamente al pueblo antes de implementar lo que ha sido acordado. Esto muestra que la decisión de consultar al pueblo es de naturaleza netamente política y diseñada para un contexto en particular (Universidad de La Sabana, 2016, p. 5).

Mientras tanto, algunos de los argumentos en contra estuvieron soportados también en la autoridad de la normatividad colombiana:

No resulta respetuoso de la Constitución Política y en particular del principio de legalidad que se creen unas reglas especiales a efectos de garantizar la aprobación de un plebiscito ad hoc puesto que, precisamente, no está permitido legislar para casos específicos y en este caso el PLE solo sería aplicable a la votación del Acuerdo Final que surja de las negociaciones con las FARC (Procuraduría General de la Nación, 2016, p. 48).

[...] la [C]onstitución solamente establece una clase de plebiscito. Y el legislador no está facultado para crear, a su arbitrio, *diversas especies de plebiscito*. [...] El *procedimiento para este plebiscito* es el establecido en la [L]ey 1757 de 2015, para todos los plebiscitos, sin excepción. [...] Entre paréntesis el intérprete no puede crear excepciones por su sola voluntad, a su arbitrio. [...] sería un disparate sostener que las reglas del plebiscito [...] cambian según la materia o naturaleza que se consulte al pueblo (Arango, 2016, p. 93).

Ambos bandos se pronunciaron igualmente sobre si el Legislativo contaba o no con atribuciones para expedir una nueva ley estatutaria que regulara el umbral en el plebiscito. Quienes consideraron que el Legislativo contaba con las competencias apoyaron sus argumentos en criterios de autoridad soportados en el hecho de que la modificación no tenía rango constitucional sino reglamentario:

Es claro que la Constitución de 1991 transfirió al legislador la competencia para establecer los umbrales de participación de todos los mecanismos de participación ciudadana distintos de los referendos derogatorios y aprobatorios de reformas a la Constitución (artículos 377 y 378) [...] En ese orden, aunque tanto la [L]ey 134 de 1994 como la [L]ey 1757 de 2015, relativas a los mecanismos de participación ciudadana, establecieron un umbral de participación del 50% para los plebiscitos, está dentro del margen de acción del legislador reducir y cambiar la naturaleza de ese umbral para efectos del plebiscito especial para refrendar los acuerdos de La Habana. Esto en virtud de que la ley estatutaria objeto de control tiene la misma jerarquía de las que deroga parcialmente para ello (Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 24-25).

La Universidad de La Sabana apoyó su argumento en la sentencia C-784/14 de la Corte Constitucional:

71. En primer lugar, debe precisarse **que no es extraño o contrario a la Constitución de 1991 que existan regulaciones diferenciadas para dos o más especies de un mismo género de mecanismo de participación popular**, según las características relevantes de sus miembros específicos [...].

72. No se opone al orden constitucional que en las leyes estatutarias se siga razonablemente **un principio de regulación diferenciada** para especies distintas de un mismo mecanismo de participación popular [...] (Universidad de La Sabana, 2016, p. 5).

Por el contrario, los razonamientos para oponerse a la posibilidad de expedición de la ley estatutaria estuvieron sustentados en que se lesionaba el principio democrático. El ejemplo ofrecido insiste en la necesidad de reforma constitucional para reglamentar un asunto de

orden legal, haciendo para ello una analogía con otro tema controversial tramitado en el pasado (la reelección inmediata):

No era posible dictar esa ley estatutaria especial que no estaba prevista en el artículo 152 sin antes reformar la Constitución, ya que en el 2004 se reformó el artículo 152 por medio del [A]cto [L]egislativo 02 de 2004 con el fin de permitir la reelección presidencial por una sola vez. Si en el 2004 fue necesaria la reforma constitucional, ¿por qué no es necesaria ahora para agregar otra materia no contemplada en el mismo artículo? Por tanto, el proyecto de ley estatutaria para el plebiscito especial es inconstitucional (Arango, 2016, p. 89).

Específicamente en relación con la adopción del umbral de aprobación y la eliminación del umbral de participación se hicieron varias consideraciones. Para algunos se trataba de diferentes tipos de umbrales que podían ameritar nuevos diseños y se defendían las ventajas del cambio de *quorum*; para otros simplemente se estaba bajando el número de votantes requeridos. A favor de este tema, la Universidad Externado de Colombia señaló:

Tratándose específicamente de los mecanismos de participación ciudadana electoral, el fracaso rotundo de la democracia directa en Colombia ha obedecido en buena parte a defectos del diseño institucional, entre los que el establecimiento de umbrales de participación demasiado altos, que promueven el abstencionismo en lugar de la participación, ocupa un lugar prominente (Universidad Externado de Colombia, 2016, p. 26).

[306]

Por su parte, para la Defensoría del Pueblo

[...] es razonable que el porcentaje exigible de un umbral de aprobación sea más bajo que el de un umbral de participación. Esto quiere decir que el 13% escogido en el plebiscito para la reafirmación del Acuerdo Final debe ser menor a cualquiera de los umbrales previstos en la Ley 1757 de 2015 porque estos fijan umbrales de participación que toman en cuenta la totalidad de votos, mientras el primero solo contabiliza aquellos votos por el Sí (Defensoría del Pueblo, 2016, p. 203).

Los argumentos en contra, por su parte, hacían referencia a la autoridad que suponen las leyes estatutarias, que no solo fijaban un umbral de aprobación del plebiscito del 50% (Ley 134 de 1994), sino que además lo incrementó con más del 50% del censo electoral vigente (Ley 1757 de 2015) (Universidad Libre, 2016; Redepaz, 2016; Jorge Arango Mejía, 2016).

Lo anterior generó otros dos bloques de argumentos, unos relacionados con si el nuevo mecanismo contaba o no con legitimidad o si le daba legitimidad al procedimiento de consulta y los otros vinculados con lo suficiente o no que resultaba el porcentaje de votación exigido en la nueva norma. Sobre lo primero, los opositores al cambio argumentaron que la adopción del umbral de aprobación en vez del de participación disminuiría considerablemente el número de quienes terminarían adoptando la decisión, con lo cual se cuestionaría la validez de esta, como lo hacen las siguientes intervenciones:

[...] los umbrales de participación se crean y establecen con el fin de dar legitimidad a la decisión. De allí que se establezcan porcentajes tan altos de concurrencia a las urnas para que la decisión sea considerada válida; mientras que, por el contrario, al establecerse un umbral de aprobación, [...] se hace indiferente cuánta gente participe, siempre y cuando su votación sea afirmativa y supere un cierto porcentaje del censo electoral. Así, conforme al PLE bajo control constitucional, la sola mitad de la población de Bogotá[,] D. C.[,] un poco más de 4 millones de personas, podría decidir de forma absoluta sobre el trasegar y la transformación del orden jurídico y constitucional de todo el país sin que se exija un mínimo de participación del censo electoral, es decir, un mínimo de legitimidad sobre lo que se decida (Procuraduría General de la Nación, 2016, p. 77).

Los mecanismos de participación ciudadana afianzan su legitimidad en la concurrencia de los ciudadanos a las urnas en el momento en que son sometidos a votación. La legitimidad está dada directamente con el principio democrático electoral de las mayorías y con un ingrediente propio de los mecanismos de participación como es el umbral; este ingrediente adicional que distingue a los mecanismos de participación democrática de los procesos electorales en los sistemas democráticos busca dar legitimidad a la toma de decisiones. En este sentido, el umbral debe siempre atender a la legitimidad democrática de la decisión que se somete a consideración. De ahí que los umbrales muy bajos hacen que la decisión no tenga legitimidad, pues, aunque puede ser mayoritaria, se toma con una participación que no es representativa del conjunto de la sociedad (Castro *et al.*, 2016, p. 269).

Una argumentación diferente se encuentra en la intervención de Redepaz, pues en este caso la falta de legitimidad del mecanismo se deriva no del bajo porcentaje, sino de la consideración de que no otorgaría garantías suficientes al proceso particular que se sometería a refrendación, lo cual se soporta presentando un argumento por analogía:

En ninguna parte la [L]ey 134 modifica la definición de plebiscito estipulada en la Constitución, ni amplía su alcance, dejando en firme que se trata exclusivamente de un mecanismo para probar o improbar una política del ejecutivo que no requiere aprobación del [C]ongreso. En el [a][r]tículo 78[ ] la misma Ley define [...] *En ningún caso el plebiscito podrá versar sobre la duración del periodo constitucional del mandato presidencial, ni prodrá (sic) modificar la Constitución Política.* Hay que recordar al respecto, que el acuerdo final para la terminación del conflicto no es una decisión unilateral del ejecutivo en cabeza del presidente de la república, sino el resultado de una estructura diferente, “la mesa de conversaciones que sesiona en La Habana”, que producirá un acuerdo, que es decisión de dos partes (Redepaz, 2016, p. 10).

Adoptar este umbral tan bajo supone que la mayoría de la sociedad colombiana en condiciones de votar no está dispuesta a respaldar lo pactado, ya sea por desconocimiento o por encontrarse en franco desacuerdo y, por consiguiente, no estaría en condiciones de avanzar hacia un consenso nacional que haga posible la aplicación de los acuerdos y la construcción de una paz estable y duradera, perdiéndose el espíritu de reconciliación que subyace en el Acuerdo General y que motivó la decisión tanto de las FARC-EP como del Gobierno nacional de construir una salida pacífica y negociada del conflicto armado. La legitimidad que se pretende ganar con la

refrendación quedaría en una lamentable situación. Bajar el umbral aprobatorio, sin una razón política, social o constitucional, es violatorio del principio de equidad y proporcionalidad en las cargas frente a otro plebiscito o mecanismo de participación ciudadana (Redepaz, 2016, p. 11).

Mientras tanto, quienes consideraron que las nuevas disposiciones en materia de *quorums* proporcionarían suficiente legitimidad al proceso plantearon argumentos de autoridad y por analogía. Así, buena parte de la argumentación de Dejusticia soporta el tema de la legitimidad del umbral adoptado de la siguiente forma:

El mecanismo del PLE, en primer lugar, cumple con el objetivo de legitimidad democrática, puesto que al ser un mecanismo de participación necesita de la validación popular dada a través de los votos [...] el respaldo popular dado, por al menos, el 13% del censo electoral (4 millones de ciudadanos), dota de legitimidad política los acuerdos, lo que hace más fácil su implementación y sostenibilidad en el tiempo [...] (Dejusticia, 2016, p. 21).

[...] el umbral fijado en el numeral 3 del artículo 2 del PLE es una exigencia en aras de garantizar la legitimidad de los acuerdos, pues la decisión será tomada por la mayoría de los votantes [...], pues resulta inaceptable que una minoría decida un tema de tanta trascendencia. [...] Esto quiere decir que en cualquier caso, la decisión sobre el Acuerdo Final la tomará la mayoría, y dicha decisión será contundente en términos de evidenciar la voluntad popular (*ibid.*, p. 25).

[308]

De otro lado, a través de una analogía, la MOE sostuvo que el umbral no incide de manera directa y concreta en la legitimidad. Argumentando que los elegidos en la contienda presidencial han obtenido en promedio solo el 27% del potencial electoral en los últimos años y que en las elecciones al Senado de 2014 para los seis partidos con más curules esta cifra fue de solo el 34%, concluyó que “la legitimidad política no es necesariamente consecuencia de una votación elevada. En efecto, ¿cómo afirmar que el Presidente de la República o los Senadores no gozan de legitimidad política?” (MOE, 2016, p. 75).

Diversos intervinientes argumentaron sobre los efectos positivos que tienen los umbrales de aprobación en general y el del 13% fijado en la norma comentada, haciendo, en ocasiones, la equivalencia entre *quorums* o señalando que no se afectaba la posibilidad de participación ciudadana. Los promotores directos de la reforma consideraron que con el umbral de aprobación se persiguen al menos tres objetivos constitucionales legítimos:

En primer lugar, busca un mínimo de legitimidad democrática, pues solo otorga fuerza vinculante a las decisiones que superen ese umbral de aprobación. De esta forma se asegura que la mayoría simple de una participación precaria no representará la voluntad vinculante del pueblo. En segundo lugar, estimula campañas activas por el “SÍ” y por el “NO” al restar efectividad a las campañas de abstención. De esta forma se incentiva el debate democrático y se aumentan las posibilidades de información a los ciudadanos sobre los diversos puntos de vista [...]. En tercer lugar, evita que una minoría silenciosa obtenga un derecho de veto aprovechando la apatía del ciudadano promedio (Presidencia de la República y Ministerio del Interior, 2016, p. 25).

La Comisión Colombiana de Juristas también consideró que la medida no afectaba la implementación de la democracia participativa:

Luego la pregunta que se debería hacer la H. Corte es si el establecimiento del 13% del censo electoral como la cantidad de votos necesarios para decidir en plebiscito sobre la refrendación del Acuerdo es una talanquera para realizar la democracia participativa. En nuestro concepto, sin entrar en un análisis detallado de la cifra, es que no, pues la medida incentiva la participación tanto de quienes desean refrendar el acuerdo, que buscarán superar la barrera, como de aquellos que se oponen al acuerdo, que tendrán que acudir a las urnas para manifestarse electoralmente si es que guardan la convicción de que el acuerdo no debe ser suscrito (Comisión Colombiana de Juristas, 2016, p. 10).

En cuanto a la defensa del porcentaje definido para el umbral de aprobación se señaló:

El umbral aprobatorio del 13%, esta cifra y no otra, se justifica a su vez porque en la práctica equivale a un umbral participativo del 25%, que es el que actualmente tienen, por ejemplo, los referendos para reformar la Constitución en Colombia. Esto ocurre porque un umbral aprobatorio como el establecido para el plebiscito por la paz exige para el éxito del mecanismo que al menos el 13% de los votos depositados sean positivos, que en últimas es lo mismo que ocurre con un referendo que requiere una participación mínima del 25% para tener efectos: en este caso, al menos el 12.5% más uno de esos votos debe ser por el “Sí” para que el referendo prospere. En definitiva, el efecto que produce el tránsito de un umbral participativo a uno aprobatorio es estimular la participación electoral mientras mantiene el número de votos positivos requerido estable (Universidad Externado de Colombia, 2016, p. 27).

Mientras tanto, los argumentos de quienes sustentaron que esta proporción era muy baja se centraron en lo limitado del porcentaje del electorado exigido para validar el resultado de la consulta, lo cual sería, en su opinión, otra muestra de la reducción de garantías constitucionales y democráticas. Jorge Arango Mejía presenta un ejemplo al respecto:

El censo electoral vigente asciende a 33'820.199 ciudadanos. Para hacer notar el absurdo que implica esta cifra del 13% + 1, basta [con] imaginar un posible resultado de la votación. El ejemplo es el siguiente, supóngase que 4'397.797 ciudadanos votan SÍ; 4'397.796 votan NO, y el resto de los ciudadanos, hasta completar los 33'820.199, se abstienen de hacerlo. En este caso la cuenta completa sería así:

Votos por el SÍ: 4'397.797

Votos por el NO: 4'397.796

Abstenciones: 25'024.605

Suma de abstenciones y votos por el NO: 29'422.401

En síntesis, la voluntad de 4'397.797 ciudadanos se habrá impuesto sobre la de 29' 422.401. ¿Habrase visto algo más contrario a la democracia que esto?" (Arango, 2016, p. 98).

Esta última intervención insinúa las referencias a la abstención, sobre la cual se presentó también un número considerable de argumentos. Además de aludir a la tradicional historia abstencionista de los colombianos, que ha hecho que los MDD no hayan funcionado en el pasado, la Presidencia y el Ministerio del Interior defendieron el umbral aprobatorio con argumentos de autoridad basados en estudios teóricos o comparados:

El umbral previsto en el Proyecto de Ley, distinto a los umbrales tradicionalmente establecidos en Colombia, es un umbral de aprobación y no de participación [...]. Esta decisión se tomó para estimular la participación en el plebiscito, pues como afirma Rodrigo Uprimny, los umbrales de participación "paradójicamente estimulan la no participación, esto es, la abstención, pues los opositores de un referendo pueden preferir no participar que votar en contra [...]"

[...] un umbral desproporcionado puede terminar por privilegiar la abstención sobre la participación democrática, desestimular a los votantes y diluir el poder del voto por el sí o el no de una determinada iniciativa. Como lo afirma la literatura especializada: "la existencia de un umbral introduce una asimetría crucial en la estrategia de campaña de los grupos organizados, permitiendo una estrategia de 'disolución del quórum' por quienes están a favor del *statu quo*. En lugar de invertir recursos en el incremento de votos en contra de la reforma, los partidarios del *statu quo* pueden explotar al grupo de ciudadanos apáticos" (Presidencia de la República y Ministerio del Interior, 2016, p. 22. Cursivas no originales).

[310]

La intervención de la MOE refuerza también los argumentos en relación con la inexistencia de efectos negativos para los abstencionistas en caso de adoptarse el umbral aprobatorio incluido en la norma estudiada:

[...] cuando la legislación prevé umbrales mínimos de participación, cualquiera que ellos sean, se reconoce la abstención como postura política legítima. Por consiguiente, aquellos que están de acuerdo con la postura que se pretenda adoptar a través del mecanismo de participación ciudadana deben enfrentarse a una lucha desigual con aquellos que se oponen a la misma, puesto que mientras que para que la postura favorable sea exitosa s[o]lo se tiene una opción, participar votando afirmativamente, los detractores de la medida tienen dos alternativas igualmente válidas y que tienen las mismas consecuencias: participar votando por el no o simplemente abstenerse de participar.

Así las cosas, es indudable que la inclusión de un mínimo de participación se traslada a los proponentes y defensores de los mecanismos de participación ciudadana, y lo que se busca a través de ellos, una carga desproporcionada. Es por lo anterior que en la práctica colombiana los umbrales se han convertido en el mayor obstáculo para la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana. Ante esta situación el legislador nacional ha introducido reformas que redujeron de manera considerable dichos umbrales con miras a asegurar su efectividad.

Por el contrario, cuando no se incluyen este tipo de umbrales o cuando ellos son relativamente bajos, se incentiva la participación en términos equitativos de defensores y opositores de la medida sin favorecer desproporcionadamente a ninguno de los bandos, sin que por ello se vea afectada la postura de quienes se abstienen de votar ya que dicha postura continuará siendo legítima (MOE, 2016, p. 7).

De igual forma, la Presidencia y el Ministerio del Interior aportan otro argumento de autoridad diferente a los anteriores, al considerar que la jurisprudencia sobre la abstención no cobija todos los dispositivos de la democracia directa:

La abstención, sin embargo, solo se encuentra constitucionalmente protegida en relación con los referendos constitucionales, para los cuales la Constitución directamente establece un umbral de participación del 25%. Así lo dijo la Corte Constitucional en la sentencia C-551 de 2003 al declarar inexecutable la previsión de una casilla de voto en blanco en un referendo constitucional [...] La abstención no ha sido designada por la jurisprudencia constitucional como una opción legítima, en general, para todos los procesos de democracia directa. Solamente lo ha sido para el caso de los referendos constitucionales, por dos razones. En primer lugar, porque solamente estos mecanismos cuentan con un umbral señalado expresamente en la Constitución, mientras que en relación con otros mecanismos (ej. consulta popular o plebiscito) la Constitución guarda silencio acerca de los umbrales. En segundo lugar, porque en relación con los referendos constitucionales la Constitución expresa un interés en preservar el *statu quo*, que es la Constitución Política antes de la reforma (Presidencia de la República y Ministerio del Interior, 2016, p. 24. Cursivas no originales).

Este último argumento es contrarrestado por quienes defendieron la abstención con argumentos de autoridad derivados del papel que se les ha otorgado en la Constitución Política y la jurisprudencia:

Desde el inicio de la nueva era constitucional con la Carta Política de 1991 y la Ley Estatutaria 134 de 1994 se le han reconocido efectos jurídicos y políticos a la abstención dentro de los mecanismos de participación ciudadana, pues, más allá de la dificultad de determinar la razón específica por la que los ciudadanos no acudieron a las urnas, lo cierto es que ésta indica que no hubo nada que motivara en ellos el querer salir a votar, es decir, que están conformes con el *statu quo* de tal forma que no les interesa que haya una modificación; con lo cual la abstención o el silencio tiene su consecuencia más natural y es que se entienda como un NO, es decir, un no respecto de la propuesta de cambio de que se trate (Procuraduría General de la Nación, 2016, pp. 76-77. Cursivas no originales).

Por lo tanto, “[...] al establecer un mero umbral de aprobación, con el PLE también se desconoce la igualdad entre los sufragistas y los abstencionistas, toda vez que se resta total eficacia a la decisión consciente de [e]stos últimos, suprimiéndoles así su capacidad de incidir sobre las decisiones que los afectan (Procuraduría General de la Nación, 2016, p. 81).

Otra consecuencia grave consiste en restar toda eficacia jurídica a la abstención, con lo cual el proyecto de ley contraría abiertamente la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ya que en la sentencia C-514 de 2004 se sostiene que “la abstención activa, [...], produce efectos jurídicos, por cuanto los ciudadanos pueden no votar con el fin de que no se cumpla el umbral requerido por la Constitución y la ley [...]”. De conformidad con este proyecto, el que se abstengan de votar quienes forman más del 86 % del censo electoral nada significa, pues su decisión de abstenerse no causa ningún efecto político ni jurídico (Arango, 2016, p. 100).

Cierra este apartado un conjunto de objeciones a la reforma que recogen varios argumentos de quienes se manifestaron opuestos al cambio del umbral:

¿Qué es lo que estamos viendo aquí? Un referendo disfrazado de plebiscito. Lo que ha hecho el [G]obierno es coger la figura del referendo y forzarla dentro de un traje de plebiscito [...]. Lo primero es decir que va a tener impacto sobre la Constitución y sobre las leyes, de manera que es un referendo. Tiene umbral de referendo, porque cabe recordar que el umbral que le había puesto la ley al plebiscito era del 50%, y que este gobierno lo redujo al 13%, que es una manera [...] de disfrazar el umbral de referendo que le ponen, que es el 25% que equivaldría para una de las dos vertientes a un 12,5% más un voto que equivale, *grosso modo*, al 13% que ha pedido el [G]obierno.

[312]

[...] ¿Por qué, si es tan claro por la naturaleza jurídica, por el umbral que querían, que lo que se quería hacer era un referendo, el [G]obierno opta por un plebiscito? Yo creo que la razón es para hacerle trampa a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha sido muy clara en el sentido de que cuando hay un referendo los ciudadanos deben ser consultados asunto por asunto, y no son permitidas las votaciones de bloques por el sí o por el no. Yo creo que lo que está buscando el [G]obierno es poder tergiversar la voluntad de los colombianos. Porque cuando ustedes miran las encuestas, ustedes verán que cuando le preguntan al ciudadano si va a votar por la paz, más o menos un 60 o un 65% vota por el Sí. Pero cuando son consultados sobre si, por ejemplo, quieren que las FARC no paguen cárcel, entre un 70 y un 80% en todas las encuestas dicen que no están de acuerdo con que las FARC no paguen cárcel (senadora Paloma Valencia, Centro Democrático Comunidad Oficial, 2016, minutos 6:24 - 9:44. Cursivas no originales).

Claramente, los argumentos acá presentados constituyen síntesis apretadas en torno a temas complejos que fueron expuestos ampliamente por las instituciones y personas citadas. Sin embargo, ilustran la complejidad del debate y el tenor de los razonamientos presentados, permitiendo afirmar que efectivamente pueden aportar elementos que deberían ser considerados para repensar en el diseño de los mecanismos de consulta ciudadana en Colombia.

### **¿ES POSIBLE GENERALIZAR LA REFORMA AL UMBRAL A TODAS LAS CONSULTAS CIUDADANAS? A MANERA DE CONCLUSIONES**

La Corte Constitucional dirimió el debate en torno a la modificación del umbral y lo hizo a favor de la propuesta del Gobierno tramitada en el Congreso que proponía la eliminación del umbral de participación y la adopción de un umbral único de aprobación. Pese a las

críticas realizadas de manera argumentada a diversas implicaciones de estas modificaciones, el presente artículo ha evidenciado que su aplicación el 2 de octubre de 2016 funcionó, comparativamente con los resultados mostrados por otras consultas de orden nacional: obligó a los interesados en el asunto en cuestión a pronunciarse a favor o en contra, a la vez que congregó una mayor cantidad de votantes y disminuyó la abstención respecto a otras experiencias de este tipo.

De la misma forma, y posterior al evento, no se cuestionó su legitimidad (si bien los acontecimientos posteriores relacionados con la refrendación de los acuerdos de paz en el Congreso responden a otras lógicas de este cuestionado proceso, que desbordan lo que se están analizando acá). Como ocurre en las contiendas electorales en sistemas políticos en los que no existe el voto obligatorio, en el plebiscito por la paz la concurrencia de un porcentaje del electorado mostró cómo se configuraban las preferencias y otorgó la victoria a uno de los bandos en competencia, motivando una participación del electorado mayor al umbral de decisión que las normas vigentes prevén para referendos, plebiscitos y consultas populares.

Este resultado se distancia de las únicas votaciones efectuadas en el orden nacional, básicamente el referendo promovido por el expresidente Uribe y la consulta anticorrupción, en las que la existencia del umbral de participación llevó a la paradoja señalada por los estudiosos del tema: pese a altas votaciones favorables a las correspondientes iniciativas, no concurrió el número de electores previsto en la norma, con lo cual no fue posible su adopción, generándose frustraciones y la percepción de que este tipo de mecanismos de la democracia directa son costosos e ineficientes para incidir en la resolución de problemas de la sociedad. En ambos casos la abstención promovida por los opositores de las iniciativas cumplió un papel que no tuvo en la votación del plebiscito por la paz.

Considerando que las definiciones de la Corte Constitucional en el estudio de la norma aprobada por el Congreso fueron adoptadas para un solo evento específico y que la discusión y modificación del umbral en Colombia no surgieron como consecuencia de una valoración ni de lo ocurrido con los MDD ni de las normas que los regulan, el presente artículo concluye resaltando la necesidad de realizar una revisión de lo que ha sido el diseño constitucional y legal de los umbrales en este tipo de dispositivos en Colombia. La exigencia existente actualmente en la legislación colombiana de concurrencia a las urnas de un 25% del electorado en los referendos, un 33% en las consultas populares y un desproporcionado 50% en el caso de los plebiscitos indica que en la actualidad difícilmente se proporcionan las condiciones requeridas para fomentar el pronunciamiento de los colombianos sobre asuntos que les conciernen. Más aún cuando con otro tipo de regulaciones privilegiadas a nivel internacional es posible llegar a alcanzar los umbrales de decisión que hoy están implícitos en las normas vigentes.

En este sentido, la comparación derivada de los casos en que la existencia de *quorum* de participación frustró la toma de una decisión y por ende de un ejercicio de participación ciudadana incidente, por un lado, con un evento de votación ciudadana en el que la disposición de un único umbral de aprobación permitió llegar a un resultado claro, por el otro,

contribuye a repensar en la democracia directa en Colombia y en los problemas que han impedido su florecimiento. Independientemente de los temas sometidos a consideración ciudadana en cada coyuntura y de las polémicas y la discusión política que rodeó el proceso de refrendación de la paz, lo que se ha querido resaltar en el artículo es la diferencia en cuanto a los resultados del mecanismo dependiendo de los umbrales y *quorums* previstos y las potencialidades que una modificación en este sentido podría tener para futuros eventos electorales de este tipo.

Derivado del ejercicio analítico presentado en el artículo, se propone abrir la reflexión —en un escenario de deliberación despojado de la emocionalidad y la polarización que rodeó el acuerdo de paz con las FARC— sobre la conveniencia de extender estas normas a otros tipos de consultas ciudadanas en Colombia. Para este propósito tanto la experiencia concreta como los argumentos sistematizados y presentados constituyen un valioso insumo. Pese a que lo expuesto lleva claramente a apostar por una modificación en el diseño institucional tendiente a eliminar el umbral de participación y la adopción exclusiva de uno de aprobación, las preocupaciones expresadas por los sectores opuestos a la reforma continúan siendo válidas y deberían estudiarse a fondo. Por ejemplo, teniendo en cuenta los porcentajes de votación en las consultas efectivamente realizadas en el país (23% en el referendo de 2003, 37% en el plebiscito por la paz y 32% en la consulta anticorrupción), un porcentaje del 13% de *quorum* de aprobación parece ser bajo, como lo señalaron varias intervenciones y como también lo sostiene la literatura sobre el tema. En todo caso, este es el tipo de debates al que esperaba aportar la aproximación conceptual y metodológica realizada y las intersecciones interdisciplinarias proporcionadas en este artículo al combinar el análisis de la argumentación jurídica que primó en el momento estudiado con los fundamentos de la lógica provistos por la filosofía y con el estudio de fenómenos de orden social y político a través de herramientas provenientes de las ciencias sociales.

[314]

## INTERVENCIONES ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Arango, J. (2016). *Referencia: proceso para decidir sobre constitucionalidad del Proyecto de ley estatutaria No. 156 de 2015 Cámara - 094 de 2015 Senado.*

Cancillería. (2016). *Revisión de constitucionalidad Expediente No. PE-045.*

Castro, J., Gómez, J., Hernández, J., Lleras de la Fuente, C., Namen, W., Nieto Loaiza, R., Palacios, H., Tamayo, J., Vallejo, J., Velilla, M., & Yepes, H. (2016). *Ref.: Expediente PE-45. Intervención ciudadana dentro del proceso de revisión del proyecto de ley estatutaria número 94 Senado y 156 Cámara de Representantes.* Bogotá, D. C.

Centro Democrático Comunidad Oficial. (2016, 26 de mayo). *Intervención ciudadana de la senadora Paloma Valencia en Audiencias Públicas Plebiscito por la Paz* [Video]. YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=pMO9EkwiivY>.

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. (2016). *Respuesta a la solicitud de realizar un concepto técnico en la revisión previa del Proyecto de Ley Estatutaria No. 94/15 Senado - 156 Cámara (Exp. PE-045).* Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Bogotá, D. C.

Comisión Colombiana de Juristas. (2016). *Concepto de constitucionalidad sobre el proyecto de ley estatutaria número 94 de 2015 Senado - 156 Cámara.*

Consejo de Estado. (2016) *Intervención ante la Corte Constitucional.*

Defensoría del Pueblo. (2016). *Ref.: Expediente PE-045, revisión previa de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria N° 94/2015 Senado; N° 156/2015 Cámara.*

Dejusticia. (2016). *Intervención del Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) en el proceso de constitucionalidad PE0000045.*

Misión de Observación Electoral. (2016). *Intervención ciudadana en el expediente PE-045.* MOE.

Presidencia de la República y Ministerio del Interior. (2016). *Expediente PE-045. Intervención en el proceso de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria número 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara.*

Procuraduría General de la Nación. (2016). *Ref.: Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 94 de 2015 Senado - 156 de 2015 Cámara.*

Redepaz. (2016). *Concepto técnico de Redepaz a la Corte Constitucional sobre el proyecto de ley estatutaria # 94 de 2015 Senado y 196 de 2015 Cámara.* Presidencia Colegiada de Redepaz.

Universidad de La Sabana. (2016). *Ref.: Intervención ciudadana expediente PE-045. Revisión automática del Proyecto de Ley Estatutaria Número 94 de 2015 Senado - 156 de 2015 Cámara.*

Universidad Externado de Colombia. (2016). *Expediente PE-045. Proyecto de ley estatutaria número 94 de 2015 Senado - 156 Cámara, por medio de la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.*

Universidad Libre. (2016). *Ref.: Expediente PE-045. Proyecto de Ley Estatutaria número 094 de 2015 Senado y 156 de 2015 Cámara.*

## REFERENCIAS

Aguiar, L., Magalhães, P. (2008). *Referendum design, quorum rules and turnout. Paper prepared for presentation at the 2009 Annual Meeting of the American Political Science Association, Panel 34-2 (Turnout and Electoral Institutions), September 5th 2009, Toronto.*

Aguiar, L., & Magalhães, P. (2009) How quorum rules distort referendum outcomes: evidence from a pivotal voter model. *Núcleo de Investigação em Políticas Económicas.* NIPE, Portugal Work Paper 17.

Aguiar, L., & Magalhães, P., & Vanberg C. (2019). *What are the best quorum rules? A Laboratory Investigación.* NIPE Working Paper.

Aguiar, L., Magalhães, P & Vanberg C. (2013). *Experimental evidence that quorum rules discourage turnout and promote election boycotts.* NIPE WP 14/2013.

Alcántara, M. & Merenghi, P. (2007). Los mecanismos de democracia directa: Argumentos a favor y en contra desde la teoría de la democracia. *Revista de Derecho Electoral.* (4), Segundo Semestre.

Amézquita, C. (2008). Fuerzas políticas movilizadas ante el referendo de 2003 en Colombia. *Análisis político,* (63), 78-102.

BBC News (2016). *EU referendum petition signed by more than 2.5 m. 25 June 2016.* <https://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36629324>.

Comisión Europea para Democracia a través del Derecho. Comisión de Venecia (2018). *Código de Buenas Prácticas sobre Referendos*.

Copi, I., & Cohen, C. (1978). *Introducción a la lógica*. Limusa.

Corte Constitucional, Sentencia 379/2016 Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 94/15 Senado - 156/15 Cámara “por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. (M. S. Luis Ernesto Vargas).

Corte Constitucional, Sentencia C-551/03. Revisión de constitucionalidad de la Ley 796 de 2003, “Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”. (M. P. Eduardo Montealegre Lynett).

Corte Constitucional, Sentencia C784 PE 042 de 2014. Proyecto de ley para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado. (M. P. María Victoria Calle Correa).

Corte Constitucional, Sentencia No. C-180/94. Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara, “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”. (M. P. Hernando Herrera Vergara).

Corte Constitucional. Acuerdo 02 de 2015. Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional.

De la Calle, H. (2008). Reforma política en Colombia. En Zovatto & Orozco. *Reforma Política y Electoral en América Latina, 1978-2007*, (pp. 391-456). México: UNAM.

El Espectador. (2016, 26 de octubre). *Corte Constitucional rechazó demanda de nulidad contra el plebiscito por la paz*. <https://www.elespectador.com/judicial/corte-constitucional-rechazo-demanda-de-nulidad-contra-el-plebiscito-por-la-paz-article-662370/>.

Gamut, L., & Durán, C. (2004). *Introducción a la lógica*. Universidad de Buenos Aires.

García, J. (2009). Instituciones de la 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).

Herrera, H. & Mattozi, A. (2010). Quorum and turnout in referenda. *Journal of the European Economic Association*, 8(4), 838-871.

Ley Estatutaria 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Congreso de la República.

Ley Estatutaria 1745 de 2014. Por medio de la cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado. Congreso de la República.

Ley Estatutaria 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Congreso de la República.

Ley Estatutaria 1806 de 2016. Por medio de la cual se regula el plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera. Congreso de la República.

[316]

- Lissidini, A. (2015). Democracia directa en América Latina: Avances, contradicciones y desafíos. En: A. Minnaert, & G. Enfara (Coords.), *Democracias participativas e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos*, (pp. 120-1989). Friedrich Ebert Stiftung FES-ILDIS.
- Londoño, J. (2020). El referendo en Colombia: un amor no correspondido. En: S. Tuesta, & Y. Welp, (Coords), *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*, (pp. 61-91). Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Merkel, W. (2014). Democracia directa Los referendos desde la perspectiva de la teoría de la democracia y la socialdemocracia. En: *Nueva Sociedad*, (pp. 1-30).
- Misión de Observación Electoral (MOE). (2012). *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia: 20 años de ilusiones*. MOE.
- Misión de Observación Electoral (MOE). (2016). *Observación al plebiscito*. Plataforma Nacional.
- Páez, A. (2007). *Introducción a la lógica moderna*. Ediciones Uniandes.
- Pereda, C. (1996). *¿Qué es un buen argumento?* Universidad Nacional Autónoma de México.
- Presidencia de la República. Decreto Ley 2067 de 1991. “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.
- RCN Radio. (2015, 8 de septiembre). *Santos aseguró que un referendo de los acuerdos de paz “sería un suicidio”*. <https://www.rcnradio.com/colombia/santos-asegura-que-un-referendo-para-los-acuerdos-de-paz-seria-un-suicidio>.
- RCN. (2016, 19 de julio). *Plebiscito por la paz: umbral del 13 % genera choque de opiniones*. <https://www.noticiasrcn.com/nacional-dialogos-paz/plebiscito-paz-umbral-del-13-genera-choque-opiniones>.
- Rodríguez, C. (2014a). Reflexiones sobre los mecanismos de democracia directa en Colombia. En R. Araújo (Ed.), *Retos y tendencias del derecho electoral*, (pp. 73-114). Editorial Universidad del Rosario.
- Rodríguez, C. (2014b). Hipótesis sobre el uso de los mecanismos de democracia directa en Colombia. En R. Araújo (Ed.), *Retos y tendencias del derecho electoral*, (pp. 115-142). Editorial Universidad del Rosario.
- Rodríguez, C. (2015). Participación política en los acuerdos de paz de La Habana: el prerrequisito de la refrendación de los acuerdos. *Revista Análisis Político* (85).
- Rodríguez, C. (2016). *Refrendación de los acuerdos de paz en La Habana y mecanismos de democracia directa*. Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Asociación Colombiana de Ciencia Política, Bogotá, septiembre 21 al 23.
- Welp, Y. (2020). La agenda de investigación. En S. Tuesta, & Y. Welp (Coords.). *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*, (pp. 9-21). Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Weston, A. (2008). *Las claves de la argumentación*. Ariel.
- Zovatto, D. (2015) Las instituciones de la democracia directa. *Revista Derecho Electoral*, (20), 34-75.