

proposición presentada por la senadora Viviane Morales Hoyos. La votación se realizó de manera nominal, registrándose 13 votos favorables en la Comisión Primera del Senado y 25 en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.¹⁷ Finalmente, el artículo 6º sobre vigencia fue aprobado de manera unánime y por votación nominal. La disposición recibió 14 votos favorables en la Comisión Primera del Senado y 25 en la Comisión análoga de la Cámara.¹⁸ El título del proyecto de ley estatutaria también fue sometido a votación nominal, siendo aprobado unánimemente por 13 votos en la Comisión Primera del Senado y 24 en la Comisión Primera de la Cámara.¹⁹

El texto aprobado en comisiones primeras conjuntas fue publicado en las Gaceta del Congreso 970 del 25 de noviembre de 2015.

1.2. Segundo debate en las plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado de la República

Trámite en la Plenaria de la Cámara de Representantes

1.2.1. Ante la Plenaria de la Cámara de Representantes fueron presentados dos informes de ponencia. El primero, que solicitaba dar segundo debate al PLE, fue suscrito por los representantes Óscar Hernán Sánchez, Heriberto Sanabria, Angélica Lozano Correa, Carlos Germán Navas Talero, Harry Giovanni González, José Edilberto Caicedo, Carlos Abraham Jiménez y Hernando de la Peña Márquez. Este informe fue publicado en la Gaceta del Congreso 970 del 25 de noviembre de 2015.

El segundo informe de ponencia, suscrito por el representante Santiago Valencia González, solicitaba a la plenaria el archivo del proyecto de ley estatutaria. Fue publicado en la Gaceta del Congreso 988 del 30 de noviembre de 2015.

1.2.2. Según el requerimiento realizado por la Corte, el Secretario General de la Cámara de Representantes certificó el procedimiento surtido en segundo debate por parte del PLE.²⁰ De acuerdo con dicho documento, así como con la revisión de las actas correspondientes, se encuentra que el anuncio previo a la discusión y votación del proyecto se realizó en la sesión plenaria del 2 de diciembre, contenida en el Acta 108 de la misma fecha y publicada en la Gaceta del Congreso 24 del 18 de febrero de 2016. Sobre este particular, en el Acta se consignó lo siguiente:

“Dirección de la Presidencia, Alfredo Rafael Deluque Zuleta:

Señor Secretario por favor teniendo en cuenta que tenemos quórum deliberatorio, anuncie proyectos para la sesión de mañana.

¹⁷ *Ibidem* p. 66.

¹⁸ *Ibidem* p. 69.

¹⁹ *Ibidem* p. 69-70.

²⁰ Folios 24-29 CP5.

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Sí señor Presidente. Se anuncian proyectos.

Dirección de la Presidencia, Alfredo Rafael Deluque Zuleta:

Mañana, para la sesión de mañana jueves a las 10 de la mañana.

Subsecretaria General, Yolanda Duque Naranjo:

Anuncio de proyectos para la sesión plenaria del jueves 3 de diciembre del 2015.

(...)

Proyectos para segundo debate.

Proyecto de ley número 118 de 2015 Cámara, 110 de 2015 Senado.

Proyecto de Ley Estatutaria número 156 de 2015 Cámara, 94 de 2015 Senado.

(...)

Han sido anunciados, señor Presidente, los proyectos de ley para la sesión plenaria del jueves 3 de diciembre o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.

Dirección de la Presidencia, Alfredo Rafael

Deluque Zuleta:

*Se levanta la sesión y se cita para mañana a las 10 de la mañana, mañana jueves 3 de diciembre a las 10 de la mañana.*²¹

1.2.3. La discusión y votación en la plenaria de la Cámara de Representante se realizó en la sesión del 3 de diciembre de 2015, según consta en el Acta 109 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 58 del 23 de febrero de 2016.

La sesión inició con un quórum deliberatorio de 147 representantes. De manera inicial, se llevó a cabo el debate y aprobación del informe de ponencia que solicitaba el archivo del PLE. Luego de las intervenciones del ponente, así como de otros representantes de distintas bancadas, se procedió a votar nominalmente la proposición, resultando negada por 13 votos a favor y 84 en contra. La votación nominal se constata con el registro electrónico publicado en el Acta 109.²²

Acto seguido se procedió a la discusión del informe de ponencia a favor de dar segundo debate al PLE. El debate inició con la intervención del representante coordinador de ponentes y luego con la participación de varios congresistas de diferentes partidos y bancadas. A continuación, se puso a consideración de la plenaria la proposición con la que terminaba el informe de ponencia, la cual fue aprobada mediante votación nominal, registrándose 100 votos a favor y 15 votos en contra.²³ El debate continuó con la discusión del

²¹ Gaceta del Congreso 24 de 2016, pp. 19-20.

²² Gaceta del Congreso 58 de 2016, pp. 41-42.

²³ *Ibidem* pp. 58-60.

articulado, para lo cual se contó con la intervención del Ministerio del Interior y de varios representantes.

El primer artículo aprobado fue el cuarto, según el texto de la proposición presentada por la representante Inés Cecilia López Flórez. La disposición fue aprobada mediante votación nominal de 101 votos a favor y 8 en contra.²⁴ Luego fue debatida y votada la proposición presentada por el representante Edward Rodríguez, que modificaba el artículo 1º del PLE. La propuesta fue negada mediante votación nominal, registrándose 10 votos a favor y 95 en contra.²⁵ En consecuencia, se sometió a consideración de la plenaria el texto del artículo 1º, contenido en el informe de ponencia, el cual fue aprobado mediante votación nominal de 98 votos a favor y 12 en contra.²⁶

La votación el artículo 2º del PLE inició con una proposición para eliminar el numeral tercero del mismo, que preveía el umbral de votación allí previsto, presentada por el representante Álvaro Prada. Esta proposición fue negada mediante votación nominal de 14 votos a favor y 90 en contra.²⁷ Luego, fueron presentadas y discutidas varias proposiciones con opciones diversas de articulado respecto del mismo numeral tercero del artículo 2º, las cuales fueron discutidas y votadas en bloque, siendo todas ellas negadas mediante votación nominal, registrándose 13 votos a favor y 90 en contra.²⁸ Por último, los ponentes formularon una proposición sustitutiva de la totalidad del artículo 2º, la cual luego de debatirse por varios representantes, fue aprobada mediante votación nominal de 98 votos a favor y 11 en contra.²⁹

La discusión y votación del artículo 3º inició con el debate de una proposición dirigida a suprimir esa disposición, presentada por el representante Santiago Valencia González, la cual fue negada a través de votación nominal de 13 votos a favor y 93 en contra.³⁰ Luego, fue sometida a consideración de la plenaria una proposición sustitutiva del artículo 3º del PLE, formulada por la representante María Fernanda Cabal Molina, la cual fue aprobada mediante votación nominal de 95 votos a favor y 14 en contra.³¹

En cuanto al artículo 5º del PLE, fueron presentadas nueve proposiciones, las cuales fueron discutidas y negadas por la plenaria mediante votación nominal, registrándose 14 votos a favor y 89 en contra.³² Los ponentes formularon una proposición sustitutiva del artículo en comento, la cual fue aprobada por la plenaria, a través de votación nominal de 90 votos a favor y 9 en contra.³³

²⁴ *Ibidem* pp. 62-65.

²⁵ *Ibidem* pp. 66-67.

²⁶ *Ibidem* pp. 68-69.

²⁷ *Ibidem* pp. 69-71.

²⁸ *Ibidem* pp. 75-76.

²⁹ *Ibidem* pp. 79-80.

³⁰ *Ibidem*, pp. 81-82.

³¹ *Ibidem*, pp. 83-84.

³² *Ibidem*, pp. 87-88.

³³ *Ibidem*, pp. 90-91.

El representante Edward Rodríguez presentó dos proposiciones para sendos artículos nuevos, al igual que el representante Samuel Hoyos, quien formuló una proposición en el mismo sentido. Todas ellas fueron negadas en bloque y mediante votación nominal de 10 votos a favor y 86 en contra.³⁴

El artículo 6ª, sobre vigencia del PLE, fue aprobado por votación nominal de 88 votos a favor y 6 en contra.³⁵ Lo mismo sucedió con el título del proyecto y la voluntad de la plenaria de la Cámara de aprobar el PLE, lo que fue votado favorablemente y de manera nominal, registrándose 86 sufragios a favor y 3 en contra.³⁶

1.2.4. El texto aprobado por la plenaria de la Cámara fue publicado en la Gaceta del Congreso 1028 del 9 de diciembre de 2015.

Trámite en la plenaria del Senado de la República

1.2.5. De manera similar a la etapa anterior, fueron presentados dos informes de ponencia acerca del PLE y su articulado. El primer informe, cuya proposición final solicita dar segundo debate al proyecto, fue suscrito por los senadores Armando Benedetti Villaneda, Germán Varón Cotrino, Claudia López, Alexander López, Viviane Morales, Roberto Gerlein, Doris Clemencia Vega y Roosevelt Rodríguez. Fue publicado en la Gaceta del Congreso 965 del 25 de noviembre de 2015.

El segundo informe de ponencia solicitaba el archivo y fue suscrito por el senador José Obdulio Gaviria Vélez, siendo publicado en la Gaceta del Congreso 995 del 1º de diciembre de 2015.

1.2.6. De acuerdo con la certificación solicitada por la Corte al Secretario General del Senado y la República,³⁷ y con el cotejo de la información en ella consignada con las Actas correspondientes, se encuentra que el anuncio de la votación del PLE en la plenaria del Senado tuvo lugar en la sesión del 1º de diciembre de 2015, contenida en el Acta 33 de la misma fecha y publicada en la Gaceta del Congreso 19 del 15 de febrero de 2016. Al respecto, se observa en dicha Acta lo siguiente:

“Anuncio de proyectos

Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Señor Presidente, son los anuncios de los diferentes proyectos para debatir y votar en la próxima sesión plenaria:

³⁴ *Ibidem*, pp. 93-94.

³⁵ *Ibidem*, pp. 95-96

³⁶ *Ibidem*, pp. 96-97.

³⁷ Folios 27-29 CP3.

• **Proyecto de ley número 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 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.**

(...)

*Siendo las 9:00 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 29 de 2015, 1(sic) a las 10:00 a. m.*³⁸

1.2.7. La discusión y aprobación del PLE en la Plenaria del Senado se realizó en la sesión del 2 de diciembre de 2015, documentada en el Acta 34 de la misma fecha y publicada en la Gaceta del Congreso 20 del 15 de febrero de 2016.

Al inicio de la sesión se conformó quorum deliberatorio de 98 senadores.³⁹ El PLE fue el primer proyecto a debatir en el orden del día, teniéndose en cuenta que su discusión venía de la sesión plenaria anterior. En ese sentido, el debate comenzó con la intervención de varios senadores de distintas bancadas, las cuales versaron sobre aspectos generales y específicos del articulado del PLE. Luego de dichas intervenciones, fue sometido a votación la proposición de archivo con la terminaba uno de los informes de ponencia, el cual fue negado a través de votación nominal de 18 votos a favor y 60 en contra. Inmediatamente después de esta actuación, se sometió a votación la proposición del otro informe de ponencia, la cual fue aprobada mediante votación nominal de 63 votos favorables y 21 desfavorables.⁴⁰

El primer artículo del PLE objeto de votación fue el cuarto, el cual no tenía proposiciones. Fue aprobado mediante votación nominal de 61 votos a favor y 20 en contra.⁴¹ En cuanto al artículo 1º del proyecto, se inició su debate con una proposición sustitutiva, formulada por el senador Iván Duque Márquez, la cual fue negada por la plenaria, mediante votación nominal de 22 votos a favor y 64 en contra.⁴² En consecuencia, fue luego sometida a votación el texto del artículo 1º contenido en la ponencia, el cual fue aprobado por votación nominal de 62 votos favorables y 21 desfavorables.⁴³ A continuación y respecto de este mismo artículo, fue presentada una proposición aditiva por parte de la senadora Claudia López Hernández, la cual fue negada por plenaria mediante votación nominal de 11 votos a favor y 68 en contra.⁴⁴

El debate y votación del artículo 2º del PLE inició con una proposición sustitutiva al numeral 3º de dicha disposición, relativa al tema del umbral de votación del plebiscito y formulada por el senador Ernesto Macías Tovar. La proposición fue negada mediante votación nominal de 21 votos a favor y 56

³⁸ Gaceta del Congreso 19 de 2016, pp. 46 y 64.

³⁹ Gaceta del Congreso 20 de 2016, pp. 1-2.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 28-31.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 31-20.

⁴² *Ibidem*, pp. 33-35.

⁴³ *Ibidem*, pp. 35-36.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 37-38.

en contra.⁴⁵ Sobre el mismo numeral 3° fue presentada una proposición modificatoria por parte de la senadora Viviane Morales Hoyos. Luego de su debate y la exposición de varios senadores, fue sometida a votación nominal, siendo negada por 23 votos a favor y 60 en contra.⁴⁶ Una nueva proposición sobre la definición del umbral de votación al plebiscito fue presentada por el senador Hernán Andrade Serrano, siendo negada por la plenaria mediante votación nominal de 41 votos a favor y 45 en contra.⁴⁷ Una vez negadas las proposiciones señaladas, el artículo 2° fue aprobado de acuerdo con la versión contenida en el informe de ponencia, a través de votación nominal de 68 votos a favor y 20 en contra.⁴⁸ A continuación fue también aprobada una proposición aditiva al mismo artículo 2°, presentada por el senador Armando Benedetti Villaneda, la cual fue refrendada por votación nominal de 59 votos a favor y 16 en contra.⁴⁹

El artículo 3°, del cual no se registraban proposiciones, fue aprobado de conformidad al texto propuesto en la ponencia, a través de votación nominal de 65 votos favorables y 19 desfavorables.⁵⁰

Respecto del artículo 5°, sobre instrumentos de divulgación del acuerdo sometido a plebiscito, se formuló una primera proposición, de carácter sustitutivo y presentada por el senador Armando Benedetti Villaneda, fue negada mediante votación nominal de 30 votos a favor y 57 en contra.⁵¹ Acto seguido, se procedió a votar el texto del artículo, conforme a la versión prevista en la ponencia, siendo aprobado mediante votación nominal de 58 votos a favor y 21 en contra.⁵²

Luego de algunas intervenciones en el sentido de reconsiderar algunos aspectos aprobados del artículo 2°, se decidió por parte de la Presidencia del Senado someter a la plenaria una proposición para reabrir el debate respecto del artículo 2° del PLE, la cual fue votada afirmativamente y de manera nominal, obteniendo 55 votos a favor y 13 en contra.⁵³ A partir de esta actuación, se sometió a discusión y aprobación la proposición aditiva a dicho artículo, presentada por el senador Iván Duque Márquez, la cual fue aceptada por la plenaria, registrándose 71 votos a favor y 1 en contra.⁵⁴ Una nueva proposición aditiva, esta vez frente al parágrafo 2° del artículo 2° del PLE y también presentada por el senador Duque Márquez, fue negada por votación nominal de 32 votos a favor y 47 en contra.⁵⁵ De esta manera, se sometió a votación “en bloque” del texto del artículo 2°, esto es, con la adición aprobada

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 40-41.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 51-52.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 56-57.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 57-58.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 59-60.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 61-62.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 69-70.

⁵² *Ibidem*, pp. 71-72.

⁵³ *Ibidem*, pp. 74-75.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 76-77.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 77-79.

al texto anteriormente aprobado, proposición que fue aprobada nominalmente por 54 votos a favor y 19 en contra.⁵⁶

La plenaria retomó la discusión del artículo 5º y una vez intervinieron varios congresistas de las diferentes bancadas, se procedió a votar el texto del artículo 5º, con la proposición aditiva que presentó el senador Duque Márquez. Este texto fue aprobado mediante votación nominal de 70 votos a favor y 1 en contra.⁵⁷ Finalizado el estudio del articulado, salvo el artículo 6º sobre vigencia, que no tuvo un estudio separado, se sometió a votación el articulado en bloque del PLE, siendo aprobado por votación nominal de 55 votos favorables y 20 desfavorables.⁵⁸ Luego de ello, el senador Macías Tovar presentó una proposición modificatoria del título del PLE, negada mediante votación nominal de 21 votos a favor y 53 en contra.⁵⁹ Ante ello, fue sometido a aprobación el título del proyecto, en la versión prevista en la ponencia, siendo votado favorablemente por 54 sufragios y 19 en contra,⁶⁰ finalizándose de esta forma el trámite del PLE en la plenaria del Senado de la República.

1.2.8. El texto definitivo aprobado por la plenaria del Senado fue publicado en la Gaceta del Congreso 1016 del 3 de diciembre de 2015.

1.3. Conciliación

En razón a la existencia de discrepancias entre los textos aprobados por las plenarias de las cámaras legislativas, fue necesario tramitar el informe de la comisión accidental de conciliación, de conformidad con lo señalado en el artículo 161 C.P. El procedimiento surtido fue el siguiente:

Senado de la República

1.3.1. El informe de conciliación al PLE fue publicado en la Gaceta del Congreso 1032 del 9 de diciembre de 2015, siendo suscrito por los senadores Armando Benedetti Villaneda, Horacio Serpa Uribe, Roberto Gerlein, Germán Varón Cotrino, así como por los representantes Óscar Sánchez, Heriberto Sanabria, Germán Navas Talero y José E. Caicedo. El anuncio previo a la votación de dicho informe tuvo lugar en la sesión plenaria del 10 de diciembre de 2015, documentada en el Acta 37 de la misma fecha y publicada en la Gaceta del Congreso 41 del 19 de febrero de 2016. En este documento se lee lo siguiente sobre el cumplimiento del requisito en comento:

“Anuncio de proyectos

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 79-80.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 83-84.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 84-85.

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 86-87.

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 87-88.

Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión:

Señor Presidente, los siguientes son los anuncios de los diferentes proyectos de ley y actos legislativos que serán debatidos y votados en la próxima Sesión Plenaria, de conformidad con la Sentencia C-930 de 2014.

Proyecto de ley número 91 de 2011 Senado, 047 de 2010 Cámara, por la cual se modifica la Ley 11 de 1979, se adopta el Código de Ética de la Profesión de Bibliotecología y se dictan otras disposiciones.

Proyecto de Ley Estatutaria número 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara, por medio del 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.

(...)

*Siendo las 4:35 p. m., la Presidencia levanta la sesión y cita para el próximo lunes 14 de diciembre de 2015 a las 02:00 p. m.*⁶¹

1.3.2. La discusión y aprobación del informe de conciliación en la plenaria del Senado de la República tuvo lugar en la sesión del 14 de diciembre de 2015, contenida en el Acta 38 de la misma y fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 39 del 19 de febrero de 2016. Al comenzar la sesión se verificó quorum deliberatorio y decisorio de 98 senadores. El debate inició con la exposición del senador coordinador de ponentes, seguida de varias intervenciones de senadores de diferentes bancadas. Luego, se dio lectura al informe de mediación antes señalado, el cual fue aprobado mediante votación nominal de 56 votos a favor y 4 en contra.⁶²

Cámara de Representantes

1.3.3. El informe de la comisión accidental de conciliación, para el caso de la Cámara de Representantes, fue publicado en la Gaceta del Congreso 1033 del 9 de diciembre de 2015, siendo suscrito por los mismos congresistas mencionados para el caso de la conciliación en el Senado de la República. El anuncio de votación de dicho informe tuvo lugar en la sesión plenaria del 9 de diciembre de 2015, documentada en el Acta 110 de la misma fecha y publicada en la Gaceta del Congreso 43 del 22 de febrero de 2016. Acerca de esta actuación, en el Acta se verifica lo siguiente:

“Subsecretaria General Yolanda Duque Naranjo:

⁶¹ Gaceta del Congreso 41 de 2016, pp. 12-33 y 55.

⁶² Gaceta del Congreso 39 de 2016, pp. 60-61.

Anuncio de proyectos para la sesión plenaria del día 10 de diciembre o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.

Proyecto de ley número 087 de 2014 Cámara, 172 de 2015 Senado. Informe de Conciliación.

Proyecto de Ley Estatutaria número 156 de 2015 Cámara, 094 de 2015 Senado. 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.

(...)

Expediente número 4389 (sic) han sido anunciados señor Presidente los proyectos de ley para la sesión plenaria del día 10 de diciembre o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debaten proyectos de ley o actos legislativos.

Dirección de Presidencia Alfredo Rafael Deluque Zuleta:

*Se levanta la sesión y se cita para mañana a las 10 de la mañana, mañana es 10 de diciembre a las 10 de la mañana.*⁶³

1.3.4. La discusión y aprobación del informe de conciliación se realizó en la sesión plenaria de la Cámara del 10 de diciembre de 2015, contenida en el Acta 111 de la misma fecha y publicada en la Gaceta del Congreso 25 del 18 de febrero de 2016. Al inicio de la sesión, se acreditó quórum de 154 representantes. Una vez el coordinador de ponentes hizo una exposición general sobre la materia, se procedió a la votación, aprobándose el informe mediante votación nominal de 90 votos a favor y 13 votos en contra.⁶⁴

2. Constitucionalidad del trámite legislativo del Proyecto de Ley Estatutaria

2.1. De manera general, los proyectos de ley estatutaria son tramitados bajo el mismo procedimiento que las leyes ordinarias, al menos en lo que respecta a las instancias del trámite. No obstante, en razón de la importancia jerárquica y funcional que el ordenamiento constitucional confiere a las leyes estatutarias, la Carta Política dispone requisitos particulares para su promulgación, que son más exigentes que los impuestos a otras iniciativas. En ese sentido, el artículo 153 C.P. determina que la aprobación, modificación o derogación de leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse en una sola legislatura. A su vez, se dispone que el trámite de aprobación de las leyes estatutarias comprende la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto, para lo cual cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderlas o impugnarlas. Salvo estos aspectos particulares, en los

⁶³ Gaceta del Congreso 43 de 2016, pp. 58-59.

⁶⁴ Gaceta del Congreso 25 de 2016, pp. 22-23.

demás aspectos procedimentales distintos a los enunciados, se aplicarán las demás normas que regulan el trámite legislativo.

En este orden de ideas, la Corte ha indicado⁶⁵ que los proyectos de ley estatutaria deben acreditar con los siguientes requisitos de procedimiento:

2.1.1. Cumplir con la publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (C.P. art. 157.1 y Ley 5ª de 1999, art. 144);

2.1.2. Haber sido aprobados, por mayoría absoluta, en las comisiones y las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes (C.P., arts. 153 y 157 y Ley 5ª de 1992, arts. 117, 119 y 147);

2.1.3. Haber respetado las pautas fijadas en el artículo 160 de la Constitución Política para los debates, a saber: las de la publicación de las ponencias y que entre el primero y el segundo debate en cada cámara debe mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación de la discusión en la otra deben transcurrir por lo menos quince días;

2.1.4. Haberse dado aviso de que el proyecto será sometido a votación en sesión distinta a aquella en la que se efectúa la respectiva votación y someter el proyecto a votación en la oportunidad anunciada (C.P., art. 160). Al respecto cabe anotar que el artículo 160 C.P. también prevé esa exigencia para el caso de los informes de las comisiones de conciliación, los cuales deberán ser publicados por lo menos un día antes a la sesión en donde sean sometidos discusión y aprobación;

2.1.5. Haber sido aprobado dentro de una sola legislatura, con la aclaración de que este plazo se refiere únicamente el trámite dentro el Congreso, y no se extiende al período que requiere la revisión previa que efectúa la Corte Constitucional (C.P., art. 153, y Ley 5ª de 1992, art. 208);

2.1.6. Respetar los principios de unidad de materia, de identidad y consecutividad (C.P., arts. 158, 157, 160 y 161);

2.1.7. Para el caso de las normas que ordenan gasto público, acreditar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 7º de la Ley 819/03 – Orgánica de

⁶⁵ A este respecto pueden consultarse las sentencias C-1011/08 (M.P. Jaime Córdoba Triviño. Unánime), C-713/08 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández. SV Jaime Araújo Rentería. SPV Humberto Sierra Porto y Nilson Pinilla Pinilla), C-490/11 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV María Victoria Calle Correa y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV Juan Carlos Henao Pérez y Jorge Pretelt Chaljub) y más recientemente los fallos C-256/14 y C-784/14 (M.P. María Victoria Calle Correa. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub, Luis Ernesto Vargas Silva. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva). Estos dos fallos asumen el estudio de constitucionalidad de proyectos de ley estatutaria y, a su vez, conforman los precedentes más recientes sobre dicho análisis.

Presupuesto, al igual que la reserva de iniciativa legislativa que para el efecto prevé el artículo 154 C.P.;

2.1.8. En los casos que el proyecto de ley estatutaria incluya medidas que afecten directamente a las comunidades étnicas, haberse previamente cumplido con el procedimiento de consulta previa, en las condiciones previstas en la jurisprudencia constitucional (C.P., art. 7°, Convenio 169 OIT, art. 6°); y

2.1.9. Haber obtenido la sanción del gobierno, la cual, en el caso de los proyectos de ley estatutaria solamente procede luego de que la Corte Constitucional haya efectuado el control previo de constitucionalidad y haya declarado la exequibilidad de las disposiciones del proyecto (C.P. arts. 153, 157 y 241), razón por la cual se trata de una condición que no es posible comprobar en esta sentencia.

Por ende, la Sala asumirá por separado el estudio de cada uno de esos requisitos.

Publicaciones del Proyecto de Ley

2.2. En el caso analizado, se encuentra que el primer debate se surtió en comisiones primeras conjuntas, en razón del mensaje de urgencia presentado por el Gobierno Nacional, en los términos del artículo 163 de la Constitución. Con todo, el informe de ponencia favorable para primer debate fue publicado tanto en la Comisión Primera del Senado como de la Cámara de Representantes.

De igual manera, fueron publicados los dos informes de ponencia que tanto en comisiones conjuntas como en plenaria propugnaban por el archivo del PLE. A su vez, el requisito de publicación de las ponencias fue adecuadamente cumplido en el segundo debate y en la aprobación del informe de la comisión accidental de conciliación, acreditándose el requisito de publicación al inicio de la discusión y votación de la iniciativa, como se demuestra en el cuadro siguiente:

Publicación	Discusión y votación
Comisiones primeras conjuntas de Senado y Cámara	
Informe de ponencia para primer debate. Afirmativa. Gacetas 930 del 13 de noviembre de 2015 y 936 del 2015.	Sesión de las comisiones primeras conjuntas de Senado y Cámara, del 18 de noviembre de 2015.
Informes de ponencia para primer debate. Negativos Gaceta 937 del 17 de noviembre de 2015.	
Plenaria de la Cámara de Representantes	
Informe de ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de	Sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 3 de diciembre de 2015.

Representantes. Afirmativa. Gaceta 970 del 25 de noviembre de 2015.	
Informe de ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes. Negativa. Gaceta 988 del 30 de noviembre de 2015.	
Plenaria del Senado de la República	
Informe de ponencia para segundo debate en el Senado. Afirmativo Gaceta 965 del 25 de noviembre de 2015.	Sesión plenaria del Senado de la República del 2 diciembre de 2015.
Informe de ponencia para segundo debate en el Senado. Negativo Gaceta 995 del 1º de diciembre de 2015.	
Trámite de conciliación	
Informe de la Comisión Accidental de Conciliación. Gaceta 1032 del 9 de diciembre de 2015. Senado. Gaceta 1033 del 9 de diciembre de 2015. Cámara	Sesión plenaria del Senado del 14 de diciembre de 2015. Sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 10 de diciembre de 2015.

Como se observa, cada una de las publicaciones antecedió al trámite correspondiente, de modo que no se evidencia vicio alguno en relación con esta materia. Tanto las ponencias que solicitaban a las cámaras dar debate a la iniciativa, así como aquellas que sugerían el archivo del PLE, fueron publicadas con anterioridad a los debates y votaciones correspondientes, verificándose la misma actuación para el caso del trámite de conciliación.

Aprobación por mayoría absoluta

2.3. Según las certificaciones aportadas por los Secretarios de las comisiones y las cámaras, contrastados con el contenido de las actas contentivas de las sesiones en que se llevó a cabo cada una de las votaciones, la Corte concluye que la iniciativa contó con las mayorías exigidas por el artículo 152 C.P. A este respecto, debe tenerse en cuenta que de conformidad con lo previsto en el artículo 133 C.P., el voto de los miembros del Congreso será nominal y público.

2.3.1. Así, para el caso del primer debate en comisiones conjuntas, al iniciar la sesión se dio cuenta de la existencia de quórum deliberatorio y decisorio. Durante la sesión se presentaron tres informes de ponencia. Dos de ellos solicitaban el archivo del PLE y el otro proponía dar primer debate a la iniciativa, planteado un texto de seis artículos. Según lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, la Comisión Primera del Senado tiene 19 miembros y la de la Cámara 35. En ese orden de ideas, la mayoría absoluta en cada comisión será de 10 y 18 congresistas, respectivamente. A este respecto, debe tenerse en cuenta que tanto la práctica parlamentaria como la jurisprudencia constitucional han concluido que la mayoría absoluta equivale

al número entero siguiente a la mitad de los congresistas que integran las comisiones o plenarios.⁶⁶

Analizado el trámite en comisiones primeras conjuntas, se encuentra que ambas ponencias desfavorables fueron votadas negativamente, verificándose mayoría absoluta. Lo mismo se comprueba respecto de la proposición con la que terminaba el informe de ponencia favorable, así como cada uno de los artículos, al igual que el título del proyecto. De otro lado, las votaciones se realizaron de manera nominal, consignándose los nombres de los representantes que votaron en uno u otro sentido, lo cual se puede corroborar de la lectura de las actas correspondientes.

2.3.2. En lo que respecta a la Plenaria de la Cámara de Representantes, se presentaron dos informes de ponencia en sentido opuesto, previa verificación de quorum deliberatorio y decisorio de 147 representantes. En primer lugar fue negada la ponencia de archivo del PLE, cumpliéndose con la mayoría requerida, que para el caso de la Cámara corresponde a 84 representantes de un total de 166 integrantes de la plenaria.

La proposición con la que terminaba el informe de ponencia favorable al segundo debate fue aprobado por mayoría absoluta de 100 votos. Luego, fue sometido el articulado propuesto en dicho informe, así como diferentes proposiciones presentadas durante el debate, siendo votadas también por mayoría absoluta y cumpliéndose con el requisito de votación nominal y pública.

2.3.3. Para la aprobación del PLE en la Plenaria del Senado de la República, fueron también puestos a consideración dos informes de ponencia, previa conformación de quórum deliberatorio y decisorio de 98 senadores. El primero, con proposición de archivo, fue negado por 60 votos nominales, lo que supera la mayoría absoluta en el Senado, que es de 52 congresistas de un total de 102 que integran la plenaria.

La proposición contenida en la ponencia favorable a dar segundo debate al PLE fue aprobada por 63 senadores, también bajo votación nominal. Asimismo, tanto el articulado como las proposiciones presentadas al mismo y

⁶⁶“La definición de mayoría absoluta que prevé la Ley 5 de 1992 está a la base de las conclusiones precedentes. El artículo 117 de la Ley 5 no define la decisión por mayoría absoluta como aquella que toma “la mitad más uno” de los miembros de la Corporación o célula, sino como la de “la mayoría de los votos de los integrantes”. Según esto, no importa si los “integrantes” constituyen un número par o impar, pues la mayoría absoluta se conforma por la concurrencia de la mayoría de votos de integrantes exactamente, sin aproximaciones por exceso o por defecto. Cuando el número de integrantes es de 19, la mayoría de ellos es cualquier número igual o superior a 10. Cuando 10 de los integrantes de la Comisión votan en un sentido, y los miembros restantes en otro, es evidente que estos últimos –que serían 9 a lo sumo– están en minoría. Después de que 10 miembros de una Comisión con 19 integrantes votan en un sentido, en esa comisión no existe ninguna otra agrupación humana que pueda obtener igual o mayor votación, y es a esto a lo que llamamos mayoría absoluta.” Corte Constitucional, sentencia C-784/14 M.P. María Victoria Calle Correa. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub, Luis Ernesto Vargas Silva. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva).

el título del proyecto de ley, fueron votadas de forma nominal y cumpliéndose en cada uno de los casos el requisito de mayoría absoluta.

Con todo, debe hacerse un estudio separado de una proposición sustitutiva sobre el numeral 3° del artículo 2°, presentada por el senador Ernesto Macías Tovar, la cual fue negada por 41 votos a favor y 45 en contra. En este caso, si bien los votos desfavorables no lograron la mayoría absoluta de 52 senadores, ello no acarrea un vicio de inconstitucionalidad. Esto debido a que el artículo 153 C.P. determina que la mayoría absoluta es exigida para la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias, mientras que en el caso analizado se está ante la negativa de la plenaria del Senado a adoptar una proposición, que por lo mismo no afectó el contenido del articulado del PLE. Para la Sala es claro que el requisito constitucional de mayoría absoluta es predicable de aquellas normas que tengan la virtualidad de aprobar, modificar o derogar una ley estatutaria, que para el ámbito analizado corresponde a la aprobación, no la negativa, del articulado del PLE. Además, de cualquier manera, para el caso de los proyectos de ley estatutaria, si una proposición no obtiene la mayoría absoluta se considera negada, como efectivamente sucedió en la presente situación.

2.3.4. Finalmente, se encuentra que el requisito de votación por mayoría absoluta también fue cumplido dentro del trámite de conciliación. Así, para el caso de la plenaria del Senado, al inicio de la sesión se acreditó quórum deliberatorio y decisorio de 98 senadores. El informe de conciliación fue aprobado por 90 votos. Respecto de la plenaria de la Cámara de Representantes, al inicio de la sesión se comprobó quórum deliberatorio y decisorio de 154 representantes. El informe de conciliación fue aprobado por 90 votos.

Conforme a lo expuesto, se tiene que el proyecto de ley estatutaria cumplió con las condiciones de quórum y mayoría absoluta, en los términos del artículo 153 C.P.

3.4. Anuncio previo a la votación del proyecto de ley

El inciso final del artículo 160 C.P., adicionado por el artículo 8° del Acto Legislativo 1 de 2003, prevé que ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que haya sido anunciado. Indica, de igual manera, que el aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada Cámara o comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.

Esta regla ha sido entendida por la jurisprudencia constitucional como un mecanismo de racionalidad en el trámite legislativo, que tiene como finalidad que los congresistas estén lo suficientemente informados de las iniciativas que serán puestas a su consideración, enervándose con ello la posibilidad que sean

sorprendidos con votaciones intempestivas. Esta finalidad, en criterio de la Corte, se logra a partir de determinados requisitos, a saber:⁶⁷

3.4.1. El anuncio de discusión y votación no está sometido a una expresión o fórmula específica y única, de modo que lo que debe verificarse en el análisis de constitucionalidad es si la expresión utilizada transmite inequívocamente la intención de la mesa directiva de someter a votación un determinado proyecto de ley en una sesión futura y definida. En ese sentido, se ha admitido por la Corte el uso de términos como “considerar” o “debatir” e, incluso, se ha aceptado que la simple expresión “anuncio”, utilizada en el marco de los debates legislativos con la finalidad de mencionar los proyectos que serán debatidos en una sesión futura, permite acreditar el cumplimiento del trámite previsto en el inciso final del artículo 160 C.P. Esto en la medida en que un procedimiento de esta naturaleza sólo es exigido durante el trámite legislativo para los efectos previstos en la citada norma constitucional.

3.4.2. El cumplimiento del requisito de anuncio previo de la discusión y votación depende, según las condiciones expuestas, de que sea realizado para una fecha determinada o, al menos determinable. En consecuencia, se ha considerado que las cámaras legislativas deben señalar la fecha precisa de la sesión en que se efectuará la discusión y votación del proyecto de ley o, en su defecto, será posible acreditar el cumplimiento del citado requisito cuando del contexto de la sesión en que se efectuó el anuncio sea posible inferir, de forma inequívoca, la fecha en la que se verificará el debate y aprobación de la iniciativa correspondiente

3.4.2. La necesidad de contar con la certeza suficiente acerca de la fecha de la sesión en que se efectuará la discusión y votación del proyecto de ley, sustenta la regla jurisprudencial que exige la continuidad de la “cadena” de anuncios. Según esta condición, en caso que el proyecto de ley no haya sido sometido a discusión y votación en la sesión para el que fue anunciado, la presidencia de la comisión o plenaria correspondiente debe reiterar el anuncio para la sesión siguiente, efectuándose el mismo procedimiento tantas veces sea necesario hasta tanto se realice la discusión y aprobación del proyecto. En caso que se pretermita este requisito, se vulneraría el mandato constitucional del artículo 160 Superior, en tanto la iniciativa sería aprobada en una sesión diferente a aquella en que previamente se haya anunciado.

No obstante, la Sala debe aclarar que el concepto “cadena de anuncios” no exige la comprobación acerca de un sucesivo anuncio de la votación en cada una de las sesiones en que se haya efectuado la votación, sino que dicha aprobación haya tenido lugar en una sesión que haya sido previamente anunciada, de manera determinada o determinable. Este es precisamente el mandato previsto en la Constitución, el cual determina que “ningún proyecto

⁶⁷ Estas reglas son tomadas de la recopilación hecha por la Corte en la sentencia C-1011/08 (Unánime) y reiterada en la sentencia C-490/11 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV María Victoria Calle Correa y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Dichas reglas son utilizadas en decisiones recientes, por ejemplo, la sentencia C-751/13 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Unánime).

de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que haya sido anunciado”. Ello quiere decir que la exigencia constitucional se concentra en que la sesión en que se haya verificado la votación esté precedida del anuncio previo, en los términos antes expuestos. A este respecto se ha pronunciado la Corte, al considerar que no existe vicio en el trámite legislativo cuando, a pesar de haberse roto la “cadena de anuncios” respecto de sesiones anteriores, se verifica que la votación se realizó en una sesión de la comisión o la plenaria previamente anunciada, de manera determinada o determinable.⁶⁸

3.4.3. Por último, la doctrina constitucional en comento ha establecido que el vicio de procedimiento derivado del incumplimiento del requisito del anuncio previo tiene naturaleza subsanable. Ello siempre y cuando haya acaecido luego de completarse una de las etapas estructurales del proceso legislativo, esto es, el debate y aprobación del proyecto de ley tanto en comisión como en plenaria de una de las cámaras. Lo anterior, sin embargo, deberá aplicarse en cada procedimiento legislativo en armonía con la necesidad de proteger los derechos de las minorías representadas en el Congreso. Por ende, como lo dispuso la Corte en el Auto 311/06,⁶⁹ la naturaleza subsanable del vicio también depende de la preservación de los derechos de las minorías al interior del proceso legislativo. Como se señaló en esa decisión, el vicio se tornará insubsanable cuando *“afecta el principio de representatividad de la opinión de las minorías, de modo que, de no haberse presentado, los resultados de la votación habrían determinado un rumbo distinto al acto sometido a aprobación”*.

3.4.4. Del análisis del procedimiento legislativo surtido por el PLE, se encuentra el requisito de anuncio previo fue debidamente cumplido en cada una de las instancias del debate parlamentario. Así, en lo que respecta al anuncio en las comisiones primeras conjuntas, en cada una de las comisiones individualmente consideradas se llevó a cabo el anuncio previo.

En el caso de la Comisión Primera del Senado de la República, el anuncio se realizó en la sesión del 17 de noviembre de 2015, utilizándose la expresión *“para la próxima sesión conjunta”*, la cual fue determinada al finalizar la sesión, cuando la Presidencia de la Comisión citó a la *“sesión conjunta del día miércoles 18 de noviembre de 2015”*, fecha en la que efectivamente se efectuó la votación el primer debate del PLE.

Respecto de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el anuncio se llevó a cabo en la sesión del 17 de noviembre de 2015, en la cual se indicó que el PLE sería discutido y votado en la sesión conjunta siguiente,

⁶⁸ *“La jurisprudencia constitucional ha dejado en claro, entre otras, en las Sentencias C-533 de 2004, C-576 de 2006, C-864 de 2006 y C-141 de 2010, que, aun cuando haya tenido lugar el fenómeno de la ruptura de la cadena de anuncios, no se incurre en un vicio de inconstitucionalidad por desconocimiento del artículo 160 Constitucional, si en la sesión inmediatamente anterior a aquella en que se surte la aprobación del proyecto, éste fue específicamente anunciado para ser sometido a votación en dicha sesión.”*. Corte Constitucional, sentencia C-751/13 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Unánime).

⁶⁹ Corte Constitucional, Auto 311 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV Clara Inés Vargas Hernández, Humberto Sierra Porto).

informándose que la misma sería realizada “*mañana a las 10:00 de la mañana*”, esto es, el 18 de noviembre de 2015.

En lo relativo a la plenaria de la Cámara de Representantes, el anuncio previo fue realizado en la sesión del 2 de diciembre de 2015, en la cual se anunció la votación del PLE “*para la sesión de mañana*”, indicándose al final de la sesión que la siguiente plenaria se realizaría el día 3 de diciembre de 2015, fecha en la que tuvo lugar la discusión y votación del proyecto de ley.

Ahora bien, similar comprobación puede realizarse respecto de la plenaria del Senado de la República. El anuncio del PLE se verificó en la sesión del 1º de diciembre de 2015, indicándose que la iniciativa era anunciada para la “*próxima sesión plenaria*.”. Con todo, al final de la sesión se convocó para el día “*miércoles 29 de 2015*”, lo cual debe corresponder bien a una inadecuada expresión verbal o a un error en la transcripción del acta, pues lo señalado carece de sentido. Sin embargo, a juicio de la Corte, esa circunstancia no afecta la constitucionalidad del trámite, en tanto durante la sesión quedó absolutamente establecido que el anuncio se hacía para la siguiente sesión plenaria, esto es, la del 2 de diciembre de 2015, fecha en la que efectivamente se discutió y votó el proyecto de ley estatutaria en la plenaria del Senado. En consecuencia, a pesar de lo expresado al final de la sesión plenaria, la fecha de la siguiente plenaria era plenamente determinable, cumpliéndose de esta forma con la exigencia del artículo 160 C.P.

El requisito de anuncio previo también fue adecuadamente acreditado en el trámite de conciliación. Para el caso de la plenaria del Senado de la República, el anuncio previo se realizó en la sesión del 10 de diciembre de 2015, indicándose que la votación del PLE sería la “*próxima sesión*”, citada al final de la plenaria para el 14 de diciembre de 2015, fecha en la se procedió a aprobar el informe de la comisión accidental.

En la plenaria de la Cámara de Representantes, el anuncio sobre la discusión y votación del informe de conciliación al PLE se llevó a cabo en la sesión del 9 de diciembre de 2015, indicándose que el anuncio se hacía para la sesión plenaria del 10 de diciembre siguiente, en la que se verificó la discusión y aprobación de dicho informe.

3.4.5. Como se observa, en cada una de las etapas del trámite legislativo se cumplió con el requisito de anuncio previo, según las condiciones previstas en el artículo 160 C.P. y en la jurisprudencia constitucional. En cada una de las instancias el anuncio se hizo para un fecha determinada, salvo en el caso de la plenaria del Senado en segundo debate, donde el anuncio fue para una fecha determinable, pero en todo caso plenamente definida. Por ende, la Corte avala la constitucionalidad de este aspecto del procedimiento de formación del PLE.

3.5. Aprobación en una sola legislatura

El Proyecto de Ley Estatutaria fue publicado en la Gaceta del Congreso 698 del 11 de septiembre de 2015 e inició el debate en comisiones primeras conjuntas del Senado y la Cámara de Representantes el 18 de noviembre del mismo año. El informe de conciliación fue aprobado por las plenarias de las cámaras en sesiones del 10 y 14 de diciembre de diciembre de 2015. De estos datos la Sala concluye que el Proyecto fue tramitado en el primer periodo de sesiones de la legislatura 2015-2016, cumpliéndose con ello lo ordenado por el artículo 153 C.P.

3.6. Cumplimiento de los requisitos de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia

Acerca de los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia, la jurisprudencia constitucional ha fijado un precedente consolidado, el cual será la base de la decisión a adoptar en el presente apartado. En ese orden de ideas, la Sala reiterará las reglas de esa doctrina para, en segundo término, decidir acerca de la constitucionalidad del procedimiento legislativo surtido por el Proyecto de Ley Estatutaria.⁷⁰

3.6.1. El artículo 158 de la Constitución establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El principio de unidad de materia, que por supuesto resulta aplicable a los proyectos de ley estatutaria, ha sido objeto de un análisis prolijo por parte de la jurisprudencia de la Corte, precedente que ha insistido en señalar que la calificación acerca del cumplimiento de este presupuesto está basada en la ponderación entre el contenido del principio y la vigencia del principio democrático y la libertad de configuración normativa del legislador. Por lo tanto, la violación del principio de unidad de materia se acreditará únicamente cuando se demuestre que el precepto no tiene ninguna relación de conexidad objetiva y razonable (de carácter causal, temático, sistemático o teleológico) con la materia de la ley respectiva.⁷¹

Tal caracterización, entonces, es incompatible con una visión rígida del principio, la cual afectaría de manera desproporcionada la actividad del Congreso y los principios democrático – que se expresa en la cláusula general de competencia legislativa - y de conservación del derecho. En ese sentido, el principio de unidad de materia resulta vulnerado solo cuando el precepto de

⁷⁰ La síntesis sobre los principios en comento es tomada de la sentencia C-1011/08 (M.P. Jaime Córdoba Triviño. Unánime), reiterada en la sentencia C-490/11 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV María Victoria Calle Correa y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Estos parámetros se han mantenido inalterados en la jurisprudencia sobre el control de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria, como se observa en el análisis previsto en la sentencia C-784/14 (M.P. María Victoria Calle Correa. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub, Luis Ernesto Vargas Silva. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva).

⁷¹ Corte Constitucional, sentencia C-832/06 (M.P. Jaime Córdoba Triviño. SV Humberto Sierra Porto. SPV. Rodrigo Escobar Gil, Álvaro Tafur Galvis)

que se trate se muestra totalmente ajeno al contenido temático de la ley que hace parte.⁷² De esta manera, el grado de rigor en el análisis de constitucionalidad sobre el cumplimiento de la unidad de materia debe tener carácter intermedio, por lo que adoptar una posición extrema en cualquier sentido, bien validando la inclusión de todo texto normativo o exigiéndose un particular rigorismo en la uniformidad temática, llegaría a impedir la eficacia de alguno de los principios mencionados. Sobre este asunto, la Corte ha señalado que “...“(…) Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable”.⁷³

Para la determinación del cumplimiento de este requisito, entonces, deberá acreditar tres instancias definidas. La primera, destinada a identificar el alcance material o núcleo temático de la ley. La segunda, que consistirá en determinar la proposición normativa que se considera ajena a esa temática. Finalmente, la tercera está relacionada con establecer si la norma objeto de análisis está relacionada con esa temática, a partir de los criterios de conexidad citados. A partir de esta diferenciación, la Corte ha dispuesto algunos parámetros para la determinación del núcleo temático de la ley o proyecto correspondiente. Así, se ha previsto que para dicha definición, “*resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc.* La valoración

⁷² Corte Constitucional, sentencias C-501/01, C-714/01, C-1025/01 y C-809/07, entre otras.

⁷³ Corte Constitucional, sentencia C-501/01 (M.P. Jaime Córdoba Triviño. SV Jaime Araújo Rentería. SPV Rodrigo Escobar Gil).

conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte."⁷⁴

3.6.2. Mientras que el principio de unidad de materia exige del Congreso un criterio de racionalidad mínima en el proceso legislativo, tendiente a que cada uno de los proyectos de ley regule asuntos que puedan agruparse en una unidad temática, impidiéndose con ello la inclusión de tópicos del todo ajenos al asunto objeto de discusión y votación, los principios de consecutividad e identidad están dirigidos a que la iniciativa obtenga un grado de deliberación democrática suficiente. Esto a fin que las normas jurídicas resultantes del proceso legislativo tengan origen en la legítima expresión de la voluntad de los congresistas, en tanto titulares de la representación popular.

El principio de consecutividad del trámite legislativo se deriva de lo dispuesto por el artículo 157 C.P., en el sentido que los proyectos de ley deben haber sido discutidos y aprobados tanto en comisiones como en las plenarias de ambas cámaras, previsión que la Corte ha denominado como la "regla de los cuatro debates". En este caso, la prescripción constitucional está dirigida a que toda iniciativa cumpla con todos los debates sucesivos en cada una de las instancias del Congreso, con el objeto de garantizar que sea sometida a un debate adecuado y suficiente.

Esta Corporación ha insistido en que el principio de consecutividad debe comprenderse armónicamente con el principio de identidad flexible. En efecto, de conformidad con lo señalado con el artículo 160 C.P., durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. Tal posibilidad busca permitir que al interior de las plenarias sea posible el debate democrático de las propuestas aprobadas por las comisiones, de modo tal que la actividad de aquéllas no se restrinja a la simple confirmación de lo decidido en el primer debate. Esta previsión implica, además, una modificación cualitativa del régimen imperante en la Constitución anterior, pues permite la flexibilización del trámite legislativo, con el fin de obtener mayores niveles de deliberación y análisis de los proyectos de ley, lo que redundaría en la eficacia del principio democrático. Como lo ha previsto la jurisprudencia, "*(...) bajo el actual esquema constitucional el mismo ha sido relativizado, en el sentido que por su intermedio ya no se exige que el proyecto sea aprobado de manera idéntica en todos los debates parlamentarios, es decir, que su contenido material deba guardar estricta equivalencia durante el trasegar del trámite legislativo. (...)*"⁷⁵

De acuerdo con estos condicionamientos, el principio de identidad flexible obliga a que si bien la iniciativa debe contar con los cuatro debates

⁷⁴ *Ibidem.*

⁷⁵ Corte Constitucional, sentencia C-1040/05 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández. SV. Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra. SPV. Jaime Córdoba Triviño, Humberto Sierra Porto. AV. Humberto Sierra Porto).

reglamentarios, el texto no necesariamente debe ser idéntico en dicho trámite.⁷⁶ Sin embargo, tal posibilidad de modificación de los proyectos durante el segundo debate está sometida a límites, estrechamente relacionados con la preservación de la unidad temática de la iniciativa. En términos de la Corte, el “concepto de identidad”⁷⁷ comporta más bien que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática⁷⁸. Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya discutido y aprobado el tema a que se refiera la adición o modificación⁷⁹. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo⁸⁰. || En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que el tema específico al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones se encuentra limitada pues debe respetarse el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones⁸¹. ”⁸²

En este sentido, el límite para inclusión de modificaciones por parte de las plenarias es su unidad temática con los asuntos previamente debatidos. Por ende, lo que recibe reproche constitucional es la introducción de temas autónomos, nuevos y separables,⁸³ que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite. La Corte ha fijado los criterios materiales para determinar en qué caso se está ante la inclusión de un tema nuevo. Al respecto, la jurisprudencia prevé que “(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente,⁸⁴ (ii) no es asunto nuevo la adición que

⁷⁶ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-208/05 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández. SPV Jaime Córdoba Triviño, Manuel José Cepeda Espinosa. AV Jaime Araújo Rentería)

⁷⁷ Sentencia C-702 de 1999.

⁷⁸ Sentencia C-1190 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería. También se puede consultar la Sentencia C-950 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁷⁹ Sentencia C-702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz.

⁸⁰ Ver Sentencia C-1108/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸¹ Sentencias C-008 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-809 de 2001.M.P. Clara Inés Vargas Hernández

⁸² Corte Constitucional, sentencia C-706/05 (M.P. Álvaro Tafur Galvis. SV Jaime Araújo Rentería, Humberto Sierra Porto. AV Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño).

⁸³ Corte Constitucional, sentencia C-453/06.(M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Unánime).

⁸⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño), en este caso se examinó los cambios sufridos por el artículo 51 de la Ley 789 de 2003 (jornada laboral flexible), frente al cual el Congreso ensayó distintas fórmulas en todos los debates. El artículo, tal y como fue finalmente aprobado, no hizo parte ni del proyecto del gobierno, ni de la ponencia para primer debate en comisiones. En la ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara fue incluido y aprobado el artículo sobre jornada laboral flexible. En la ponencia para segundo debate en plenaria del Senado, no existía el artículo sobre jornada laboral flexible, pero sí el asunto de la jornada laboral. La comisión de conciliación adopta el artículo sobre

*desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido;*⁸⁵ (iii) *la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico;*⁸⁶ (iv) *no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.*⁸⁷ *En el ámbito de los actos legislativos, el concepto de asunto nuevo es más amplio porque existe una relación estrecha entre distintos temas constitucionales dadas las características de la Constitución de 1991. Así, se ha admitido que la adición de un tema de orden orgánico y funcional –un artículo sobre la participación del Ministerio Público en el nuevo sistema acusatorio– guarda relación suficiente con un aspecto sustantivo –las garantías del investigado o acusado en el proceso penal–.*⁸⁸⁸⁹

3.6.3. A partir de las consideraciones anteriores, la Corte encuentra que los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible son adecuadamente cumplidos en el trámite del proyecto de Ley estatutaria de la referencia. Aunque en el transcurso del procedimiento legislativo se realizaron modificaciones al texto, la materia central de la iniciativa, consistente en la definición de las condiciones normativas especiales para la convocatoria un plebiscito destinado a someter al electorado el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se mantuvo estable a lo largo de dicho procedimiento.

El articulado está conformado por cinco temas particulares, que se mantuvieron durante el debate y aprobación en comisiones conjuntas y en plenarias. Estos temas refieren a (i) la autorización al Presidente para convocar el mencionado plebiscito, sometido a reglas particulares; (ii) la definición de dichas reglas especiales, así como la remisión normativa en los demás aspectos a la regulación estatutaria general sobre mecanismos de participación; (iii) el carácter y las consecuencias de la decisión que adopte el Pueblo; y (iv) las medidas de diversa índole para la divulgación del Acuerdo Final.

Para comprobar esta conclusión, se transcribe a continuación el texto aprobado por las comisiones primeras conjuntas, así como el articulado conciliado y aprobado por las plenarias de ambas cámaras, que corresponde a la disposición objeto de control de constitucionalidad en esta oportunidad.

jornada laboral flexible y fórmula que es aprobada por las Cámaras. Aun cuando el artículo como tal sólo es aprobado inicialmente en la Plenaria de la Cámara, el asunto sobre la regulación de la jornada laboral sí fue aprobado en los 4 debates.

⁸⁵ Corte Constitucional, sentencia C-1092 de 2003 (MP Álvaro Tafur Galvis).

⁸⁶ Corte Constitucional, sentencia C-920 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil). La Corte declara la inexecutable de una disposición. Introducida en el último debate, que constituía un asunto nuevo, sin relación con la materia debatida hasta ese momento.

⁸⁷ Ver Corte Constitucional, sentencia C-198 de 2002 (MP Clara Inés Vargas Hernández, SV Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis).

⁸⁸ Corte Constitucional, sentencia C-996 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra)

⁸⁹ Corte Constitucional, sentencia C-332/05 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. AV Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis).

Debe señalarse que en dicho esquema serán tachadas en el texto aprobado en conciliación aquellas expresiones eliminadas por la plenaria, cuando a ello hubiere lugar. Igualmente, se indicarán mediante subrayas los enunciados normativos adicionados o modificados por las plenarias y que luego fueron avalados por las mismas en el marco de la aprobación del informe de la comisión de conciliación.

Texto aprobado por las Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara	Texto conciliado y aprobado por las plenarias de la Cámara y el Senado
<p>Artículo 1°. <i>Plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.</i> 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.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.</i> 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.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Reglas especiales del plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.</i> Los procedimientos de convocatoria y votación se regirán por las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none">1. El Presidente deberá informar al Congreso su intención de convocar este plebiscito y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente.2. El Congreso deberá pronunciarse en un término máximo de un mes. Si el Congreso se encuentra en receso deberá reunirse para pronunciarse sobre el plebiscito. Si dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República informe su decisión de realizar el Plebiscito por la paz, ninguna de las dos Cámaras, por la mayoría de asistentes, haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo.3. Se entenderá que la ciudadanía aprueba el plebiscito por la paz 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".	<p>Artículo 2° <i>Reglas especiales del plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.</i> Los procedimientos de convocatoria y votación se regirán por las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none">1. El Presidente deberá informar al Congreso su intención de convocar este plebiscito y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente.2. El Congreso deberá pronunciarse en un término máximo de un mes. Si el Congreso se encuentra en receso deberá reunirse para pronunciarse sobre el plebiscito. Si dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República informe su decisión de realizar el Plebiscito por la paz, ninguna de las dos Cámaras, por la mayoría de asistentes, haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo.3. Se entenderá que la ciudadanía aprueba este plebiscito 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.

	<p><u>4. La organización electoral garantizará el cumplimiento de los principios de la administración pública y la participación en condiciones de igualdad, equidad, proporcionalidad e imparcialidad, de la campaña por el sí o por el no, para lo cual regulará el acceso a los medios de comunicación y demás disposiciones necesarias. Salvo prohibición de la Constitución Política, los servidores públicos que deseen hacer campaña a favor o en contra podrán debatir, deliberar y expresar pública y libremente sus opiniones o posiciones frente al plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Queda prohibido utilizar bienes del Estado o recursos del Tesoro Público, distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los servidores.</u></p> <p><u>5. En el Plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera votarán también los colombianos residentes en el exterior a través de los consulados.</u></p> <p><u>Parágrafo Primero. Las campañas lideradas por movimientos cívicos, ciudadanos, grupos significativos de ciudadanos, partidos políticos y otras colectividades que decidan participar promoviendo el voto por el “SI” y “NO” tendrán idénticos deberes y garantías, espacios y participación en los medios y mecanismos señalados en el presente artículo.</u></p>
<p>Artículo 3°. <i>Carácter y consecuencias de la decisión.</i> 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.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Carácter y consecuencias de la decisión.</i> 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.</p> <p><u>En consecuencia, el Congreso, el Presidente de la República y los demás órganos, instituciones y funcionarios de Estado, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, dictarán las disposiciones que les correspondan para acatar el mandato proveniente del veredicto del pueblo</u></p>

	<u>expresado en las urnas.</u>
<p>Artículo 4°. <i>Remisión normativa.</i> En lo no previsto en esta ley se aplicará lo dispuesto en la Ley 1757 de 2015 y demás normas concordantes.</p>	<p>Artículo 4°. <i>Remisión normativa.</i> En lo no previsto en esta ley se aplicará lo dispuesto en las <u>Leyes 134 de 1994, 1757 de 2015</u> y demás normas concordantes.</p>
<p>Artículo 5°. <i>Divulgación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.</i> El Gobierno nacional publicará y divulgará el contenido íntegro del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Dicha publicación se realizará de manera permanente, con mínimo treinta (30) días de anticipación a la fecha de votación del plebiscito.</p> <p>El Gobierno nacional garantizará la publicidad y divulgación del acuerdo final mediante una estrategia de comunicación que asegure la transparencia y el conocimiento a fondo de los acuerdos, con el objetivo de generar un debate amplio y suficiente, utilizando para ello los siguientes medios de comunicación masivos y canales digitales de divulgación:</p> <p>a) Sitio web de las entidades públicas de la rama ejecutiva, del sector central y el sector descentralizado por servicios, incluyendo las fuerzas militares.</p> <p>b) Redes sociales de las entidades públicas de la rama ejecutiva, del sector central y el sector descentralizado por servicios, incluyendo las fuerzas militares.</p> <p>c) Periódicos de amplio tiraje nacional.</p> <p>d) Servicios de Radiodifusión Sonora Comercial de alcance nacional, que cederán a título gratuito en horario prime time un espacio de cinco minutos diarios.</p> <p>e) Servicios de Radiodifusión Sonora Comunitaria, que cederán a título gratuito en horario prime time un espacio de cinco minutos diarios.</p> <p>f) Canales de televisión pública y privada, estos últimos cederán a título gratuito en horario prime time un espacio de cinco minutos diarios.</p>	<p>Artículo 5°. <i>Divulgación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.</i> El Gobierno nacional publicará y divulgará el contenido íntegro del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Dicha publicación se realizará de manera permanente, con mínimo treinta (30) días de anticipación a la fecha de votación del plebiscito.</p> <p>El Gobierno nacional garantizará la publicidad y divulgación del acuerdo final mediante una estrategia de comunicación que asegure la transparencia y el conocimiento a fondo de los acuerdos, con el objetivo de generar un debate amplio y suficiente, utilizando para ello los siguientes medios de comunicación masivos y canales digitales de divulgación:</p> <p>a) Sitio web de las entidades públicas de la rama ejecutiva, del sector central y el sector descentralizado por servicios, incluyendo las Fuerzas Militares;</p> <p>b) Redes sociales de las entidades públicas de la rama ejecutiva, del sector central y el sector descentralizado por servicios, incluyendo las Fuerzas Militares;</p> <p>c) Periódicos de amplio tiraje nacional;</p> <p>d) Servicios de Radiodifusión Sonora Comercial de alcance nacional, que cederán a título gratuito en horario prime time un espacio de cinco minutos diarios;</p> <p>e) Servicios de Radiodifusión Sonora Comunitaria, que cederán a título gratuito en horario prime time un espacio de cinco minutos diarios;</p> <p>f) Canales de televisión pública y privada, estos últimos cederán a título gratuito en horario prime time un espacio de cinco minutos diarios;</p>

<p>g) Urna de cristal como principal plataforma del gobierno para la participación ciudadana y la transparencia gubernamental.</p> <p>En el caso de los literales c), d), e) y f) el Gobierno nacional presentará una síntesis de los aspectos más relevantes del acuerdo final invitando a los ciudadanos a conocer el texto íntegro en sus sitios web y redes sociales.</p> <p>El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación verificará y certificará el cumplimiento de la orden impartida en el presente artículo, respecto de los literales a), b), c) y g) La Agencia Nacional del Espectro verificará y certificará el cumplimiento de la orden impartida en el presente artículo respecto de los literales d) y e) La autoridad Nacional de Televisión verificará y certificará el cumplimiento de la orden impartida en el presente artículo respecto del literal f).</p> <p>Las entidades comprometidas en la verificación y certificación del cumplimiento de estas órdenes rendirán cuentas públicas con posterioridad a la votación del plebiscito sobre la gestión realizada.</p>	<p>g) Urna de cristal como principal plataforma del gobierno para la participación ciudadana y la transparencia gubernamental.</p> <p>En el caso de los literales c), d), e) y f) el Gobierno nacional presentará una síntesis de los aspectos más relevantes del acuerdo final invitando a los ciudadanos a conocer el texto íntegro en sus sitios web y redes sociales.</p> <p>El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación verificará y certificará el cumplimiento de la orden impartida en el presente artículo, respecto de los literales a), b), c), y g) La Agencia Nacional del Espectro verificará y certificará el cumplimiento de la orden impartida en el presente artículo respecto de los literales d) y e) La autoridad Nacional de Televisión verificará y certificará el cumplimiento de la orden impartida en el presente artículo respecto del literal f).</p> <p>Las entidades comprometidas en la verificación y certificación del cumplimiento de estas órdenes rendirán cuentas públicas con posterioridad a la votación del plebiscito sobre la gestión realizada.</p> <p><u>Parágrafo 1°. En las zonas rurales del país el Gobierno nacional garantizará, a través de las entidades comprometidas, una mayor publicación y divulgación del contenido del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en las zonas rurales del país.</u></p> <p><u>Parágrafo 2°. La estrategia de socialización dispuesta en este artículo, también deberá estar dirigida a los colombianos que se encuentran en el exterior, especialmente para las víctimas del conflicto armado. Su ejecución estará a cargo del Gobierno nacional a través de las embajadas y consulados.</u></p>
<p>Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>

3.6.4. De acuerdo con lo expuesto, la Sala encuentra que los ejes temáticos del PLE se mantuvieron incólumes y las adiciones efectuadas por las plenarias guardan unidad de materia, sin que se trate de temas ajenos o nuevos a dichos ejes. Así, las adiciones aprobadas por las plenarias al artículo 2º gravitan sobre el tema electoral del plebiscito, específicamente en lo que respecta a (i) la imposición de deberes a la organización electoral, que garanticen la equidad entre los promotores del sí y del no en el plebiscito; (ii) la habilitación a los servidores públicos para hacer campaña y expresar sus opiniones y deliberar sobre dichas dos opciones de votación; (iii) la prohibición del uso de recursos del tesoro público para dichas campañas, salvo aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los servidores públicos; (iv) la facultad de los colombianos que residen en el exterior para votar el plebiscito; y (v) la garantía de equidad e identidad de deberes y derechos entre las campañas ciudadanas que promuevan el “sí” o el “no” al plebiscito.

Como se observa, cada una de estas previsiones guarda unidad de materia, de carácter temático y teleológico, con la definición de reglas para la promoción y realización del plebiscito, en tanto mecanismo de participación de naturaleza electoral. Todas conservan identidad de propósitos con lo decidido por las comisiones primeras conjuntas, en el sentido de fijar las condiciones que, en criterio del legislador, son necesarias para garantizar el equilibrio entre los promotores del voto afirmativo o desfavorable al plebiscito. En la medida en que en el primer debate fueron discutidas y aprobadas reglas sobre dicho acto electoral, las disposiciones incluidas por las plenarias no hacen nada distinto que ampliar y especificar tales previsiones, lo que las hace compatibles con los principios de unidad de materia, identidad y consecutividad.

Similares consideraciones se predicán de la adición realizada por las plenarias al artículo 3º del PLE. En efecto, el texto aprobado en primer debate determina que el efecto de la decisión aprobatoria del plebiscito tiene carácter vinculante para efectos del desarrollo constitucional del Acuerdo Final. La adición en comento determina las consecuencias específicas de dicho carácter vinculante, imponiéndole a las ramas del poder público, dentro de la órbita de sus competencias, el deber de proferir las disposiciones que correspondan para acatar el mandato de los electores. Es decir, la adición determina la consecuencia jurídica del carácter vinculante del plebiscito, el cual había sido definido durante el primer debate. Se trata, por ende, de materias complementarias y estrechamente vinculadas, lo que demuestra el cumplimiento de los requisitos de trámite objeto de análisis.

La adición al artículo 4º del PLE es específica y refiere a incluir a la Ley 134 de 1994 como una de las normas de remisión en materia de regulación del plebiscito. En las comisiones conjuntas se había determinado que la norma de remisión era la Ley 1757 de 2015. La Corte advierte que dicha adición es compatible con los principios constitucionales analizados, puesto que lo decidido por las plenarias fue integrar los dos cuerpos normativos de naturaleza estatutaria que regulan los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos el plebiscito. En efecto, la Ley 134 de 1994 es la regulación más

general y comprehensiva, existente en el ordenamiento jurídico nacional, sobre dichos mecanismos. A su vez, la Ley 1757 de 2015 tiene un carácter más específico y regula la promoción y protección del derecho a la participación democrática. En la medida en que tanto una como otra normatividad están vinculadas con los mecanismos de participación, la adición realizada guarda una probada relación con lo discutido y aprobado en etapas anteriores del trámite legislativo.

Finalmente, se encuentra que durante el primer debate fue aprobado el texto del artículo 5º, estableciendo diversos instrumentos para la divulgación del Acuerdo Final. En concreto, impone al Gobierno Nacional el deber de garantizar la publicidad y divulgación de dicho Acuerdo, a través de diferentes medios de comunicación, tanto los tradicionales como los vinculados a las actuales tecnologías de la información. Para ello, identifica a estos distintos medios y fija algunas condiciones materiales de difusión, particularmente la concesión de espacios concretos en los medios de radiodifusión y televisión. Asimismo, define las autoridades del Poder Ejecutivo encargadas de verificar el cumplimiento de las órdenes contenidas en la disposición adscribiéndoles, además, el deber de rendir cuentas de esta gestión con posterioridad a la votación del plebiscito.

Las adiciones incorporadas al artículo 5º por las plenarias de Senado y Cámara tienen un carácter apenas instrumental. El párrafo primero a dicho artículo prescribe la necesidad de una publicación y divulgación reforzada respecto de las zonas rurales del país. A su vez, el párrafo segundo impone un deber jurídico similar, consistente en que el Gobierno está llamado a prever una estrategia de socialización del Acuerdo Final respecto de los colombianos en el exterior, particularmente aquellos que son víctimas del conflicto armado interno. Estas previsiones están unívocamente dirigidas a definir tratamientos específicos para determinados grupos poblacionales, frente a las obligaciones gubernamentales generales en materia de publicidad y divulgación del Acuerdo Final. Esta circunstancia demuestra, por sí sola, la relación estrecha entre los contenidos adicionados en segundo debate y las materias analizadas a lo largo del trámite legislativo, de allí que sean compatibles con los principios constitucionales objeto de comprobación.

3.6.5. En conclusión, la Sala encuentra que los ejes temáticos del PLE se mantuvieron inalterados durante el procedimiento de discusión y aprobación de dicha iniciativa. Las plenarias no modificaron ni suprimieron los artículos aprobados en primer debate, sino que se limitaron a incluir asuntos que guardan innegable conexidad con dichos ejes. De allí que el trámite surtido se muestre acorde con los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad.

Constitucionalidad del mensaje de urgencia

3.7. El artículo 163 C.P. confiere al Presidente de la República la competencia para solicitar al Congreso el trámite de urgencia a cualquier proyecto de ley.

En ese caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre el asunto dentro del plazo de treinta días. La principal consecuencia de la solicitud de mensaje de urgencia consiste en la convocatoria a sesión conjunta de las comisiones de Senado y Cámara que deben conocer del proyecto respectivo, razón por la cual se configura una excepción a la regla de los cuatro debates, explicada en precedencia a propósito de la definición jurisprudencial sobre el contenido y alcance del principio de consecutividad. Adicionalmente, la norma constitucional también deriva del mensaje de urgencia la obligación del Congreso de dar prelación a la iniciativa respectiva, excluyendo del orden del día de la comisión cualquier otro asunto, hasta tanto se haya decidido sobre la misma.

En la reciente sentencia C-637 de 2015,⁹⁰ la Corte sintetizó las reglas constitucionales sobre la materia. Determinó sobre el particular que (i) el mensaje de urgencia es una potestad, más no una obligación del Presidente de la República, de modo que conserva la facultad de presentarlo, insistirlo o retirarlo; (ii) aprobado al mensaje de urgencia, se configura una excepción no solo a la regla de los cuatro debates, sino también a los términos que median entre los debates, previstos en el artículo 160 C.P.; (iii) en el caso de desconocimiento del trámite de mensaje de urgencia, dicha irregularidad no afecta *“el trámite de proyectos distintos, pues cada procedimiento legislativo es autónomo e independiente, y por lo mismo, no pueden comunicarse entre ellos las irregularidades que se presentan en su desarrollo”*; (iv) el término de 30 días para decidir sobre el proyecto de ley objeto del mensaje de urgencia, previsto en el artículo 163 C.P., no tiene naturaleza preclusiva, sino que opera como un mandato de mayor celeridad hacia el Congreso, quien en ningún momento pierde su competencia para discutir y aprobar el proyecto de ley correspondiente; y (v) en tanto la Constitución determina que el mensaje de urgencia puede predicarse de cualquier proyecto de ley, su aplicación es procedente incluso contra el trámite de leyes aprobatorias de tratados y leyes estatutarias.

Sobre este último aspecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en la medida en que el artículo 163 C.P. no distingue entre los diferentes proyectos de ley, a efectos de determinar en cuáles es aplicable el mensaje de urgencia, entonces en todos ellos era posible dicho procedimiento, entre ellos los proyectos de leyes estatutarias. Esta ha sido la conclusión planteada recientemente por la Corte al expresar que *“es necesario señalar que el mensaje de urgencia y la deliberación conjunta de las Comisiones es admisible, incluso en la tramitación de proyectos de ley estatutaria. El artículo 163 de la Constitución dice que el Presidente de la República puede solicitar trámite de urgencia “para cualquier proyecto de ley”. El artículo 191 de la Ley 5 de 1992 prevé una potestad similar. En la sentencia C-256 de 2014, la Corte Constitucional admitió que esta facultad de enviar mensaje de urgencia y de solicitar la sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes, así como la puesta en práctica de ambas por parte del*

⁹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-637/15 (M.P. Alberto Rojas Ríos. Unánime).

Congreso, se apliquen también en el procedimiento de aprobación de los proyectos de ley estatutaria.”⁹¹

En el caso analizado se encuentra que, conforme las publicaciones realizadas en el Acta de la sesión de las comisiones primeras conjuntas para dar primer debate al PLE, publicada en la Gaceta del Congreso 02 del 27 de enero de 2016, el Presidente de la República y el Ministro del Interior enviaron, a través de comunicación del 6 de noviembre de 2015, mensaje de urgencia para el trámite del proyecto, dirigido a los presidentes de ambas cámaras y de las comisiones respectivas. Estas sesiones fueron autorizadas, para el caso de la Comisión Primera del Senado, a través de Resolución 070 del 6 de noviembre de 2015, proferida por la Mesa Directiva del Senado. Idéntica autorización se otorgó a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, mediante Resolución 2128 del 5 de noviembre de 2015, expedida por la Mesa Directiva de dicha corporación. Asimismo, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado profirió la Resolución 06 del 9 de noviembre de 2015, en la que decidió estudiar en sesión conjunta con la comisión correspondiente en la Cámara el PLE. Lo mismo aconteció en el caso de la Cámara de Representantes, como se comprueba del texto de la Resolución 001 del 10 de noviembre de 2015, expedida por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de dicha Cámara.⁹²

Como se observa, se cumplieron con los parámetros exigidos por la Constitución sobre el trámite de urgencia y la sesión en comisiones conjuntas. La solicitud fue hecha en debida forma por parte del Presidente de la República y aceptada por el Congreso, celebrándose las sesiones conjuntas de las comisiones primeras de Senado y Cámara, del modo explicado en apartado anterior de esta sentencia. En consecuencia, el trámite resulta constitucional por este aspecto.

3.8. Cumplimiento de las pautas del debate, previstas en el artículo 160 C.P.

Además de la exigencia del anuncio previo a la votación, el artículo 160 C.P. prevé pautas particulares del procedimiento legislativo, las cuales fueron cumplidas en el trámite de formación del PLE. Como se indicó en precedencia, al haberse efectuado el primer debate en comisiones conjuntas, no hay lugar a aplicar el requisito del término de quince días entre el debate en la plenaria de una cámara y la iniciación del debate en la otra. Ahora bien, el término de al menos ocho días entre el primer y segundo debate fue cumplido, en tanto las comisiones conjuntas aprobaron el proyecto de ley estatutaria el 18 de noviembre de 2015, y el debate y aprobación en plenarios tuvo lugar el 2 de diciembre de 2015 en el caso del Senado y el 3 de diciembre del mismo año respecto de la Cámara.

⁹¹ Corte Constitucional, sentencia C-784/14 (M.P. María Victoria Calle Correa. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub, Luis Ernesto Vargas Silva. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva).

⁹² Gaceta del Congreso 02 de 2016, pp. 1-3.

De otro lado, también se encuentra que los informes de ponencia para segundo debate en el Senado y la Cámara de Representantes dan cuenta, al menos en sus aspectos más generales, del trámite y las proposiciones presentadas durante las comisiones conjuntas. Por ende, para la Corte resultan cumplidas las mencionadas pautas.

3.9. Cumplimiento del requisito de consulta previa

Como lo ha indicado la jurisprudencia de la Corte,⁹³ de las normas constitucionales que prevén el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural y, en especial, de las reglas previstas en el artículo 6° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, norma integrante del bloque de constitucionalidad, concurre un derecho fundamental a la consulta previa, consistente en que aquellas decisiones legislativas o administrativas que afecten directamente a las comunidades indígenas o afrodescendientes, deben ser consultadas con ellas por parte del Gobierno, bajo condiciones de buena fe y respeto por su identidad diferenciada. A su vez, ese mismo precedente dispone que (i) la afectación directa que obliga a la consulta refiera a la regulación de asuntos que conciernen a la comunidad diferenciada o que, siendo de carácter general, tienen incidencia verificable en la conformación de su identidad; y (ii) la omisión de la consulta previa, cuando se trata de medidas legislativa, genera *prima facie* la inexecutable de la norma correspondiente, puesto que se trata de un vicio que, aunque tiene naturaleza sustantiva, afecta el trámite legislativo. Esto explica que, por razones metodológicas, el análisis sobre el cumplimiento del deber de consulta previa haga parte del estudio formal de la iniciativa, aunque en estricto sentido no integre el procedimiento de formación de la ley en tanto es una condición anterior al mismo.

Para el caso analizado, uno de los intervinientes considera que el PLE no prevé herramientas de participación para las comunidades étnicas, por lo que podría afectarse el derecho a la consulta previa. Señala que dichas comunidades no tienen claridad acerca de cuál es el contenido del Acuerdo Final y, en particular, sobre cuál será su incidencia en la satisfacción de los derechos de los pueblos étnicos. Indica, por lo tanto, que es necesario que se implemente “un mecanismo de consulta y concertación con estos pueblos para refrendar los acuerdos logrados entre el Gobierno Nacional y las guerrillas de las FARC-EP.”

De manera consonante, otro de los intervinientes sostiene que el contenido concreto de los Acuerdos podría llegar a tener una afectación directa de los derechos de las comunidades étnicas, por lo que debería evaluarse si el PLE debió someterse a un procedimiento de consulta previa, en los términos fijados por la jurisprudencia constitucional.

⁹³ Una síntesis del precedente constitucional en materia de consulta previa se encuentra en la sentencia C-175/09 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto). A su vez, la estructura de decisión en este aspecto fue utilizada por la Corte en la sentencia C-490/11, que analizó un proyecto de ley estatutaria sobre partidos y movimientos políticos.

Para resolver esta cuestión, la Sala Plena parte de considerar que en el articulado del PLE no se encuentra una proposición normativa que involucre una afectación directa de los derechos e intereses de las comunidades tradicionales. No existen regulaciones concretas que refieran bien a dichos pueblos o a campos de regulación que estén vinculados con la definición de su identidad diferenciada, como sucede con el territorio o su aprovechamiento. Por ende, no concurriría el deber constitucional de cumplir con el requisito de la consulta previa de medidas legislativas.

Ahora bien, también reconoce la Corte que las comunidades indígenas, afrodescendientes y Rrom son de los grupos poblacionales más afectados por el conflicto armado interno y que, en consecuencia, su situación particular en términos de satisfacción de derechos bajo un enfoque diferencial estará, sin duda, vinculado con el contenido del Acuerdo Final de que trate el artículo 1º PLE.⁹⁴

Sin embargo, es importante también destacar, aunque esta será una materia que tendrá un análisis separado y específico cuando se estudie la constitucionalidad del artículo 1º del PLE, que el objeto de esta iniciativa no es la inclusión inmediata y directa del Acuerdo Final en el ordenamiento jurídico nacional, sino la previsión de un plebiscito, sometido a reglas especiales y dirigido a que el Pueblo exprese su dictamen sobre dicho Acuerdo, a través de la refrendación de un documento con la naturaleza de una decisión de política pública, no normativa. En consecuencia, no es viable asegurar, como lo hacen los intervinientes, que en virtud de la norma acusada se implementen, de forma directa e inmediata, los contenidos del Acuerdo Final.

Es por ello que, con base en tal comprensión, el artículo 3º PLE determina que el carácter vinculante de la aprobación del plebiscito es que las diferentes ramas del Poder Público, en el marco de sus competencias, “*dictarán las disposiciones que les correspondan para acatar el mandato proveniente del veredicto del pueblo expresado en las urnas*”. Quiere esto decir, como se explicará con mayor detalle en apartado posterior, que será en ese momento en que se efectuará la actividad de deliberación y producción normativa para la implementación de los contenidos del Acuerdo Final. A su vez, será en esa misma instancia donde deberá cumplirse con el requisito de consulta previa, en aquellos casos en que la medida legislativa particular y concreta tenga una afectación directa a las comunidades étnicas.

Como se infiere del articulado del PLE, sus reglas están unívocamente dirigidas a regular un plebiscito con reglas especiales, en tanto mecanismo de

⁹⁴ Para una contextualización sobre el enfoque étnico de las víctimas del conflicto armado. Vid. Unidad Para la Atención y Reparación de la Víctimas, OIM, USAID. “*Enfoque étnico. Pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras y pueblo rrom*” Disponible en línea: <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/enfoqueetnico.PDF>. Consultado el 15 de junio de 2016.

participación democrática y dirigido al sometimiento al electorado del Acuerdo Final enunciado en el artículo 1°. PLE. Para la Corte es evidente que la regulación de un mecanismo de participación democrática, con carácter general para todos los ciudadanos, no es una medida que afecte directamente a las comunidades étnicas. Asunto distinto es que en virtud de la aplicación de dichos mecanismos de participación se generen ulteriores procesos de regulación normativa, instancia siguiente en donde sí deberá garantizarse el derecho fundamental a la consulta previa, cuando se compruebe que la medida específica correspondiente, adoptada en una potencial implementación de los contenidos del Acuerdo Final, incida directamente en los derechos, intereses y prácticas de dichas comunidades.

Por ende, la Sala considera que en el caso analizado no están acreditados las condiciones de exigibilidad de la consulta previa respecto de medidas legislativas, por lo que el proyecto objeto de examen es constitucional a ese respecto.

3.10. Verificado por parte de la Sala Plena el cabal cumplimiento de los requisitos de procedimiento legislativo en el trámite que antecedió a la aprobación del proyecto de ley estatutaria, se asume el estudio material de dicha iniciativa.

Segunda sección. Análisis material del proyecto de ley estatutaria

De la lectura de las intervenciones presentadas en el presente proceso, se evidencia que el PLE tiene diversos asuntos de índole transversal, junto con otros específicos, derivados de aspectos concretos del articulado. Por esta razón, la Corte dividirá el análisis en dos secciones principales. La primera, que hará referencia a dichos temas transversales, particularmente (i) el principio democrático y los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos el plebiscito; y (ii) la paz como derecho y fin constitucional, así como la índole de los procesos de transición hacia la terminación del conflicto armado. En segundo lugar y a partir de varias de las reglas jurisprudenciales identificadas en la primera etapa del análisis, se estudiará la constitucionalidad del articulado, analizándose separadamente cada uno de los seis artículos que componen el proyecto de ley estatutaria

La democracia participativa en el Estado colombiano

1. La democracia participativa es un valor, un principio⁹⁵ “estructural e inescindible”⁹⁶ del Estado colombiano, así como un derecho. El Constituyente de 1991 la consagró en el artículo 1° de la Constitución, que define a Colombia como “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades

⁹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón. AV. José Gregorio Hernández Galindo).

⁹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-303 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto. AV. María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez).

territoriales, *democrática, participativa y pluralista*". En este mismo sentido, el artículo 2º establece como un fin esencial del Estado "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación". Además el artículo 3º dispone que "[l]a soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece". Finalmente, el artículo 40 consagra el derecho fundamental de participación de los ciudadanos en "la conformación, ejercicio y control del poder político"⁹⁷.

Las implicaciones del carácter democrático en la Constitución de 1991 son "(i) que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar, (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos y (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente"⁹⁸.

2. En la sentencia C-089 de 1994, esta Corporación sostuvo que el ideario axiológico que define el carácter democrático y participativo del Estado colombiano se encuentra en "*los principios de la soberanía popular (CP.art.3º), de primacía de los derechos inalienables de la persona (CP art.5º), de diversidad étnica y cultural (CP art. 7º) y de respeto a la autodeterminación de los pueblos (CP art.9º)*"⁹⁹. Así pues, la democracia participativa como valor tiene un impacto en el diseño institucional del Estado colombiano, en tanto "*se optó por un modelo que privilegia un poder decisional ascendente, el cual parte de la voluntad de los individuos titulares*

⁹⁷ Tal y como lo expuso esta Corporación en la Sentencia C-150 de 2015, el derecho a la participación está consagrado en diferentes instrumentos internacionales: "La Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos dispone en su artículo 6 que *la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad*. A su vez, el artículo 7 de tal instrumento indica, previo reconocimiento del carácter universal, indivisible e interdependiente de los derechos, que la democracia es una condición indispensable para el ejercicio de los mismos. Por su parte el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé que sin restricciones indebidas, las personas gozarán (a) del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, (b) del derecho a votar y ser elegidas en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y (c) del derecho a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas. En igual dirección se encuentra la Convención Americana de Derechos Humanos que en su artículo 23 ampara derechos semejantes a los tutelados por el Pacto Internacional antes referido."

⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria Sáchica Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria Sáchica Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio).

⁹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. SPV Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Eduardo Cifuentes Muñoz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. AV Fabio Morón Díaz)

de los derechos políticos (el pueblo es titular único de la soberanía) hasta llegar a la decisión política (del cual emana el poder público)”¹⁰⁰.

Dicho modelo, a su vez, implica una nueva comprensión del ciudadano; así pues, en el Estado colombiano “[l]a persona humana en su manifestación individual y colectiva es contemplada en la Constitución como fuente suprema y última de toda autoridad y titular de derechos inalienables para cuya protección se crea el estado y se otorgan competencias a sus agentes. En efecto: la **soberanía reside exclusivamente en el pueblo** y de él emana el poder público (CP art 3); el **pueblo lo constituyen las personas en ejercicio de sus derechos políticos.**”¹⁰¹ La efectividad de los derechos políticos se traduce en la inclusión directa del ciudadano en “los asuntos que interesan a la colectividad, así como un control permanente al ejercicio de las actividades encaminadas al cumplimiento de los fines esenciales del Estado”¹⁰².

3. Además, el modelo democrático participativo redimensiona las relaciones existentes entre el ciudadano y el Estado¹⁰³, al menos, en dos sentidos. El primero tiene que ver con la elección de sus representantes y el segundo con la participación *activa* en la toma de decisiones colectivas por medio de mecanismos de participación ciudadana.

3.1. En primer lugar, en una democracia participativa los representantes electos por el Pueblo tienen el deber de ser voceros de la voluntad popular y acatar el mandato imperativo de sus electores, a diferencia de lo que ocurre en un democracia representativa, en la que “los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados, por lo cual el mandato que reciben no les impone obligaciones frente a los electores”¹⁰⁴. De manera que el ciudadano conserva en todo momento sus derechos políticos para controlar a su representante, porque dicha elección no supone la transferencia de la soberanía popular,¹⁰⁵ sino que lo inviste de legitimidad para actuar como un delegado del Pueblo.

¹⁰⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-141 de 2010 (M.P. Humberto Sierra Porto. SV. Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub. AV. María Victoria Calle Correa, Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto).

¹⁰¹ Corte Constitucional, Sentencia T-006 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón. AV. José Gregorio Hernández Galindo).

¹⁰² Corte Constitucional, Sentencia C-292 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett. SPV. Eduardo Montealegre Lynett, Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Manuel José Cepeda Espinosa, Álvaro Tafur Galvis)

¹⁰³ En este mismo sentido se pronunció esta Corporación en la sentencia T-1337 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes. Unánime).

¹⁰⁴ Corte Constitucional, C-179 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Rodrigo Escobar Gil)

¹⁰⁵ Esta Corporación consideró que “[e]n el nuevo esquema filosófico de la Carta el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre dos elecciones -como en la democracia representativa-, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido -propio de la democracia participativa-. El ciudadano no se desentiende de su elección.” Corte Constitucional, Sentencia C-011 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero. SPV. Eduardo Cifuentes Muños, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero).

En este sentido, el derecho político a la representación efectiva tiene “*carácter fundamental y [es] parte esencial del criterio de democracia participativa instituida por la Constitución del 91. Sin él no podrían cumplirse los fines del Estado democrático y social de derecho, quedaría en suspenso la realización de los principios medulares de la democracia y se afectaría el mandato constitucional del artículo 3, al no permitir que el pueblo ejerza su soberanía por medio de sus representantes*”¹⁰⁶. Lo anterior implica que el carácter fundamental de este derecho tiene dos dimensiones, la primera deviene de la conexión conceptual entre el derecho a elegir y ser elegido, que no se limita al ejercicio del voto, “*sino que presupone la efectividad de la elección*”¹⁰⁷. Y la segunda, se concluye de una interpretación sistemática de los artículos 2, 3 y 40 C.P., tiene que ver con “*la idea de un ciudadano participativo y con injerencia directa en la conformación, ejercicio y control del poder político*”.¹⁰⁸

3.2. En segundo lugar, en una democracia participativa los ciudadanos, además de elegir a sus representantes, tienen el derecho fundamental (Art. 40-2 C.P.) a participar *activamente* en la toma de decisiones colectivas sobre asuntos de interés nacional a través de los mecanismos de participación ciudadana. De manera que, “*no todas las decisiones se dejan a los representantes elegidos democráticamente, sino que algunas pueden ser adoptadas, complementadas o modificadas directamente por el pueblo o con su intervención, a través de figuras como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular y el cabildo abierto. Y, además, que las decisiones que adopten dichos representantes pueden ser controladas a través de la revocatoria del mandato*”¹⁰⁹.

En síntesis, la democracia participativa como valor se funda en la concurrencia de los ciudadanos en la definición del destino colectivo e irradia la relación existente entre el Estado y los ciudadanos, que se retroalimenta de manera permanente, toda vez que el Pueblo soberano en ejercicio de su poder político cuenta con diferentes mecanismos que le permiten participar en el diseño y funcionamiento del Estado. Además, los representantes elegidos por el Pueblo tienen el mandato imperativo de responder a sus electores, esto es, ser representantes del poder constituyente. “*De ahí que su dimensión dominante no se contraiga ni siquiera de manera prevalente al campo de la participación política*”¹¹⁰, pues se concibe y vivencia como un principio de organización y de injerencia activa de los individuos, que irradia todos los

¹⁰⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-1337 de 2001. (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes. Unánime).

¹⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-1337 de 2001. (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes. Unánime).

¹⁰⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-1337 de 2001. Esta comprensión del derecho a la representación efectiva fue reiterada en la sentencia C-303 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto. AV. María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez).

¹⁰⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Rodrigo Escobar Gil).

¹¹⁰ En este mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional en las sentencias C-089A y C-336 de 1994.

procesos de toma de decisiones que tienen lugar en los distintos campos y esferas de la vida social"¹¹¹.

4. Desde el punto de vista de la dogmática constitucional, la participación ciudadana se constituye como un principio fundamental, en la medida que *"ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho"*¹¹². A partir de esta perspectiva el principio democrático participativo se caracteriza por ser esencial, transversal, universal y expansivo.

4.1. Se considera que es **esencial** porque es una *"condición necesaria para la vigencia del Estado Constitucional"*¹¹³; puesto que el Pueblo soberano como poder constituyente es el que da lugar a los poderes constituidos, es decir, que los legitima. Conforme a las corrientes tradicionales de la ciencia política, *"la existencia de la democracia y, por ende, de Estado Constitucional, depende del grado de cumplimiento de determinadas variables, consistentes en tener la oportunidad de (i) formular sus preferencias, condición que depende a su vez de la garantía de determinados derechos, como la libertades de asociación, expresión y voto, al igual que la libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo y la diversidad de fuentes de información; (ii) manifestar esas preferencias, para lo cual se requiere, además de los derechos y libertades mencionadas, la garantía del derecho a elegir y a ser elegido, a través de actos electorales libres e imparciales; y (iii) recibir igualdad de trato por parte del Estado en la ponderación de las preferencias, lo que implica la protección y garantía de todos los derechos y libertades citados, además de la posibilidad de acceso libre y equitativo al servicio público para todos los ciudadanos y la presencia de instituciones que garanticen que la política del Estado dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias"*¹¹⁴.

4.2. El principio democrático participativo es **transversal**, en la medida en que está *"incorporado como un imperativo de la Constitución en su conjunto, cobijando distintas instancias regulativas de la misma"*¹¹⁵. Las que incluyen, como lo reconoció la Corte Constitucional en la sentencia C-089 de 1994,¹¹⁶ el campo de la organización electoral, el ejercicio de la función administrativa, la participación en asuntos relacionados con los servicios públicos, la administración de justicia, el régimen territorial, las materias económicas, presupuestal y de planeación, en las organizaciones privadas, en

¹¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero)

¹¹² Corte Constitucional, Sentencia C-1338 de 2000 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SV Álvaro Tafur Galvis. AV. José Gregorio Hernández Galindo)

¹¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-303 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto. AV. María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez).

¹¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-303 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto. AV. María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez).

¹¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-303 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto. AV. María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez).

¹¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. SPV Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Eduardo Cifuentes Muñoz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. AV Fabio Morón Díaz)-

la participación de toma de decisiones relacionados con el medio ambiente, entre otras.

Por esta razón, el principio democrático además de expresar un sistema para la toma de decisiones, también es *“un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia (...). El concepto de democracia participativa no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos, consultas populares, revocación del mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual”*¹¹⁷.

4.3. Las dimensiones de **universal y expansivo** del principio democrático conllevaron un gran cambio con respecto al régimen constitucional de 1886, dado que más allá de la democracia representativa, se adoptaron mecanismos para garantizar una democracia participativa que, como se desarrolló previamente, irradia diferentes esferas del Estado y de los ciudadanos. Lo anterior se manifiesta en que *“involucra la concurrencia directa de los asociados en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (Art. 2° C.P.), participación que es articulada a través de (i) el ejercicio de los derechos políticos consagrados en el artículo 40 C.P.; (ii) la práctica de los mecanismos de participación ciudadana a que hace referencia el artículo 103 C.P. y (iii) de una forma más amplia, en los distintos escenarios de la vida social en que el Constituyente ha considerado a la práctica democrática como una de las garantías del individuo”*¹¹⁸. Esta Corporación definió estas dos características en la sentencia C-089 de 1994¹¹⁹:

“[s]e dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El **principio democrático es expansivo** pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales

¹¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero).

¹¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-303 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto. AV. María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez).

¹¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. SPV Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Eduardo Cifuentes Muñoz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. AV Fabio Morón Díaz).

actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción”¹²⁰.

4.4. En esa misma sentencia, la Corte Constitucional expresó que el principio democrático constituye “una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de privar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito”¹²¹. Es decir que las dimensiones universal y expansiva del principio democrático fueron establecidas por la jurisprudencia constitucional como pauta interpretativa para analizar si determinado precepto se ajusta al ordenamiento jurídico colombiano¹²². Como consecuencia de lo anterior, una norma que tenga por objeto garantizar la vigencia de la naturaleza expansiva y universal del principio democrático es *prima facie* compatible con la Constitución.

Debido a lo anterior, en el análisis de constitucionalidad de un precepto normativo enmarcado en la democracia participativa deberá considerarse si el mismo es expresión de las dimensiones universal y expansiva del principio democrático. Lo anterior debido a que, por un lado, “toda actividad de la vida social está mejor ajustada a los cánones constitucionales, tanto cuanto prevea instancias y procedimientos dirigidos a satisfacer la deliberación material y que estos resulten efectivos en la confección de las decisiones que se adopten en tales procesos. Por ende, la democracia participativa es, ante todo, un procedimiento dirigido a que las posturas de los individuos concernidos por determinada política incidan materialmente en la definición concreta de la misma”¹²³. Y, por otro lado, existen “deberes específicos para el Estado y los particulares, consistentes en (i) la fijación e implementación de espacios deliberativos con incidencia material, en las condiciones expuestas en precedencia; y (ii) la prohibición de establecer reglamentaciones dirigidas a negar o reducir dichos espacios de participación, de modo que se adopten modelos de decisión político o social reservados o autárquicos”¹²⁴.

En congruencia con el carácter expansivo y universal del principio democrático, la Corte se ha referido a la importancia de la democracia en los procesos de transición hacia la paz. Por esa razón en la sentencia C-579 de

¹²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. SPV Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Eduardo Cifuentes Muñoz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. AV Fabio Morón Díaz)

¹²¹ Corte Constitucional, C-089 de 1994.

¹²² La dimensión expansiva del principio democrática fue aplicada en las sentencias C-497 de 1995, C-1110 de 2000 y T-637 de 2001. Y la dimensión universal fue analizada en las sentencias C-585 de 1995, T-524 de 1992 reiterada en la T-235 de 1998.

¹²³ *Cfr.* Corte Constitucional, sentencia C-089/94.

¹²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-179/02 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Rodrigo Escobar Gil). En este sentido, la Corte ha declarado inexecutable normas legales que han tendido a reducir, eliminar o impedir la extensión de la democracia participativa y pluralista. Sobre el particular pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-1110/00, C-497/95 y C-447/95.

2013 indicó que la finalidad de dichos procesos es “*el fortalecimiento de la democracia mediante la promoción de la participación de todos, restaurando una cultura política democrática y un nivel básico de solidaridad y de confianza sociales para convencer a los ciudadanos de que participen en sus instituciones políticas por razones distintas a la conveniencia personal*”¹²⁵. Sin embargo, habida cuenta la importancia de este aspecto para el análisis sobre la constitucionalidad del PLE, la relación entre participación y la transición hacia la terminación del conflicto armado será estudiada en un acápite ulterior de esta sentencia.

5. Por último, desde el punto de vista del ciudadano la participación democrática es un derecho-deber (Artículo 95-5, C.P.), “*toda vez que le concede [al ciudadano] la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Esa facultad no se circunscribe a los procesos propiamente políticos, y su ejercicio debe estar adecuadamente garantizado, pues así lo exigen las mismas normas superiores*”¹²⁶. Esta comprensión se manifiesta tanto en la elección de representantes como en los mecanismos de participación ciudadana.

5.1. Ahora bien, es importante anotar que la participación ciudadana como derecho-deber, debe darse conforme a los mecanismos establecidos y bajo los parámetros constitucionales y legales aplicables en cada caso particular. Así pues, el poder constituyente debe expresar su soberanía por los medios establecidos para intervenir en la toma de decisiones colectivas. En un Estado constitucional y democrático el Pueblo “*acepta que todo poder debe tener límites y, por lo tanto, como pueblo soberano acuerda constituirse y autolimitarse de conformidad con ese modelo democrático e instituye cauces a través de los cuales pueda expresarse con todo y su diversidad*”¹²⁷.

Es por ello que la Corte Constitucional ha resaltado la relevancia del carácter reglado del modelo democrático¹²⁸, que se traduce en procedimientos

¹²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2013. Esta consideración fue reiterada en la sentencia C-577 de 2014 (M.P. María Victoria Sáchica Méndez. SV Gabriel Mendoza Martelo, Gloria Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio. AV. Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez)

¹²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-1338 de 2000 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SV Álvaro Tafur Galvis. AV. José Gregorio Hernández Galindo)

¹²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-141 de 2010 (M.P. Humberto Sierra Porto. SV. Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub. AV. María Victoria Calle Correa, Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto).

¹²⁸ En este mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-1017 de 2012 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Iván Palacio Palacio). AV. Gabriel Mendoza Martelo). En aquella ocasión expresó: “En efecto, desconocer la importancia de los procedimientos establecidos para la adopción de las decisiones representa una desviación común, defendida por quienes no defienden un entendimiento normativo de la democracia. Esta desviación supone la aplicación *sobredimensionada* de uno sólo de los elementos del sistema, cual es el de la decisión mayoritaria. Para esta posición, el fin sacrifica los medios, y lo importante es que se logre una decisión con la demostración irrefutable de que ella fue tomada por la mayoría, sin importar los procedimientos adelantados para ello.”

diseñados para canalizar la expresión de la soberanía popular. Sobre este asunto se pronunció en la sentencia C-141 de 2010¹²⁹:

“[s]e concluye entonces que la regla de la mayoría y la voluntad popular no tiene un valor superior a los procedimientos diseñados para permitir que éstas se manifiesten. Esta idea se sustenta en que un sistema democrático supone en esencia la combinación de distintos elementos que permiten la válida adopción de decisiones. En efecto, el sistema está conformado por (i) un conjunto de reglas que permiten garantizar tanto (ii) la participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones, como (iii) la adopción de una decisión por mayoría al final del proceso. La democracia es tanto el componente teleológico (la participación popular y decisión adoptada por la mayoría) como el medio empleado para alcanzarlo (el procedimiento y las reglas procesales previamente diseñadas y conocidas por los participantes)”¹³⁰.

Por la razón anterior, la Corte ha señalado¹³¹ que se desconoce la Constitución cuando se busca defender posturas mayoritarias sin importar los procedimientos establecidos en la Constitución y los límites constitucionales existentes. Por ejemplo, sería inconstitucional restringir los derechos fundamentales de las minorías a través de un referendo constitucional, en tanto los derechos fundamentales no son susceptibles de ser reducidos en su alcance mediante mecanismos de participación ciudadana, pues estos derechos constituyen un límite al ejercicio del poder político, tanto del poder constituyente como de los poderes constituidos. En este mismo sentido, dado el carácter reglado de la democracia constitucional instituida en la Carta Política de 1991, la voluntad popular debe ser canalizada por medio de los mecanismos de participación vigentes en el ordenamiento jurídico.

6. En el marco de la democracia participativa consagrada en la Constitución de 1991, el Constituyente enunció los siguientes mecanismos de participación ciudadana, para hacer efectivo el derecho fundamental a la participación del que gozan todos los ciudadanos: el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Es relevante aclarar que *“las anteriores formas de participación no agotan las posibilidades existentes en esta materia. En efecto, en atención al carácter expansivo de la democracia y a la condición de mandato de optimización del principio de participación, es posible identificar y desarrollar otros instrumentos que hagan realidad el compromiso*

¹²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010 (M.P. Humberto Sierra Porto. SV. Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub. AV. María Victoria Calle Correa, Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto).

¹³⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-141 de 2010 (M.P. Humberto Sierra Porto. SV. Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub. AV. María Victoria Calle Correa, Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto).

¹³¹ Sobre este aspecto se puede consultar la sentencia C-141 de 2010, en aquella oportunidad esta Corporación afirmó: “En efecto, desconocer la importancia de los procedimientos establecidos para la adopción de las decisiones representa una desviación común, defendida por quienes no defienden un entendimiento normativo de la democracia. Esta desviación supone la aplicación *sobredimensionada* de uno sólo de los elementos del sistema, cual es el de la decisión mayoritaria. Para esta posición, el fin sacrifica los medios, y lo importante es que se logre una decisión con la demostración irrefutable de que ella fue tomada por la mayoría, sin importar los procedimientos adelantados para ello.”

*constitucional de promover, en la mayor medida posible, la incidencia de los ciudadanos en las decisiones que los afectan (art. 2)*¹³².

6.1. Es decir que la consagración de los mecanismos de participación en el artículo 103 de la Carta Política no representa de manera alguna un catálogo taxativo. En consecuencia, al legislador estatutario le está dado acoger “*otras estrategias que encaucen la participación*”¹³³, en concordancia con las características expansiva y universal del principio democrático. Así lo hizo al consagrar: (i) reglas especiales para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado en la Ley 1745 de 2014; y, (ii) la consulta popular de iniciativa ciudadana en la Ley 1757 de 2015.

6.2. La Corte Constitucional identificó que la consagración de los mecanismos de participación enunciados en el artículo 103 de la Constitución cumple los siguientes objetivos:

“a) realizar el ideal del estado democrático de derecho, de permitir el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas; b) permitir el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los electores por parte de los elegidos, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular; c) hacer posible la construcción de un sistema político abierto y libre, donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, que no excedan los límites de lo razonable y, d) propender por la solución de conflictos entre los órganos del poder público, acudiendo a la instancia política del electorado”¹³⁴.

6.3. Los mecanismos de participación se pueden clasificar¹³⁵ en primer lugar, entre aquellos que permiten a los ciudadanos participar en la toma de decisiones que definen el destino colectivo del Estado, que son: el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular y el cabildo abierto. Al respecto la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 2002¹³⁶ expresó:

“no todas las decisiones se dejan a los representantes elegidos democráticamente, sino que algunas pueden ser adoptadas, complementadas o modificadas directamente por el pueblo o con su intervención, a través de figuras como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular y el cabildo abierto”¹³⁷. (Cursiva fuera de texto)

¹³² Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria Sáchica Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria Sáchica Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio).

¹³³ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015.

¹³⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero).

¹³⁵ Esta Corporación propuso varios criterios de clasificación de los mecanismos de participación en la sentencia C-150 de 2015, para profundizar en este asunto se sugiere consultar dicha providencia.

¹³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Rodrigo Escobar Gil).

¹³⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Rodrigo Escobar Gil).

En segundo lugar, está la revocatoria del mandato, que es un mecanismo que tiene la finalidad de posibilitar el ejercicio del control político de la función pública. En la sentencia C-179 de 2002¹³⁸ esta Corporación afirmó que “[l]a revocatoria del mandato, como mecanismo establecido para la verificación del cumplimiento del programa de gobierno propuesto a los electores por los candidatos a alcaldes y gobernadores que resultan elegidos, es la forma de ejercicio de control político más directo que prevé nuestra Constitución.”

6.4 En síntesis, la Constitución de 1991 está fundada sobre la activa participación del Pueblo soberano en la toma de decisiones que determinan el rumbo del Estado. Por ello, la norma fundamental establece como uno de sus derechos fundamentales “la conformación, ejercicio y control del poder político” (Artículo 40 C.P.), y en desarrollo de este consagró los mecanismos de participación ciudadana en el artículo 103 de la Carta Política. Estos son el medio a través del cual los ciudadanos participan en la toma de decisiones y ejercen un control político a sus representantes.

El plebiscito como mecanismo de participación ciudadana

7. El plebiscito es un mecanismo de participación¹³⁹ mediante el que el Pueblo en ejercicio de su soberanía participa en la toma de una decisión que define el destino colectivo del Estado¹⁴⁰, a través de la convocatoria que puede ser realizada *únicamente* por el Presidente de la República. Se trata, de acuerdo con la sentencia C-150 de 2015 de un mecanismo de participación “semi-indirecta”, el cual pertenece al género de la consulta popular. Este está inspirado “en el principio de la soberanía popular, que impone por obligación al mandatario, recurrir al depositario básico del poder -el pueblo- para definir el rumbo, orientaciones o modalidades del Estado”¹⁴¹. Esta Corporación lo definió como “la convocatoria directa al pueblo para que, de manera autónoma, defina su destino. No se trata entonces, de la refrendación de la política a seguir, ni incluso de la consulta obligatoria sobre la situación de quienes conforman el gobierno”¹⁴².

¹³⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Rodrigo Escobar Gil).

¹³⁹ La Corte Constitucional afirmó en la revisión de constitucionalidad de la Ley 134 de 1994 que: “el Constituyente de 1991 consagró la figura del plebiscito como un mecanismo de participación y, además, como una herramienta democrática que le permite al Presidente de la República provocar un pronunciamiento popular; se instituye igualmente, como un instrumento para hacer efectivo el derecho fundamental que tiene todo ciudadano a participar en el ejercicio y control del poder político, como así lo establece el numeral segundo del artículo 40 de la Constitución”. Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994.

¹⁴⁰ La sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria Sáchica Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria Sáchica Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio), afirmó que el plebiscito es uno de los mecanismos de participación en los que los ciudadanos participan en la adopción de decisiones, “[e]n esta relación con el poder político se encuentran comprendidas las manifestaciones no intermediadas de la participación en tanto los ciudadanos promueven o adoptan decisiones que, en otros casos, podrían o no serlo por sus representantes.”

¹⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero).

¹⁴² Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994.

Este mecanismo de participación, enunciado en el artículo 103 de la Constitución, tiene sustento constitucional en el artículo 104 C.P.¹⁴³. Esta Corporación ha sostenido¹⁴⁴ que “*el plebiscito y la consulta popular cuentan con un fundamento constitucional común contenido en el artículo 104 de la Carta y, por ello, como lo ha dejado dicho la Corte, el plebiscito puede ser considerado como una forma de consulta popular*”¹⁴⁵. Con base en esa norma y en las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015 así como en la interpretación que la jurisprudencia constitucional ha expuesto sobre el mismo es posible identificar los elementos estructurales de este mecanismo de participación.

8. Es importante aclarar que las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015 permiten identificar los rasgos esenciales del plebiscito como medio de participación ciudadana y con ello las características que lo diferencian de otros mecanismos. No obstante, estas normas no son en estricto sentido parámetro de constitucionalidad de nuevos mecanismos que sean regulados mediante leyes estatutarias, pues se trata de normas de igual jerarquía. Así las cosas, el proyecto de ley estatutaria del que se estudia la constitucionalidad en esta sentencia consagra un plebiscito especial, ello quiere decir que tiene características particulares respecto del plebiscito consagrado en la normatividad existente hasta el momento. Se reitera que el legislador estatutario tiene la facultad de desarrollar “*otras estrategias que encaucen la participación*”¹⁴⁶, pues como se dijo, ello es expresión de las características expansiva y universal del principio democrático. Ahora bien, para el presente análisis de constitucionalidad es necesario identificar las características generales del plebiscito, puesto que si el Legislador estatutario decidió denominarlo así le corresponde a esta Corporación establecer si el mecanismo consagrado cumple con los rasgos esenciales de este mecanismo de participación ciudadana.

9. Dado que el plebiscito tiene mínima regulación constitucional, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para definirlo¹⁴⁷. Así lo concluyó la Corte Constitucional en la sentencia C-150 de 2015, al considerar que el grado de libertad de configuración es inversamente proporcional a la “*institucionalización constitucional*” del mecanismo de participación. Al respecto expresó:

¹⁴³ Es importante resaltar que si bien en sentido estricto los constituyentes debatieron y aprobaron el artículo 104 de la Constitución para consagrar la consulta popular de nivel nacional, esta Corporación ha sostenido en reiterada jurisprudencia que esa disposición normativa también es el sustento constitucional del plebiscito.

¹⁴⁴ Esta interpretación fue planteada en la sentencia C-180 de 1994 y ha sido reiterada en las sentencias C-784 de 2014, C-150 de 2015

¹⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria Sáchica Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria Sáchica Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio).

¹⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015.

¹⁴⁷ Así lo ha considerado la Corte Constitucional en las sentencias C-180 de 1994 y C-150 de 2015.

“En esa medida, cabría señalar que el margen es más amplio respecto de aquellas materias con un bajo nivel de institucionalización al paso que se torna más estrecho cuando se encuentra altamente institucionalizado. Ello implica que en algunas de las dimensiones de la democracia, el constituyente adoptó decisiones más precisas que en otras y, en esa medida, en algunos casos confirió al Congreso la competencia para elegir entre diferentes opciones regulatorias y, en otras, lo privó de tal posibilidad.

Ahora bien, es importante advertir que en algunos casos en los que según el parámetro anterior existe un importante nivel de institucionalización, la Constitución prevé una escasa regulación. Así por ejemplo, ciertas formas de democracia directa –que constituye el momento de decisión de la democracia participativa– como la revocatoria del mandato, el cabildo abierto o el plebiscito se encuentran apenas enunciadas en la Constitución y, en esa medida, las posibilidades del legislador para adoptar diferentes formas de regulación es más amplia. Conforme a ello la conceptualización de la Corte, que tiene como propósito definir el grado de impacto que en la materia puede tener la voluntad legislativa, debe confrontarse en cada caso, con la densidad de la regulación constitucional.”¹⁴⁸ (Subrayas no originales).

En consecuencia, *“el legislador está facultado para seleccionar, entre todas las opciones normativas que surgen del texto constitucional, aquellas que, sin resultar desproporcionadas o irrazonables, desarrollen de mejor manera el derecho en cuestión”¹⁴⁹.*

9.1. En cumplimiento del mandato del Constituyente de 1991, dispuesto en el artículo 152-d y el artículo 103 de la Constitución, el legislador expidió las leyes estatutarias 134 de 1994¹⁵⁰ y 1757 de 2015. Conforme dichas leyes y las sentencias de constitucionalidad emitidas por esta Corporación, se identifican los siguientes elementos definitorios del plebiscito¹⁵¹: (i) es un mecanismo de participación ciudadana que puede ser convocado *únicamente* por el Presidente de la República en aquellos casos que este lo considere necesario, (ii) para consultar a los ciudadanos una decisión política de su Gobierno que

¹⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria Sáchica Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria Sáchica Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio).

¹⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU-1122 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett. SV. Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Escobar Gil).

¹⁵⁰ El artículo 7 de la Ley 134 de 1994 define el plebiscito como “el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.”

¹⁵¹ La Corte Constitucional en la sentencia C-150 de 2015 propuso clasificar los mecanismos de participación ciudadana según sus características. Conforme dicha clasificación el plebiscito es un mecanismo de participación en el que (i) el papel de los ciudadanos es adoptar una decisión, (ii) que representa el apoyo a determinada actuación o política, (iii) la iniciativa y la convocatoria son del Presidente de la República, pero el resultado está en manos del pueblo.

se encuentre dentro de la órbita de sus competencias. El pronunciamiento popular (iii) dota de legitimidad popular la iniciativa del Jefe de Estado; y, además, (iv) tiene un carácter vinculante, en términos de mandato político del Pueblo soberano, restringiéndose dichos efectos al Gobierno, sin que resulten extensibles a otras ramas del poder público. A continuación se desarrolla cada una de las características señaladas previamente.

10. El plebiscito puede ser convocado *únicamente* por el Presidente de la República en aquellos casos que lo considere necesario; es decir que, es competencia *exclusiva* de dicha autoridad pública la convocatoria del Pueblo por medio de este mecanismo de participación ciudadana¹⁵². Asimismo, es *facultativo* del Presidente poner a consideración del Pueblo soberano una decisión política de su gobierno. De manera que, depende de este si decide convocar un plebiscito, conforme al análisis de pertinencia y conveniencia correspondiente. En términos simples, la iniciativa y la convocatoria dependen del Presidente de la República¹⁵³.

10.1. Ahora bien, el hecho de que el Jefe de Estado cuente con una competencia exclusiva y facultativa para la iniciativa y convocatoria del plebiscito, no implica que le esté dado someter a votación del Pueblo cualquier asunto de interés nacional mediante el plebiscito, debido a que *la decisión política que someta a votación popular debe estar dentro de la órbita de sus competencias*. En caso contrario, debería usar la consulta popular de carácter nacional, que es el medio idóneo para hacer consultas sobre asuntos de interés general que excedan sus facultades constitucionales. De manera que, por medio del plebiscito no puede consultar sobre un asunto del que carezca de facultades constitucionales para llevar a cabo una actuación. Al respecto vale la pena recordar el temor fundado en experiencias históricas, en las que el Presidente usaba el plebiscito para legitimar dictaduras y otros regímenes autocráticos. Así fue advertido en el Informe-ponencia para primer debate de Plenaria por los constituyentes Juan Carlos Esquerro Portocarrero y Jaime Arias López, en el que se afirmó:

“[s]e quieren mecanismos de mayor participación y que permitan establecer responsabilidades a los gobernantes.

Propuestas como las del Plebiscito y Referéndum se discutieron y aprobaron. Sin embargo, estos son medios que, por si solos, no necesariamente garantizan democracia, como lo entendieron en el S. XVIII: pueden ser utilizados al estilo de Napoleón o como los ejerció Pinochet, que en cada momento acudían a esos mecanismos para legitimar la dictadura.

Hay que mirar quién, cómo, en qué momento, para qué se utilizan...”¹⁵⁴.

¹⁵² En palabras del artículo 3, Inc. 2 de la Ley 1757 de 2015, el plebiscito “es de origen en autoridad pública”;

¹⁵³ Así lo consagró el inciso segundo del artículo 3 de la Ley 1757 de 2015, que expresa: “... es de origen en autoridad pública el plebiscito...”

¹⁵⁴ Gaceta Constitucional N° 81, Viernes 24 de Mayo de 1991, pág. 6.

En este mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-180 de 1994¹⁵⁵ al sostener: “[el] uso de carácter personal que le dieron a este mecanismo en el siglo XIX los regímenes Napoleónico -1802- y Bonapartista -1852 y 1870-, ejemplos que han servido de inspiración a no pocos gobiernos dictatoriales posteriores, por ‘plebiscito’ vino a entenderse el voto directo de los ciudadanos mediante un ‘sí’ o un ‘no’ para expresar su respaldo o rechazo a quien detenta el poder. Se le concibió entonces, como un mecanismo de ‘ratificación’—utilizado por ‘dictadores y usurpadores del poder’, en búsqueda de legitimidad...”¹⁵⁶. Con base en dichas experiencias históricas, la exposición de motivos de la Ley 134 de 1994 expresó la necesidad de establecer “una serie de controles estrictos para garantizar que el plebiscito sea empleado como un mecanismo de participación democrática libre de los vicios que históricamente lo han asociado a un instrumento empleado en regímenes autoritarios. Los controles previstos en el proyecto, sin embargo, sólo tienen ese alcance y no impedirán que el Presidente pueda utilizarlo como una herramienta democrática que le permita provocar un pronunciamiento popular”¹⁵⁷.

Por esa razón se determinaron los asuntos sobre los que al Presidente no le está dado consultar al Pueblo a través de un plebiscito¹⁵⁸, estos son: los que tienen que ver con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes (Ley 134 de 1994, Art. 77), la duración del periodo constitucional del mandato presidencial¹⁵⁹, la posibilidad de introducir modificaciones a la Constitución Política¹⁶⁰, las leyes de presupuesto ni las referentes a materias fiscales o tributarias. Tampoco puede consultar sobre

¹⁵⁵ Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero).

¹⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994.

¹⁵⁷ Exposición de motivos Ley 134 de 1994, disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7383#0>

¹⁵⁸ Así pues, esta Corporación en la sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV. Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria Sáchica Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria Sáchica Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio) reconoció como una regla jurisprudencial del plebiscito la permisión que tiene el legislador de establecer el objeto del plebiscito. “En virtud de dicha regla, si bien el legislador puede delimitar los asuntos o materias objeto de la consulta plebiscitaria, es obligatorio que tales restricciones comprendan, al menos, asuntos relativos a leyes aprobatorias de tratados internacionales, a las leyes de presupuesto y a materias fiscales o tributarias. En efecto, la Corte señaló, al pronunciarse sobre la posibilidad de someter a plebiscito las materias comprendidas por el numeral 16 del artículo 150, que ello era inexecutable “como quiera que conforme al artículo 170 de la Carta, no procede el referendo respecto de los tratados internacionales”.

Adicionalmente y considerando que la modificación de la Constitución solo es posible a través de los mecanismos establecidos en el artículo 374, la Corte consideró que se ajustaba a la Carta la prohibición de someter al plebiscito decisiones relativas a la duración del periodo presidencial o que impliquen modificación de la Constitución. En esa dirección este Tribunal sostuvo que la Corte no encontraba objeción a dicha regulación “máxime cuando la propia Carta Política prevé que la reforma a sus preceptos se solicite mediante otros mecanismos, instrumentos y procedimientos distintos del plebiscito”.

¹⁵⁹ Art. 78, Inc. 2 de la Ley 134 de 1994 y Art. 20 Lit. C de la Ley 1757 de 2015.

¹⁶⁰ Art. 78, Inc. 2 de la Ley 134 de 1994 y Art. 20 Lit. C de la Ley 1757 de 2015. Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero). “No encuentra la Corte reparo alguno de inconstitucionalidad respecto de esta previsión normativa, máxime cuando la propia Carta Política prevé que la reforma a sus preceptos se solicite mediante otros mecanismos, instrumentos y procedimientos distintos del plebiscito.”

tratados internacionales, pues la Corte Constitucional declaró inconstitucional *“la posibilidad de que por la vía del plebiscito el pueblo se pronuncie ‘sobre las decisiones previstas en el artículo 150, numeral 16 de la Constitución Política’”*¹⁶¹

11. Así pues, el objeto del plebiscito, entendiendo este como el asunto que se somete a consideración del Pueblo, debe ser una decisión política del Presidente de la República, que no requiere de aprobación del Congreso, y sobre la que tiene la competencia constitucional para actuar y decidir. Así que el plebiscito busca lograr un pronunciamiento del Pueblo sobre su apoyo o rechazo a determinada decisión del Ejecutivo. Es una convocatoria directa al soberano, para que *“de manera autónoma, defina su propio destino”*¹⁶², o se pronuncie sobre *“una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad”*¹⁶³. Lo anterior quiere decir que por medio del plebiscito, el Presidente (i) puede someter a consideración del pueblo una decisión política que se encuentre dentro de la órbita de sus competencias, (ii) le está vedado convocar un plebiscito sobre uno de los asuntos que tanto el Legislador como la Constitución han establecido que no pueden ser consultados por medio de este mecanismo de participación; y, (iii) en ningún caso podrá usar el plebiscito como un mecanismo de reforma constitucional.

11.1. El asunto sometido a consideración del Pueblo debe ser una decisión política del Presidente fundada en sus competencias constitucionales; es decir, que no requiera de la autorización de ninguna autoridad nacional para llevar a cabo dicha actuación. La decisión política es una determinación con la que el Jefe de Estado guía un asunto determinado, su naturaleza política se manifiesta en que aún no ha sido desarrollada mediante una norma jurídica. En consecuencia, *“de ninguna manera el Presidente puede convocar mediante plebiscito a la refrendación de una norma jurídica”*, pues extralimitaría el alcance de éste y con ello desconocería su naturaleza¹⁶⁴. Además, existen otros mecanismos de participación ciudadana por medio de los que se puede cumplir dicha finalidad. En este sentido se expresó esta Corporación en la sentencia C-150 de 2015, al afirmar que *“[e]l pronunciamiento del pueblo en plebiscito (...) no puede tampoco referirse a proyectos de articulado de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones, lo que no obsta para que pueda versar sobre materias y contenidos normativos;*

¹⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero).

¹⁶² Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV. Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria Sáchica Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria Sáchica Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio).

¹⁶³ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015

¹⁶⁴ En este mismo sentido se pronunció esta Corporación en la sentencia C-180 de 1994, en la que expresó: *“en el plebiscito, se le consulta [a los ciudadanos] sobre una decisión no plasmada en un texto normativo para que se pronuncie favorable o desfavorablemente; es decir, que no se propone un determinado texto legal a la decisión del pueblo, sino que se somete a su consideración la decisión como tal.”* Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero).

susceptibles de ser expresadas y desarrolladas a través de normas jurídicas en actuaciones posteriores de autoridades y órganos competentes”¹⁶⁵.

11.2. Además de las restricciones fijadas en las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015, esta Corporación encuentra pertinente resaltar que *el Presidente de la República también tiene vetado someter a la voluntad del Pueblo un derecho fundamental mediante plebiscito*, dada la naturaleza contramayoritaria de estos derechos. Ello para evitar que se genere una “tiranía de las mayorías”, que implique una amenaza o vulneración de los derechos de las minorías, pues “[u]na de las cuestiones centrales en el concepto contemporáneo de la democracia y que plantea algunos de los dilemas constitucionales más complejos, se manifiesta en el reconocimiento de una regla de la mayoría limitada que evita el desconocimiento de los derechos de las minorías. Se trata de una condición sustantiva de la democracia que exige considerar inaplicable la regla de la mayoría como forma de adopción de decisiones, cuando se pretende la aprobación de medidas que pueden vulnerar los derechos de las minorías”¹⁶⁶.

En todo caso, como lo ha sostenido esta Corporación de manera reiterada y sistemática, los derechos fundamentales constituyen un límite al ejercicio del poder político, tanto del poder constituyente como de los poderes constituidos¹⁶⁷. En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-177 de 2009, en la que afirmó “a pesar de que la Constitución le otorga al legislador una amplia competencia para regular la materia, como tantas veces lo ha señalado la Corte, su facultad no es absoluta; tratándose de límites al ejercicio de derechos fundamentales, éstos deben obedecer a condiciones de razonabilidad y proporcionalidad”¹⁶⁸.

¹⁶⁵ De hecho, la C-150 de 2015 (M.P. Hernando Herrera Vergara. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero), expresó: “La prohibición de aprobar mediante el plebiscito –o la consulta popular– un determinado proyecto de articulado, atiende a su naturaleza y a las definiciones adoptadas sobre el particular en dicha ley. *Sobre ello cabe precisar que esta restricción, no obsta para que pueda versar sobre materias y contenidos normativos, susceptibles de expresarse y desarrollarse a través de normas jurídicas en actuaciones posteriores de autoridades y órganos competentes.*” Parecería entonces que la Corte asemejó los dos mecanismos de participación ciudadana; y, en consecuencia, reconoce que el plebiscito también podría llegar a desarrollarse a través de normas jurídicas.

¹⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015. En este mismo sentido afirmó: “es importante advertir que cuando se habla de la regla de la mayoría dentro del régimen democrático se la entiende con un carácter limitado. Justamente, a fin de contrarrestar la temida posibilidad de que se conforme una “tiranía de las mayorías”, que cuando se ha presentado ha arrojado deplorables experiencias históricas, se postula que la democracia requiere - para funcionar y durar - un principio de mayoría restringido, de tal manera que la mayoría gobierne, pero siempre dentro del respeto de las minorías.”(Las subrayas no hacen parte del texto original) Corte Constitucional, Sentencia C-011 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, Unánime).

¹⁶⁷ Sobre el particular se pronunció esta Corporación en los siguientes términos: “Esa barrera a las decisiones mayoritarias se refleja en algunas posturas teóricas que advierten, por ejemplo, que los derechos fundamentales son posiciones tan significativas o importantes que su otorgamiento o no otorgamiento no debe depender de las mayorías parlamentarias. Así las cosas, es posible afirmar que la comprensión contemporánea de la democracia -reconocida en la Constitución de 1991- advierte, con fundamento en razones de orden jurídico, ético y político, que existen asuntos respecto de los cuales ya no pueden decidir las mayorías.” Corte Constitucional, Sentencia C-011 de 1997

¹⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 2009 (M.P. Clara Elena Reales, Unánime).

En este mismo sentido esta Corporación sostuvo que el núcleo esencial de los derechos fundamentales goza de un cierto grado de inmunidad que debe ser respetado por las autoridades públicas, al respecto expresó: *“el núcleo esencial se ha definido como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. Y, en sentido negativo debe entenderse el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental”*¹⁶⁹.

12. El plebiscito tiene la finalidad de que el Presidente de la República conozca la opinión de los ciudadanos respecto de una política pública adelantada por su Gobierno, para dotarla de legitimidad democrática. Al existir un pronunciamiento del Pueblo soberano, la decisión política queda respaldada por la voluntad de los ciudadanos. En pocas palabras, la finalidad del plebiscito es provocar un mandato político del Pueblo soberano, que se expresa directamente sobre una política que el Presidente tiene competencia, para definir el destino colectivo del Estado. Este elemento característico del plebiscito se relaciona con el carácter vinculante que tiene la decisión popular. En seguida se desarrolla con mayor profundidad este aspecto.

13. La decisión tomada por los ciudadanos en un plebiscito tiene un valor político. En consecuencia, (i) dota de legitimidad popular la iniciativa del Presidente de la República; y, además, (ii) tiene un carácter vinculante, en términos de mandato político del Pueblo soberano. La vinculatoriedad de dicho mandato deviene de ser la expresión del poder constituyente, que en uso de su soberanía popular y en ejercicio de su derecho fundamental a la participación, se pronuncia para aprobar o desaprobar una decisión política sometida a su consideración. Esa expresión popular insta al Presidente de la República a llevar a cabo las acciones correspondientes desde la órbita de sus competencias para dotarla de eficacia.

13.1. Sin embargo, puede ocurrir que dicha eficacia dependa de la expedición de normas, por lo que el mandato del Pueblo requiere a las instancias democráticas representativas para que doten de eficacia jurídica la voluntad soberana. En todo caso, la implementación normativa es un acto posterior al pronunciamiento y debe hacerse con base en los procedimientos establecidos en la Constitución y la ley. Sin embargo, ello no quiere decir que los efectos del plebiscito sean vinculantes para una autoridad diferente al Presidente, sino que este debe ejercer sus competencias directas de producción normativa, así como la función constitucional de iniciativa ante otras autoridades del Estado, particularmente el Congreso.

¹⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-756 de 2008. (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Unánime)

13.2. Se reitera que de ninguna manera el efecto de la votación del plebiscito es la inclusión automática de una norma legal o constitucional en el ordenamiento jurídico, dado que lo que se somete a consideración del Pueblo no es una norma sino una decisión política del Presidente de la República. Además, dicho efecto no es predicable de este mecanismo de participación, que es constitucionalmente válido *únicamente* en el referendo. Sin embargo, como se dijo, el valor político del plebiscito dota de legitimidad la decisión del Presidente y otorga legitimidad democrática a sus acciones, ejercidas en el marco constitucional.

13.3. Esa es la consecuencia lógica de un Estado constitucional y democrático como el colombiano, que está fundado en un modelo de decisión ascendente que *“parte de la voluntad de los individuos titulares de los derechos políticos (el pueblo es titular único de la soberanía) hasta llegar a la decisión política (del cual emana el poder público)”*¹⁷⁰. Bajo esta línea argumentativa, del Pueblo *“se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar”*¹⁷¹, bien sea directamente o por medio de sus representantes. Así pues, el plebiscito conjuga la participación directa del Pueblo del que proviene un mandato político con la intervención de sus representantes, que les corresponde actuar conforme a la voluntad de la soberanía popular expresada. De ello se trata la democracia participativa, que garantiza que *“el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual”*¹⁷².

13.4. Así, el plebiscito materializa la democracia participativa, en la medida en que con ese mecanismo se logra la expresión de la voluntad ciudadana, que como fuente de poder soberano irradia las esferas estatales de decisión, y exige a las instancias de representación que actúen conforme al mandato político expresado y lo doten de eficacia. Lo contrario implicaría que el mandato del pueblo con respecto a la decisión colectiva sobre el destino del Estado carece de contenido y tendría tan sólo un carácter simbólico. En este sentido, desconocer el carácter vinculante del mandato político conllevaría suprimir los fundamentos axiológicos sobre los que se funda el Estado constitucional y democrático colombiano. Adicionalmente, ignorar el mandato político de los ciudadanos cuando se expresan por medio de un plebiscito también sería negar el carácter vinculante que el artículo 104 de la Constitución adjudica a la decisión del Pueblo; así como, también lo hace el literal a del artículo 40 de la Ley 1757 de 2015.

¹⁷⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-141 de 2010 (M.P. Humberto Sierra Porto. SV. Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub. AV. María Victoria Calle Correa, Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto).

¹⁷¹ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria SÁCHICA Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria SÁCHICA Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio).

¹⁷² Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994.

13.5. Con todo, es importante resaltar que los efectos del plebiscito deben estar circunscritos a la figura del Presidente, sin que puedan extenderse a otros poderes públicos. Esta delimitación responde a la necesidad de garantizar la eficacia del principio de separación de poderes. En efecto, el contenido esencial de dicho principio consiste en que ninguna de las ramas del poder público está habilitada para superponerse sobre otra, de modo que le impida el ejercicio cabal de sus competencias constitucionales. A su vez, este principio guarda un estrecho vínculo con la protección de las libertades públicas de los ciudadanos, las cuales se verían gravemente afectadas por la concentración de poder en una sola autoridad y órgano del Estado, en abierto desbalance del sistema de frenos y contrapesos. Como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte “[e]n armonía con el régimen político de carácter democrático, integrado a la forma política seleccionada por el Constituyente primario, la Constitución colombiana acoge la teoría de la separación de poderes, que se ha identificado como uno de los elementos fundantes de la Constitución Colombiana de 1991, cuya trasgresión ha dado lugar a la declaración de inexequibilidad de enunciados normativos reformatorios del texto constitucional. La separación funcional del poder del Estado en distintas ramas y órganos guarda estrecha relación con el propósito de preservar la libertad de los asociados, bajo el entendido de que la concentración del poder implica la tiranía y la opresión, así como la división de funciones estatales permite el cumplimiento eficiente de las diversas finalidades constitucionales encomendadas al Estado. Se tiene entonces que el principio bajo estudio permite, por una parte, limitar el alcance del poder que ejerce cada órgano y, de esta manera precaver su indebida injerencia sobre la actividad de los asociados, garantizando el goce efectivo de una mayor libertad y, por otra, asegurar que los diversos órganos desarrollen un mayor grado de especialización institucional, y le den un manejo más técnico a sus funciones.”¹⁷³

Llevado este argumento al caso del plebiscito, se tiene que este instrumento de participación democrática no puede ser utilizado para, a través del pronunciamiento popular, vaciar el contenido de las competencias de los demás poderes públicos, a través del llamamiento a la voluntad ciudadana por parte del Presidente y en ejercicio de una competencia que le es exclusiva. En otros términos, de lo que se trata es evitar que el Gobierno quede investido de una facultad para desconocer el marco de competencias de los demás poderes, a través de una validación primigenia de sus decisiones políticas por parte de los ciudadanos.

A este respecto, la Corte reconoce la legitimidad del reclamo planteado por varios intervinientes, en el sentido que a lo largo de la historia constitucional los plebiscitos han estado comúnmente asociados a prácticas autoritarias. Sin embargo, esa caracterización del plebiscito solo resulta justificable cuando

¹⁷³ Corte Constitucional, Sentencia C-141 de 2010 (M.P. Humberto Sierra Porto. SV. Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub. AV. María Victoria Calle Correa, Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto).

este mecanismo se utiliza con el único propósito de instrumentalizar la decisión popular, con el fin de restar eficacia a las competencias de los órganos del Estado y en exclusivo favor de la voluntad del gobernante.

En cambio, una comprensión del plebiscito que resulte respetuosa de la separación de poderes y del sistema de frenos y contrapesos, exige que sus efectos solo cobijen al Presidente en tanto competente para convocar al Pueblo, pero que no desconozcan o enerven las competencias y funciones de los demás órganos y poderes. En ese orden de ideas, de lo que se trata es de reconocer, de un lado, la validez de la legitimación democrática que otorga el plebiscito, pero del otro evitar que en razón de la índole soberana de la decisión del Pueblo, la misma sea utilizada para desconocer el alcance de los poderes y competencias constitucionales de otras instancias estatales. Esto sucedería, por ejemplo, cuando el gobernante, amparado en la decisión popular obtenida a través del plebiscito, pretendiera excluir materias del margen de configuración legislativa del Congreso o del control judicial encargado por la Carta a los órganos jurisdiccionales.

De allí que resulte necesario que las consecuencias políticas del plebiscito solo sean oponibles al Presidente. Por supuesto, esto sin perjuicio que el Gobierno ejerza posteriormente sus competencias constitucionales para implementar la decisión política, entre ellas la potestad normativa que le es propia, o la iniciativa gubernamental para que el Congreso regule la materia que fue sometida a la refrendación popular. De esta manera se logra el doble propósito antes aludido: se reconoce la validez de la legitimación democrática directa, pero se mantiene el equilibrio y el contrapeso entre los poderes, que se deriva de la definición precisa de sus competencias desde la Constitución.

14. Ahora bien, refiriéndose a la naturaleza política, no normativa, de la decisión popular obtenida mediante plebiscito, podría argüirse que la sentencia C-180 de 1994 afirmó que la decisión del Pueblo “*no requiere ni de refrendación, ni de adopción bajo la forma de ley o de decreto*”¹⁷⁴. En este mismo sentido se pronunció esta Corporación, en el estudio de constitucionalidad de la Ley 1757 de 2015, en la que señaló que el “*propósito fundamental [del plebiscito es] conocer la opinión de las personas respecto de una determinada actuación del ejecutivo y no adoptar una norma o exigir su adopción en caso de requerirse*”¹⁷⁵. El fundamento de esta interpretación es que “*el control constitucional posterior a cargo de la Corte Constitucional, establecido en el numeral 3 del artículo 241 de la Carta, se ocupa únicamente de vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. De admitirse que el plebiscito tuviera el mismo objeto o los mismos efectos que el referendo o la consulta popular, implicaría aceptar que*

¹⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero).

¹⁷⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV. Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria SÁCHICA Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria SÁCHICA Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio)

el pronunciamiento popular podría desconocer la Constitución sin que pudiera, de forma alguna, controlarse judicialmente. En síntesis, el plebiscito tiene como finalidad avalar o rechazar una decisión del ejecutivo con propósitos fundamentalmente políticos y no normativos y, por ello, el control de constitucionalidad únicamente se adelanta para examinar posibles vicios en su convocatoria o realización”.

14.1. La Corte Constitucional considera necesario precisar la apreciación anterior, pues si bien el propósito fundamental del plebiscito no es el desarrollo normativo ulterior, este sí pueda darse cuando se requiera para dotar de eficacia el mandato político del Pueblo soberano. Así lo reconoció la misma sentencia C-150 de 2015¹⁷⁶ al afirmar: “[e]l pronunciamiento del pueblo en plebiscito (...) no puede tampoco referirse a proyectos de articulado de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones, lo que no obsta para que pueda versar sobre materias y contenidos normativos, susceptibles de ser expresadas y desarrolladas a través de normas jurídicas en actuaciones posteriores de autoridades y órganos competentes”¹⁷⁷. Ya que podría ocurrir que el mandato popular suponga la implementación de normas jurídicas, caso en el que las autoridades públicas dentro de la órbita de sus competencias constitucionales, que como poderes constituidos representan al poder constituyente, actúen para dar carácter normativo a una decisión política dotada de una especial legitimidad democrática. Así, aunque como se ha señalado el plebiscito solo es oponible a quien tiene competencia constitucional para convocarlo, esto es, el Presidente, ello no significa que las demás autoridades del Estado no puedan ejercer sus competencias constitucionales para dar cuerpo normativo a la decisión política correspondiente. Esta es la interpretación que más se ajusta a los fundamentos axiológicos del Estado constitucional y democrático colombiano, en el que las normas jurídicas son la forma preferente de expresión a través de la que se regula la convivencia ciudadana y se dota de eficacia la expresión de la soberanía popular, pero siempre bajo el supuesto del reconocimiento de la independencia y autonomía de los poderes públicos. De otro modo, se le estaría dando al plebiscito un alcance que la Constitución no le otorga, como es sobreseer la acción de las ramas del Estado, entre ellas la competencia del legislador para expedir normas jurídicas.

14.2. Por esa razón, en aquellos casos que el mandato político del Pueblo requiera de desarrollo normativo, tendrán que intervenir las autoridades correspondientes para dotar de eficacia el pronunciamiento popular, a través

¹⁷⁶ Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria Sáchica Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria Sáchica Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio).

¹⁷⁷ De hecho, la C-150 de 2015 expresó: “La prohibición de aprobar mediante el plebiscito –o la consulta popular– un determinado proyecto de articulado, atiende a su naturaleza y a las definiciones adoptadas sobre el particular en dicha ley. *Sobre ello cabe precisar que esta restricción, no obsta para que pueda versar sobre materias y contenidos normativos, susceptibles de expresarse y desarrollarse a través de normas jurídicas en actuaciones posteriores de autoridades y órganos competentes.*” Por ende, se evidencia que la Corte asemeja los dos mecanismos de participación ciudadana; y, en consecuencia, reconoce que el plebiscito también podría llegar a desarrollarse a través de normas jurídicas.

de la implementación de disposiciones precedidas de los requisitos de producción normativa previstos en la Constitución. En todo caso, dicho desarrollo normativo debe ser posterior a la expresión de la voluntad del Pueblo soberano y debe estar dirigido a dotar de eficacia jurídica el mandato político expresado. Ahora bien, el cumplimiento del mandato político por parte de las autoridades correspondientes de ninguna manera puede conllevar la inmediata reforma de la Constitución Política, norma suprema del ordenamiento jurídico colombiano, conforme a las razones explicadas en precedencia.

Podría afirmarse, asimismo, que el mandato político constituye expresión del poder constituyente y, *en todo caso*, debe ser cumplido; razón por la que, si el Pueblo aprueba una decisión del Presidente que implica una reforma constitucional, no se requiere cumplir con los procedimientos establecidos en el artículo 374 de la Constitución. Esa interpretación del plebiscito resulta a todas luces inconstitucional, pues una democracia constitucional reconoce que *“todo poder debe tener límites y, por lo tanto, como pueblo soberano acuerda constituirse y autolimitarse de conformidad con ese modelo democrático e instituye cauces a través de los cuales pueda expresarse con todo y su diversidad”*¹⁷⁸. El límite del Estado colombiano, tanto del Pueblo soberano como de los poderes constituidos, es la Constitución y esta norma suprema establece de manera taxativa los medios por los que puede ser válidamente reformada, así como el ámbito y alcance de los poderes constituidos en el ejercicio de dicho poder de reforma.

Entonces si el Pueblo legitima mediante plebiscito una decisión política que implique necesariamente la reforma de la Constitución, esta debe darse de manera posterior al pronunciamiento popular, conforme a lo establecido en el artículo 374 de la Constitución que dispone “La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo”.

Lo anterior quiere decir *que es inconstitucional introducir reformas constitucionales de manera directa o automática por medio del plebiscito*, pues los cambios a la Constitución *únicamente* pueden llevarse a cabo por los medios previstos en el artículo 374 de la Carta Política. Ello significa que si la decisión del Pueblo en un plebiscito supone una reforma de la Constitución, esta debe materializarse cumpliendo cabalmente con los requisitos y procedimientos establecidos. Así las cosas, el mandato político expresado mediante plebiscito no legitima a las autoridades para desconocer la Constitución, sino que les exige que desde la órbita de sus competencias lleven a cabo las actuaciones para reformarla, procedimiento que en todo caso tienen que darse conforme a los parámetros establecidos en la Norma Superior.

¹⁷⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-141 de 2010. (M.P. Humberto Sierra Porto. SV. Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub. AV. María Victoria Calle Correa, Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto).

14.3. En consecuencia, las leyes expedidas como implementación posterior para dotar de eficacia el mandato político deben ajustarse al contenido de la Constitución, so pena de ser declaradas inexecutable. Si bien la sentencia C-150 de 2015 afirmó que se corre el riesgo de que las normas expedidas en cumplimiento del mandato político emanado del Pueblo mediante este mecanismo de participación desconozcan la Constitución, sin que pueda mediar un control judicial¹⁷⁹, esta Corporación reitera que todas las normas del sistema jurídico colombiano, incluidas aquellas que den fuerza jurídica al mandato del Pueblo, son susceptibles de control por vía de acción pública de constitucionalidad. Y en este sentido, pueden aplicarse de manera análoga las consideraciones expuestas en la sentencia C-150 de 2015 con respecto a la consulta popular: “[e]s importante señalar que la naturaleza formal del examen de la consulta popular no excluye, en modo alguno, que las normas que se adopten en virtud del mandato popular puedan controlarse mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad (art. 241.4 y 241.5)”¹⁸⁰.

14.4. Ahora bien, también podría afirmarse que reconocer la vinculatoriedad de la decisión popular en los términos propuestos en esta sentencia, tiene como consecuencia una modificación de las facultades constitucionales de los poderes constituidos, al imponerles la obligación de acatar el mandato político. Al respecto debe decirse que, la obligación de los representantes de acatar el mandato del Pueblo soberano existe en todo momento por disposición de la Constitución, fundada en la soberanía popular de la “cual emana el poder público”. Además, dado que el plebiscito consulta una decisión política, el Presidente de la República tiene el deber de implementar la formula normativa que se ajuste tanto a la voluntad del Pueblo expresada en plebiscito, como al ordenamiento jurídico y a las necesidades sociales y políticas del Estado colombiano. Así que para la concreción normativa del mandato político de origen popular, el Presidente está llamado a adoptar las previsiones correspondientes, así como impulsar ante el Legislador los proyectos de legislación respectivos. No obstante, la actuación del Congreso permanece independiente y autónoma, por lo que puede elegir la opción normativa que desarrolle de mejor manera la voluntad de los ciudadanos. En este escenario se garantiza una expresión auténtica del modelo democrático, pues en el Congreso debe existir un debate político pluralista, dirigido a elegir la opción que se ajuste a dicha voluntad y a tales necesidades.

15. En síntesis, los rasgos esenciales del plebiscito, que permiten diferenciarlo de otros mecanismos de participación ciudadana, son: (i) puede ser convocado *únicamente* por el Presidente de la República en aquellos casos que este lo considere necesario, (ii) para consultar a los ciudadanos una decisión política

¹⁷⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo, SV. Jorge Iván Palacio Palacio, SPV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria Sáchica Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva, AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria Sáchica Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio).

¹⁸⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015.

de su Gobierno que se encuentre dentro de la órbita de sus competencias. El pronunciamiento ciudadano (iii) dota de legitimidad popular la iniciativa del Ejecutivo; y, además, (iv) tiene un carácter vinculante, en términos de mandato político del Pueblo soberano. Esta Corporación encuentra necesario insistir en que la decisión del Pueblo de ninguna manera supone la inmediata inclusión de normas jurídicas en el ordenamiento, ni es un mecanismo a través del que se puedan introducir reformas a la Constitución. No obstante, el valor político del mandato popular tiene como consecuencia que el Presidente de la República lleve a cabo las actuaciones necesarias para dotarlo de eficacia. Como se argumentó previamente, ello puede implicar en determinados casos un desarrollo normativo posterior e incluso reformas a la Constitución que en todo caso deben darse conforme a lo establecido en el artículo 374 de la Carta Política. Esto bajo el entendido que la decisión popular expresada en el plebiscito vincula jurídicamente solo al Presidente y, a su vez, preserva las facultades constitucionales de los demás poderes públicos, quienes podrán adelantar la implementación del mandato popular en ejercicio de dichas competencias.

16. Luego de la caracterización de los elementos estructurales del plebiscito, se pasa a exponer los rasgos esenciales del procedimiento para llevarlo a cabo, cuyos mínimos están fijados por el artículo 104 de la Constitución Política que establece: “El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección.” En todo caso, debe advertirse que el legislador tiene la competencia para establecer requisitos adicionales a los dispuestos en el artículo 104 de la Carta, al respecto en la C-150 de 2015¹⁸¹ se indicó: *“A pesar de que la Corte señaló que uno de los fundamentos constitucionales del plebiscito era el establecido en el artículo 104 de la Carta en el que se establecía únicamente la aprobación del Senado de la República, declaró la exequibilidad de la disposición en la que se señalaba que la oposición de cualquiera de las Cámaras impedía la convocatoria del pronunciamiento plebiscitario (art. 78 de la ley 134 de 1994). Admitir esa conclusión supone la existencia de una regla que habilita al legislador para fijar condiciones adicionales a las determinadas en la Constitución para la realización de un plebiscito”*¹⁸².

Conforme a las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, el proceso que debe cumplirse para convocar un plebiscito, de acuerdo con dicha regulación es el siguiente:

¹⁸¹ Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria SÁCHICA Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria SÁCHICA Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio).

¹⁸² Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria SÁCHICA Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria SÁCHICA Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio).

16.1. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, debe informar al Congreso “su intención de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. El Plebiscito no podrá coincidir con otra elección.” (Ley 134 de 1994, Art. 77)

16.2. El Congreso tiene hasta un mes para pronunciarse, si ninguna de las dos Cámaras, por mayoría simple, ha manifestado su rechazo, el Presidente puede convocarlo (Art. 78 de la Ley 134 de 1994, y literal c, Art. 20 de la Ley 1757 de 2015)

16.3. El Presidente expedirá el correspondiente decreto de convocatoria en el que “fijará fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación del mecanismo de participación ciudadana correspondiente y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución.” La fecha en todo caso no podrá exceder los cuatro meses contados a partir del momento en que el Presidente envíe el informe al Congreso (Inc. 2 Art. 77 de la Ley 134 de 1994 y literal d, Art. 33 de la Ley 1757 de 2015)

16.4. La pregunta formulada al pueblo debe estar redactada de forma clara y debe contestarse con un “sí” o “no”. (Literal b, Art. 38 de la Ley 1757 de 2015)

16.5. Desde la fecha en que el Presidente de la República expida el decreto convocando al plebiscito hasta el día anterior de su realización, “se podrán desarrollar campañas a favor, en contra y por la abstención a cada mecanismo, cuando aplique.” (Art. 34 de la Ley 1757 de 2015). La fecha del plebiscito no puede coincidir con ningún acto electoral (Art. 104 C.P.)

El párrafo del Art. 34 de la Ley 1757 de 2015 establece que “El Gobierno, los partidos y movimientos políticos y las organizaciones sociales que deseen hacer campaña a favor, en contra o por la abstención de algún mecanismo de participación ciudadana deberán notificar su intención ante el Consejo Nacional Electoral en un término no superior a 15 días contados a partir de la fecha en la que se publique el decreto de convocatoria de que trata el artículo anterior.”

16.6. A su vez, la norma estatutaria citada contempla que “Toda organización política o social que haya notificado al Consejo Nacional Electoral su intención de hacer campaña a favor, en contra o por la abstención a algún mecanismo de participación ciudadana podrá acceder, en condiciones de equidad, a los medios de comunicación social del Estado para exponer sus posturas respecto de la convocatoria, sin perjuicio de aquellas campañas que decidan promover el mecanismo de participación por medios diferentes a los de comunicación social del Estado”

16.7. Sobre la campaña a favor o en contra del plebiscito, la Ley 134 de 1994 dispone que “[e]l acceso de los partidos y movimientos políticos a los espacios de televisión financiados por el Estado se hará de conformidad con lo establecido para el referendo constitucional.” A su vez, prevé que “El Gobierno dispondrá del mismo tiempo en televisión para expresar su opinión sobre el plebiscito. El uso de estos espacios se hará dentro de los veinte días anteriores a la fecha señalada para la votación.”

16.8. El umbral de participación, que es una barrera que señala el mínimo de votos para que la decisión se considere válida y vinculante, dispuesto en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 es del 50 % del censo electoral. Y se decidirá por mayoría simple.

16.9. La Corte Constitucional debe realizar un control posterior al pronunciamiento del Pueblo, en el que examine la validez por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización (Constitución 1991, Art. 241, Núm. 3)¹⁸³. Por ende, carece del control previo y material que sí se predica de otros mecanismos de participación, particularmente el referendo.

En seguida se presentan algunas precisiones sobre el procedimiento que debe seguirse, en lo relacionado con (i) la pregunta formulada al Pueblo, (ii) cómo deben ser las campañas; y, (iii) el umbral.

17. Existen algunas reglas legales y jurisprudenciales sobre la manera como debe formularse la pregunta al Pueblo en un plebiscito. El artículo 38 Lit. B indica que debe ser redactada “en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un sí o un no”. Esta Corporación sostuvo que “*es admisible que el legislador estatutario establezca la alternativa del sí o del no sin prever la alternativa del voto en blanco*”¹⁸⁴. Para garantizar la libertad del elector, la pregunta no puede ser tendenciosa o equívoca, pues se debe evitar que la voluntad del ciudadano pueda ser manipulada o dirigida. Tampoco puede estar formulada de manera tal que induzca a la persona a una respuesta en un sentido específico.

17.1. En el caso del plebiscito no es predicable la prohibición de la votación en bloque, propia de los referendos pues en ellos se somete a consideración de los electores una norma jurídica específica, que de ser aprobada se incluye automáticamente al orden jurídico legal o constitucional, según sea el caso. En cambio, el plebiscito no consulta una norma legal particular, sino una decisión política que puede ser susceptible de desarrollo legal posterior, pero sometida a las instancias y procedimientos propios de la producción normativa “ordinaria”.

¹⁸³ La Corte Constitucional sostuvo en las sentencias C-089 de 1994 y C-150 de 2015, que de ninguna manera el control podría ser previo al pronunciamiento, pues no existe tal previsión en el numeral 2 del Artículo 241. Por la razón anterior, debe entenderse que el control constitucional es posterior y únicamente por vicios de forma, como lo prescribe el numeral 3 del Artículo 241.

¹⁸⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015.

18. En lo relacionado con las campañas en el plebiscito, estas pueden estar dirigidas a promover la votación a favor, en contra o por la abstención, esto último cuando dicha opción aplique. La finalidad de las campañas es garantizar “el derecho de divulgar y expresar por los medios de comunicación del Estado, su opinión acerca del plebiscito, en ejercicio del derecho a la libre expresión -CP. art. 20-; pero además, garantizarle al gobierno, como promotor del plebiscito, su derecho de informar y dar a conocer a los ciudadanos en general, la decisión que se pretende someter al pronunciamiento popular.”¹⁸⁵ Las dos leyes estatutarias sobre mecanismos de participación ciudadana se refieren a las campañas, las normas que regulan este aspecto han sido declaradas constitucionales por la Corte Constitucional.

18.1. La Ley 1757 de 2015 incluyó la posibilidad de hacer campaña por el abstencionismo activo¹⁸⁶, que goza de protección constitucional e impone al legislador la prohibición de consagrar estímulos que promuevan la participación ciudadana en las urnas. En todo caso, el abstencionismo activo fue reconocido por la jurisprudencia constitucional previa consagración legal y, a su vez, en los términos del artículo 34 de la normatividad mencionada, su procedencia depende de que esta opción aplique al mecanismo de participación respectivo. El abstencionismo activo es protegido porque se considera como un mecanismo de oposición legítimo en el que los ciudadanos que están en desacuerdo con la iniciativa pueden promover la abstención para evitar que se cumpla el umbral de participación que se prevé para el plebiscito ordinario.

La sentencia C-041 de 2004 se refirió en los siguientes términos a la abstención activa en el referendo, que aplica para los mecanismos de participación ciudadana en donde proceda dicho mecanismo:

“[l]a abstención es considerada como una decisión política válida, una expresión de rechazo, individual o colectiva de unos ciudadanos libres, acerca de unas propuestas de reforma constitucional que son sometidas a la aprobación del pueblo, que está llamada a producir determinados efectos jurídicos y que goza de una debida protección constitucional. Otro tanto sucede con los demás mecanismos de participación ciudadana”¹⁸⁷.

18.2. Así las cosas, la abstención activa supone que el ciudadano está informado e interesado en la toma de decisiones colectivas, es bajo ese supuesto que se justifica el abstencionismo activo, dirigido a evitar que se cumpla con el umbral de participación, en aquellos mecanismos que así lo prevean. Por ello se afirma que “los ciudadanos pueden no votar con el fin de

¹⁸⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994. (M.P. Hernando Herrera Vergara. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero).

¹⁸⁶ En todo caso, el abstencionismo activo fue reconocido por la jurisprudencia constitucional. Sobre este asunto se ha pronunciado la Corte Constitucional en las sentencias C-337 de 1997, C-551 de 2003, C-041 de 2004

¹⁸⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-041 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández. AV. Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño).

que no se cumpla el umbral requerido por la Constitución y la ley para efectos de su validez"¹⁸⁸.

19. Finalmente, en lo relacionado con el umbral del plebiscito debe tenerse presente que no hay norma constitucional que lo regule; en consecuencia, el legislador cuenta con un mayor margen de configuración. Con todo, esto no significa que el legislador estatutario pueda disponer cualquier previsión sobre la materia, sino que la misma debe ser proporcional, razonable y compatible con el principio democrático. Las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 prevén un umbral de participación del 50% del censo electoral. Ello quiere decir que la validez del plebiscito ordinario, como mecanismo de participación ciudadana, está supeditada a que al menos la mitad de las personas inscritas en el censo electoral efectivamente vote, sin importar el sentido en que lo hagan. En otras palabras, para el umbral de participación del 50%, se tienen en cuenta tanto los votos del 'sí' como los votos del 'no'. Y, el umbral de aprobación es equivalente a la mayoría simple de los votos depositados, que tendría que ser cuando menos del 25% + 1 voto.

La Corte Constitucional estableció en la sentencia C-150 de 2015 como regla jurisprudencial del plebiscito, la prohibición de promover la participación en el mismo mediante la creación de estímulos. Ello en tanto las leyes estatutarias existentes disponen de un umbral de participación, y por lo tanto, ya que el "*plebiscito depende de que se verifique una participación mínima, no resulta posible que la ley otorgue estímulos o conceda beneficios a quienes participen.*"¹⁸⁹

19.1. Sobre el umbral de participación del 50% del censo electoral la sentencia C-150 de 2015 advirtió "*que la Corte enunció como obiter dicta en la sentencia C-180 de 1994 que la mayoría exigida para entender aprobado el plebiscito consistente en la mayoría del censo electoral era 'francamente desmesurada' a pesar de lo cual no declaró su inexecutablez*"¹⁹⁰. Un sustento fáctico de la apreciación que hizo la Corte en ese entonces es la tendencia abstencionista de la sociedad colombiana, que se evidencia en el hecho de que de las seis (6) elecciones presidenciales que han ocurrido entre 1994 y 2014, únicamente la de segunda vuelta de 1998 tuvo una participación de más del 50% del censo electoral. En las últimas elecciones presidenciales participó el 46.63% del censo electoral, que tiene un total 32.975.158 con corte al 15 de abril de 2014¹⁹¹. Se toma como punto de referencia las elecciones presidenciales, porque es el acto electoral que históricamente presenta una mayor participación ciudadana.

¹⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-041 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández. AV. Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño).

¹⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria SÁCHICA Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria SÁCHICA Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio).

¹⁹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015.

¹⁹¹ http://www3.registraduria.gov.co/presidente2014/preconteo/2v/99PR2/DPR9999999_L1.htm

20. Luego de definir los elementos característicos del plebiscito, la Corte pasa a señalar las diferencias entre este mecanismo de participación con el referendo y la consulta popular, pues como lo afirmó esta Corporación previamente, estos tres mecanismos de participación “*se inscriben en una línea continua caracterizada por la intervención del pueblo en la toma de una decisión. Se diferencian, sin embargo, en los propósitos, en su mayor o menor vinculación con un específico gobernante y en el tipo de efectos que tienen en el ordenamiento jurídico*”¹⁹². En seguida se señalan las diferencias existentes entre el referendo, la consulta popular y el plebiscito.

20.1. Si bien esta Corporación reconoció que “[l]a palabra ‘plebiscito’ ha sido utilizada como sinónimo de ‘referendo’; el procedimiento en uno y otro caso es semejante en cuanto ambos operan mediante el voto directo del cuerpo electoral, con un ‘SI’ o un ‘NO’, sobre una pregunta o un proyecto de decisión que le es sometida a su consideración”¹⁹³, con base en la caracterización del plebiscito expuesta previamente es posible establecer las diferencias entre uno y otro mecanismo de participación ciudadana.

El referendo es un mecanismo a través del que el poder constituyente se pronuncia respecto de la aprobación o derogatoria de una norma jurídica. Ello quiere decir que el Pueblo, en ejercicio de su soberanía popular, aprueba o desaprueba un acto normativo expedido previamente por un poder constituido, en este caso el Congreso de la República. Así, una vez aprobado este acto ingresa al ordenamiento jurídico de forma directa. En palabras de Manuel García Pelayo, el referendo es “[e]l derecho del cuerpo electoral a aprobar o rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias”¹⁹⁴. La Constitución de 1991 establece el referendo como el mecanismo que tienen los ciudadanos para participar en (i) la derogación de una ley, para ello se requiere que la décima parte del censo electoral de los ciudadanos solicite la derogatoria (Art. 170 C.P.), (ii) la aprobación de la conversión de una región en entidad territorial (Art. 307 C.P.), (iii) la reforma de la Constitución (Art. 374 C.P.), (iv) la refrendación de las reformas que el Congreso aprobare en relación con los derechos fundamentales y sus garantías, cuando sea solicitado el cinco por ciento de los ciudadanos del censo electoral (Art. 377 C.P.); y, (v) la refrendación de los proyectos de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley, cuando así lo solicite el Gobierno o los ciudadanos (Art. 378 C.P.).

De lo expuesto previamente, se puede concluir que existen cuatro diferencias principales entre el plebiscito y el referendo. Primero, el mecanismo de participación ciudadana a través del que se puede reformar la Constitución es el referendo. Segundo, únicamente el Presidente de la República tiene la facultad de convocar a un plebiscito. Tercero, mediante referendo no se puede buscar apoyo a políticas de un gobernante específico, pues el mecanismo para

¹⁹² Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015

¹⁹³ Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994.

¹⁹⁴ García, M. (1984). *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, p. 87

ello es el plebiscito, en el que el Presidente tiene la potestad de consultar sobre una decisión política de su gobierno¹⁹⁵. Cuarto, mientras que la consulta del plebiscito es una decisión política del Presidente de la República, en el referendo existe un acto normativo que se pone en consideración del Pueblo. Sobre este último punto la Corte Constitucional expresó¹⁹⁶:

“el plebiscito es el pronunciamiento que se le solicita al pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad. **A diferencia del referendo, en el cual se le consulta a los ciudadanos acerca de un texto normativo ya formalizado para que se pronuncien afirmativa o negativamente, en el plebiscito, se le consulta sobre una decisión no plasmada en un texto normativo para que se pronuncie favorable o desfavorablemente;** es decir, que no se propone un determinado texto legal a la decisión del pueblo, sino que se somete a su consideración la decisión como tal”¹⁹⁷. (Negrilla fuera de texto)

En otras palabras, el plebiscito implica, de alguna manera, una participación más directa del poder constituyente que en el referendo, aunque limitada a una connotación exclusivamente política, no normativa. Mediante el plebiscito el Pueblo se expresa directamente sobre un asunto que le concierne por ser de trascendencia nacional y que impacta el Estado, sin que los poderes constituidos hayan regulado dicha situación social mediante normas. En palabras de Francisco López:

[e]n términos modernos se denomina Plebiscito el Acto en el cual ‘*El pueblo constituyente, en plebiscito, decide por sí mismo, directamente*’. En esta opción, se inicia la legitimidad’. El Plebiscito, entonces, tiene carácter implantador de nuevas leyes, pues se refiere a las Resoluciones tomadas directamente por el pueblo, sin pasar por los organismos representativos que normalmente emitirían esas Resoluciones... El Referéndum es todo lo contrario. Apela al pueblo, pero no para que decida *por sí mismo, sino para que apruebe lo que otros decidieron por él*. En el Plebiscito el pueblo legitima su propia decisión. En el Referéndum el pueblo legitima la actuación de otros.

¹⁹⁵ La Corte Constitucional en la sentencia C-784 de 2014 expresó que: “Un referendo constitucional debe entonces estar desprovisto de todo contenido que sea de naturaleza plebiscitaria, esto es, contenidos que impliquen el apoyo de políticas o hechos de un gobernante específico. Esta Corporación analizó entonces el texto de las reformas constitucionales propuestas por la Ley 796 de 2003 con el fin de evaluar si algunas de ellas tenían o no contenido plebiscitario. Ese examen lleva a la Corte a concluir que el numeral 14, al establecer excepciones a la congelación de los gastos de funcionamiento, introduce expresiones de contenido plebiscitario, cuando señala que quedan excluidos de dicho congelamiento “*los gastos destinados a la expansión de la seguridad democrática*”. En efecto, la expansión de la llamada “*seguridad democrática*” es un programa específico del actual gobierno, por lo que exceptuar de dicho congelamiento esa estrategia tiene un sentido plebiscitario.[...]”.

¹⁹⁶ En este mismo sentido Paolo Biscaretti afirmó que “A pesar de que la doctrina y la legislación frecuentemente usan indistintamente, los términos de referendo y plebiscito, éste último (siempre caracterizado por una nota de excepcionalidad y de carácter extraordinario, que ha excluido hasta ahora cualquier regulación suya uniforme, de orden tanto interno como internacional), debería más precisamente referirse a una manifestación del cuerpo electoral no actuada en relación a un acto normativo (como el referendo), sino más bien, respecto a un simple hecho o suceso, concerniente a la estructura esencial del Estado o de su gobierno (por ejemplo, una adjudicación de territorio, el mantenimiento o mutación, de una forma de gobierno, la designación de una determinada persona en un oficio particular, etc.). (...) Pero, en todo caso, los plebiscitos se presentan como manifestaciones de voluntad de determinadas colectividades populares y no ya de los Estados, del cual aquellas ya han formado o van a formar parte”. Biscaretti, P. (1965) Derecho Constitucional. Madrid. En: Jiménez, C & Valderrama, J. (1995) Plebiscito y Referéndum en Colombia. Bogotá: Facultad de Ciencias Jurídicas – Pontificia Universidad Javeriana, p. 85-86

¹⁹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994

En el *Plebiscito* se representa y legitima la intervención directa del pueblo; en el *Referéndum* se omite la intervención del pueblo y se le reemplaza por la intervención de otros¹⁹⁸.

En síntesis, si bien tanto el plebiscito como el referendo son mecanismos de participación ciudadana en los que el cuerpo electoral participa de manera activa en el ejercicio de sus derechos políticos, estos se diferencian respecto del procedimiento que deben seguir y los asuntos sobre los que debe versar el pronunciamiento. Es entonces, para efectos prácticos, pertinente analizar un caso particular de la historia constitucional colombiana. El 1° de diciembre de 1957, los ciudadanos votaron lo que fue denominado en ese entonces y aún es conocido como *Plebiscito de 1957*. Sin embargo, posteriormente se ha cuestionado que el mecanismo de participación ciudadana usado en esa ocasión haya sido, en efecto, un plebiscito. De hecho, existe unanimidad al considerar que es incorrecto denominar plebiscito a la convocatoria de 1957, pues en sentido estricto fue un referendo¹⁹⁹. A esa conclusión se llega si se tiene en cuenta que en dicho episodio los ciudadanos votaron el articulado de la reforma constitucional contenido en el Decreto 0247 de 1957, que “*fue redactado por una comisión de juristas de los partidos tradicionales colombianos, que luego fue discutido por la Comisión Paritaria de Reajuste Institucional; y, finalmente, fue aprobado por la Junta de Gobierno*”²⁰⁰.

20.2. En seguida se exponen las diferencias entre el plebiscito con la consulta popular. La jurisprudencia constitucional ha considerado que el plebiscito es una especie de consulta popular. Dicha interpretación fue expuesta en la sentencia C-180 de 1994,²⁰¹ y fue reiterada en las sentencias C-784 de 2014²⁰² y C-150 de 2015.²⁰³ De hecho, como se mencionó previamente, en la C-180 de 1994 se afirma que el plebiscito corresponde a la consulta popular de carácter nacional, eso se concluye de lo siguiente:

“[l]a Constitución Política diferencia las consultas populares por razón de su radio de acción y, de consiguiente, en cuanto al nivel a que pertenece tanto el acto como la autoridad que convoca. Así, en el ámbito nacional tiene lugar la

¹⁹⁸ LÓPEZ, F. (1989). Consulta Popular y Plebiscito. Bogotá: Editorial ABC. p. 47

¹⁹⁹ A esta conclusión llegaron LÓPEZ, F. (1989). Consulta Popular y Plebiscito. Bogotá: Editorial ABC. p. 47; Gómez, A. (1991, 22 de marzo). La reforma del plebiscito, 1957. *El Tiempo*, Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-48326>; Jiménez, C & Valderrama, J. (1995) Plebiscito y Referéndum en Colombia. Bogotá: Facultad de Ciencias Jurídicas – Pontificia Universidad Javeriana; Hernández, A. (2003, marzo) Convocatorias al pueblo en Colombia. *Revista Credencial Historia*. 159. Recuperado de: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/marzo2003/convocatorias.htm>; y, en este mismo se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-180/1994.

²⁰⁰ Jiménez, C & Valderrama, J. (1995) Plebiscito y Referéndum en Colombia. Bogotá: Facultad de Ciencias Jurídicas – Pontificia Universidad Javeriana, p. 127.

²⁰¹ Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero).

²⁰² Corte Constitucional, sentencia C-784/14 (M.P. María Victoria Calle Correa. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub, Luis Ernesto Vargas Silva. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva).

²⁰³ Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria Sáchica Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria Sáchica Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio).

consulta mediante el plebiscito, respecto de decisiones sobre asuntos que incumben a toda la nación; por ello, su convocatoria es de competencia del Presidente de la República. En el ámbito descentralizado territorialmente, sea regional, provincial o local la consulta popular versa sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio, y la iniciativa de convocarla le corresponde al Gobernador o Alcalde, según el caso²⁰⁴.

Bajo esta línea argumentativa, el plebiscito como una especie de consulta popular se diferencia de esta última dado que en el plebiscito el asunto sometido a consideración del Pueblo debe ser de competencia exclusiva del Presidente de la República; mientras que el asunto consultado en la consulta popular es de carácter general, y por ello puede referirse a asuntos que no son de competencia exclusiva del Presidente e involucrar a otros órganos del poder público. Al respecto, la sentencia C-150 de 2015 expresó que en la consulta popular el Pueblo se pronuncia *“respecto de una pregunta de carácter general y, en esa medida, puede comprender materias que no son del resorte exclusivo del Presidente y que, por ello, podrían demandar la intervención de otros órganos del poder público.”*

Desde el punto de vista formal, en el plebiscito el Presidente de la República debe contar con la aprobación del Congreso; es decir, de la Cámara de Representantes y del Senado; mientras que, para la consulta popular de carácter nacional únicamente requiere la aprobación del Senado de la República. Ello quiere decir que, para garantizar que el plebiscito sea usado como un mecanismo de participación ciudadana y no para legitimar eventuales políticas autoritarias del gobernante, existe un mayor control por parte del Legislativo a la iniciativa del Presidente de la República.

Planteado este marco general sobre el plebiscito, su naturaleza jurídica y las diferencias que encuentra con otros mecanismos de participación, pasa la Sala a referirse a las implicaciones constitucionales del derecho a la paz.

La paz como derecho, deber y fin constitucional

21. Desde diversas vertientes jurídicas e históricas, es posible identificar un acuerdo acerca de que la finalidad del Estado constitucional no es otra que la consecución de la paz y la convivencia a través del orden jurídico y la protección de los derechos fundamentales de las ciudadanas y ciudadanos. Así por ejemplo, en su ensayo *Sobre la Paz Perpetua*, Immanuel Kant concibe como primera regla para la superación del conflicto armado y el logro de dicha paz, la existencia de una Constitución basada en los principios de libertad, igualdad y dependencia a un mismo orden jurídico.²⁰⁵ Así, es claro

²⁰⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994

²⁰⁵ Este es el sentido del “Primer Artículo Definitivo de la Paz Perpetua”, en el cual Kant establece que *“la constitución política debe ser en todo Estado republicana. || La constitución cuyos fundamentos sean los tres siguientes: 1º, principio de la “libertad” de los miembros de una sociedad – como hombres; 2º principio de la “dependencia” en que todos se hallan de una única legislación común – como súbditos-; 3º principio de “igualdad” de todos –como ciudadanos-, es la única constitución que nace de la idea del contrato originario, sobre el cual ha de fundarse toda la legislación de un pueblo. Semejante constitución es “republicana. Ésta es, pues, en lo que al derecho se refiere, la que sirve de base primitiva a todas las*

que la apuesta del Derecho, y en particular el derecho constitucional, es suplir el conflicto basado en la vía violenta, por mecanismos pacíficos e institucionales de resolución de las controversias.

La historia constitucional colombiana está profundamente ligada a los sucesivos intentos de utilizar las Constituciones como formas de finalización del conflicto armado, generalmente de origen partidista. El siglo XIX demuestra que luego de logrado un armisticio o simplemente la derrota militar de un bando por el otro, la estabilidad política, al menos temporal, era lograda a través de una nueva constitución, la cual servía tanto como manifiesto político de un nuevo orden impuesto por la guerra, como pretensión de remplazar el ejercicio de la fuerza por la civilidad contenida en el Derecho.²⁰⁶

De manera plenamente consonante con esa tradición, la génesis de la Constitución de 1991 estuvo ligada a superar la violencia sistémica, derivada de grupos insurgentes y la irrupción del narcotráfico y el terrorismo generalizado. Ante una profunda crisis institucional de finales de la década de los ochenta del siglo anterior, de nuevo la fórmula utilizada para lograr una sociedad más estable y pacífica fue la reconfiguración constitucional, a través de nuevas reglas para la convivencia y la limitación de los poderes en la sociedad. Es por ello que es un lugar común considerar que la Constitución fue concebida, entre muchos aspectos, como un pacto de paz para la superación del conflicto que, para el momento de su concepción y expedición, ponía en riesgo la estabilidad misma del Estado. Esto bajo la lógica que una nueva Constitución, surgida de un proceso democrático, incluyente y participativo, serviría de base para la construcción de una institucionalidad estable, basada en el Derecho como mecanismo pacífico y reglado de solución de controversias.

22. La paz, así entendida, define al Estado Constitucional colombiano, cuya historia ha estado signada por la violencia de diversas fuentes y en el intento correlativo de lograr la superación del conflicto mediante vías institucionales. Es por ello que la jurisprudencia de esta Corte insiste en el lugar central de esta noción, que tiene la triple naturaleza jurídica de valor, derecho y deber con raigambre superior. A este respecto, en la sentencia C-048 de 2001,²⁰⁷ que estudió la exequibilidad de la norma de la Ley 418 de 1997 que confiere al Presidente la competencia para negociar acuerdos de paz frente a organizaciones armadas al margen de la ley, señaló que *“la Carta de 1991 es una “Constitución para la paz”. En efecto, el Constituyente otorgó a la noción jurídica de la paz un triple carácter, pues la consideró un valor de la sociedad, fundamento del Estado y de los derechos humanos (preámbulo); la concibe como un fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico y que,*

especies de constituciones políticas.” KANT, Immanuel (2014) *Sobre la paz perpetua*. Alianza Editorial, Madrid.

²⁰⁶ Acerca de la historia de las sucesivas constituciones en el siglo XIX y su vínculo estrecho con las guerras civiles en ese periodo, Cfr. VALENCIA VILLA, Hernando (2011) *Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Panamericana Editorial, Bogotá.

²⁰⁷ Corte Constitucional, sentencia C-048/01 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett. AV. José Gregorio Hernández Galindo).

como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas (art. 2). Y, también la entiende como un derecho constitucional (art. 22), que si bien es cierto no es de aplicación inmediata, no es menos cierto que el mandato debe dirigir la acción de los particulares y las autoridades. || Conforme a lo anterior, todos los ciudadanos y las autoridades deben adelantar medidas eficaces no sólo para prevenir sino también para eliminar los actos de agresión y quebrantamiento de la paz. No obstante la generalidad del deber social de "propender al logro y mantenimiento de la paz" (C.P. art. 95-6), la rama ejecutiva es la principal responsable de cumplir con la obligación de adelantar los medios pertinentes y necesarios para proteger la seguridad de los habitantes del territorio nacional."

Ahora bien, en lo que respecta al derecho a la paz, la jurisprudencia constitucional también ha identificado sus diferentes facetas en la Carta Política y en el bloque de constitucionalidad, las cuales refuerzan su carácter vinculante dentro del orden jurídico, así como su naturaleza justificativa en lo que respecta a la fijación, por parte del legislador, de normativas dentro de los procesos de transición. En efecto, la sentencia C-370 de 2006,²⁰⁸ que estudió la constitucionalidad de la Ley 975 de 2005, denominada como de "justicia y paz" identifica los siguientes ámbitos en los que se expresa el derecho a la paz:

22.1. El primero es su consagración en normas de derecho internacional de los derechos humanos, que al haber sido ratificadas por Colombia, hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto. A este respecto, el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, documento que a pesar de no tener formalmente la naturaleza de tratado, buena parte de la doctrina internacional y del derecho comparado reconoce como parte del *jus cogens*,²⁰⁹ determina que la paz, junto con la justicia y la libertad, están basadas en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. En ese sentido, la Declaración guarda unidad de propósitos con los textos fundamentales del derecho internacional, en tanto el Preámbulo de la Carta de Naciones Unidas es específico en afirmar que uno de los fundamentos para la conformación de dicho órgano es la preservación a las generaciones futuras del flagelo de la guerra, así como la práctica de la tolerancia y la convivencia pacífica entre las naciones, al igual que la proscripción del uso de la fuerza armada, salvo en el caso que se requiera "en servicio del bien común". Es por esa misma razón que entre las finalidades de las Naciones Unidas está la del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, a través de la adopción de medidas eficaces para la prevención y eliminación de las amenazas a la paz, derivadas

²⁰⁸ Corte Constitucional, sentencia C-370/06 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández. SV. Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Humberto Sierra Porto).

²⁰⁹ Para una explicación comprehensiva sobre esta conclusión, Vid. Hannum Hurst (1995) *The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law*. 25 Georgia Journal of International and Comparative Law (287-397).

de actos de agresión u otros quebrantamientos, así como la solución pacífica de las controversias susceptibles de afectar dicho valor.

De la misma forma, los preámbulos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, replican el fundamento de la Carta de Naciones Unidas y de la Declaración Universal, en el sentido del vínculo entre la libertad, la justicia y la paz y la dignidad humana, así como los derechos iguales e inalienables de todas las personas.

A partir de este parámetro, para la Corte es evidente que las medidas dirigidas a la búsqueda de la paz y la superación del conflicto armado, tienen un innegable soporte constitucional, que a su vez es respaldado por el andamiaje jurídico que ofrecen diversas normas de derecho internacional, varias de ellas integradas al bloque de constitucionalidad, bien por hacer parte de tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, o bien por pertenecer al derecho internacional imperativo. En ese sentido, cobra especial valor lo expresado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el sentido que el derecho a la paz se adscribe a todos los pueblos, su efectividad es una obligación fundamental de todo Estado y, de la misma manera, la paz *“es un requisito fundamental para la promoción y protección de todos los derechos humanos para todas las personas.”*²¹⁰

22.2. La segunda faceta normativa del derecho a la paz se sustenta en su expresa mención dentro del texto constitucional. Desde el Preámbulo se consagra que el Pueblo prevé la Constitución, entre otras metas, con el fin de fortalecer la paz. A partir de esta constatación, la Corte ha considerado que la paz es un valor, un derecho y un fin esencial del Estado que *“ocupa un lugar principalísimo en el orden de valores protegidos por la Constitución.”*²¹¹ Así, para la jurisprudencia constitucional,²¹² la paz puede ser comprendida bien desde su núcleo mínimo, que radica en la ausencia de conflictos y enfrentamientos violentos; su contenido máximo, que refiere al *“pleno cumplimiento de los mandatos de optimización contenidos en las normas de derechos humanos; o bien desde el cumplimiento de las reglas del derecho internacional humanitario, a efectos de procurar la “humanización” de la guerra.*

A este respecto, la Corte ha insistido en que la consagración del derecho – deber de la paz en el artículo 22 C.P. no tiene una naturaleza aspiracional, sino que, en contrario, se trata de una obligación constitucional de contenido “fuerte”, la cual sujeta, a través de la imposición de deberes específicos, tanto al Estado como a la sociedad, vinculados a la obligatoria resolución pacífica

²¹⁰ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos (2008). Resolución 8/9. *Promoción del derecho de los pueblos a la paz*. 28ª sesión.

²¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-578/02 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Rodrigo Escobar Gil), reiterada en la sentencia C-370/06 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández. SV. Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Humberto Sierra Porto).

²¹² Corte Constitucional, sentencia C-370/06.

de las controversias, la cual define como presupuesto para la efectividad del principio democrático. Para este Tribunal, “[e]l artículo 22 de la Constitución establece que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. En su concepción más sencilla, la paz significa ausencia de guerra. En este sentido, y acorde con las normas internacionales, para la Corte, el mandato del artículo 22 de la Carta, debe entenderse en un sentido fuerte, esto es, no como una mera aspiración ni como la expresión de una utopía, sino como una regla de conducta que debe inspirar a todos los colombianos y que debe conducir a la solución de los conflictos de manera pacífica. En otra oportunidad la Corte indicó al respecto: “Desde una perspectiva constitucional, la paz no debe ser entendida como la ausencia de conflictos sino como la posibilidad de tramitarlos pacíficamente”. || Este llamado a la solución pacífica de los conflictos apareja, además, una decidida opción por el respeto a la dignidad humana. En efecto, la legitimidad de las soluciones pacíficas a los conflictos que puedan presentarse en la sociedad está en relación directa con el adecuado debate y consenso que se logre en un ambiente democrático.”²¹³

22.3. El derecho a la paz también se ha considerado, desde el marco de su goce y ejercicio, como un derecho colectivo del que son titulares todas las personas. La Corte lo ha clasificado como un derecho de “tercera generación”, cuya satisfacción depende de diferentes factores “sociales, políticos, económicos e ideológicos que, recíprocamente se le pueden exigir sin que se haga realidad por su naturaleza concursal o solidaria”²¹⁴. De allí que este carácter complejo se compruebe en la fórmula prevista en el artículo 22 C.P., que confiere a la paz la condición de un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

22.4. La jurisprudencia también ha reconocido que existe una decidida tendencia a considerar a la paz como un derecho subjetivo de cada persona individualmente considerada, y no exclusivamente al colectivo. Por lo mismo, este derecho conforma un deber correlativo, también de naturaleza subjetiva y jurídica, de buscar la paz social, deber que está a su vez vinculado con lo previsto en el artículo 95-6 C.P., en cuanto establece como uno de los deberes de la persona y del ciudadano el de propender por el logro y mantenimiento de la paz. En ese mismo orden de ideas, la Corte le ha otorgado a la paz, en lo que corresponde a su contenido mínimo, la condición de derecho fundamental en tanto que de su garantía depende la efectividad de los demás derechos.

Por ende, son variadas las maneras en que la Corte ha contemplado el derecho a la paz, que integran concepciones tanto de índole colectiva como individual, así como deberes correlativos en ambos supuestos. Así, como lo reiteran las sentencias T-102/03²¹⁵ y C-370/06,²¹⁶ “una característica peculiar del

²¹³ Corte Constitucional, sentencia C-456/97 (M.P. Jaime Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero).

²¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-008/92 (M.P. Fabio Morón Díaz. Unánime).

²¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-102/03 (M.P. Carlos Gaviria Díaz. Unánime).

derecho a la paz es el de la multiplicidad que asume su forma de ejercicio. Es un derecho de autonomía en cuanto está vedado a la injerencia del poder público y de los particulares, que reclama a su vez un deber jurídico correlativo de abstención; un derecho de participación, en el sentido de que está facultado su titular para intervenir en los asuntos públicos como miembro activo de la comunidad política; un poder de exigencia frente al Estado y los particulares para reclamar el cumplimiento de obligaciones de hacer. Como derecho que pertenece a toda persona, implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo. La convivencia pacífica es un fin básico del Estado y ha de ser el móvil último de las fuerzas del orden constitucional. La paz es, además, presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales.”

Precisamente, la jurisprudencia más reciente de la Corte sobre esta misma materia está basada en supuestos análogos, enfatizándose en considerar al logro de la paz como presupuesto fáctico de los derechos fundamentales en una sociedad democrática. El argumento que soporta esta conclusión consiste en que el conflicto armado limita en grado sumo las posibilidades materiales de goce de los derechos, en especial los de las víctimas del mismo, por lo que no puede llegarse a un estándar aceptable de ejercicio democrático de dichos derechos y, de una manera más general, de la vigencia misma del Estado constitucional, sin que se supere la confrontación que afecta el mencionado núcleo mínimo del derecho a la paz.²¹⁷

23. En conclusión, la jurisprudencia constitucional ha concluido en diversas decisiones y de una manera estable, que la paz es un objetivo de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución. Para ello, se reconoce la triple condición de la paz como derecho, deber y valor fundante de dicho modelo, lo cual conlleva a obligaciones directas en, al menos, tres aspectos definidos: (i) un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica; (ii) un deber social de preferir a la solución pacífica como mecanismo exclusivo y constitucionalmente admisible de resolución de las controversias; y (iii) el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales, lo cual es un presupuesto tanto para la paz como para la vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material.

²¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-370/06 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández. SV. Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Humberto Sierra Porto).

²¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-579/13.

Los diferentes roles de los poderes públicos y la eficacia del derecho a la paz en el marco de la justicia transicional

24. Se ha indicado que la consecución de la paz es un objetivo constitucional con carácter esencial y en el cual se encuentran comprometidos tanto los diferentes poderes del Estado, como la sociedad en su conjunto, según los deberes específicos antes reseñados. El proyecto de ley estatutaria objeto de examen se enmarca, en ese sentido, en los deberes estatales de implementar acciones dirigidas a la consecución de la paz, en este caso particular, la superación del conflicto armado entre el Estado y los grupos armados ilegales. A este respecto, se observa que se ha negociado un Acuerdo Final para la terminación de dicho conflicto y que el legislador estatutario ha considerado necesario que el mismo sea sometido a la refrendación popular a través de un plebiscito especial, que permita a los ciudadanos y ciudadanas pronunciarse sobre su acuerdo o desacuerdo con el mismo.

Aunque el texto del PLE no hace referencia a la identificación del grupo armado al que refiere el Acuerdo Final, es claro que a partir de los antecedentes legislativos de dicho proyecto de ley se evidencia que el Acuerdo puede versar respecto del acuerdo actualmente adelantado con las denominadas FARC-EP, como con otros grupos armados ilegales. Sobre este particular, la exposición de motivos del PLE expresa lo siguiente:

“Ahora bien, el logro de la paz es sin duda una de las políticas más importantes que debe implementar el ejecutivo, es por esto que los acuerdos a los que lleguen el Gobierno nacional y grupos armados como las FARC EP o el ELN, para la terminación del conflicto armado interno, que persiste en Colombia desde hace más de cincuenta años, deben contar con el respaldo y refrendación populares, para que mediante un mecanismo democrático, pueda el pueblo dar su aval definitivo a los acuerdos suscritos para la terminación del conflicto y el logro de la paz.

El objeto de este proyecto de ley, es permitir, que los colombianos participen de un Plebiscito para la implementación de los Acuerdos de Paz, con unas reglas especiales y en algunos asuntos diferentes, a las consagradas en las leyes estatutarias regulatorias del artículo 103 constitucional, para este mecanismo de participación democrática, que desde la vigencia de la Constitución de 1991 no ha sido utilizado.

(...)

A través de esta iniciativa se habilita la posibilidad de que el Presidente de la República convoque a Plebiscito a los colombianos para que refrenden los acuerdos de paz para la terminación del conflicto, que suscriban el Gobierno y los grupos armados.

Este Plebiscito tiene unas reglas especiales y diferentes a las consagradas en las leyes estatutarias que han regulado el plebiscito y buscan garantizar la mayor participación de la ciudadanía, para a su vez garantizar un verdadero pronunciamiento popular mayoritario.”²¹⁸

²¹⁸ Gaceta del Congreso 698 de 2015.

Esta misma posición es planteada por la ponencia favorable para segundo debate ante el Senado de la República, la cual plantea ese carácter amplio antes identificado. Sobre este particular, indica que “[e]l Proyecto de Ley Estatutaria que se somete a consideración tiene como objetivo establecer la posibilidad de que los acuerdos que el Gobierno nacional suscriba con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, puedan ser refrendados a través del Plebiscito para la Paz en ese sentido, la finalidad del proyecto es reafirmar la importancia del pronunciamiento popular frente a los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, ya que serán los colombianos quienes decidan si estos acuerdos serán implementados en el país. Eso solo se logra a través de un mecanismo de refrendación que sea ágil y sencillo pero que a la vez mantenga un umbral adecuado para lograr la necesaria legitimidad de la decisión ciudadana. || Teniendo en cuenta que desde la vigencia de la Constitución de 1991 el Plebiscito no ha sido utilizado, el proyecto en consideración comprende unas reglas especiales que buscan modificar, de manera transitoria, las consagradas en las leyes estatutarias regulatorias del artículo 103 constitucional.”²¹⁹

25. A partir de estas consideraciones sobre el objetivo del PLE, la Sala encuentra dos particularidades de ese proyecto, transversales al mismo y que deben ser objeto de análisis en esta sentencia. El proyecto versa sobre (i) un mecanismo especial de participación, distinto a los previstos en la Constitución y desarrollados a través de leyes estatutarias, en particular la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015, antes analizadas; y (ii) una herramienta de participación democrática que se enmarca en la necesidad de otorgar legitimidad política y estabilidad al Acuerdo suscrito entre el Gobierno y los grupos armados ilegales, en tanto condición importante no solo para la terminación del conflicto, sino también para el logro de una paz estable y duradera.

Estas dos condiciones llevan a la Corte a vincular el PLE con las medidas jurídicas propias de la transición hacia la paz, al menos dentro de una concepción amplia de este concepto. Así por ejemplo, el sistema de Naciones Unidas concibe a la justicia transicional como un amplio espectro de procesos y mecanismos al interior de la sociedad, dirigidos a superar abusos a larga escala sucedidos en el pasado, y con el fin de asegurar la rendición de cuentas, el logro de justicia y la reconciliación. Por ende, la transición para la superación del conflicto armado consiste en procesos y mecanismos tanto judiciales como no judiciales, entre los cuales se incluyen iniciativas de investigación de delitos, búsqueda de la verdad, programas de reparación y reforma institucional, así como la combinación entre estas opciones. Estas medidas, al margen de la combinación que sea elegida por cada Estado, deben realizarse de conformidad con los estándares y obligaciones jurídicas internacionales. Del mismo modo, el sistema internacional en comento

²¹⁹ Gaceta del Congreso 965 de 2015.

advierte que la transición hacia la paz debe tener en consideración las raíces de los conflictos y las violaciones de los derechos derivados de estos, incluyéndose los derechos civiles y políticos, así como los económicos, sociales y culturales. De esta manera, a través de una concepción amplia, que incluye los diferentes derechos, comprendidos desde su carácter integrado e interdependiente, las medidas de transición pueden contribuir a la consecución de objetivos más amplios, relativos a la prevención de conflictos futuros, la construcción de la paz y la reconciliación.²²⁰ De allí que desde la doctrina comparada se insista en que dichos instrumentos no solo versan sobre medidas alternativas para la investigación y sanción de los delitos, sino que involucra diversas acciones, muchas de ellas no vinculadas al derecho penal.²²¹

Para lo que interesa al estudio de constitucionalidad del PLE, es importante advertir que también desde el derecho internacional se hace especial énfasis a la relación entre la eficacia de las medidas de transición hacia la paz y las consultas a los ciudadanos. Naciones Unidas insiste en este punto, relativo a la pertinencia y necesidad de la participación de los afectados por el conflicto en el diseño e implementación de las medidas propias de la justicia. Como lo indica el Secretario General, en el documento sobre la aproximación de dicho organismo internacional a la justicia transicional, *“la consultas nacionales son un elemento crucial para el enfoque de la justicia transicional centrado en los derechos humanos. Este enfoque está basado sobre el principio que programas exitosos de justicia transicional requieren una significativa participación pública, incluyéndose las diferentes voces de hombres y mujeres. La participación pública revela las necesidades de las comunidades afectadas por el conflicto o gobierno opresivos, permitiendo de esta forma a los estados construir un programa de justicia transicional apropiado desde cada contexto específico. Además, el proceso consultivo ayuda a las víctimas y los demás integrantes de la sociedad civil a desarrollar un arraigo local sobre los resultados del programa. A pesar que las consultas nacionales pueden prefigurar el diseño de una estrategia comprehensiva de justicia transicional, estas también pueden tener lugar en el contexto de un mecanismo específico, como por ejemplo durante la planeación de las etapas de una comisión de la verdad, o un programa de reparación. Naciones Unidas debe facilitar el proceso de consultas nacionales a través de la organización de foros de discusión, la provisión de asistencia técnica, la promoción de la participación de grupos tradicionalmente excluidos como víctimas, minorías, mujeres y niños, apoyando la capacidad de respuesta institucional y movilizand recursos materiales y financieros. || El tema de la divulgación está asociado con la práctica de consultas nacionales. El impacto y sostenibilidad de los procesos de justicia transicional dependerán significativamente del aseguramiento de que estos sean comprendidos y*

²²⁰ United Nations (2010) *Guidance Note of the Secretary-General. United Nations Approach to Transitional Justice*, p. 3. Disponible en: https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf. Consultado el 11 de mayo de 2016, traducción libre de la Corte.

²²¹ Ver por ejemplo, Luban D., O’Sullivan Julie R. & Stewart D. (2014) *International and Transnational Criminal Law*. Wolters Kluwer Law and Business, p. 1277.

comunicados coherentemente durante y después de su implementación. La divulgación efectiva debe asumir tanto los grupos específicos afectados por los mecanismos en específico, como la comunidad en su conjunto. Esto requiere una planeación cuidadosa durante la fase de diseño, al igual que recursos adecuados."²²²

Concurre, desde este punto de vista, un vínculo necesario entre la legitimidad y eficacia de las medidas de transición hacia la paz y la participación de la comunidad, en particular de las víctimas afectadas por el conflicto. Como lo ha señalado el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *"la búsqueda de la verdad requiere la participación activa de las personas que deseen dar a conocer sus agravios y denunciar los hechos y las causas subyacentes de las violaciones y los abusos ocurridos. La búsqueda de la verdad solo se contemplará como una medida de justicia si la sociedad civil —las organizaciones de víctimas, en particular— está adecuadamente representada en la composición de las comisiones de la verdad. Por su lado, los enjuiciamientos solo serán medidas de justicia reales si las víctimas y sus familias participan efectivamente en los procesos y reciben la información pertinente necesaria para su participación en los procedimientos judiciales. Los métodos locales o tradicionales de impartir justicia, si cumplen las garantías procesales internacionales, son asimilados por la población local de modo que esta los reconoce como "justicia". Las reparaciones solo serán eficaces si las víctimas y la sociedad civil en general han participado en el diseño de los mecanismos, de modo que las medidas sean proporcionales al daño infligido y contribuyan al reconocimiento de la víctima como titular de derechos. En cuanto a las garantías de no repetición, la reforma institucional y de personal debe estar firmemente anclada en la opinión de la población y particularmente de las víctimas, que deben tener una participación activa en los procesos conexos de forma que se establezcan legislación e instituciones para impedir futuras violaciones y que se seleccione a los funcionarios públicos de modo congruente con el principio del estado de derecho.*"²²³

26. En tal sentido, la Sala evidencia que desde el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, las medidas de transición hacia la paz tienen una perspectiva amplia y están unívocamente dirigidas a finalidades que van mucho más allá que la finalización del conflicto de armado, sino que tienen como objetivos últimos la reconciliación, la eficacia de los derechos y el fortalecimiento del Estado de Derecho. Se trata de diversas políticas y normativas, todas ellas excepcionales y de naturaleza transitoria, las cuales están dirigidas a la superación del conflicto, el restablecimiento de los derechos de las víctimas y la consolidación del modelo democrático, desde una perspectiva material.

²²² United Nations (2010). *Guidance...* pp. 9-10. Traducción libre de la Corte.

²²³ Naciones Unidas (2012). Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Pablo de Greiff.* Documento A/HRC/2146, párrafo 54.

Asimismo, existe un consenso acerca que un componente esencial para la legitimidad democrática de las medidas de transición es la participación de los integrantes de la sociedad en la que tuvo lugar el conflicto, en particular de aquellos que fueron víctimas de violaciones en sus derechos humanos. En el caso analizado, se advierte que medidas especiales de participación en la refrendación popular del Acuerdo Final se insertan en dicho componente y, además, son expresión del carácter expansivo del principio democrático. Esta comprobación hace que el PLE se muestre, al menos en sus aspectos generales, compatible con el estándar internacional descrito.

27. De otro lado, no puede perderse de vista que la jurisprudencia constitucional también ha identificado los elementos esenciales de la justicia transicional, que coinciden con el parámetro internacional antes analizado. Un primer análisis comprensivo sobre la materia se encuentra en la sentencia C-370 de 2006,²²⁴ antes reseñada, en la cual se aborda la justicia transicional desde esta perspectiva amplia y dirigida a la disposición de diferentes mecanismos jurídicos para la consecución de la paz, la superación del conflicto y, para el caso de algunos Estados, el retorno a la democracia luego de regímenes autoritarios.

La premisa básica de los procesos de transición para superación del conflicto armado consiste en que existe un interés de los Estados de alcanzar el derecho a la paz, a través del cese de las acciones violentas y la consolidación del Estado de Derecho. No obstante, ese objetivo está mediado por el interés, no solo nacional sino global, de la eficacia y protección de los derechos humanos. Para la Corte, en ese contexto *“se ha entendido que la necesidad de celebrar acuerdos políticos de reconciliación con amplios grupos sociales exige cierta flexibilidad a la hora de aplicar los principios que dominan el ejercicio de la función judicial. Se aceptan con ciertas restricciones amnistías, indultos, rebajas de penas o mecanismos de administración judicial más rápidos que los ordinarios, que propicien el pronto abandono de las armas o de los atropellos, como mecanismos que facilitan la recuperación de la armonía social. La comunidad internacional ha reconocido esta realidad, admitiendo una forma especial de administración de justicia para estas situaciones de tránsito a la paz, a la que ha llamado “justicia transicional” o “justicia de transición”, pero no ha cedido en su exigencia de que las violaciones a los derechos fundamentales sean investigadas, enjuiciadas y reparadas, y los autores de las mismas contribuyan a identificar la verdad de los delitos cometidos y reciban algún tipo de sanción.”*²²⁵

Por ende, con base en la jurisprudencia analizada, dichas diversas herramientas deben estar unívocamente dirigidas al balance entre el tránsito efectivo hacia la paz, la protección de los derechos humanos y, en particular,

²²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-370/06 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández. SV. Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Humberto Sierra Porto).

²²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-370/06, fundamento jurídico 4.2.2.

la vigencia de los derechos a las víctimas a la verdad, la justicia, la efectiva reparación y las garantías de no repetición.

28. De otro lado, la jurisprudencia constitucional también ofrece una tipología de las diferentes acciones que hacen parte de la transición hacia la paz, bajo el criterio amplio antes identificado. Así, la sentencia C-577 de 2014,²²⁶ que estudió la constitucionalidad del artículo 66 Transitorio C.P., que versa sobre diversos instrumentos de justicia transicional dirigidos a la terminación del conflicto y el logro de una paz estable y duradera, incorporados a la Carta por el Acto Legislativo 1 de 2012, prevé las siguientes reglas sobre esta materia. Tales reglas, en buena medida, surgen de la síntesis de documentos de derecho internacional que sirven de base para la interpretación de las disposiciones constitucionales concernidas:

28.1. La justicia transicional se compone de un grupo de procesos de *“transformación social política y profunda”*, que comprenden diversos mecanismos dirigidos a lograr la reconciliación y la paz, la vigencia de los derechos de las víctimas y el restablecimiento de la confianza en el Estado, al igual que el fortalecimiento de la democracia. Se trata, entonces, de un conjunto de procesos coordinados que tiene como elemento básico la implementación de cambios políticos que *“permitan la transición con un componente público participativo.”*

28.2. La finalidad de la justicia transicional es afrontar violaciones masivas de derechos humanos cometidas por agentes del Estado o por particulares. Para ello es necesario adoptar mecanismos que, en aras de buscar la reconciliación, permitan el equilibrio entre las tensiones que se dan entre la justicia y la paz. Sobre este particular, se ha insistido en la sentencia C-579/13, que analizó la constitucionalidad del Acto Legislativo denominado *“Marco Jurídico para la Paz”*, en que *“la justicia transicional es un sistema o tipo de justicia de características específicas, que debe aplicarse de manera excepcional”*²²⁷. *La justicia transicional busca solucionar las fuertes tensiones que se presentan entre la justicia y la paz*²²⁸, *entre los imperativos jurídicos de satisfacción de*

²²⁶ Sobre esta misma materia también son relevantes las sentencias C-581/13 y C-694/15.

²²⁷ Sentencia de la Corte Constitucional C-771 de 2011, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

²²⁸ OROZCO, Iván: Justicia transicional en tiempos del deber de memoria. Bogotá:

Temis – Universidad de los Andes, 2009, 21; UPRIMNY YEPES, Rodrigo: Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano, en: UPRIMNY YEPES, Rodrigo / Saffon Sanín, María Paula / Botero Marino, Catalina / Restrepo Saldarriaga, Esteban: ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Bogotá, 2006, 13; MALAMUD - GOTI, Jaime: Lo bueno y lo malo de la inculpación y las víctimas, en: DE GAMBOA TAPIAS, Camila: Justicia Transicional. Teoría y Praxis, Universidad del Rosario, Bogotá, 2006, 158 y 159; KRITZ, Neil: The Dilemmas of Transitional Justice, en: KRITZ, Neil: Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Democracies, V. I, United States Institute of Peace, Nueva York, 1995, xxi; ELSTER, Jon: Justice, Truth, Peace: en: WILLIAMS, Melissa / NAGY, Rosemary / ELSTER, Jon: Transitional Justice, New York University Press, Nueva York, 2012, 77 y 78; DE GAMBOA TAPIAS, Camila: La transición democrática y la responsabilidad de la comunidad por su pasado, en: DE GAMBOA TAPIAS, Camila: Justicia Transicional. Teoría y Praxis, Universidad del Rosario, Bogotá, 2006, 150; DE GAMBOA TAPIAS, Camila: La transición democrática y la responsabilidad de la comunidad por su pasado, en: DE GAMBOA TAPIAS, Camila: Justicia Transicional. Teoría y Praxis, Universidad del Rosario, Bogotá, 2006, 150; ELSTER, Jon: Justice, Truth,

los derechos de las víctimas y las necesidades de lograr el cese de hostilidades²²⁹. Para ello es necesario conseguir un delicado balance entre ponerle fin a las hostilidades y prevenir la vuelta a la violencia (paz negativa) y consolidar la paz mediante reformas estructurales y políticas incluyentes (paz positiva)²³⁰”

En ese sentido, debe recabarse en que los diferentes mecanismos de transición tienen naturaleza excepcional y solo resultan legítimos y válidos, desde la perspectiva constitucional, ante la necesidad de afrontar etapas históricas igualmente excepcionales en la vida de las naciones. Estos escenarios están usualmente vinculados al retorno a la democracia o a la finalización de conflictos armados que por su intensidad o duración, han significado graves violaciones de los derechos humanos.

28.3. La previsión de normas jurídicas, incluso constitucionales, que prevean instrumentos de transición hacia la paz no conforman *per se* sustituciones a la Carta Política. En cambio, estos mecanismos se muestran como instrumentos que están dirigidos a la restitución de los derechos humanos y, en particular, de los derechos de las víctimas. Por ende, superan la idea tradicional de la justicia retributiva como única alternativa de tratamiento penal, para adoptar una visión restaurativa de los derechos de las víctimas y fundada en la participación de las mismas, en tanto elemento central para el logro de la paz social. *“De esta forma, la justicia transicional, más allá de las diferencias de los enfoques, hace referencia a reparar o compensar el daño infligido tanto a la víctima en particular como a la sociedad en general²³¹, contemplando la necesaria consideración del responsable del daño para reincorporarlo en el pacto social.”²³²*

Peace: en: WILLIAMS, Melissa / NAGY, Rosemary / ELSTER, Jon: Transitional Justice, New York University Press, Nueva York, 2012, 88.

²²⁹ ELSTER, Jon: Justice, Truth, Peace: en: WILLIAMS, Melissa / NAGY, Rosemary / ELSTER, Jon: Transitional Justice, New York University Press, Nueva York, 2012, 88; MALAMUD - GOTI, Jaime: Lo bueno y lo malo de la inculpación y las víctimas, en: DE GAMBOA TAPIAS, Camila: Justicia Transicional. Teoría y Praxis, Universidad del Rosario, Bogotá, 2006, 158 y 159; DE GAMBOA TAPIAS, Camila: La transición democrática y la responsabilidad de la comunidad por su pasado, en: DE GAMBOA TAPIAS, Camila: Justicia Transicional. Teoría y Praxis, Universidad del Rosario, Bogotá, 2006, 150.

²³⁰ MALAMUD - GOTI, Jaime: Lo bueno y lo malo de la inculpación y las víctimas, en: DE GAMBOA TAPIAS, Camila: Justicia Transicional. Teoría y Praxis, Universidad del Rosario, Bogotá, 2006, 158 y 159; ELSTER, Jon: Justice, Truth, Peace: en: WILLIAMS, Melissa / NAGY, Rosemary / ELSTER, Jon: Transitional Justice, New York University Press, Nueva York, 2012, 77 y 78; DE GAMBOA TAPIAS, Camila: La transición democrática y la responsabilidad de la comunidad por su pasado, en: DE GAMBOA TAPIAS, Camila: Justicia Transicional. Teoría y Praxis, Universidad del Rosario, Bogotá, 2006, 150.

²³¹ En este sentido, Corte Constitucional en C-579 de 2013, ha expresado que: *“La justicia restaurativa o por algunos llamada reparadora, contempla numerosas y diversas formas: reparaciones, daños remedios, indemnizaciones, restituciones, compensaciones, rehabilitaciones o tributos. En este sentido, existe un consenso internacional en que: 1) el Estado está obligado a dar una compensación a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos perpetrados por el Estado; 2) si el gobierno que incurrió en las vulneraciones no compensa el nuevo gobierno está obligado a realizarlas. En todo caso, la reparación también tiene un ingrediente colectivo, pues en los casos de graves y masivas violaciones a los derechos humanos, la sociedad en su conjunto sufre perjuicios (spill over effects) frente a los cuales se deben adoptar medidas.”*

²³² Corte Constitucional, sentencia C-577/14 (M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez. SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV Jorge Iván Palacio Palacio y Gloria Stella Ortiz Delgado. AV Mauricio González Cuervo).

28.4. En cuanto a los valores que se pretenden proteger a través de las medidas de transición hacia la paz, la reconciliación y el fortalecimiento del Estado de Derecho y la democracia tienen un lugar central. Respecto de lo primero, la reconciliación de la sociedad es fundamental para la subsistencia estable del Estado. Esta se logra a través de un *“proceso político y social dentro del cual las partes que estaban enfrentadas se reconocen mutuamente como actores válidos con el objetivo de restablecer o establecer la democracia.”* Por ende, existe un vínculo innegable entre el logro de la reconciliación y el restablecimiento de la democracia, la cual solo es viable a partir de la convivencia pacífica en tanto valor esencial del orden constitucional. Para la Corte, *“[l]a reconciliación, así vista, apunta a vivir en comunidad teniendo la posibilidad de plantear las distintas posturas ideológicas en un contexto de respeto mutuo y concertación, por lo que la misma debe fundarse y desarrollarse sobre la existencia de niveles aceptables -y suficientes, de acuerdo con los requerimientos de cada sociedad- de deliberación pública, lo que implica la necesidad de que en la práctica se realicen concesiones a los actores que se integrarán a la comunidad que decide sobre los asuntos que constituyen la razón pública.”*²³³

28.5. Con base en el mismo argumento, la jurisprudencia constitucional ha precisado que las medidas de transición pretenden la superación del conflicto, a través de una ampliación de la base democrática, lo cual implica la promoción de instrumentos de participación, los cuales cumplan el doble propósito de otorgar una mayor legitimidad y estabilidad a los acuerdos, así como la creación de instancias pacíficas de resolución de conflictos. Se trata, entonces, de un proceso de fortalecimiento de la participación política, que remplace al conflicto armado por el debate democrático. En términos de la sentencia C-577/14 *“[e]l proceso de transición sirve al propósito de reconstrucción política pero también a la reparación de los lazos sociales que se han visto rotos por el conflicto y las consecuentes violaciones de derechos humanos. El reconstruir la sociedad lleva consigo que se reconozca que aunque los actos violentos del pasado no pueden ser olvidados y por lo tanto deben ser conocidos, sancionados y sus víctimas reparadas, también es cierto que, en el marco de un conflicto interno, las posiciones enfrentadas deben incorporarse a la sociedad que toma las decisiones políticas, para de este modo vincularla al proceso democrático de decisión y, en consecuencia, disminuir las posibilidades de que dichos actores, o miembros disidentes de ellos, continúen o posteriormente retomen la confrontación violenta como respuesta a la falta de canales democráticos de expresión para sus ideas.”*²³⁴ Así, como lo resalta la misma sentencia, la Corte ha insistido en que el fortalecimiento de la democracia es una finalidad central de la transición hacia la paz, la cual se logra *“mediante la promoción de la participación de todos, restaurando una cultura política democrática y un nivel básico de solidaridad y de confianza sociales para convencerá los ciudadanos de que*

²³³ *Ibidem*, fundamento jurídico 5.2.

²³⁴ MINOW, Martha / CROCKER, David / MANI, Rama: Justicia Transicional, Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes; Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, Bogotá, 2011, 187.

participen en sus instituciones políticas por razones distintas a la conveniencia personal."²³⁵

29. El cumplimiento de los fines de las medidas de transición hacia la paz pasa por la acción concurrente y coordinada de diferentes poderes públicos, quienes están investidos de competencias constitucionales para el establecimiento de, inclusive, medidas excepcionales dirigidas a la superación del conflicto armado, en los términos anotados. Estas funciones también son cumplidas por la misma sociedad civil, convocada a través de mecanismos de participación democrática que, como se ha indicado, otorgan mayor estabilidad y legitimidad a los procesos de justicia transicional, en general, y a los acuerdos para la superación del conflicto, en particular.

30. En cuanto a este aspecto, resultan importantes las reglas planteadas por la Corte en la sentencia C-784 de 2014,²³⁶ que estudió la constitucionalidad de la 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 terminación del conflicto armado"*. En tanto en dicha decisión se sometió al estudio de la Corte un mecanismo especial de refrendación popular del Acuerdo Final, existe una evidente unidad de sentido con el asunto ahora analizado, lo que obliga a tener en cuenta las conclusiones a las que arribó la Corte en dicha oportunidad, en especial aquellas que vinculan la justicia transicional, la refrendación popular y la legitimidad democrática de los acuerdos de paz. Asimismo, esta recopilación es importante, habida cuenta que hace un estudio comprehensivo en el derecho comparado acerca de la utilización de mecanismos de refrendación popular de acuerdos de paz y otros instrumentos propios de la justicia transicional.

30.1. Lo primero que debe resaltarse de dicho fallo, y que resulta central para el análisis de constitucionalidad del PLE, es que la Corte ha señalado que la escogencia de un mecanismo de participación democrática como parte de los esfuerzos para la finalización del conflicto y el tránsito hacia la paz, es una acción que *"interpreta cabalmente la filosofía de la Carta de 1991"*. Para arribar a esta conclusión, la Corte resaltó el vínculo, anteriormente identificado, entre la eficacia del derecho a la paz y la vigencia del principio democrático, desde una perspectiva material. En los términos del fallo reseñado, *"[l]a paz es condición de una democracia plena, en la cual los individuos y los grupos puedan pensar y actuar libres de coacción o amenazas contra su vida, su integridad física o moral. A su vez, la democracia a la cual aspira la Constitución es aquella en la cual la colectividad decide luego de participar con su deliberación en los asuntos que le atañen (CP arts 1 y 2). Promover esta forma de democracia participativa y deliberativa es al mismo tiempo sentar las bases para posibilitar la paz, pues deliberar es ante todo ajustar los métodos y las*

²³⁵ Corte Constitucional, sentencia C-579/13.

²³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-784/14 (M.P. María Victoria Calle Correa. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub, Luis Ernesto Vargas Silva. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva).

condiciones de resolución de conflictos y diferencias a la pretensión de convivencia pacífica que subyace al derecho a la paz (CP art 22)”.

30.2. Los mecanismos de refrendación ciudadana son un instrumento comúnmente utilizado en los países que llegan a acuerdos para la superación de conflictos armados internos. De igual manera, otros Estados han optado por aprobar dichos acuerdos y proceder a su implementación, a través de los procedimientos previstos en sus legislaciones para incorporar reformas constitucionales y legales.

Con todo, a pesar de las complejidades que el proceso de refrendación popular de los acuerdos de paz apareja, la jurisprudencia ha identificado las ventajas de la utilización de dichos mecanismos. Estas refieren a (i) el vínculo entre la legitimación democrática de los acuerdos y la sostenibilidad de los procesos de paz *“por cuanto suministra una base de apoyo ciudadano que dificulta tentativas de desconocer lo acordado o de distorsionar los compromisos y esfuerzos de paz”*; (ii) la refrendación ofrece garantías a los actores armados que deciden desmovilizarse, de que los acuerdos serán cumplidos, en tanto la decisión popular de ratificación refuerza los compromisos asumidos por la contraparte; (iii) la refrendación popular, en tanto supone la divulgación amplia de lo acordado, incide favorablemente en el fortalecimiento de la transparencia y la deliberación pública; (iv) la participación ciudadana en los acuerdos permite que los mismos no solo atiendan los intereses de los actores que intervinieron en su formulación, sino también *“los valores compartidos por el conjunto de la sociedad y los intereses de grupos sociales específicos”*. En términos de la sentencia C-784/14²³⁷ y a partir de recopilación de doctrina sobre la materia *“[e]l saber que lo pactado deberá ser aceptado no sólo por los adversarios que se sientan en la mesa sino por toda la ciudadanía, contribuye a que los acuerdos trasciendan los intereses inmediatos de las partes en contienda y más bien se elaboren teniendo en cuenta los valores constitucionales compartidos por la sociedad civil llamada a respaldar el resultado de las negociaciones”*.

30.3. De igual manera, la jurisprudencia destaca que el éxito del mecanismo de refrendación depende de la escogencia adecuada del canal de participación democrática destinado para ese propósito. Así, desde la experiencia comparada se encuentra casos exitosos de validación popular de acuerdos de paz, en particular el caso irlandés y sudafricano,²³⁸ los cuales contaron con

²³⁷ Corte Constitucional, sentencia C-784/14 (M.P. María Victoria Calle Correa. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub, Luis Ernesto Vargas Silva. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva)

²³⁸ Sobre el particular, la sentencia C-784 de 2014 explica lo siguiente:

“En Suráfrica el proceso de negociación que puso fin al régimen del apartheid y sentó las bases para la construcción de una democracia multirracial pasó por varias etapas, a lo largo de las cuales se abrieron espacios de participación de la sociedad civil y se implementaron varios mecanismos de refrendación popular. Entre estos se destaca el referendo convocado en 1992 por el entonces presidente F. W De Klerk, quien para la época había iniciado conversaciones con el Congreso Nacional Africano, a las que se oponían los sectores conservadores de la sociedad. En ese contexto, se convocó a la población blanca de Suráfrica a un referendo en el que debían decidir si apoyaban dar continuidad a las negociaciones con el CNA y poner fin al régimen de segregación. El Presidente De Klerk se comprometió a renunciar y convocar nuevas

una amplia participación ciudadana, que apoyó el sentido de los acuerdos. Otros procesos, como los desarrollados en Bosnia²³⁹ y Chipre,²⁴⁰ si bien se plantearon mecanismos de refrendación, los ciudadanos rechazaron el contenido de los acuerdos. Finalmente, en el caso guatemalteco,²⁴¹ existió una muy escasa participación, que impidió la aprobación popular del acuerdo de paz entre el Gobierno y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca,

elecciones, en caso de que la ciudadanía no respaldara tal iniciativa. Luego de una activa campaña en la que participaron promotores tanto del "sí" como del "no", finalmente una amplia mayoría de la población blanca apoyó la primera opción: 1,924,186 ciudadanos blancos (68.6%) votaron "sí" y 875,619 (31.2%) respaldaron el "no". En el referendo, realizado el 18 de marzo de 1992, participó el 85% de los ciudadanos que integraban el censo electoral, registrando así una de las más altas tasas de participación en la historia de ese país. El amplio respaldo obtenido abrió el camino para la elección de un nuevo gobierno de transición en 1994 y para el proceso constituyente que logró la aprobación, en 1996, de la Constitución actualmente vigente.

- En Irlanda se convocó a un referendo el 22 de mayo de 1998 para someter a la aprobación de los ciudadanos, tanto de la República de Irlanda como de Irlanda del Norte, los acuerdos alcanzados en abril de 1998 como resultado de las negociaciones entre los partidos republicanos y unionistas, plasmados en el llamado "Acuerdo de Belfast" o "Acuerdo de Viernes Santo". En esa fecha se llevaron a cabo dos referendos separados en los que la ciudadanía ofreció un amplio respaldo a las negociaciones: en Irlanda del Norte 676.966 votantes (71,1% del total) votó a favor del plan de paz, mientras que 274.879 (el 28,9%) se opuso; en la República de Irlanda 1.442.583 votantes (94,4%) respaldó el acuerdo, mientras que 85.748 (5,6%) se opusieron al plan."

²³⁹ *"En Bosnia, en agosto de 1994, se presentó un referendo para aprobar el plan de paz propuesto por la comunidad internacional, en el que se planteaba dar el control del 49% del territorio en disputa a Bosnia-Herzegovina y el 51% restante a la Federación Musulmana - Croata, lo que implicaba que la autoproclamada República Serbia de Bosnia aceptara renunciar a un tercio del territorio que había logrado controlar durante la guerra civil a la que se intentaba poner fin por medio de un acuerdo entre los actores. El referendo se llevó a cabo en medio de un notorio clima de oposición política y en regiones que recientemente habían sido devastadas por la guerra. Según los resultados, el 90% de los votantes rechazó el plan de paz, razón por la cual los mediadores optaron por no someter a referendo la ratificación del Acuerdo de Dayton de 1995, con el que se puso fin a la guerra de Bosnia". Corte Constitucional, sentencia C-784/14.*

²⁴⁰ *"En Chipre se llevó a cabo el 24 de abril de 2004 un referendo para someter a ratificación popular el acuerdo alcanzado, con mediación de la ONU, por los líderes de las comunidades griego-chipriotas y turco-chipriotas, que desde hace varias décadas se disputaban el control de la isla. El acuerdo planteaba la convivencia de ambas comunidades en un nuevo estado unificado, que se uniría a la Unión Europea. Ambos sectores votaron de manera separada el acuerdo, que obtuvo el respaldo mayoritario de los turco-chipriotas (65%) pero fue rechazado por el 76% de los griego-chipriotas, que conforman la mayoría de la población de la isla. En ambos casos las cifras de participación electoral fueron altas: asistieron a los comicios el 75% de los 143.000 votantes chipriotas turcos y alrededor del 90% de los 480.000 grecochipriotas aptos para votar." Ibidem.*

²⁴¹ *"La experiencia de Guatemala resulta significativa. Entre 1981 y 1983 se agudizó el enfrentamiento entre la insurgencia armada (que desde 1982 conformó la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca - URNG) y el régimen dictatorial de Efraín Ríos Montt, que produjo la muerte de más de 150.000 civiles y la destrucción de cerca de 440 poblados donde residían comunidades Mayas. A partir de 1984 se inició una apertura democrática, con la llegada de gobiernos civiles, lo que generó un clima adecuado para el inicio de conversaciones, en 1987, entre el gobierno y la URNG. Tras cerca de una década de negociaciones y una amplia participación de la sociedad civil y la comunidad internacional, en 1996 se alcanzó un Acuerdo Final entre las partes, que comprendía trece puntos clave. Se dispuso que estos puntos serían incorporados a la Constitución, para lo cual debían ser aprobados por una mayoría calificada del Congreso y luego refrendados por la ciudadanía. En el referendo, realizado el 16 de mayo de 1999 (casi tres años después de suscritos los acuerdos), sólo participó el 17% del electorado. Con más de un 80% de abstención, los resultados mostraron una ciudadanía dividida, en la que el "no" se impuso por un pequeño margen en cada sección del referendo. Los mapas electorales indican que mientras el altiplano indígena votó cerradamente por el "sí", la población de las ciudades, en particular de la capital, donde el conflicto armado se experimentó con menor intensidad, votó contra las reformas para implementar lo acordado. Esta derrota tuvo un alto y negativo impacto en el proceso de paz, pues aunque se sometieron a votación las reformas constitucionales, y no propiamente el apoyo al proceso, los sectores opuestos a la negociación argumentaron que el pueblo de Guatemala estaba en desacuerdo con las concesiones que el Estado le daba a una guerrilla derrotada. Esta falta de refrendación popular generó la pérdida de impulso del proceso de reformas, que en su mayoría no se han llevado a cabo." Ibidem.*

lo que incidió en el impulso a las reformas legales posteriores para su implementación.

31. Con base en lo expuesto, la Sala concluye que tanto de la perspectiva del derecho comparado como desde el derecho constitucional colombiano, existe coincidencia acerca de la validez general del uso de mecanismos de participación democrática como parte de las acciones dirigidas a la consecución de la paz y la superación del conflicto armado. Específicamente, poner a consideración del Pueblo el contenido de los acuerdos que se suscriban entre las partes interesadas tiene dos consecuencias centrales, que demuestran su compatibilidad con el modelo constitucional. En primera medida, el llamamiento a la voluntad popular está plenamente justificado en el carácter expansivo del principio democrático, del cual se deriva la validez *prima facie* de todos aquellos canales políticos que permitan a los ciudadanos la participación en las decisiones que los afectan, participación que también toma la forma de un fin esencial del Estado. En segundo lugar, se ha señalado insistentemente en que existe un vínculo innegable entre la eficacia del derecho a la paz y la consolidación de la democracia. Por ende, la concurrencia de mecanismos de refrendación de los acuerdos de paz es una herramienta importante en el logro de la estabilidad institucional, pues esta permite cumplir con el doble propósito de otorgar legitimidad democrática a lo acordado e, igualmente, involucrar a los ciudadanos, especialmente aquellos víctimas del conflicto armado, en la toma de decisiones sobre los mecanismos para la superación de dicha confrontación.

32. Ahora bien, al andamiaje de la transición hacia la paz también se integra el rol legislativo, a partir de la creación de procedimientos excepcionales y temporales para la superación del conflicto armado, el logro de la reconciliación y la protección de los derechos de las víctimas. En razón de la materia objeto de examen, la Corte advierte que no es necesario extenderse en este asunto, sino simplemente denotar que en las últimas décadas se han planteado diversas iniciativas dirigidas esencialmente a crear marcos legales que permitan la investigación y sanción de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, enmarcadas en la transición hacia la superación del conflicto armado interno entre el Estado y grupos armados irregulares. Entre ellas se encuentra la Ley 975 de 2005, denominada comúnmente como de “Justicia y Paz”, así como el Acto Legislativo 1 de 2012 “*Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”, también conocido como Marco Jurídico para la Paz.

A estas medidas se agregan otras, dirigidas no a la previsión de reglas especial para la investigación y sanción de delitos, sino a la satisfacción material de los derechos de las víctimas interferidos por el conflicto, normas estas enfocadas particularmente a la previsión de herramientas jurídicas para la reparación del daño sufrido y las garantías de no repetición. Sobre este particular, la Ley 1448 de 2011 “*por la cual se dictan medidas de atención,*

asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, es un ejemplo paradigmático.

33. Dentro de los roles en comento también se destaca el que desarrolla el Gobierno, en especial lo relativo a la facultad para suscribir acuerdos destinados a la finalización del conflicto armado. Sobre este respecto debe partirse de considerar que el contexto de violencia que ha afectado este país durante tantos años ha sido motivo de pronunciamiento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha visibilizado la existencia de dicha situación y ha afirmado, como se explicó en fundamentos jurídicos anteriores, que uno de los pilares sobre los que se fundó la Constitución de 1991 fue la búsqueda de la paz. En este sentido, la sentencia T-102 de 1993,²⁴² destacó cómo la *“situación de violencia que vive el pueblo colombiano ha tomado cauces inusitados. Todos los días homicidios, secuestros, emboscadas, carros-bomba, atentados contra oleoductos y entidades de diverso orden, toma de pueblos y saqueos de entidades bancarias. Todo ello comprende el cotidiano resumen de la violencia que en los actuales momentos azota al país. No en vano nos encontramos en lo que hoy se denomina Estado de ‘conmoción interior’, a cuyo amparo el Gobierno ha venido adoptando medidas tendientes al restablecimiento del orden. No en vano la paz fue uno de los principales fines buscados en el nuevo consenso social, al punto de ser denominada la Asamblea Nacional Constituyente como ‘La Constituyente de la Paz’.”*

34. Conforme al numeral 4 del artículo 189 de la Constitución, el Presidente de la República es la autoridad pública competente para *“conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuera turbado”*. En consecuencia, los gobernadores y los alcaldes tienen el deber de cumplir con las órdenes que el Jefe de Estado emita sobre este asunto. De manera que *“ninguna persona ni autoridad dentro del Estado se halla autorizada para actuar con independencia del Presidente de la República y menos en contra de sus determinaciones en lo referente a la conducción de la política de orden público, ni para sustituirlo en parte alguna del territorio por cuanto concierne a las medidas que deban adoptarse para enfrentar los fenómenos que enturbian la pacífica convivencia.”*²⁴³

En todo caso, el Presidente tiene la potestad de delegar en otros funcionarios del Gobierno Nacional acciones por medio de las que se busque el restablecimiento del orden público; y, por tanto, sus delegados pueden llevar a cabo diálogos durante un proceso de paz e incluso suscribir acuerdos intermedios o instrumentales. Dichas actuaciones deben llevarse a cabo conforme a lo determinado por el Presidente, quien emite las respectivas instrucciones y lineamientos orientadores de la función de sus delegados. Sin embargo, el Jefe de Gobierno es la única autoridad pública autorizada para

²⁴² Corte Constitucional, Sentencia T-102 de 1993 (M.P. Carlos Gaviria Díaz. Unánime).

²⁴³ Corte Constitucional, Sentencia C-214 de 1993 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara. SV Jorge Arango Mejía, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara).

firmar los acuerdos definitivos de un proceso de paz. Al respecto se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-214 de 1993,²⁴⁴ al señalar que *“el acto de firma de los acuerdos definitivos, mediante el cual se plasman con carácter vinculante los pactos que constituyan resultado final de los diálogos, está reservado de manera exclusiva al Presidente de la República en su calidad de Jefe del Estado. Dada la índole del compromiso que se contrae y sus repercusiones para el futuro de la colectividad, el contenido del acuerdo de paz no puede quedar en manos de personas distintas a aquella que tiene a su cargo la conducción del orden público (artículo 189, numeral 4 C.N.). Se trata de decisiones de alta política reservadas, por tanto, al fuero presidencial y que, dada su naturaleza, no son delegables. La figura prevista en el artículo 211 de la Carta no sería aplicable a ellas, en especial si se recuerda que, por mandato de la propia norma, la delegación exime de responsabilidad al delegante, mientras que el ejercicio de las atribuciones de los estados de excepción compromete al Presidente de la República (artículo 214-5 C.N.), precisamente por su gravedad y trascendencia.”*

En ese mismo sentido se manifestó la Corte en la sentencia C-048 de 2001,²⁴⁵ en la que afirmó *“[n]o obstante la generalidad del deber social de ‘propender al logro y mantenimiento de la paz’ (C.P. art. 95-6), la rama ejecutiva es la principal responsable de cumplir con la obligación de adelantar los medios pertinentes y necesarios para proteger la seguridad de los habitantes del territorio nacional.”*

35. Con todo, el hecho de que el Presidente sea la autoridad competente para firmar un acuerdo final en materia de paz, no implica que este sea el único poder constituido sobre el que recae la obligación de adelantar acciones tendientes a la consecución de la paz. De hecho, ello resultaría un imposible en el Estado colombiano fundado sobre el principio de división de poderes y la colaboración armónica de las ramas del poder público. Es decir que si bien la competencia de restablecer el orden público le corresponde al Presidente de la República y este indefectiblemente es quien debe firmar un acuerdo final de paz, las otras ramas del poder público también deben desarrollar lo que les corresponda dentro de la órbita de sus respectivas atribuciones en esta materia. Así lo afirmó la Corte Constitucional en la sentencia C-283 de 1995, al establecer que *“[n]o puede desconocerse, por otra parte, que en el ejercicio de las funciones públicas, si bien la Constitución ha establecido el criterio general de la separación, que reserva a cada rama una órbita de atribuciones en la que no pueden inmiscuirse las demás, ella misma ha señalado que todas colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado (Artículo 113 C.P.).”*²⁴⁶

²⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-214 de 1993 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara. SV Jorge Arango Mejía, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara).

²⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-048/01 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett. AV. José Gregorio Hernández Galindo).

²⁴⁶ Corte Constitucional, sentencia C-283 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Unánime).

36. El logro de dicho mandato requiere la colaboración de las diferentes ramas del poder público, como se evidencia de la descripción de los roles explicada en este apartado. A la Rama Legislativa le corresponde adoptar las leyes que desarrollen el acuerdo de paz que haya suscrito el Jefe de Estado, pues a este último solamente se le confía una función legislativa excepcional para el control del orden público. Lo anterior conlleva que el Congreso sea la instancia con competencia privativa para dictar normas de carácter general y abstracto sobre las materias no solo relacionadas con la preservación del orden público, sino también aquellas dirigidas a la superación del conflicto y el logro de la reconciliación y la paz, incluidas las vinculadas a la justicia transicional.

En conclusión, se tiene que el Presidente de la República tiene la atribución constitucional de suscribir acuerdos de paz. Sin embargo esta facultad, como corresponde en un Estado constitucional, se ejerce en el marco de la regulación prevista por el Congreso, la cual si bien no se superpone a la competencia en comento, si le fija válidamente los contornos de su ejercicio en concreto. A su vez, estos límites y condiciones resultan reforzados en su legitimidad democrática cuando no solo han sido previstos por el Legislativo, sino que también han sido previamente soportados por la refrendación popular, según lo explicado en fundamentos jurídicos anteriores.

37. Finalmente, el poder judicial también encuentra un rol en el ámbito de los mecanismos de justicia transicional para la superación del conflicto armado y la consecución de la paz. De manera similar a como sucede respecto de la competencia adscrita al Ejecutivo, la Rama Judicial tiene la competencia exclusiva de adjudicación, que en el caso particular analizado se traduce en la potestad de investigar y sancionar las conductas cometidas en el marco del conflicto armado. Por lo tanto, solo en tanto la Constitución o la Ley determinen instancias particulares y excepcionales de justicia transicional, los jueces estarán habilitados a hacer uso de las mismas, como parte de las medidas para la superación del conflicto, el logro de la reconciliación y la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Asimismo, también debe servir como una vía adecuada para el cumplimiento del deber estatal de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos.

A este respecto, debe insistirse en que la definición de procedimientos especiales para la investigación y sanción penal es una materia que tiene estricta reserva legal y que, por definición, (i) debe tener naturaleza excepcional y transitoria; (ii) debe ser compatible con los fines de la transición hacia la paz, explicados en fundamentos jurídicos anteriores. Sobre este particular, la sentencia C-715 de 2012²⁴⁷ reconoce que si bien en procesos de transición es posible considerar compatibles con la Constitución

²⁴⁷ Corte Constitucional, sentencia C-715 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV. Jorge Pretelt Chaljub).

tratamientos penales diferenciados y más benignos para los responsables, en todo caso deben cumplirse con unos mínimos materiales, generalmente vinculados a las obligaciones del Estado hacia las víctimas. Así, *“la determinación de límites frente a figuras de exclusión de responsabilidad penal o de disminución de las penas en procesos de transición, en cuanto no es admisible la exoneración de los responsables de graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, y por tanto el deber de juzgar y condenar a penas adecuadas y proporcionales a los responsables de los crímenes investigados. Esta regla, como lo ha señalado la Corte, solo puede tener excepciones en procesos de justicia transicional en los cuales se investiguen a fondo las violaciones de derechos humanos y se restablezcan los derechos mínimos de las víctimas a la verdad y a la reparación integral y se diseñen medidas de no repetición destinadas a evitar que los crímenes se repitan”*. Es claro que tales restricciones deben ser incorporadas por el Legislador, al momento de establecer un régimen penal especial, en procesos de transición.

38. En conclusión, tanto la jurisprudencia constitucional como el derecho internacional concuerdan en la viabilidad y legitimidad del uso de mecanismos excepcionales para la superación del conflicto armado y el logro de la reconciliación, dentro de un marco respetuoso de los valores fundamentales del Estado constitucional y, específicamente, los derechos de las víctimas.

Las medidas de transición hacia la paz son de diversa índole, yendo más allá de la previsión de reglas especial sobre juzgamiento y sanción de delitos. Incorporan diferentes medidas judiciales, administrativas, etc., unívocamente dirigidas al logro de dicho derecho-deber. De igual manera, los argumentos expuestos demuestran que la participación democrática y en particular los instrumentos de refrendación popular de los acuerdos, son acciones no solo válidas sino deseables, con miras a dotar de las acciones para la consecución de la paz del máximo grado de legitimidad democrática posible. Esto bajo el entendido que una de las finalidades que se buscan con la terminación de los conflictos armados es el fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho.

Análisis del título y del articulado del proyecto de ley estatutaria

Para el análisis de cada uno de los artículos que componen el proyecto de ley estatutaria, la Corte adoptará la siguiente metodología. En primer lugar, se transcribirá el artículo correspondiente, para luego citar los argumentos centrales de las intervenciones sobre el mismo. A partir de este marco, se decidirá la constitucionalidad de cada disposición.

Título y Artículo 1°

El texto analizado es el siguiente:

Ley Estatutaria No. ____

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

Artículo 1º. Plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 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.

29. Varios intervinientes sostienen que el artículo 1º viola la Constitución, en la medida en que somete a consideración del Pueblo el derecho a la paz, por medio de un plebiscito especial. A través del plebiscito previsto en el artículo 1º, se estaría dejando a la refrendación popular la eficacia de ese derecho, lo cual es inconstitucional en tanto desconoce el carácter contra mayoritario de los derechos fundamentales. Así por ejemplo, en la audiencia pública uno de los intervinientes señaló que así como la prohibición de la esclavitud no puede ponerse a consideración del Pueblo, tampoco podría hacerse lo propio respecto del derecho a la paz.

En la misma línea, otros intervinientes consideran que la norma es inexecutable en su integridad, en tanto el Presidente tiene la competencia constitucional exclusiva para suscribir acuerdos de paz, razón por la cual el legislador estatutario no puede someter esa competencia a la refrendación popular. Una evidencia de ello es que el Presidente de la República, en ejercicio de sus competencias constitucionales, viene negociando con las FARC-EP un acuerdo para la terminación del conflicto, el cual se comprende como acción estatal para otorgar vigencia al derecho – deber de la paz, contenido en el artículo 22 C.P.

Otros de los intervinientes afirman que la norma es inexecutable, puesto que el mecanismo consagrado no corresponde a un plebiscito, en tanto no cumple con la naturaleza jurídica de ese instrumento de participación ciudadana. Esto por tres motivos principales. El primero, el mecanismo contenido en el PLE tiene los efectos propios de un referendo, en la medida en que está incluyendo dentro de la Constitución, en virtud de la refrendación popular, el contenido del Acuerdo Final. Esto conllevaría a una reforma constitucional por la vía de un plebiscito. En razón de ello, uno de los intervinientes pide a la Corte que declare la exequibilidad condicionada del precepto, sustituyéndose por un referendo. Junto con esta crítica señalan que este plebiscito es inexecutable al afectar la libertad del elector, puesto que debido a la naturaleza de la pregunta en los plebiscitos los ciudadanos no podrán pronunciarse sobre cada uno de los contenidos específicos del Acuerdo Final, sino por su refrendación integral. Esto resulta agravado, como lo señala uno de los intervinientes en la audiencia pública, por el hecho que los contenidos del Acuerdo Final son

“vagos y ambiguos”, de manera que el electorado no tendrá la posibilidad de conocer adecuadamente su contenido, lo que restaría el valor democrático del mecanismo de refrendación, por la vía de la restricción material de la libertad del elector.

El segundo motivo de inexecutable se basa en considerar que es propio de los plebiscitos, y así lo ha señalado la jurisprudencia constitucional plasmada en la sentencia C-150/15,²⁴⁸ que su decisión vincule únicamente al Gobierno y que no tenga carácter normativo. En ese orden de ideas, como en este caso y conforme al artículo 3° del PLE los efectos vinculantes se predicen hacia las diferentes ramas del poder público, entonces no podría concluirse que se está ante un plebiscito. Por ende, algunos intervinientes solicitan a la Corte que declare inexecutable el PLE por este motivo. Otros indican que este Tribunal puede adoptar una sentencia condicionada, la cual declare que el mecanismo de participación es una “consulta popular especial” o un “mecanismo especial de refrendación”, que incorpora efectos tanto plebiscitarios como refrendatarios.

Finalmente, otros intervinientes consideran que los mecanismos de participación ciudadana no pueden ser otros distintos que los previstos en el artículo 103 de la Constitución. Así, el legislador estatutario ha desconocido ese carácter taxativo en la medida en que el plebiscito contenido en el PLE tiene naturaleza especial. Sobre el mismo respecto, la Procuraduría General sostiene que se viola los principios de legalidad y generalidad de la ley cuando el legislador estatutario prevé un mecanismo *ad hoc* de participación ciudadana, aplicable únicamente para la refrendación popular de un acuerdo específico suscrito entre el Gobierno y el grupo armado ilegal FARC-EP.

En consecuencia, en este apartado se resolverán cada una de estas controversias jurídicas, en el orden que se ha indicado anteriormente.

40. Para resolver estos asuntos, la Corte parte de una premisa básica, según la cual es compatible con la Constitución la previsión por parte del legislador, en este caso el legislador estatutario, de mecanismos de participación ciudadana que canalicen la voluntad del Pueblo soberano en asuntos trascendentales del Estado. En la sección anterior de esta sentencia, que fija el marco teórico general para adoptar el fallo en lo que respecta a los mecanismos de participación democrática y particularmente el plebiscito, se hizo permanente insistencia en el lugar central que tiene la participación ciudadana en el Estado Constitucional, basado en el principio y valor de la democracia participativa. El imperativo democrático del modelo de ejercicio del poder político contenido en la Constitución de 1991 significa, precisamente, que se potencien hasta donde sean fáctica y jurídicamente posible las vías para la participación de los ciudadanos en las decisiones que se adoptan por el

²⁴⁸ Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria Sáchica Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria Sáchica Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio).

Estado. Esto coincide con la índole expansiva y universal del principio democrático, según se ha explicado también en precedencia.

Por tanto, en el Estado Constitucional colombiano las normas que habilitan la participación ciudadana son generalmente compatibles con la Constitución, precisamente debido a que encuentran su fundamento teórico en el principio democrático y, por ende, en uno de los elementos estructurales que definen y dan sentido a la Carta. La consulta a los ciudadanos de los asuntos públicos, además, se muestra como un desarrollo adecuado del principio de soberanía popular, el cual se basa en advertir que la justificación del poder político es su legitimidad democrática, identificable a través de la consulta sobre las opciones políticas que avala la ciudadanía.

Por supuesto, lo expresado no significa que cualquier forma de participación sea compatible con la Constitución. Con el fin de evitar los excesos que se derivan de una concepción apenas formal de la democracia, los mecanismos de participación están circunscritos por límites materiales, entre los que se destacan el acatamiento de la regla de mayoría, la protección de las minorías, la garantía de la libertad del elector y la necesidad que la decisión adoptada sea representativa.²⁴⁹ Sin la verificación de estos límites, los mecanismos de participación ciudadana solo serían democráticos en apariencia, y terminarían vinculados con prácticas autoritarias fundadas en usos instrumentales del llamado a la voluntad del Pueblo. Por lo tanto, el análisis de constitucionalidad de las normas del PLE, está sustentada tanto en la validez general de las normas legales que prevén instancias de participación, como en la verificación acerca del acatamiento de los límites materiales antes señalados.

41. Fijada esta premisa inicial, la Corte considera que buena parte de las críticas expuestas pueden resolverse a través de la definición del contenido y alcance del título y el artículo 1° del PLE y, en especial, de la naturaleza del plebiscito especial que ha previsto en legislador estatutario. En seguida se analiza cada uno de los tres argumentos propuestos por los intervinientes, que sustentan la solicitud de declarar la inexecutable o la executable condicionada del artículo 1° y el título del PLE objeto de análisis.

La Sala advierte que lo planteado por algunos intervinientes, quienes hacen equivalente al plebiscito especial contenido en el PLE a una refrendación del derecho a la paz, se basa en una ostensible confusión sobre el alcance de dicho mecanismo de participación. El Acuerdo Final materializa una decisión política del Presidente de la República sobre materias negociadas entre el Gobierno y el grupo armado ilegal, como condiciones para el fin del conflicto y el logro de la paz. Así pues, este Acuerdo no tiene el alcance de definir el contenido del derecho – deber a la paz, previsto el artículo 22 C.P., sino que

²⁴⁹ Corte Constitucional, sentencia C-551/03 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett. SPV Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández).

tiene un propósito mucho más limitado: fijar las condiciones específicas de finalización del conflicto armado con un grupo armado ilegal.

Es decir que el propósito del proyecto de legislación es someter a la validación o refrendación del Pueblo la decisión política del Presidente de la República relacionada con una salida negociada del conflicto armado, que se materializa en el Acuerdo Final. Esta Corporación ha expresado que “*el derecho a la paz implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo*”. Y, en otro pronunciamiento la Corte señaló que “*el derecho y el deber a la paz obligan al juez constitucional a expulsar las leyes que estimulen la violencia y que alejen las posibilidades de convertir los conflictos armados en conflictos políticos*”. En ese sentido, no se está sometiendo a discusión del electorado el derecho a la paz, sino en el Acuerdo Final, el cual debe ser comprendido para efectos de este proceso como una forma de política pública con la que se busca desarrollar y materializar el derecho-deber a la paz, a fin de lograr eficacia material en un escenario concreto de conflicto armado.

El artículo 1° del PLE establece, de acuerdo con su sentido literal, que el Presidente podrá someter a consideración del Pueblo mediante plebiscito el denominado *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. En ese sentido, lo que la norma prevé es una habilitación que confiere el legislador estatutario al Presidente para que convoque, si así lo decide, a un plebiscito que tiene por objeto la refrendación popular de un Acuerdo Final, que en la actualidad corresponde al que está actualmente en negociación con las FARC-EP, aunque, como se explicó en apartados anteriores de esta sentencia, no existe una limitación en el PLE sobre la naturaleza de los actores armados incluidos en dicho Acuerdo Final.

El alcance de la norma se refiere a instaurar un plebiscito especial, desarrollado por los demás artículos del PLE, que tiene a su vez un fin particular, el cual es someter a consideración del Pueblo un documento específico, esto es, el Acuerdo Final. A su vez, ese Acuerdo Final actualmente correspondería a la finalización de las negociaciones de paz adelantadas entre el Gobierno Nacional, representado por un equipo negociador, y los mandos del grupo armado ilegal FARC-EP. El artículo 1° del PLE denota, entonces, un instrumento especial de participación ciudadana, que tiene dicha condición en razón a que ha sido previsto como herramienta de refrendación de un documento específico, en los términos anotados.

42. El Acuerdo Final contiene las diferentes materias en las que han concordado el Gobierno y el grupo armado ilegal como condiciones necesarias para la terminación del conflicto y el logro de una paz estable y duradera. Son condiciones de diferente índole: política, económica y social,

que las partes estiman deben ser implementadas para la finalización del conflicto armado interno. A pesar que al momento de proferirse esta sentencia no se conoce el contenido definitivo del Acuerdo y el Gobierno ha expresado que solo hasta que se establezca ese contenido los avances parciales carecen de naturaleza definitiva, se conoce que estas materias versarán sobre (i) el desarrollo agrario integral; (ii) la participación en política, en particular de los integrantes de los grupos armados en armas; (iii) fin del conflicto armado; (iv) el problema de las drogas ilícitas; (v) los derechos de las víctimas; y (vi) la implementación, verificación y refrendación de los acuerdos.²⁵⁰

Sobre este particular, es importante tener en cuenta la naturaleza de los efectos de la decisión de refrendación del Acuerdo Final a través del plebiscito especial. Como se explicará con mucho más detalle al analizar la constitucionalidad del artículo 3° del PLE, la Corte advierte que los potenciales efectos aprobatorios del Acuerdo Final, solo tienen como objeto activar la implementación del mismo, así como darle legitimidad democrática y estabilidad temporal. En el caso contrario, esto es, la desaprobación del plebiscito especial, lo que se afecta es la implementación normativa del Acuerdo por parte del Presidente de la República, pero ello no significa que la decisión del Pueblo haya privado de contenido al derecho a la paz, pues esto no es lo que se somete a discusión, ni menos que afecte el ejercicio de acciones para la conservación del orden público, entre ellas la suscripción de acuerdos de paz con grupos armados al margen de la ley, pues esta es una competencia constitucional del Presidente, según tuvo oportunidad de explicarse en el fundamento jurídico 33 y siguientes de esta sentencia.

La Corte concurre con varios de los intervinientes, en el sentido que los derechos fundamentales no pueden ser sometidos a su refrendación por parte de las mayorías, en tanto son comprendidos por la teoría constitucional precisamente como dispositivos contra mayoritarios, según se explicó ampliamente en el fundamento jurídico 11.2 de esta decisión. Adicionalmente, debe resaltarse que su vigencia tampoco podría someterse a la voluntad popular a través de un plebiscito, puesto que está suficientemente definido que este no es un mecanismo de reforma constitucional. En tal sentido, los efectos del plebiscito regulado en el PLE deben comprenderse de manera restringida, sin que pueda concluirse desde el texto del artículo 1°, ni de sus antecedentes legislativos, que el mismo tenga por objeto someter a la refrendación popular el derecho a la paz, sino apenas un Acuerdo específico, que toma la forma de desarrollo de ese derecho, particular y concreto respecto del grupo armado con el cual se suscribirá tal convención.

Al margen de una valoración sobre la conveniencia de ese Acuerdo Final, asunto que es ajeno al presente análisis, lo que se encuentra es que el artículo 1° del PLE no tiene por objeto regular el derecho – deber a la paz, sino prever un mecanismo especial de participación ciudadana destinado a refrendar

²⁵⁰ La información es extraída de la página Web de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Paginas/inicio.aspx> Página consultada el 28 de mayo de 2016.

popularmente un Acuerdo en particular, acción que debe comprenderse como apenas una expresión de dicho derecho fundamental. En otras palabras, tanto el PLE como el Acuerdo Final están plenamente subordinados al derecho – deber de la paz, sin que sea jurídicamente factible inferir que el plebiscito especial se superpone, deroga a modifica dicho contenido constitucional.

En este aspecto, la Corte debe ser enfática en señalar que el derecho – deber a la paz no sufre merma alguna por el hecho de la aplicación de un mecanismo especial de refrendación del Acuerdo Final. El interrogante que se estaría sometiendo al Pueblo en una eventual convocatoria, si el Presidente así lo decide en tanto la Constitución le otorga esa prerrogativa de convocar o no el plebiscito (Art. 104 C.P.), es si avala el Acuerdo Final para la terminación del conflicto. No se está cuestionando al Pueblo si está de acuerdo con que el derecho a la paz continúe vigente o cuál debería ser su alcance, sino únicamente si avala un Acuerdo en específico suscrito entre el Gobierno Nacional y el grupo armado ilegal. Asimismo, la decisión popular no tiene por objeto modificar el alcance del artículo 22 C.P., por la simple razón que el plebiscito no es un mecanismo de reforma constitucional, de modo que lo sostenido por algunos intervinientes en ese sentido carece de sustento.

Antes bien, la Sala considera que someter a la consideración del Pueblo el Acuerdo Final, que tiene por objeto precisamente la superación del conflicto y el logro de un paz estable y duradera, es un acto compatible con la vigencia del derecho – deber a la paz, comprendido en su dimensión de fin esencial del Estado y principio fundante del modelo constitucional vigente. En tal sentido, la Corte reitera lo expresado en la sentencia C-784 de 2014,²⁵¹ al señalar que *“[e]scoger un mecanismo de participación democrática para terminar el conflicto y transitar hacia la paz es una opción que interpreta cabalmente la filosofía de la Carta de 1991. La Constitución de 1991 expresa entre sus compromisos los de alcanzar la paz y promover la participación ciudadana (CP arts 1, 2, 40, 22 y 103), pero no como objetivos que deban o puedan perseguirse desarticuladamente. La consecución de la paz y el mejoramiento de la democracia son objetivos interdependientes y complementarios. La paz es condición de una democracia plena, en la cual los individuos y los grupos puedan pensar y actuar libres de coacción o amenazas contra su vida, su integridad física o moral. A su vez, la democracia a la cual aspira la Constitución es aquella en la cual la colectividad decide luego de participar con su deliberación en los asuntos que le atañen (CP arts 1 y 2). Promover esta forma de democracia participativa y deliberativa es al mismo tiempo sentar las bases para posibilitar la paz, pues deliberar es ante todo ajustar los métodos y las condiciones de resolución de conflictos y diferencias a la pretensión de convivencia pacífica que subyace al derecho a la paz (CP art 22)”*

²⁵¹ Corte Constitucional, sentencia C-784/14 (M.P. María Victoria Calle Correa. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub, Luis Ernesto Vargas Silva. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva).

43. En relación con el segundo grupo de censuras al artículo 1º, se parte de advertir que, como se señaló en el fundamento jurídico 34, efectivamente la Carta Política y la jurisprudencia constitucional han definido que el Presidente de la República es el titular de la competencia para suscribir acuerdos con grupos armados ilegales, tendientes a la superación del conflicto y el mantenimiento del orden público. Esta prerrogativa está fundada en que, conforme a la Constitución, el Presidente de la República es la autoridad competente para mantener el orden público y restablecerlo cuando fuera turbado (Artículo 189-4 C.P.). Así lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional desde el inicio, la sentencia C-214 de 1993,²⁵² al analizar la exequibilidad del Decreto Legislativo destinado a facilitar los diálogos con grupos guerrilleros, lograr su desmovilización y reintegración a la vida civil, señaló que *“el acto de firma de los acuerdos definitivos, mediante el cual se plasman con carácter vinculante los pactos que constituyan resultado final de los diálogos, está reservado de manera exclusiva al Presidente de la República en su calidad de Jefe del Estado. Dada la índole del compromiso que se contrae y sus repercusiones para el futuro de la colectividad, el contenido del acuerdo de paz no puede quedar en manos de personas distintas a aquella que tiene a su cargo la conducción del orden público (artículo 189, numeral 4 C.N.). Se trata de decisiones de alta política reservadas, por tanto, al fuero presidencial y que, dada su naturaleza, no son delegables. La figura prevista en el artículo 211 de la Carta no sería aplicable a ellas, en especial si se recuerda que, por mandato de la propia norma, la delegación exime de responsabilidad al delegante, mientras que el ejercicio de las atribuciones de los estados de excepción compromete al Presidente de la República (artículo 214-5 C.N.), precisamente por su gravedad y trascendencia.”*²⁵³

Esta competencia no solo se hace presente en los estados de excepción, sino que también el legislador ha reconocido dicha facultad con carácter permanente, dotando al Presidente de la República de diferentes herramientas para el logro de dichos acuerdos y, con ellos, ejercer cabalmente la competencia de conservación del orden público, prevista en el artículo 189-4 C.P. En este caso es paradigmática la Ley 418 de 1997, prorrogada por sucesivas leyes posteriores.

El artículo 8º de dicha normatividad, cuya vigencia fue prorrogada por el artículo 1º de la Ley 1779 de 2016, indica que los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional²⁵⁴, con el fin de promover la

²⁵² Corte Constitucional, sentencia C-214 de 1993 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara. SV Jorge Arango Mejía, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara).

²⁵³ Corte Constitucional, Sentencia C-214 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y M.P. Hernando Herrera Vergara

²⁵⁴ La Corte Constitucional ha indicado que si bien el Presidente es la única autoridad competente para firmar un acuerdo de paz, éste puede delegar a sus representantes, así lo afirmó previamente esta Corporación: *“En el caso específico de los denominados diálogos de paz, que tienen como propósito básico la reincorporación de los delincuentes políticos a la vida civil y su sometimiento a la legalidad, ninguna persona pública ni privada goza de competencia para llevarlos a cabo sin orden o autorización expresa del Presidente de la República, interlocutor por excelencia en la búsqueda de acuerdo, en su doble condición de Jefe del Estado y de Gobierno. Este puede, sin violar la Constitución, encomendar a otros funcionarios acciones tendientes*

reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán, entre otras acciones (i) realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con grupos armados organizados al margen de la ley; y (ii) adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de dichos grupos armados, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto de los derechos humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Del mismo modo, acerca de estas facultades, la jurisprudencia constitucional ha señalado que si bien el Presidente tiene diversas alternativas para cumplir con la obligación constitucional de mantenimiento del orden público, entre ellas el uso de la fuerza, la vía negociada tiene un valor especial, en tanto se ajusta en mayor y mejor medida con el propósito constitucional de la convivencia pacífica. Sobre este particular, la sentencia C-048 de 2001,²⁵⁵ precisamente al analizar la constitucionalidad de algunas disposiciones contenidas en la Ley 418 de 1997, determinó que “[d]entro de los medios para el mantenimiento y conservación del orden público, el Presidente de la República puede adoptar diferentes tipos de medidas, las cuales pueden oscilar entre las soluciones pacíficas de conflictos hasta la utilización de acciones coercitivas como el uso de la fuerza, tal es el caso de la declaratoria de estado de guerra para repeler la agresión exterior (C.P. art. 212). Sin embargo, los instrumentos pacíficos para la solución de conflictos se acomodan mejor a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo en torno a la paz que la Constitución propugna. De ahí pues que, las partes en controversia, particularmente en aquellos conflictos cuya continuación pone en peligro el mantenimiento de la convivencia pacífica y la seguridad nacional, deben esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado.”

44. A partir de esta comprobación sobre la competencia exclusiva del Presidente para suscribir acuerdos de paz, coligen algunos intervinientes que el plebiscito especial previsto en el PLE, es inexecutable, en tanto estaría trasladándose al Pueblo esa competencia, en contradicción con la Carta Política. La Sala Plena considera que esta conclusión es desacertada, al menos por dos razones principales: (i) la contradicción lógica y teórica que plantea; y (ii) el reconocimiento del carácter universal y expansivo del principio democrático.

al logro de los fines propios de su tarea y, por ello, en materia de diálogos, le es posible autorizar que se lleven a cabo por conducto de sus agentes, impartiendo las pertinentes instrucciones y reservándose -desde luego- la fijación de la política que los orienta y los límites de su gestión, así como la atribución de suscribir los acuerdos definitivos.” C-214 de 1993(M.P. José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara. SV Jorge Arango Mejía, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara).

²⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett. AV. José Gregorio Hernández Galindo).

44.1. En cuanto a la primera razón, la Corte advierte que el argumento planteado lleva a considerar, necesariamente, que cuando la Constitución confiere a una autoridad del Estado determinada competencia, esto inhabilita la posibilidad de utilizar un mecanismo de participación ciudadana sobre esa misma materia, pues ello significaría trasladar dicha competencia al Pueblo. De aceptarse este argumento, no sería posible utilizar ninguno de los mecanismos de participación previstos en la Constitución, puesto que cada uno de ellos supone consultar al Pueblo sobre asuntos que recaen en la competencia de autoridades del Estado.

Para el caso particular de la consulta popular y del plebiscito, el artículo 104 C.P. dispone que lo que se somete al Pueblo son “decisiones de trascendencia nacional”. Es evidente que dichas decisiones generalmente corresponden a asuntos relacionados con la competencia de las autoridades del Estado, pero que en razón de su trascendencia y conveniencia política se decide que algunas de ellas sean avaladas por el favor popular, aunque podrían ser adoptadas directamente por las autoridades investidas para ello por la Constitución y la ley. Del mismo modo, para el caso del referendo, se somete al Pueblo la aprobación de un contenido normativo que, de manera general, pudo haber sido promulgado por las corporaciones públicas habilitadas para ello por la Constitución. Sin embargo, con el ánimo de darle una mayor legitimidad democrática a la decisión, se prefiere el mecanismo refrendatario.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la obligatoriedad jurídica del uso de mecanismos de participación para avalar decisiones estatales se predica, en los términos del artículo 377 C.P., al caso del referendo constitucional para reformar los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II de la Constitución y a sus garantías, los procedimientos de participación popular o respecto del Congreso, en las condiciones previstas en dicha norma superior. En los demás casos, el uso de los mecanismos de participación para la refrendación de decisiones públicas es facultativo, aunque no por ello menos crucial para el fundamento mismo de la democracia constitucional.

Un ejemplo sencillo, planteado por algunos de los intervinientes, permite dilucidar mejor la cuestión: De acuerdo con el ordenamiento jurídico aplicable y conforme al ejercicio de la función de policía, los alcaldes tienen la competencia para adoptar las medidas tendientes a asegurar la seguridad y la convivencia pacífica, entre ellas la fijación de políticas de tráfico vehicular y de protección del ambiente. En el caso del Distrito Capital de Bogotá, se sometió a consulta popular la decisión de restringir el tránsito vehicular a los automotores de uso particular el primer jueves del mes de febrero de cada año. Esta medida fue aprobada por los ciudadanos y se conoce tradicionalmente como el “día sin carro”. Con todo, el alcalde está plenamente habilitado para fijar otros “días sin carro”, a través de decretos y sin que medie consulta popular, lo cual efectivamente ha sucedido no solo en Bogotá sino en otras ciudades del país. De la misma forma, la previsión de esa consulta popular en nada afecta o disminuye la competencia de los

alcaldes para definir las medidas generales de tránsito vehicular, en ejercicio de la función de policía.

Llevado este ejemplo al caso analizado, es un tema pacífico en la jurisprudencia constitucional que el Presidente tiene la competencia exclusiva para suscribir acuerdos con grupos armados ilegales y con el fin de lograr la finalización del conflicto y la eficacia del derecho – deber a la paz. Con todo, la misma Constitución lo habilita para someter asuntos de trascendencia nacional a la refrendación popular a través de plebiscito y, a su vez, no existe ninguna duda acerca que la suscripción y posterior implementación del Acuerdo Final es un asunto de la mayor importancia para el Estado, pues está vinculado con el esfuerzo para la superación del conflicto armado interno que, por desgracia, ha prefigurado la historia colombiana del último medio siglo. Por ende, no tienen razón los intervinientes que sostienen que el uso de ese mecanismo de refrendación es inconstitucional por ese motivo. Antes bien, como coinciden la mayoría de intervinientes en este proceso, al igual que la Procuraduría General, el Acuerdo Final tiene profundas implicaciones en el orden jurídico y social, habida consideración de su extensión y de las sensibles materias que aborda. Por lo tanto, resulta compatible con un concepto democrático participativo del modelo constitucional, que se someta a la consideración del Pueblo de forma previa a su implementación.

44.3. En cuanto a la segunda razón, la Corte advierte que el reconocimiento del carácter universal y expansivo del principio democrático otorga validez al uso de la figura del plebiscito especial para la refrendación popular del Acuerdo Final. En términos simples, estas condiciones se refieren a que el uso de mecanismos democráticos para la adopción de decisiones que afectan a los integrantes de la comunidad política debe expresarse en los diferentes niveles de decisión, tanto públicos como privados. Asimismo, la consolidación del principio democrático supone una permanente ampliación del uso de mecanismos participativos en esos diferentes niveles, de modo que se otorgue eficacia material al fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (Art. 2º C.P.). La Corte coincide con varios de los intervinientes en el sentido que el Acuerdo Final al que refiere el PLE tiene una especial trascendencia, puesto que busca finalizar el largo conflicto armado interno respecto del principal grupo armado ilegal, razón por la cual supone la posterior implementación de reformas y acciones estatales de amplio espectro. Existe, en ese orden de ideas, una relación directamente proporcional entre la trascendencia e importancia de las medidas a adoptar y la necesidad de otorgar la mayor participación posible. Es decir, la naturaleza universal y expansiva del principio democrático encuentra una expresión reforzada en el caso del plebiscito especial. Si se parte de la base de considerar que la Constitución propugna por la participación de los ciudadanos en los asuntos que los afectan, entonces, resulta constitucional una medida legislativa que permite la concurrencia del Pueblo en decidir la validez del Acuerdo Final, en tanto mecanismo para la superación del conflicto armado.

Entonces, habida consideración que el Acuerdo Final tiene estas implicaciones, no solo es válido sino deseable dentro del Estado constitucional que se prevean instancias de participación para que sea el Pueblo, comprendido no como una grupo homogéneo de ciudadanos, sino como la sumatoria de los diversos intereses y posturas, el que delibere democráticamente sobre su propio destino y se exprese acerca del mismo, con un carácter vinculante para el Presidente de la República, quien puede a su vez ejercer sus competencias constitucionales para implementar lo acordado a través del concurso de otros poderes públicos. Igualmente, no puede perderse de vista que, como se expuso en fundamentos jurídicos anteriores, el uso de mecanismos de participación ciudadana, que cumplan con los estándares propios del Estado constitucional, incide en el fortalecimiento de la democracia, que es precisamente una de las finalidades de la transición hacia la superación del conflicto armado.

De igual manera, también se advierte desde la ciencia política comparada que una de las condiciones que favorece el éxito de las transiciones hacia la paz, así como el restablecimiento del régimen democrático luego del conflicto, ha sido la previsión de escenarios para la participación ciudadana. Al respecto, con base en la investigación de procesos de paz en Suráfrica, Irlanda y Chipre, entre otros, se concluye que *“los procesos de paz puede ser más efectivos y estables cuando son impulsados por expresiones amplias de apoyo público. (...) Los referendos²⁵⁶ son pasos decisivos en los procesos de paz y generalmente tienen efectos a largo plazo en lo que respecta a la consolidación o aplazamiento de la paz”²⁵⁷* Sobre este último aspecto, los mismos estudios concluyen que si bien existe un vínculo entre la legitimidad democrática de los procesos de paz y los procedimientos de refrendación popular, en todo caso su utilización entraña riesgos aparejados a la contradicción entre la voluntad política del electorado y el sentido de los acuerdos de paz, particularmente en sociedades altamente divididas. En cualquier caso, los *“referendos extienden en el futuro y confieren legitimidad y compromiso respecto del acuerdo, por un lapso de tiempo mayor al que confieren las elecciones. Asimismo, el diseño adecuado de los referendos puede llevar a resultados exitosos en procesos de paz a pesar de las condiciones que predecirían lo contrario.”²⁵⁸*

²⁵⁶ Sobre el concepto “referendo” en el derecho comparado debe hacerse una claridad en cuanto a su traducción. En la lengua inglesa se usa el término “referendums”, para englobar diferentes mecanismos de participación democrática, en los cuales se consulta al Pueblo una decisión política o una reforma de carácter normativo. Así por ejemplo, la Enciclopedia Británica define al “referendum” como el grupo de dispositivos electorales a través de los cuales los votantes pueden expresar sus preferencias respecto de políticas públicas gubernamentales o proyectos de legislación. Esta misma definición reconoce que el referendo puede adoptar una variedad de formas. Por ende, la noción anglosajona incluye tanto el referendo como la consulta popular y el plebiscito. Esta distinción, a juicio de la Corte, es muy importante para evitar confusiones en cuanto a qué clase de mecanismos de participación es que refiere la doctrina comparada.

²⁵⁷ Loizides, Neophytos (2009) *Referendums in Peace Processes*. International Studies Association. New York. (Traducción libre de la Corte).

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 28.

Con base en lo expuesto, la Corte advierte que concurren razones de peso en la teoría constitucional y en la ciencia política, que sugieren la importancia del uso de mecanismos de refrendación popular de paz. Estas mismas premisas fueron reiteradas por este Tribunal, según se explicó en el fundamento jurídico 30 de esta sentencia, al momento de declarar la exequibilidad de la ley que previó los referendos constitucionales para la implementación del Acuerdo Final. Ahora bien, también debe anotarse que dicha refrendación popular genera una serie de efectos jurídicos y políticos en cuanto a la vinculatoriedad del Acuerdo, asuntos que serán asumidos por la Corte al analizar la constitucionalidad del artículo 3° del PLE.

44.4. Finalmente, a los dos argumentos expuestos se suma otro, propio de la lógica jurídica, que milita en contra de la crítica examinada. Del hecho que una conducta no sea jurídicamente obligatoria, no se sigue que esté prohibida. Existen múltiples casos en el orden jurídico en donde diversas conductas o acciones toman la forma de potestades, facultades y prerrogativas, distintas a las obligaciones.

Como se señaló en la primera parte de esta sentencia, la iniciativa y convocatoria a plebiscito es una competencia de ejercicio potestativo del Presidente de la República, pues no de otra manera puede interpretarse la expresión “podrá consultar al Pueblo”, prevista en el artículo 104 C.P. Por ende, no podría concluirse válidamente que si no concurre el deber constitucional de refrendación popular del Acuerdo Final, entonces el mismo está prohibido, pues ello sería confundir las obligaciones jurídicas con las prerrogativas. Inclusive, si se llevase al extremo la crítica planteada, el efecto sería la imposibilidad de realizar ningún plebiscito en nuestro ordenamiento, puesto que no existe una norma constitucional que le imponga al Presidente la obligación de usar dicho mecanismo de participación.

45. El tercer tipo de censuras parte de señalar que el artículo 1° es inexecutable, pues le está otorgando la condición de plebiscito a un instrumento de participación que no cumple con los elementos propios del mismo. Así, los intervinientes y la Procuraduría General sostienen que la Corte debe bien declarar inexecutable el PLE por esa razón, o bien condicionar su exequibilidad a efectos que sea considerado como un referendo o como otro mecanismo especial de refrendación del Acuerdo Final.

46. Para resolver esta cuestión, debe partirse de definir cuál es la naturaleza jurídica del plebiscito de conformidad con la Constitución. Como fue expuesto en el estudio preliminar al análisis material del articulado del PLE, el referente constitucional del plebiscito es mínimo. A este respecto, solo se encuentran tres menciones particulares en la Carta a dicho mecanismo de participación: (i) el artículo 103 C.P., que enuncia al plebiscito como uno de los “mecanismos de participación del Pueblo en ejercicio de su soberanía”; (ii) el artículo 104 C.P., que es el fundamento común de la consulta popular del orden nacional y del plebiscito, el cual prevé que el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del

Congreso, podrá consultar al Pueblo decisiones de trascendencia nacional. La misma norma establece que la decisión del Pueblo será obligatoria y la consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección; y (iii) el artículo 241-3 C.P., norma que asigna a la Corte Constitucional la competencia para decidir sobre la constitucionalidad del plebiscito, únicamente por vicios de procedimiento en su formación.

47. La Corte, a partir de esta comprobación, ha concluido que ante esa limitada regulación constitucional del plebiscito, se amplía el margen de configuración normativa del legislador estatutario, el cual está investido por la Carta Política de la competencia para regular las instituciones y mecanismos de participación ciudadana (Art. 152-d C.P.). Como se mencionó en la primera parte de esta sentencia, la jurisprudencia reconoce que el amplio grado de libertad de configuración legislativa se hace presente en el caso del plebiscito. Además, la jurisprudencia constitucional ha establecido, en particular según las reglas planteadas en la sentencia C-784/14²⁵⁹ y sintetizadas en el fundamento jurídico 30 de esta decisión, que el legislador estatutario está habilitado para fijar mecanismos especiales de refrendación popular de acuerdos de paz, pues ello es plenamente compatible con el principio democrático participativo que informa el modelo de Estado previsto en la Constitución.²⁶⁰

En otras palabras, no concurre ninguna previsión en la Carta Política que impida que el legislador estatutario, a partir de la consideración de la conveniencia política, prevea distintos mecanismos de participación destinados a facilitar la expresión de las opiniones y preferencias de los ciudadanos. Ahora bien, para el caso analizado otra importante razón que confluente en la validez de esta clase de medidas especiales es tener en cuenta la materia analizada. El propósito del plebiscito especial es lograr la refrendación del Acuerdo Final, que consigna el proceso de negociación entre los funcionarios autorizados por el Presidente para el efecto y los representantes del grupo armado ilegal, y que tiene por finalidad lograr el fin del conflicto y la consecución de una paz estable y duradera. En esta sentencia se ha explicado que tanto la jurisprudencia constitucional como el derecho internacional concuerdan en que los mecanismos de refrendación popular son una acción importante y aconsejable dentro de los procesos de transición hacia la paz, comprendidos desde una perspectiva amplia y con miras a lograr el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho.

²⁵⁹ Corte Constitucional, sentencia (M.P. María Victoria Calle Correa. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub, Luis Ernesto Vargas Silva. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva).

²⁶⁰ "La democracia participativa es, sin lugar a dudas, un aspecto estructural e inescindible del Estado Constitucional establecido en la Constitución de 1991. Ello se verifica a partir de distintos atributos que tiene este principio, los cuales no solo demuestran esa condición, sino que también lo vinculan con el principio de soberanía popular, que tiene idéntico carácter. Así, para efectos de esta decisión, es importante destacar que el principio democrático es esencial, transversal, universal y expansivo, condiciones todas ellas que justifican el citado carácter estructural y definitorio del principio." Corte Constitucional, sentencia C-303 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto. AV. María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez).

Igualmente, como lo señalan la totalidad de los intervinientes y el Ministerio Público, la índole de los temas contenidos en el Acuerdo Final es compleja y sujeta a controversia, lo cual justifica decididamente el uso de mecanismos de participación que aseguren una deliberación democrática. Para la Corte, sería contradictorio afirmar simultáneamente que el acuerdo para la superación del conflicto armado es uno de los asuntos más importantes que debe asumir la democracia colombiana contemporánea, pero que a su vez no es válida la previsión de espacios de participación que permitan a los ciudadanos expresar su preferencias y manifestar si apoyan y rechazan el Acuerdo Final.

48. Del mismo modo, también debe recordarse que la jurisprudencia constitucional ha dejado por sentado que los mecanismos de participación ciudadana no tienen carácter taxativo, puesto que ello sería contrario a la naturaleza expansiva y universal del principio democrático.²⁶¹ Esto explica que el legislador estatutario pueda prever procedimientos de participación ciudadana, incluso novedosos respecto de los previstos en la Constitución, pues además de las citadas características del principio democrático, no existe ninguna cláusula en la Carta Política que le imponga una limitación en ese sentido.

Sin embargo, también debe resaltar la Corte que a pesar de dicha amplia competencia del legislador estatutario, en todo caso los fundamentos mismos del Estado constitucional imponen una serie de restricciones para su definición legal estatutaria.

En primer término, el mecanismo escogido debe ser genuinamente democrático, lo que obliga a que esté precedido de instancias de suficiente deliberación, que además sean compatibles con la libertad del elector. Como se explicará con mayor detalle en el análisis del artículo 5° del PLE, es imprescindible que la decisión de los ciudadanos sea informada, de forma que conozcan adecuadamente el contenido de la decisión política del Presidente. Así mismo, tanto los electores como los demás ciudadanos deben estar en capacidad de formular públicamente sus preferencias y expresarlas en el acto electoral, sin presiones de ninguna naturaleza y a través de canales materialmente adecuados. Estas condiciones, como es sencillo advertir, son imprescindibles para un ejercicio democrático, deliberativo y libre.

²⁶¹ "A pesar de no ser un catálogo taxativo pudiendo ser acogidas otras estrategias que encaucen la participación, es obligación del legislador adoptar normas que hagan posible el ejercicio de los derechos de participación previstos en los artículos 40 y 103. Este deber se funda en el hecho de que la adopción de normas en la materia -a pesar de que el derecho de participación es de aplicación inmediata según se encuentra prescrito en el artículo 85- es indispensable para concretar (i) la forma en que se ejercen las garantías que allí se reconocen, puesto que dependen de la vigencia de instituciones y procedimientos que las hagan fáctica y jurídicamente posibles así como (ii) los límites que se le imponen en tanto se trata de manifestación del derecho a la participación que, como la ha dicho esta Corporación, no es un derecho absoluto[1] y por eso admite restricciones legislativas." Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria Sáchica Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria Sáchica Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio).

En segundo término, el mecanismo debe simultáneamente acatar la regla de mayoría y respetar los derechos de las minorías. Los mecanismos de participación, en particular el plebiscito, están basados en verificar el aval mayoritario de los ciudadanos respecto de la política pública que se somete a la refrendación popular. Por lo tanto, solo se entenderá validada dicha política cuando cuente con la favorabilidad de la mayoría de quienes participan y cumpla con las reglas para la formación de la mayoría que disponga la Constitución y la ley. Con todo, el reconocimiento de la regla de mayoría exige, en nuestro modelo constitucional, el respeto irrestricto de los derechos políticos de las minorías, quienes deben tener garantizado, a través de condiciones jurídicas y materiales mínimas, su posibilidad de participación e incidencia en las decisiones de la comunidad política, sin ninguna amenaza, coacción o exclusión.²⁶² Un análisis pormenorizado de este requisito, para el caso del PLE, será realizado por la Corte a propósito del análisis del umbral aprobatorio del plebiscito especial, previsto en el artículo 2°.

En tercer lugar, el plebiscito no puede desconocer o negar el alcance de los derechos fundamentales. En efecto, se ha insistido en esta sentencia que estos derechos, según su concepción en la jurisprudencia constitucional nacional y comparada, son comprendidos como dispositivos contra mayoritarios, usando la terminología de Robert Alexy. Quiere ello decir que operan como diques al poder de las mayorías políticas eventuales, por lo que su vigencia y contenido

²⁶² En ese orden de ideas, para el caso analizado resultan aplicables *mutatis mutandis*, las reglas de protección de los derechos de las minorías políticas que ha previsto la jurisprudencia constitucional en el marco del trámite legislativo. Sobre esta materia, es ilustrativa la sentencia C-816 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Uprimny Yepes. AV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Uprimny Yepes, Marco Gerardo Monroy Cabra. SV Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Álvaro Tafur Galvis, Marco Gerardo Monroy Cabra), al señalar que “*En las democracias constitucionales en general, y específicamente en el constitucionalismo colombiano, la deliberación pública y el respeto a los procedimientos en las cámaras no son rituales vacíos de contenido; el respeto a esas formas tienen un sentido profundo ya que ellas permiten una formación de la voluntad democrática, que sea pública y lo más imparcial posible, y que además respete los derechos de las minorías: Las sesiones del Congreso no son entonces un espacio en donde simplemente se formalizan o refrendan decisiones y negociaciones que fueron hechas por fuera de las cámaras y a espaldas de la opinión pública. Sin excluir que puedan existir negociaciones entre las fuerzas políticas por fuera de las sesiones parlamentarias, por cuanto esas reuniones son en el mundo contemporáneo inevitables, sin embargo es claro que las democracias constitucionales, y específicamente la Carta de 1991, optan por un modelo deliberativo y público de formación de las leyes y de los actos legislativos. Por ello la reunión de las cámaras no tiene por objetivo únicamente formalizar la votación de una decisión, que fue adoptada por las fuerzas políticas por fuera de los recintos parlamentarios; las sesiones del Congreso tienen que ser espacios en donde verdaderamente sean discutidas y debatidas, en forma abierta y ante la opinión ciudadana, las distintas posiciones y perspectivas frente a los asuntos de interés nacional. El Congreso es un espacio de razón pública. O al menos la Constitución postula que así debe ser. Y por ello las fuerzas políticas que buscan una decisión legislativa, y con mayor razón una decisión que se plasme en una reforma constitucional, deben acudir a ese espacio de razón pública a presentar sus razones. Deben igualmente convocar a los grupos rivales, incluso si son minoritarios, a presentar sus perspectivas. Y, en ese contexto, la deliberación pública es un incentivo para que los distintos grupos trasciendan la defensa estrecha de sus intereses y sus concepciones específicas pues deben desarrollar justificaciones públicas de sus posturas. Esto debería permitir, por las razones anteriormente explicadas, decisiones legislativas y de reforma constitucional más justas e imparciales. Por ello, la Corte ha resaltado que en “un régimen democrático el debate parlamentario tiene relevancia constitucional en cuanto éste le da legitimidad a la organización estatal. A través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República”.*

no puede estar sometido al resultado del debate democrático ordinario, representado en la decisión popular mediante el plebiscito.

Para el caso analizado, en los fundamentos jurídicos anteriores se explicó cómo el plebiscito especial somete a consideración del Pueblo el Acuerdo Final, comprendido como una decisión política del Presidente, que toma la forma de una política pública específica, sometida a posterior implementación. Por lo tanto, no se evidencia que en el caso analizado se utilice dicho mecanismo de participación para someter el contenido y alcance de un derecho, en este caso el derecho – deber a la paz, al escrutinio popular.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el plebiscito no es un mecanismo válido para la reforma constitucional, por lo que a través del mismo no sería viable introducir enmiendas a las previsiones constitucionales que disponen los mencionados derechos. Por lo tanto, este mecanismo de participación no podría someter a refrendación popular posiciones jurídicas que tienen raigambre superior y, por ende, su validez y eficacia derivan de la Constitución misma y no de las disposiciones políticas de los poderes públicos.

49. De igual manera, estas condiciones hacen compatible al plebiscito con la democracia y la vigencia del Estado Social de Derecho. Una de las intervinientes en la audiencia pública de este proceso resaltó, no sin razón, que los plebiscitos fueron una herramienta comúnmente utilizada durante la historia para darle ropaje de soporte popular a decisiones autoritarias, por lo que trataba de una figura propia de sistemas políticos débiles o autoritarios. Sin embargo, esa no es la caracterización que del plebiscito se deriva de la Constitución de 1991. Este mecanismo de participación ha sido previsto por los artículos 103 y 104 C.P., así como por las leyes estatutarias 180 de 1994 y 1757 de 2015. Tales disposiciones han consagrado un grupo de restricciones y cautelas, que diferencian al plebiscito de otras prácticas que se comprueban en la historia, pero que no guardan ninguna semejanza con el sistema reglado y limitado que es objeto de análisis en esta oportunidad.

50. Delimitadas las características básicas y las condiciones esenciales de los plebiscitos, es importante aclarar que el parámetro de control de constitucionalidad del artículo 1° del PLE son las referencias que sobre el plebiscito hace la Constitución y no las normas estatutarias anteriores, en particular la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015, pues estas previsiones tienen la misma jerarquía normativa que el proyecto de ley que ahora se analiza. Sin duda, tales disposiciones estatutarias, y particularmente las sentencias que hicieron su control previo de constitucionalidad, ofrecen insumos de primer orden para el presente análisis, pero no supeditan la exequibilidad de las normas del PLE. De manera que, para verificar si el mecanismo de participación consagrado en el PLE corresponde a un plebiscito, pasa la Corte a considerar si éste respeta los elementos definitorios del plebiscito: (i) es un mecanismo de participación ciudadana que puede ser convocado *únicamente* por el Presidente de la República en aquellos casos

que este lo considere necesario y que correspondan a asuntos de trascendencia nacional; (ii) la consulta a los ciudadanos debe corresponder a una decisión política del Gobierno, que carezca de índole normativa y que se encuentre dentro de la órbita de sus competencias. Igualmente, debe evidenciarse que el pronunciamiento popular (iii) dote de legitimidad popular la iniciativa del Jefe de Gobierno; y, además, (iv) tenga un carácter vinculante, en términos de mandato político del Pueblo hacia el Presidente.

La Corte encuentra que existen suficientes elementos de juicio para concluir que el plebiscito especial de que trata el artículo 1º del PLE cumple con tales rasgos definitorios, como pasa a explicarse:

50.1. Lo primero que debe advertirse es que la noción de Acuerdo Final concuerda con el de una “decisión de trascendencia nacional”, en los términos del artículo 104 C.P., A su vez, la Sala evidencia que dicho Acuerdo corresponde a una política pública que carece de naturaleza normativa en sí misma considerada. Se ha señalado en esta sentencia que, a partir de la información disponible sobre los asuntos debatidos en la etapa de negociación del Acuerdo Final, estos consisten en una serie de compromisos entre las partes, comprendidos como una agenda política susceptible de implementación posterior. Esto implica que no contiene, ni podrá contener, proyectos específicos de legislación o de enmienda constitucional que se pretendan incluir directamente en el orden jurídico.

Considera la Sala que este último aspecto debe precisarse suficientemente, puesto que es uno en donde mayor debate se presenta entre los intervinientes, así como frente al concepto de la Procuraduría General. El Acuerdo Final no puede entenderse como un conjunto de disposiciones jurídicas definidas, comprendidas estas como proyectos normativos específicos, que modifican directamente la Constitución o la ley, bien sea adicionándolas, derogando alguno de sus contenidos o reformándolos. Para que sea susceptible de ser refrendado a través de plebiscito especial, el Acuerdo Final se entiende como una decisión política o plan de acción, susceptible de ser posteriormente implementado, incluso a través de normas jurídicas. En dicho proceso de implementación, como se explicará por la Corte a propósito del control de constitucionalidad del artículo 3º del PLE, deberán utilizarse los mecanismos previstos en la Constitución para la creación, modificación y derogatoria de normas jurídicas, pero este será un proceso posterior y diferente a la refrendación popular del Acuerdo Final.

Es decir, la potencial votación favorable del plebiscito especial, así comprendida, tiene como principal consecuencia legitimar democráticamente el proceso posterior de implementación, pero no está llamado a incluir, de manera directa e inmediata, ninguna modificación al orden jurídico. Estas enmiendas normativas, de ser necesarias, serán propias de la etapa de implementación y, por ende, deberán cumplir estrictamente con las condiciones, requisitos y límites que para las reformas constitucionales y legales dispone la Carta Política.

Es por esta razón que la Sala Plena considera que el plebiscito especial no puede ser considerado como un referendo. En esta sentencia se ha explicado que la nota distintiva de los referendos es la de ser mecanismos de participación ciudadana a través de lo cual se busca que los ciudadanos aprueben o rechazan una enmienda al orden jurídico, incluso de naturaleza constitucional. Por ende, lo que se somete a consideración del Pueblo es un proyecto normativo específico, que reforma, crea o deroga una previsión constitucional o legal también de naturaleza específica. Como se indicó en precedencia, este es el objetivo exclusivo del referendo, por lo que no puede servir de base para avalar una política gubernamental, pues para ello existen los mecanismos del artículo 104 C.P.

Con base en estos argumentos, la Sala considera que la expresión "refrendación" de que trata el PLE debe ser objeto de un fallo de exequibilidad condicionada. Esto con el fin de excluir del ordenamiento jurídico la interpretación que lleve a conferir un carácter normativo al Acuerdo Final o a la decisión popular expresada en el plebiscito especial, en caso que esta se mostrase favorable, pues ello confundiría los efectos del plebiscito especial con los del referendo. En consecuencia, la Corte considera necesario condicionar el título del proyecto de ley estatutaria, bajo el entendido de que el Acuerdo Final es una decisión política y la refrendación a la que alude el proyecto no implica la incorporación de un texto normativo al ordenamiento jurídico.

A su vez, en la medida en que el propósito del condicionamiento es evitar una interpretación inconstitucional del contenido y alcance de la refrendación popular derivada del plebiscito especial, la declaratoria de exequibilidad condicionada debe extenderse a la expresión "refrendación" contenida en los artículos 1º, 2º y 3º del proyecto de ley estatutaria.

Conforme a este condicionamiento, es evidente la naturaleza política, tanto del Acuerdo Final como de la decisión que adopte el cuerpo electoral convocado a través del plebiscito especial. Esta decisión, así comprendida, es anterior, diferente e independiente de una potencial implementación normativa del Acuerdo la cual, de llevarse a cabo, deberá realizarse conforme a los requisitos y condiciones previstos en la Constitución para los actos de producción normativa, tanto legales como constitucionales.

50.2. Verificado, conforme lo expuesto, que el plebiscito especial regulado en el PLE pueda considerarse como un referendo, no es tampoco posible adscribirsele condiciones exigidas exclusivamente a este mecanismo de participación, como sucede con la prohibición de votación en bloque. En efecto, tanto las sentencias C-551 de 2003²⁶³ y C-150 de 2015²⁶⁴ han señalado

²⁶³ Corte Constitucional, sentencia C-551/03 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett. SPV Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández)

²⁶⁴ Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado,

que en el caso de los referendos multitemáticos, esto es, que someten a consideración del Pueblo la aprobación o rechazo de diversas normas jurídicas, el elector debe estar en libertad de pronunciarse sobre cada una de dichas disposiciones, individualmente consideradas. A este respecto, el primero de los fallos mencionados señala que “[l]a pregunta del voto en bloque de un referendo multitemático, en vez de promover una decisión reflexiva de la ciudadanía sobre cada tema y artículo, que es el propósito de un referendo, tiende entonces a favorecer la expresión de manifestaciones globales de apoyo o rechazo de los proponentes del referendo. El voto en bloque en esas circunstancias es entonces inconstitucional, pues es contrario a la exigencia de lealtad, ya que, en vez de fomentar la decisión libre y autónoma de los ciudadanos, los induce a que descarguen sus delicadas responsabilidades políticas en los proponentes del referendo. En tal contexto, la defensa del voto en bloque, según la cual el ciudadano no está obligado a usar ese mecanismo y puede en todo caso votar individualmente cada pregunta, no es de recibo, pues la inconstitucionalidad de esa figura en los referendos multitemáticos deriva de la manera como ella induce al elector a aprobar o rechazar la totalidad del articulado sometido a su consideración, según la confianza que tenga en su proponente.”

Así, la prohibición de la votación en bloque es un asunto propio de los referendos, pues en ellos se somete a consideración de los electores una norma jurídica específica, que de ser aprobada se incluye automáticamente al orden jurídico legal o constitucional, según sea el caso. El plebiscito, en cambio, no consulta una disposición normativa particular, sino una decisión política del Presidente que puede ser susceptible de desarrollo legal posterior, pero sometida a las instancias y procedimientos propios de la producción normativa ordinaria, bien sea de tipo legal o constitucional.

En el caso analizado, el Acuerdo Final ha sido comprendido en esta sentencia como la definición de una política pública de un proceso de negociación entre el Gobierno y un grupo armado ilegal, lo cual dista de ser un articulado concreto. El Acuerdo Final, en tanto decisión política, debe ser entendido como un todo, integrado por asuntos transversales, no separables. De allí que resulte justificado que la integralidad del Acuerdo Final y no sus componentes particulares, sean sometidos al escrutinio del Pueblo. Si se aceptara que la votación pudiese hacerse de manera seccionada, entonces ello generaría irresolubles problemas, debido a que si el Acuerdo Final es parcialmente aprobado, no solo generaría su desarticulación, sino también obligaría a una renegociación del mismo, a pesar que la competencia exclusiva para ello la tiene el Presidente. Por ende, en tanto el Acuerdo Final corresponde a una decisión política del Presidente, según se ha explicado insistentemente en este fallo, al Pueblo convocado en plebiscito le corresponde aprobar o improbar dicho Acuerdo. En consecuencia, si el elector está parcialmente en desacuerdo con la agenda de acción política fruto de la negociación del Gobierno, deberá

ponderar dicho desacuerdo frente a una visión integral sobre los contenidos del Acuerdo Final, a fin de decidir si opta por apoyarlo o rechazarlo.

En suma, la Corte encuentra que el plebiscito especial contenido en el PLE no puede ser jurídicamente considerado como un referendo, por una razón simple: lo que se está sometiendo a la consideración del Pueblo no es un articulado que se inserte autónoma y directamente en el orden jurídico, sino una política objeto de implementación normativa posterior. Evidentemente, los contenidos de la política pública a que corresponde el Acuerdo Final, en caso que llegasen a ser refrendados por el Pueblo, podrán tener un desarrollo normativo, puesto que la forma preferente en que se expresa el Estado Constitucional, en un marco democrático, es a través de normas jurídicas. Pero por esta razón, no puede llegarse a confundir la naturaleza del plebiscito con la del referendo, ni menos que aquel sea inconstitucional en razón a que podrá hipotéticamente implementarse a través de normas positivas, pues de ser así todos los plebiscitos serían referendos, en tanto las decisiones políticas sometidas a refrendación popular son todas susceptibles de implementación normativa posterior.

51. Hechas estas distinciones y en lo que respecta a los demás requisitos exigidos al plebiscito, la Corte reitera que la negociación y suscripción del Acuerdo Final es, como lo ha considerado la jurisprudencia constitucional y se ha explicado detalladamente en esta sentencia, una competencia exclusiva del Presidente, que hace parte de la atribución de mantener el orden público. Por ende, estaría cumplida la condición según la cual el asunto que debe ser sometido al plebiscito debe ser del resorte propio del Gobierno. De la misma manera, existe certeza acerca de que el asunto sometido a consideración del Pueblo es de trascendencia nacional y que, a su vez, la decisión que adopte la ciudadanía tiene efectos vinculantes, los cuales se predicán exclusivamente para el Presidente, confiriéndose legitimidad democrática al proceso de implementación de la política que ha sido refrendada popularmente. Empero, este último aspecto será explicado con mayor despliegue cuando se asuma el estudio de constitucionalidad del artículo 3° del PLE.

Por ende, para la Sala se encuentran reunidas las condiciones esenciales de los plebiscitos respecto de lo regulado en el título y en el artículo 1° del PLE. Sin embargo, a pesar de esta comprobación también se encuentra por la Corte que subsisten dos cuestionamientos sobre la naturaleza jurídica del mecanismo especial de participación ahora analizado. En primer término, algunos intervinientes sostienen que en realidad se está ante un instrumento asimilable a una consulta popular, por lo que la Sala debe bien declarar la inexecutable del PLE por ese motivo, o bien adoptar una sentencia condicionada para que se redenomine el mecanismo en ese sentido. En segundo lugar, la Procuraduría General señala que el plebiscito especial es una norma *ad hoc*, contraria al principio de legalidad, que lleva ínsito la naturaleza general y abstracta de las leyes. Por ende, el PLE resulta inconstitucional por ese motivo. Pasa la Corte a resolver estos dos asuntos.

52. En lo que tiene que ver con la posibilidad de que el mecanismo de participación previsto en el PLE sea comprendido no como un plebiscito, sino como una consulta popular, en razón a que vincula a todos los poderes públicos, la Corte desestima ese argumento, con base en las razones siguientes:

52.1. En apartados anteriores de esta sentencia se ha señalado que para el caso particular del plebiscito, el carácter vinculante se predica únicamente del Presidente de la República, puesto que de otra manera se afectaría el principio de separación de poderes. No obstante, es importante tener en cuenta que esa restricción no está vinculada con la naturaleza jurídica del mecanismo de participación especial contenido en el PLE, sino con la índole vinculante del mismo, materia que hace parte del artículo 3° del mismo proyecto de ley. Esto debido a que, como se ha expresado en fundamentos jurídicos anteriores, el mecanismo de participación previsto en el PLE cumple con los elementos esenciales de los plebiscitos, previstos en la Constitución.

Por lo tanto, si existe un reproche de constitucionalidad sobre la materia relativa a los poderes públicos amparados por los efectos del plebiscito especial, esta es una discusión que es independiente a la definición acerca de la naturaleza del mecanismo de participación, en tanto versa es sobre los efectos del mismo, regulados específicamente en una norma estatutaria autónoma. En ese orden de ideas, será a propósito del estudio de constitucionalidad de dicha regulación específica cuando deberá definirse el alcance de la vinculatoriedad prevista en el artículo 104 C.P., respecto del plebiscito especial regulado en el PLE.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que si se parte de la premisa que el legislador estatutario puede fijar diferentes mecanismos de participación, entonces en el caso objeto de examen está habilitado para fijar un plebiscito especial, más aún si se tiene en cuenta que el mismo cumple con las características constitucionales de los plebiscitos, esto es (i) el sometimiento de un asunto de trascendencia a la consideración del Pueblo; (ii) el vínculo entre dicho asunto y las competencias exclusivas del Gobierno; y (iii) el reconocimiento del carácter vinculante de la decisión, la cual es predicable exclusivamente para el Presidente de la República, como se explicará cuando se asuma el análisis del artículo 3° del PLE.

No obstante, para la Corte es claro que las siguientes disposiciones del PLE fijan determinadas condiciones particulares del plebiscito especial, entre ellas la referida al ámbito de vinculatoriedad del mecanismo, las cuales serán analizadas por la Sala en su oportunidad, sin que en esta etapa de análisis deba resolverse sobre su exequibilidad particular y concreta. Empero, desde ahora puede concluirse que la fijación de plebiscitos especiales, en el marco de procesos de transición hacia la paz, no se opone a la Constitución y que, por lo mismo, no corresponde a la Corte modificar la naturaleza jurídica del mecanismo de participación, como lo sugieren varios intervinientes. No es viable asumir que el mecanismo contenido en el PLE es un referendo, según

las razones que se han ampliamente expuesto por la Sala. Tampoco se muestra necesario red denominar el mecanismo como una consulta popular especial o un instrumento especial de refrendación en tanto el legislador estatutario, en ejercicio de su competencia constitucional, ya ha definido el instrumento como un plebiscito especial y, además, este cumple *prima facie* con los elementos definitorios de ese procedimiento de participación ciudadana. Asimismo, corresponde al Gobierno escoger, dentro de los mecanismos de participación previstos en el orden jurídico, el que considere apropiado.

Acerca de este punto debe reiterarse que es el legislador estatutario y no la Corte el que tiene la potestad desde la Carta Política para establecer los mecanismos de participación, así como el Gobierno tiene la facultad de escoger el instrumento a utilizar en cada caso concreto. La labor de este Tribunal, en ese sentido, no es otra que definir su exequibilidad, pero no servir de sucedáneo para la definición concreta de dichos mecanismos. Esta es una labor del Congreso, la cual encuentra un amplio margen de acción en casos como el plebiscito, en donde el grado de institucionalización constitucional es mínimo.

53. Respecto al segundo cuestionamiento, encuentra la Corte que uno de los argumentos planteados por la Procuraduría General para cuestionar la exequibilidad del artículo 1° del PLE es que la previsión de un plebiscito especial violaría el principio de legalidad, en especial respecto del principio de generalidad de la ley. Considera, en ese sentido, que el legislador estatutario no puede establecer normas *ad hoc*, pues en un Estado constitucional las normas deben tener un sentido general y abstracto. Así, en tanto el plebiscito regulado en el PLE tiene como único objetivo permitir la refrendación popular del Acuerdo Final, entonces se estaría ante un mecanismo de participación diseñado exclusivamente para esa finalidad, contrariándose la generalidad que deben tener las leyes.

A este respecto debe tenerse en cuenta que la Corte resolvió un problema similar en la C-784 de 2014,²⁶⁵ antes reseñada. En aquella oportunidad la Procuraduría General sostuvo que la norma estatutaria que disponía referendos especiales para la implementación de un Acuerdo final para la terminación del conflicto armado, vulneraba el principio de generalidad de la ley, en tanto sería aplicable únicamente para tal Acuerdo. La Corte consideró, en primer lugar, que el principio de generalidad de la ley debe comprenderse de cara al principio de igualdad, que prohíbe que existan tratamientos diferenciados e injustificados, los cuales confieran un privilegio a un sujeto o situación jurídica, con exclusión de otras. Así, recordó que el “*mandato de generalidad se ha fundado jurisprudencialmente en el principio de igualdad (CP Preámbulo y art 13). La generalidad de la legislación y de las reformas*

²⁶⁵ Corte Constitucional, sentencia C-784/14 (M.P. María Victoria Calle Correa. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub, Luis Ernesto Vargas Silva. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva)

constitucionales es resultado de aplicar el principio de igualdad a las funciones legislativa y de revisión constitucional. En la sentencia C-141 de 2010, al declarar inexecutable una ley convocatoria a referendo constitucional por –entre otras razones– pretender introducir una reforma constitucional sin carácter general, abstracto e impersonal, la Corte señaló que “el Legislador debe tratar de manera igual a un conjunto de sujetos destinatarios de una regulación específica y esta finalidad se cumple mediante la expedición de disposiciones de carácter general, impersonal y abstracto, características que, ordinariamente, se asocian con el concepto de ley en la mayoría de los ordenamientos jurídicos”.

Agregó que incluso a nivel de la legislación estatutaria, se ha aceptado la validez de normas que establecen reglas especiales sobre determinadas modalidades de mecanismos de participación ciudadana. Resaltó el caso de la sentencia C-238 de 2006,²⁶⁶ que avaló la constitucionalidad de la ley que regulaba el derecho al voto respecto de los extranjeros residentes en Colombia y en relación con determinadas hipótesis de elección. En tal sentido, no se estaba ante un *“un proyecto de ley que regulara en su integridad el derecho al voto, y sin embargo la Corte declaró executable el objeto del articulado, porque no halló problemas de constitucionalidad en que un Proyecto de Ley estatutaria se destinara a regular una manifestación concreta del derecho al voto en ciertos casos.”*

De la misma forma, la sentencia en comentario señaló que uno de los criterios a tener en cuenta para la evaluación acerca de la generalidad de la ley, era el contexto derivado de una norma de transición, la cual por su misma naturaleza debe tener condiciones especiales. Esto debido a las circunstancias, debidamente probadas, que llevasen a la necesidad de contar con herramientas excepcionales y transitorias, destinadas a permitir y asegurar dicha transición. Resaltó que, por ejemplo, expedida la Constitución de 1991, se adicionaron diversos artículos transitorios a la Carta, dirigidos precisamente a facilitar la instauración de un nuevo orden constitucional. Por ende, no es *“posible concebir la generalidad que exige la Carta, en contextos coyunturales de transición, al margen del modo como la Constitución misma abordó en su momento, y ha abordado posteriormente, otros momentos de transición. No se puede exigir el mismo grado de generalidad a las leyes o reformas con vocación de permanencia, dictadas en momentos en los cuales no se está en procesos de transición social o institucional, que a las leyes o reformas constitucionales que pretenden facilitar el tránsito de un estadio a otro.”*

54. Con base en estos mismos argumentos, la Corte encuentra que el artículo 1º del PLE es compatible con el principio de generalidad de la ley. Esto con base en al menos dos tipos de razones. En primer lugar, se advierte que el Ministerio Público parte de un presupuesto erróneo en cuanto a la interpretación del PLE, consistente en considerar que el mismo es aplicable

²⁶⁶ Corte Constitucional, sentencia C-238 de 2006 (M.P. Humberto Sierra Porto. Unánime).

exclusivamente al fruto de la negociación entre el Gobierno y las FARC-EP. Antes bien, ya se ha demostrado en esta sentencia que del texto del proyecto de ley no se evidencia una referencia en ese sentido y que, adicionalmente, durante el trámite legislativo se expresó que la aplicación del PLE no se restringía a dicho Acuerdo. Por ende, el artículo 1º guarda consonancia con el principio de generalidad de la ley.

En segundo lugar, la Sala considera que en cualquier caso, el plebiscito especial se inserta dentro de una concepción amplia de las medidas de transición hacia la paz, dirigida particularmente a la configuración de espacios institucionales que permitan el escrutinio del Acuerdo Final por parte de los ciudadanos, como elemento constitutivo de estabilidad temporal y legitimidad democrática del mismo. Así, el PLE es una auténtica medida de transición hacia la superación del conflicto armado interno, lo cual confiere un contexto igualmente particular que atenúa las implicaciones del principio de generalidad de la ley. En efecto, no es dable exigir el mismo grado de generalidad al plebiscito especial, unívocamente dirigido a dar respuesta a una de las principales problemáticas de la democracia constitucional colombiana, como es la superación del conflicto armado interno y la transición hacia una democracia pacífica, que al de otras formulaciones genéricas de los mecanismos de participación democrática, que están previstos por la normatividad estatutaria para canalizar el apoyo popular respecto de asuntos de la más diversa índole.

Por lo tanto, debe desestimarse la crítica planteada por el Ministerio Público, a partir de idénticos motivos a los expresados por la jurisprudencia constitucional sobre asuntos análogos al ahora presentado.

55. Según los argumentos expuestos, la norma estatutaria que prevé que el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, podrá someter al Pueblo mediante plebiscito el Acuerdo Final, contenida en el artículo 1º, se inserta dentro de la competencia prevista en el artículo 104 C.P. y, por lo tanto, la Sala declarará su exequibilidad. Esto debido a que a pesar que se trata de un mecanismo de participación especial, cumple con las condiciones básicas de los plebiscitos que han sido fijadas por la Constitución. Ello, por supuesto, sin perjuicio de la necesidad de condicionar la constitucionalidad del título y los artículos 1º, 2º y 3º del PLE, en el entendido de que el Acuerdo Final es una decisión política y la refrendación a la que alude el proyecto no implica la incorporación de un texto normativo al ordenamiento jurídico.

Artículo 2º

El texto de la disposición es el siguiente:

“Artículo 2º. Reglas especiales del plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Los procedimientos de convocatoria y votación se regirán por las siguientes reglas:

1. *El Presidente deberá informar al Congreso su intención de convocar este plebiscito y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente.*
2. *El Congreso deberá pronunciarse en un término máximo de un mes. Si el Congreso se encuentra en receso deberá reunirse para pronunciarse sobre el plebiscito. Si dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República informe su decisión de realizar el Plebiscito por la paz, ninguna de las dos Cámaras, por la mayoría de asistentes, haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo.*
3. *Se entenderá que la ciudadanía aprueba este plebiscito 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.*
4. *La organización electoral garantizará el cumplimiento de los principios de la administración pública y la participación en condiciones de igualdad, equidad, proporcionalidad e imparcialidad, de la campaña por el sí o por el no, para lo cual regulará el acceso a los medios de comunicación y demás disposiciones necesarias. Salvo prohibición de la Constitución Política, los servidores públicos que deseen hacer campaña a favor o en contra podrán debatir, deliberar y expresar pública y libremente sus opiniones o posiciones frente al plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Queda prohibido utilizar bienes del Estado o recursos del Tesoro Público, distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los servidores.*
5. *En el Plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera votarán también los colombianos residentes en el exterior a través de los consulados.*

Parágrafo Primero. *Las campañas lideradas por movimientos cívicos, ciudadanos, grupos significativos de ciudadanos, partidos políticos y otras colectividades que decidan participar promoviendo el voto por el "SI" y "NO" tendrán idénticos deberes y garantías, espacios y participación en los medios y mecanismos señalados en el presente artículo.*

Esta previsión contempla diferentes condiciones que, en criterio de la Sala, son las que otorgan especificidad al plebiscito formulado en el PLE. En efecto, la disposición (i) establece la fórmula en que el Presidente hará la convocatoria al plebiscito, así como el procedimiento a través del cual el Congreso se pronunciará sobre la misma; (ii) la modificación del umbral respecto de la legislación estatutaria anterior, contemplándose ahora un umbral aprobatorio equivalente al 13% del censo electoral; (iii) los deberes de

la organización electoral en relación con las campañas a favor del apoyo o rechazo del plebiscito, al igual que las reglas de participación de los servidores públicos en la campaña del plebiscito; (iv) la participación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior en el plebiscito; y (vi) la previsión sobre igualdad de deberes y garantías entre las campañas a favor del “sí” o del “no” en el plebiscito.

Habida consideración de esta diversidad temática en el artículo 2° del PLE, la Sala asumirá cada uno de estos asuntos por separado, para lo cual identificará las críticas y demás argumentos planteados por los intervinientes, para después asumir el estudio de los problemas jurídicos que se deriven del asunto objeto de examen.

Las reglas sobre convocatoria e informe al Congreso sobre el plebiscito

56. Los numerales 1° y 2° del PLE contemplan las reglas que guían la actuación del Presidente para la convocatoria del plebiscito y la remisión del informe respectivo al Congreso, a fin de dar cumplimiento al artículo 104 C.P.

La primera regla dispone que el Presidente deberá informar al Congreso su intención de convocar el plebiscito especial, así como la fecha en que este se llevará a cabo, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. La segunda regla estipula que el Congreso deberá pronunciarse en un término máximo de un mes. Así, en caso que el Congreso se encuentre en receso deberá reunirse para pronunciarse sobre el plebiscito. Igualmente, si dentro del mes siguiente a la fecha en que el Presidente informe su decisión de realizar el plebiscito especial, ninguna de las dos cámaras, por la mayoría de sus asistentes ha manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo.

Estas reglas son compatibles con la Constitución, en la medida que se trata de disposiciones análogas a las previstas por la normatividad estatutaria general sobre los mecanismos de participación ciudadana, las cuales a su vez ya han sido declaradas exequibles por la Corte. Con todo, como se explicará más adelante, debe descartarse una interpretación que genere una antinomia entre lo previsto en los numerales primero y segundo del artículo 2°.

En efecto, la sentencia C-180 de 1994²⁶⁷ asumió el estudio del artículo 77 de la que luego fuera promulgada como la Ley 134 de 1994. De acuerdo con esta previsión, (i) el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá convocar al pueblo para que se pronuncie sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes

²⁶⁷ Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero).

correspondientes; y (ii) el Presidente deberá informar inmediatamente al Congreso su intención de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. El plebiscito no podrá coincidir con otra elección.

De igual manera, analizó el artículo 78 de la misma normativa, el cual determina en su primer inciso que cuando dentro del mes siguiente a la fecha en que el Presidente haya informado sobre su intención de realizar un plebiscito, ninguna de las dos Cámaras, por la mayoría de asistentes, haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo. Asimismo, previó una regla especial según la cual en ningún caso el plebiscito podrá versar sobre la duración del periodo constitucional del mandato presidencial, ni podrá modificar la Constitución Política.

La Corte declaró la constitucionalidad de dichos preceptos²⁶⁸ con base en la siguiente argumentación:

El Constituyente de 1991 consagró como uno de los mecanismos de participación democrática, el plebiscito. En el proyecto de ley se establecen una serie de controles estrictos para garantizar que éste sea utilizado como un verdadero mecanismo de participación ciudadana, libre de los vicios que históricamente lo han asociado a un instrumento utilizado en regímenes autoritarios. Los controles previstos en el proyecto (artículo 77), sólo tienen ese alcance y no impedirán que el Presidente de la República pueda utilizarlo como una herramienta democrática que le permita provocar un pronunciamiento popular.

8.1 Los artículos 77 y 78 establecen una serie de controles al ejercicio del plebiscito, entre ellos, las materias específicas sobre las cuales podrá convocarse y la forma en que deberá ser convocado. Al respecto se señala, que el Presidente de la República podrá convocar al pueblo a plebiscito para que se pronuncie exclusivamente acerca de los siguientes asuntos: sobre las decisiones previstas en el artículo 150, numeral 16 de la Constitución (aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados), y sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes.

La Corte declarará inexecutable la posibilidad de que por la vía del plebiscito el pueblo se pronuncie "sobre las decisiones previstas en el artículo 150, numeral 16 de la Constitución Política" como quiera que conforme al artículo 170 de la Carta, no procede el referendo respecto de los tratados internacionales.

²⁶⁸ Es importante acotar que el artículo 78 de la Ley 134 de 1994 también incorporaba la obligación de someter al control previo y automático de la Corte el decreto de convocatoria al plebiscito. La sentencia C-180/94 declaró inexecutable ese precepto, en tanto contrariaba el artículo 241-3 C.P., que prevé que el control de constitucionalidad de los plebiscitos del orden nacional, pero de manera posterior y solo por vicios de procedimiento en su formación. Adicionalmente, también declaró la inexecutable del contenido normativo que permitía someter a plebiscito las decisiones previstas en el artículo 150-16 C.P., en la medida en que el artículo 170 C.P. prohíbe someter a referendo las leyes aprobatorias de los tratados internacionales.

En lo demás, la Corte constata la conformidad de la norma revisada con la Constitución, puesto que regula de manera razonable y consecuente el mecanismo del plebiscito.

Como regla especial, el Presidente deberá informar al Congreso de manera inmediata sobre su intención de convocar un plebiscito; las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un (1) mes, ni posterior a cuatro (4) meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. El mismo día en que el Presidente rinda el informe respectivo al Congreso, deberá enviar a la Corte Constitucional el texto del decreto mediante el cual convoca al plebiscito, para que ésta decida sobre su constitucionalidad.

Se impone también declarar inexecutable el control previo a que el inciso segundo del artículo 78 del proyecto somete el decreto de convocatoria al plebiscito, por contrariar el numeral 3o. del artículo 241 de la Carta, que instituye un control de constitucionalidad posterior para los plebiscitos del orden nacional, sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

Finalmente, el artículo 78 indica en su último inciso, que en ningún caso el plebiscito podrá versar sobre la duración del periodo constitucional del mandato presidencial ni modificar la Constitución Política. No encuentra la Corte reparo alguno de inconstitucionalidad respecto de esta previsión normativa, máxime cuando la propia Carta Política prevé que la reforma a sus preceptos se solicite mediante otros mecanismos, instrumentos y procedimientos distintos del plebiscito.

De la misma forma, estos argumentos fueron reiterados en la sentencia C-150 de 2015²⁶⁹, que declaró la constitucionalidad del literal c. del artículo 20 del proyecto de ley estatutaria que fue luego promulgada como la Ley 1757 de 2015. Esta disposición consagra que “[e]l Congreso de la República deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito. Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República haya informado sobre su decisión de realizar un plebiscito, ninguna de las dos cámaras por la mayoría simple haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo. En ningún caso podrá versar sobre la duración del mandato presidencial ni podrá modificar la Constitución Política”

Así, en relación con la exequibilidad de este precepto, la Corte recordó los argumentos anteriormente transcritos y declaró la exequibilidad condicionada de dicho literal, en el entendido que el plebiscito tampoco puede versar sobre leyes aprobatorias de tratados internacionales, leyes de presupuesto, ni las referentes a materias fiscales o tributarias.

Adicionalmente, debe indicarse que la sentencia C-150 de 2015 también declaró, a partir de una argumentación similar, la exequibilidad del literal d. del artículo 32, el cual determina que el plebiscito se realizará en un término

²⁶⁹ Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria SÁCHICA Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria SÁCHICA Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio).

máximo de cuatro meses contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente.

57. La Sala Plena advierte, entonces, que la materia ahora sometida a revisión es idéntica en cuanto a su contenido material con lo estudiado previamente por la Corte en las sentencias C-180 de 1994 y C-150 de 2015, que resolvieron sobre la constitucionalidad de las leyes 134/94 y 1757/15, las cuales conforman la normatividad estatutaria general sobre los mecanismos de participación democrática. Así, considerada esta circunstancia y habiéndose también comprobado que el parámetro de control de constitucionalidad sobre la materia no ha sufrido ninguna variación, elementales razones de seguridad jurídica y respeto a los efectos de la cosa juzgada, imponen declarar la exequibilidad de los numerales 1° y 2° del artículo 2° del PLE.

No obstante, la Corte considera que en virtud de la cláusula de remisión del artículo 4° del PLE, resulta imprescindible la armonización entre dichas normas y la regulación general estatutaria sobre los mecanismos de participación, específicamente en los aspectos que no son objeto de reglamentación especial en el PLE. Por ende, para la aplicación de estas normas en el caso del plebiscito especial, deberá tenerse en cuenta que (i) la decisión de convocar el plebiscito deberá realizarse por el Presidente, con la firma de todos sus ministros, para de esta forma dar cumplimiento no solo a la regulación general, sino también a lo expresamente previsto por el artículo 106 C.P.; (ii) que las prohibiciones temáticas del plebiscito también son aplicables al mecanismo de participación ciudadana previsto en el PLE. En consecuencia, no podrán someterse al plebiscito especial los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes, como tampoco las leyes aprobatorias de tratados internacionales, las leyes de presupuesto, ni las referentes a materias fiscales o tributarias; y (iii) la celebración del plebiscito no podrá coincidir con ninguna otra elección.

Sin embargo, la Sala también evidencia que el contenido del Acuerdo Final es el propio de una decisión política y, como se explicó a propósito del análisis de constitucionalidad del artículo 1°, la refrendación popular del mismo no tiene por objeto directo e inmediato la modificación de disposiciones constitucionales o legales, acciones que son propias del proceso de implementación y que deben cumplir con los requisitos previstos en la Carta Política para la producción normativa. Bajo esta perspectiva, la Corte encuentra que las restricciones materiales antes aludidas, que identifican los asuntos que no pueden someterse a plebiscito, resultan debidamente acatadas para el caso del mecanismo de participación dispuesto por el PLE.

58. Por último, debe señalar la Corte que determinada interpretación de los numerales primero y segundo del artículo 2° del PLE puede llegar a una antinomia que es importante resolver en esta sentencia. Esto debido a que, conforme al numeral primero, es posible que el plebiscito especial se convoque al menos un mes después de la presentación por el Presidente del

informe respectivo al Congreso, pero, a su vez, el inciso segundo confiere al Legislativo hasta un mes para pronunciarse sobre dicho informe de convocatoria. La aplicación conjunta de estas dos previsiones llevaría necesariamente a que terminen traslapándose los plazos de convocatoria y revisión por parte del Congreso, lo que resulta aún más problemático, como se estudiará en apartado posterior, cuando se advierta la inexequibilidad del término de divulgación previsto en el inciso primero del artículo 4° del PLE. En consecuencia, para evitar dicha antinomia los incisos primero y segundo del artículo 2° del PLE deben interpretarse de modo que la convocatoria al plebiscito no puede tener lugar sino después de un mes contado a partir del momento en el que el Congreso, expresa o tácitamente, manifieste su aval.

La modificación del umbral de participación

59. El numeral segundo del artículo 2° del PLE determina que el plebiscito se entenderá aprobado cuando lo voten afirmativamente los ciudadanos en número mayor al 13% del censo electoral vigente y que de la cantidad de votos afirmativos superen a los negativos. Es decir, el legislador estatutario ha previsto un umbral aprobatorio del 13%, el cual modifica el régimen de umbral para los plebiscitos previsto en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, las cuales confieren al plebiscito un umbral de participación superior al 50% del censo electoral.

Varios de los intervinientes consideran que la norma es exequible, debido a que la fijación de un umbral aprobatorio para el plebiscito es un asunto que recae dentro de la amplia competencia de regulación de los mecanismos de participación ciudadana, adscrita al legislador estatutario. Asimismo, sostienen que el cambio respecto de las leyes estatutarias anteriores, que opta por un umbral aprobatorio, incentiva la participación de los ciudadanos, la cual resulta de especial importancia habida cuenta el carácter transcendental del Acuerdo Final para la superación del conflicto armado.

Otros intervinientes, en cambio, sostienen que la fijación de un umbral aprobatorio del 13% para el plebiscito es inconstitucional, en la medida en que permite que solo una fracción mínima del censo electoral defina la aprobación del plebiscito, lo cual haría que la decisión ciudadana resultase carente de legitimidad política y representatividad democrática. Agregan que el umbral aprobatorio, así planteado, anularía el derecho a la abstención activa de los ciudadanos interesados en utilizar esa vía para oponerse a la aprobación del plebiscito.

60. Con base en lo expuesto, el asunto que debe resolver la Corte es si el legislador estatutario incurre en una vulneración a la Constitución cuando prevé un umbral aprobatorio del 13% para el plebiscito especial contenido en el PLE.

61. El primer aspecto que debe tenerse en cuenta para resolver este problema jurídico es advertir que la Constitución no prevé una regla específica acerca de si los plebiscitos deben tener un umbral, cuál debe ser su naturaleza y a qué

porcentaje del censo electoral debe corresponder en caso que se establezcan. Como se explicó a propósito de la determinación sobre la competencia del legislador estatutario para disponer de un plebiscito especial, existe una relación inversamente proporcional entre el grado de institucionalización constitucional de los mecanismos de participación ciudadana y la amplitud del margen de configuración normativa del legislador estatutario. Por ende, habida consideración de que la Carta Política no prevé un umbral para el plebiscito, entonces es un asunto que está *prima facie* asignado al ámbito propio del legislador estatutario, en los términos del artículo 152-d C.P.

Con todo, esta consideración no puede entenderse como una licencia para que el legislador estatutario, si decide fijar un umbral, tenga absoluta discrecionalidad a ese respecto. En cambio, dicha decisión legislativa debe ser compatible con la Constitución y, en particular, con las normas superiores que prefiguran los mecanismos de participación democrática y, de una manera más general, con el principio democrático sobre el que se funda el Estado Social de Derecho.

62. El segundo aspecto que también debe establecerse preliminarmente en este análisis es que el régimen general de los mecanismos de participación ciudadana, contenido en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 ha previsto un umbral de participación para el plebiscito, correspondiente a la mayoría del censo electoral. A su vez una disposición de esta naturaleza fue declarada exequible por la Corte en la sentencia C-180 de 1994,²⁷⁰ al analizar la constitucionalidad de los artículos 79 y 80 de lo que posteriormente fue promulgada como la Ley 134 de 1994.²⁷¹ Sobre este respecto, la sentencia en comento expresó:

“Los artículos 79 y 80 regulan lo relacionado con la campaña a favor o en contra del plebiscito y el acceso de los partidos y movimientos políticos a los espacios de televisión financiados por el Estado, lo cual se hará de acuerdo con lo dispuesto para el referendo constitucional.

Las reglas y requisitos exigidos para llevar a cabo las campañas para plebiscito, no contrarían el ordenamiento constitucional, sino que por el contrario, desarrollan la atribución que el Constituyente le otorgó al legislador para reglamentar este mecanismo. Empero, debe la Corte indicar que la 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%).

²⁷⁰ Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero).

²⁷¹ Ley 134 de 1994.

Artículo 79°.- Campaña a favor o en contra del plebiscito. El acceso de los partidos y movimientos políticos a los espacios de televisión financiados por el Estado se hará de conformidad con lo establecido para el referendo constitucional.

El Gobierno dispondrá del mismo tiempo en televisión para expresar su opinión sobre el plebiscito. El uso de estos espacios se hará dentro de los veinte días anteriores a la fecha señalada para la votación.

Artículo 80°.- Efecto de votación. El pueblo decidirá, en plebiscito, por la mayoría del censo electoral.

Se pretenden a través de estas disposiciones hacer efectivos los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos, y en este caso, específicamente, el derecho de divulgar y expresar por los medios de comunicación del Estado, su opinión acerca del plebiscito, en ejercicio del derecho a la libre expresión -CP. art. 20-; pero además, garantizarle al gobierno, como promotor del plebiscito, su derecho de informar y dar a conocer a los ciudadanos en general, la decisión que se pretende someter al pronunciamiento popular.”

Esta misma previsión fue revisada en la sentencia C-150 de 2015,²⁷² a propósito de la revisión de constitucionalidad del proyecto que dio lugar a la Ley 1757 de 2015. En esa oportunidad se reiteró la conclusión a la que arribó la Corte en 1994, al indicarse que “[I]o dispuesto en este artículo para el caso del plebiscito -art 41.a- no merece cuestionamiento alguno. En esta materia, como se ha tenido oportunidad de señalar en otros apartes de esta providencia, el constituyente se limitó a hacer una referencia mínima al mecanismo, de manera tal que el legislador estatutario dispone de un margen amplio para la configuración. || La regla establecida en el literal a) demanda la participación de la mayoría del censo electoral. Esta disposición, que regula el mínimo de participación, debe complementarse con el actual artículo 79 de la Ley 134 de 1994, encontrado exequible en la sentencia C-180 de 1994 y en el que se estableció que la decisión se adoptará por la mayoría del censo electoral. Se trata entonces de dos reglas complementarias.”

Con todo, debe nuevamente reiterarse que las previsiones estatutarias anteriores operan, para efectos del presente análisis de constitucionalidad, como criterios argumentativos a tener en cuenta para el control judicial, pero no como parámetro de validez del articulado objeto de examen, en tanto el PLE tiene la misma jerarquía normativa que dichas disposiciones. Esta comprobación es importante, en especial si se tiene en cuenta la regla fijada por la sentencia C-150 de 2015, en el sentido que la definición del umbral es un asunto que corresponde a la definición propia del legislador estatutario, dentro su amplia competencia regulativa sobre la materia.

63. Vistos estos asuntos y previo a la definición sobre la constitucionalidad de la regla sobre umbral prevista en el artículo 2° del PLE, la Sala considera necesario hacer algunas precisiones conceptuales acerca de la modificación incorporada en dicha norma, respecto del régimen general enunciado anteriormente.

Como se ha explicado en fundamentos jurídicos anteriores, las normas estatutarias vigentes han previsto como requisito para el plebiscito un umbral de participación equivalente a una votación mayor del 50% del censo electoral. En cambio, el PLE prevé un umbral de aprobación del 13% de ese mismo censo. La Sala recalca, en ese sentido, que la decisión del legislador

²⁷² Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria Sáchica Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria Sáchica Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio).

estatutario fue prever una fórmula novedosa en lo que se refiere al cálculo del umbral necesario para la refrendación popular mediante del plebiscito, pasándose de un umbral de participación a uno de votación o aprobación.

Estas modalidades de umbrales responden a propósitos y lógicas diferentes, que es necesario distinguir en esta sentencia. Los umbrales de participación, como el previsto por la legislación estatutaria anterior al PLE, consideran que la legitimidad democrática del acto plebiscitario descansa en un número mínimo de votantes que concurren a las urnas, para votar a favor o en contra del plebiscito. Lo que buscan estos umbrales es garantizar que exista una “masa crítica” de votantes en el mecanismo de participación, cuya concurrencia se considera necesaria para dotar de representatividad al llamamiento al Pueblo.

Los umbrales de aprobación, en cambio, fijan un número mínimo de votos a favor de la iniciativa, los cuales deben alcanzarse para que la misma sea aprobada. Entonces, el umbral de participación encuentra su representatividad democrática no en dicha “masa crítica” de votantes que expresan sus preferencias en uno u otro sentido, sino que la logra a través de un requisito de concurrencia mínima favorable, que para el caso analizado corresponde al 13% más un voto del censo electoral.

Es importante tener en cuenta que, según lo expuesto, el umbral aprobatorio no puede asimilarse al umbral de participación, como parecen sugerirlo alguno de los intervinientes. Tampoco puede concluirse, como lo hacen otros intervinientes, que el legislador estatutario redujo el umbral de participación, pues lo que se encuentra no es una alteración del umbral previsto en la legislación estatutaria anterior al PLE sino, si se quiere, un cambio en la metodología acerca del umbral, con un parámetro igualmente diverso.

64. La doctrina comparada en la ciencia política contiene estudios empíricos que demuestran dos hipótesis importantes para el presente análisis de constitucionalidad.²⁷³ La primera, consiste en considerar que tanto los umbrales de participación como los aprobatorios son comunes en diferentes legislaciones, respecto de mecanismos de participación que corresponden materialmente tanto al plebiscito, como a la consulta popular y al referendo.²⁷⁴

²⁷³ Aguiar-Conraria L., Magalhaes P., Vanberg C. *Experimental Evidence that Quorum Rules Discourage Turnout and Promote Election Boycotts*. NIPE and Economics Department. University of Minho, Portugal. Aguiar-Conraria L., Magalhaes P. (2008) *Referendum Design, Quorum Rules and Turnout*. Working Paper Series Online. Departamento de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid. Hizen, Y. (2012) *A Referendum Experiment with Participation Quorums*. Hokkaido University, Japan.

²⁷⁴ Según información recopilada por la Comisión de Venecia en 2005 y 2007, para el caso europeo se encuentran las siguientes modalidades de escogencia entre umbrales de participación o de aprobación.

“Tabla 1. Reglas de umbral para referendos nacionales en los países de la Unión Europea.”

País	Umbral de participación	Umbral de aprobación o no rechazo.
Bulgaria	50%	50% de aprobación para reformas constitucionales
Dinamarca	-	Menos del 30% de rechazo (otros casos)

Por lo tanto, no puede concluirse válidamente que un tipo de umbral esté necesariamente vinculado con el plebiscito.

La segunda conclusión señala que la escogencia entre un umbral aprobatorio o un umbral de participación, es una decisión política del Estado, vinculada al valor que se le quiera otorgar a la abstención en el mecanismo. En ese orden de ideas, es claro que los umbrales de participación generan mayores incentivos para la abstención en tanto herramienta para oponerse a un plebiscito, puesto que quienes están en desacuerdo no solo tienen a su disposición la opción de votar de manera desfavorable, sino también la de intentar evitar que se logre la mencionada “masa crítica” de votantes.

En cambio, los umbrales de aprobación reducen drásticamente los incentivos para el uso de la abstención y, además, la evidencia empírica demuestra que cuando el mecanismo de participación prevé dicho tipo de umbral, existe una mayor concurrencia de los ciudadanos que cuando se ha dispuesto un umbral de participación.²⁷⁵ Esta conclusión es evidente, puesto que ante la existencia

Hungría	50% hasta julio de 1997	25% aprobatorio (desde julio de 1997)
Irlanda	-	Menos del 33.3% de rechazo para referendos legislativos extraordinarios.
Italia	50% Referendo legislativo derogatorio.	-
Letonia	50% excepto reformas constitucionales.	50% de aprobación.
Lituania	75% para temas de soberanía y 50% para otros asuntos.	50% de aprobación para temas de soberanía y 30% de aprobación para referendo aprobatorio.
Malta	50% para referendo legislativo derogatorio	-
Holanda	30%	-
Polonia	50%	-
Portugal	50%	-
Rumania	50% para reformas constitucionales.	-
Eslovenia	50% para reformas constitucionales.	-
Eslovaquia	50%	-

Fuente: Aguiar-Conraria L., Magalhaes P. (2008). *Referendum Design...* p. 15.

²⁷⁵ Como lo señalan Aguiar-Conraria, Vanberg y Magalhaes, sus estudios fundados en la herramienta teórica de la escogencia racional, mejor conocida en la ciencia política por su denominación inglesa de *rational choice*, permiten llegar a la conclusión que “*los quórum de participación producen lo que solo podríamos describir como efectos paradójicos y perversos: dispuestos estos quórum con el propósito de evitar distorsiones derivadas de una escasa participación electoral, termina por contribuir en disminuir dicha participación introduciendo distorsiones en los resultados de los referendos. No hemos arribado a las mismas conclusiones en el caso de los quórum de aprobación. (...) En ese sentido, el quórum de participación tiene un efecto perverso y un resultado potencialmente irónico. El efecto perverso consiste en que, en algunas situaciones, otorga incentivos a las personas para encubrir sus verdaderas preferencias a través de la abstención, simulando que son indiferentes. El efecto potencialmente irónico es conocido en la literatura como la “paradoja de la no comparecencia”: en equilibrio, es posible que el quórum no se alcance precisamente debido a su existencia o, en otras palabras, la participación de los votantes excede el quórum exigido únicamente cuando este requerimiento no está previsto.” Vid. Aguiar-Conraria et al. *Experimental Evidence...* (Traducción libre de la Corte).*

En similar sentido se expresa Hizen, cuando indica los umbrales de participación “*inducen al grupo minoritario a abstenerse estratégicamente con la intención de deteriorar el resultado a través del logro de una menor participación electoral. (...) Observamos que (i) cuando el quórum es pequeño, todo los votantes van a las urnas; y (ii) si el quorum exigido es grande, los votantes en la mayoría ex ante van a las urnas*

de un umbral de aprobación, que no hace depender la aprobación del plebiscito de una masa crítica de votantes, sino de la concurrencia de una mayoría, la abstención no tendrá una incidencia equivalente.

A este respecto, al estudiar la materia en el caso europeo, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, mejor conocida como la Comisión de Venecia, en su *Guía de Buenas Prácticas sobre Referendos*, incluso aconseja a los Estados miembros del Consejo de Europa preferir umbrales de aprobación sobre los de participación. Sobre el particular, señalan que “[b]asada en su experiencia en el área de referendos, la Comisión de Venecia ha decidido recomendar que no se emita disposición alguna en relación con las reglas del porcentaje de participación. || Un quórum necesario mínimo (mínimo porcentaje) puede generar que los opositores de la propuesta se abstengan en vez de votar en contra. Por ejemplo, si el 48% de los electores están a favor de la propuesta, 5% en contra, y 47% se abstienen, el porcentaje opositor podría dejar de participar para imponer su punto de vista, a pesar de que realmente constituye una minoría. Además, su ausencia en la campaña tenderá a aumentar el número de abstenciones y, por lo tanto, la probabilidad de que el quórum no se complete. Fomentar tanto la abstención como la imposición del punto de vista de una minoría no es saludable en una democracia. Adicionalmente, existe la intención de falsear el porcentaje de participación mínimo necesario frente a una débil oposición. || Un quórum de aprobación (aceptación por un mínimo porcentaje de los electores registrados) puede llegar también a ser inconcluso. Puede ser tan alto dificultando en exceso la posibilidad de un cambio. Si un texto se aprueba – incluso por un margen sustancial – por una mayoría de electores sin que sea alcanzado el porcentaje requerido, la situación política se enrarece extremadamente, ya que la mayoría sentirá que ha sido privada de la victoria sin justa razón; el riesgo de que una proporción de un mínimo necesario (turn-out rate) sea falsificada es el mismo que para un quórum con un mínimo necesario.”²⁷⁶

65. Con base en lo expuesto, se tiene que el PLE opta por un umbral aprobatorio del 13%, por lo que se trata de una regla diferente a la prevista en la legislación estatutaria que regula los plebiscitos ordinarios, la cual aplica un umbral de participación del 50% del censo electoral, sin que se refiera a la exigencia de un umbral aprobatorio. El propósito de esta modificación, como se evidencia tanto de la doctrina comparada antes citada, como de los antecedentes legislativos, fue reducir los incentivos para la abstención en la

mientras que los votantes en la minoría ex-ante tienden a abstenerse. Como resultado, es menos frecuente que el grupo minoritario gane el referendo, sucediendo ello en razón a que el resultado de la votación es inválido debido a la reducida cantidad de votantes, en aquellos casos en que se exige un quórum amplio.”
Vid. Hizen (2012), *A Referendum ...* (Traducción libre de la Corte).

²⁷⁶ Comisión de Venecia (2009). *Código de Buenas Prácticas sobre Referendos*. Consejo de Europa. Documento CDL-AD (2007)008rev. Disponible en [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-spa).

Consultado el 16 de junio de 2016.

votación del plebiscito. A este respecto, en la ponencia del PLE para segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República, se explica lo siguiente:

“Una de las dificultades estructurales en la aplicación de todos los mecanismos de refrendación es que cuentan con dos tipos de umbrales: un umbral de aceptación y un umbral de decisión. El primero de ellos hace referencia a una votación mínima requerida para que el mecanismo tenga validez jurídica, el segundo, es aquel que hace referencia al porcentaje mínimo de votos que se necesitan para que lo votado en el referendo, consulta popular o plebiscito sea obligatorio.

El umbral de aceptación del Plebiscito (ver Tabla 1), de acuerdo a la Ley 1757 de 2015, es el 50% del censo electoral vigente, para el referendo es el 25% y para la consulta popular es 33,3%. Estos umbrales implican que para que el mecanismo tenga validez debe votar un porcentaje mínimo de ciudadanos, de no hacerlo y aunque haya ganado el “SÍ”, el mecanismo será ineficaz y tendrá nulas consecuencias jurídicas y políticas.

En la práctica estos umbrales tienen un incentivo negativo debido a que abstenerse de votar tiene un efecto real sobre el umbral de aceptación. De hecho, las campañas de abstención en este tipo de mecanismos resultan más eficaces que las campañas por el “NO”, un voto por el “NO” es un voto que promueve alcanzar el umbral de aceptación y por ende podría facilitar que el “SÍ”, de llegar a ganar, tuviera efectos jurídicos. Es por eso que en el uso de estos mecanismos, gran parte de los opositores a las iniciativas, más que promover el voto por el “NO” promueven la abstención y dificultan la obtención del umbral de aceptación.

Una vez pasado el umbral de aceptación, los tres mecanismos tienen umbrales de decisión iguales, en cada uno de ellos la decisión será válida y obligatoria cuando la mitad más uno de los sufragantes hayan votado afirmativo al texto puesto a consideración. Esto en la práctica implica que los umbrales de decisión para el referendo, la consulta popular y el Plebiscito sean del 12,5% del censo electoral, 16,5% y del 25%, respectivamente. (*sic*)

Tabla 1. Umbrales de decisión y de aceptación de los mecanismos de participación ciudadana

Tipo de mecanismo	Umbral de aceptación	Umbral de decisión
Referendo	25% del censo electoral	La mitad más uno de los sufragantes (12,5%)
Consulta Popular	33% del censo electoral	La mitad más uno de los sufragantes (16,5%)
Plebiscito	50% del censo electoral	La mitad más uno de los sufragantes (25%)

La propuesta que ponemos a discusión gira en torno a **que el Plebiscito por la Paz cuente con un umbral de aceptación del 13%**, con el fin de mitigar el incentivo negativo inherente al umbral y los efectos jurídicos de la abstención en el plebiscito, teniendo en cuenta el histórico abstencionismo electoral en Colombia.” (Negrillas originales).

Vistas estas definiciones preliminares, pasa la Corte a resolver sobre la constitucionalidad del umbral aprobatorio contenido en el PLE, para lo cual

asumirá los problemas jurídicos planteados al respecto por los intervinientes y la Procuraduría General.

66. La Corte considera que el umbral aprobatorio es proporcional y razonable, en tanto prevé la concurrencia de los ciudadanos en un grado similar al exigido por otros mecanismos de participación ciudadana contemplados en la Constitución. En particular, dispone de un grado de exigencia análogo al establecido en la Carta respecto del mecanismo de participación respecto del cual existe una disposición superior expresa en materia de umbral, como es el referendo constitucional.

67. Debe nuevamente insistirse en que la Carta Política no prevé una regla específica en materia de umbral para el plebiscito, por lo que, siguiendo la jurisprudencia aplicable sobre el contenido y alcance del artículo 152-d C.P., esta materia hace parte del amplio margen de configuración legislativa. En ese orden de ideas, la constitucionalidad de esa decisión del legislador estatutario dependerá del cumplimiento de un juicio de proporcionalidad, que la Sala considera que debe ser de intensidad intermedia, en tanto, de un lado, se reconoce dicho amplio margen de configuración, pero, del otro, la modificación de la naturaleza del umbral tiene un efecto potencial de restricción a los derechos derivados de la participación ciudadana, en especial la denominada abstención activa.

68. El primer paso de este juicio es determinar si la medida legislativa cumple un fin constitucionalmente importante. A este respecto, se encuentra que la previsión de umbral aprobatorio del 13% tiene por objeto disminuir los incentivos para la abstención, de manera que se logre una mayor participación de los ciudadanos, expresándose en las urnas el apoyo o rechazo al plebiscito, de una manera identificable. Esta finalidad es constitucional, en la medida en que diferentes previsiones de la Carta Política determinan que la promoción de la participación es un fin esencial del Estado y una característica definitoria del modelo constitucional colombiano.

Sobre la fundamentación de este argumento, la Corte se remite a las consideraciones planteadas en la sección preliminar, acerca del lugar central de la participación democrática en la Constitución. No obstante, también debe reiterarse que son múltiples las referencias en la Carta a ese deber de promoción de la participación. El artículo 2º C.P. determina que facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan es una finalidad esencial del Estado. Asimismo, el artículo 95 C.P., al enumerar los deberes constitucionales de los ciudadanos, incorpora en su numeral quinto el de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país. Entonces, lo que se deriva de la Carta Política es un deber ciudadano de participación y una obligación estatal correlativa de promoción de dicho deber. Por ende, una medida que como la estudiada pretende fortalecer dicha participación, a través de la disminución de los incentivos para la abstención en el plebiscito, busca un fin constitucionalmente importante.

Ahora bien, en fundamentos jurídicos anteriores se ha señalado la importancia que desde el derecho internacional y, particularmente el derecho internacional de los derechos humanos, se ha otorgado a la participación ciudadana como componente clave para la estabilidad y éxito en procesos de transición hacia la paz. A pesar que conforme el derecho interno no existe una obligación jurídica de someter los acuerdos de paz suscritos por el Gobierno a la refrendación popular, la experiencia comparada demuestra que la participación de la sociedad afectada por el conflicto concurre en un mayor arraigo y legitimidad democrática respecto de lo acordado. Esta razón también confluye en la legitimidad del fin buscado por la medida del umbral de aprobación contenido en el PLE.

67. El segundo paso del juicio de proporcionalidad es determinar si la medida es idónea para cumplir con el fin propuesto. Anteriormente se explicó que la previsión de umbrales de aprobación, en contraste con los umbrales de participación, es una medida usada generalmente en el derecho comparado para fomentar una mayor participación en plebiscitos y referendos, en tanto quienes están en desacuerdo con la medida tienen menores incentivos para simplemente abstenerse, en espera que no se reúna el quórum exigido, y mayores para expresarse votando en contra de la iniciativa correspondiente.

Por lo tanto, para la Sala es claro que el mecanismo previsto en el PLE es idóneo para lograr el fin propuesto. Esto debido a que genera un efecto en los ciudadanos apáticos o aquellos que se abstienen de forma activa, para que en vez de ello opten por participar efectivamente y expresar, de manera identificable, su preferencia a favor o en contra de la política sometida a refrendación mediante plebiscito.

68. Ahora bien, el tercer paso es determinar si la medida cumple un juicio de proporcionalidad en sentido estricto. La Sala evidencia que es respecto de este tercer paso donde existen los mayores reparos sobre la constitucionalidad del umbral dispuesto en el artículo 2° del PLE, relativos tanto a la legitimidad democrática de la norma, así como su presunta incompatibilidad con el derecho a la abstención activa, reconocido por la jurisprudencia constitucional para los diferentes mecanismos de participación ciudadana. Pasa la Corte a resolver sobre estas objeciones.

69. Varios de los intervinientes y el Ministerio Público consideran que el umbral aprobatorio del 13% carece de legitimidad democrática, al no ser suficientemente representativo. Indican que el plebiscito especial podría ser aprobado por solo una fracción del censo electoral, en contra de la mayoría que no concurre a la votación o sufraga desfavorablemente. Por ende, no era viable “reducir” el estándar al previsto en la legislación estatutaria vigente, que equivale a la mitad del censo electoral.

La Corte parte de considerar que el umbral de participación del 50% del censo electoral no tiene raigambre constitucional, como parecen comprenderlo algunos de los intervinientes, sino solo legal estatutario. Por ende, puede ser

válidamente reformado por el legislador, a condición que lo dispuesto sea razonable, proporcional y compatible con el principio democrático. Entonces, el legislador estatutario no tiene un deber constitucional de fijar un umbral de participación o de aprobación para el plebiscito, ni menos que deba tener un guarismo fijo y definido por la Constitución. Antes bien, se reconoce un amplio margen de configuración normativa sobre la materia y el cumplimiento de los criterios antes expuestos.

70. Para resolver acerca del cumplimiento de tales condiciones, el primer aspecto que debe destacarse es que la previsión de un umbral aprobatorio del 13% tiene dos consecuencias principales:

70.1. La primera es que el plebiscito especial requiere un participación mínima de al menos el 13% del censo electoral, pues una cifra menor llevaría a que el plebiscito no fuese aprobado, al no cumplirse con un mínimo de votos en uno u otro sentido. Así, a pesar que se ha distinguido por la Sala entre la noción de umbral aprobatorio y de participación, en todo caso aquel también contempla un mínimo número de votos que deben verificarse para que la iniciativa sea aprobada o negada.

Además, este requisito de participación mínima en el PLE no corresponderá al 13% más un voto del censo electoral por una razón simple, consistente en que esto solo será viable en un escenario hipotético, improbable e incluso imposible, según el cual todos los votos fuesen a favor del “sí” y no existiesen votos por el “no”, o viceversa, pues no puede perderse de vista que un umbral aprobatorio es predicable de ambas opciones. Un escenario realista, en cambio, llevaría a considerar que la participación total, en el caso que se llegue a una decisión favorable o desfavorable, será mucho mayor, pues estará distribuida de una forma más homogénea entre los partidarios del “sí” y del “no”, alcanzando alguna de las opciones un guarismo superior al 13% del censo electoral. De esta manera, en la práctica se superará con creces ese umbral de participación implícito y, de no hacerse, es improbable que se logre el 13% a favor de alguno de los dos extremos, lo que tendría como consecuencia jurídica la no aprobación del plebiscito ante la ausencia de la cantidad de votos mínimos exigidos en razón del umbral dispuesto en el PLE.

70.2. Es con base en este razonamiento que varios de los intervinientes consideran, para la Corte acertadamente, que el umbral de aprobación del 13% del censo electoral no dista significativamente de otros, estos sí previstos por la Constitución, e incluso sería más exigente. En efecto, la única disposición contenida en la Carta Política en materia de umbrales en mecanismos de participación democrática es el artículo 378 C.P., el cual establece que *“la aprobación de reformas a la Constitución por vía del referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral.”*

En los términos de análisis utilizados en este apartado, el artículo 378 C.P. existe dos tipos de umbrales respecto de la referendo constitucional aprobatorio. El primero, que corresponde a un umbral de participación mayor al 25% del censo electoral; el segundo, que refiere a un umbral aprobatorio del 12.5% más un voto, que corresponde a la mayoría absoluta dentro del mínimo de participación señalado.

Comparado este parámetro con el PLE, se tiene que el umbral de votación del plebiscito especial es, en términos materiales, ligeramente superior al previsto por la Constitución para el referendo aprobatorio. Por lo tanto, se estaría ante un umbral que cumple con requisitos de representatividad democrática, pues de lo contrario sería forzoso admitir que el umbral contenido en el artículo 378 C.P. no tiene esa naturaleza, lo cual es inadmisibles en tanto se trata de un estándar previsto por la misma Carta Política.

Adicionalmente, y como lo señala uno de los intervinientes, la índole del referendo aprobatorio sería mayor a la del plebiscito, puesto que aquel se trata de un mecanismo destinado a introducir enmiendas a la Constitución, de manera directa e inmediata, atributos que claramente no tiene el plebiscito, el cual no está habilitado como instrumento de reforma constitucional. Por ende, si la Carta establece determinadas condiciones para permitir su propia enmienda, resultaría compatible con la Constitución una previsión legal estatutaria que refiriéndose a un mecanismo de participación que carece de dicho alcance reformatorio, le son impuestos requisitos más exigentes.

70.3. Con todo, también advierte la Sala que contra esa conclusión podría considerarse que lo que garantiza la representatividad democrática del referendo aprobatorio es que también cuenta con un umbral de participación equivalente a más del 25% del censo electoral. Como este no está presente en el caso del plebiscito especial regulado en el PLE, entonces se verificaría dicho déficit de representatividad.

A este respecto, la Sala considera que el soporte fáctico de este cuestionamiento se basa en considerar que es posible la aprobación o negación del plebiscito únicamente por la votación del 13% del censo electoral, esto es, que la totalidad de los sufragantes apoyen el "sí" o el "no". Líneas atrás se dejó claro que este es un escenario improbable e incluso de imposible ocurrencia, puesto que es lo propio de las elecciones competitivas que se expresen votos en diferentes sentidos, sin que se verifiquen en la historia política de Colombia el uso de mecanismos de participación ciudadana en donde solo se acrediten votos a favor de uno de los extremos en cuestión.

Por lo tanto, un escenario más acorde a esta realidad, llevaría a considerar que la votación estará distribuida entre aquellos que están a favor o en contra del plebiscito. Así las cosas, en un escenario hipotético de votación desfavorable del 15% del censo electoral en contra y el 10% a favor, se lograría una participación total del 25% del censo electoral, esto es, el mismo nivel de

exigencia que el dispuesto por la Constitución para el referendo aprobatorio. Nótese que este es un escenario conservador, que parte de la base que la negativa al plebiscito se logró por un margen estrecho, de apenas dos puntos porcentuales por encima del mínimo exigido por el umbral de aprobación contenido en el PLE. Así, una proyección con una diferencia mayor respecto de dicho mínimo, redundará en un nivel total de participación incluso superior al exigido por la Constitución en caso del referendo aprobatorio.

71. En conclusión, se tiene que no es materialmente posible, dentro del esquema expuesto y suponiendo un escenario de participación realista, que el plebiscito pueda ser aprobado o negado con únicamente la participación del 13% del censo electoral. En cambio, bajo el obligatorio supuesto de una votación competitiva entre las opciones a favor del “sí” o del “no”, la suma total de votos fácilmente alcanzaría al umbral de participación previsto por la Constitución para el referendo aprobatorio, lo cual acreditaría su razonabilidad y representatividad.

72. Ahora bien, se ha señalado en diferentes fundamentos jurídicos que, en razón a la inexistencia de institucionalización constitucional respecto del umbral para el plebiscito, el asunto recae en el amplio margen de configuración legislativa sobre la materia. En tal sentido, lo que debe verificar la Corte no es si se cumple con un estándar en particular, el cual no está presente en el parámetro de control judicial para este caso, sino si la previsión escogida por el legislador estatutario escogió una opción que sea razonable y compatible con el principio democrático. En el presente caso, se demuestra que el umbral aprobatorio del 13% del censo electoral permite niveles de representatividad democrática análogos a los del referendo constitucional aprobatorio, que tiene un alcance mayor al del plebiscito, en tanto opera como instrumento de reforma constitucional, naturaleza por todo ajena a aquel mecanismo.

Adicionalmente, no puede perderse de vista que el umbral aprobatorio del 13% también se muestra razonable respecto de otros mecanismos de reforma constitucional de amplio espectro y mucha mayor entidad, como sucede con la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente. En efecto, conforme lo regula el artículo 376 C.P., se entenderá que el Pueblo convoca a dicha asamblea, cuando así lo aprueba al menos una tercera parte de los integrantes del censo electoral. Como se observa, aquí se trata de una exigencia porcentual mayor a la prevista en el plebiscito especial, pero es absolutamente razonable que así suceda, en tanto la convocatoria a la Asamblea Constituyente es la máxima expresión de incidencia en el ejercicio del poder de reforma constitucional, la cual tiene unos efectos inconmensurablemente mayores a los del plebiscito. Esto debido a que este (i) carece de consecuencias normativas directas; (ii) solo es vinculante al Presidente de la República; y (iii) el potencial desarrollo normativo posterior de la decisión política avalada por la ciudadanía, está sujeto a los procedimientos constitucionales para la producción normativa. Estas restricciones claramente no son predicables de la acción de una Asamblea Nacional Constituyente, la

cual sí tiene un evidente carácter normativo, al punto que está *prima facie* habilitada para modificar aspectos centrales del modelo constitucional. De allí que resulta proporcional y razonable una diferencia de umbrales aprobatorios en uno u otro caso.

De otro lado, es importante considerar que al analizar la constitucionalidad del umbral de participación propio del régimen estatutario de los plebiscitos ordinarios, la sentencia C-180 de 1994²⁷⁷ lo calificó como “francamente desmesurado”, pues era sustancialmente mayor al exigido respecto de otros mecanismos de participación. Con todo, de manera respetuosa con el amplio margen de configuración normativa sobre el asunto, la Corte declaró la exequibilidad de la disposición. Esta comprobación lleva a la Sala a concluir que un umbral de esa naturaleza, que incluso fue criticado en su momento por la jurisprudencia, no puede servir de base para cuestionar la constitucionalidad de una norma estatutaria posterior. En cambio, el ámbito del control judicial debe restringirse a verificar si el legislador incurrió en un exceso sobre la materia, lo que es diferente a imponer injustificadamente exigencias y estándares que han sido incluso calificados como desproporcionados por la misma Corte.

Por lo tanto, en referencia a la materia analizada, la Corte concluye que el umbral no se opone al principio democrático, que lleva ínsita la necesidad de un grado de concurrencia ciudadana suficiente en los mecanismos de participación.

73. La segunda consecuencia de la previsión de un umbral aprobatorio, como se ha señalado anteriormente, es la creación de un desincentivo para la abstención de los votantes, lo cual reduce el ámbito de eficacia del derecho correlativo, identificado por la jurisprudencia constitucional.

En efecto, es posible identificar dos momentos en la jurisprudencia de la Corte en materia del derecho a la abstención activa. El primero, en que se identificó dicha garantía constitucional, fue en la sentencia C-551 de 2003,²⁷⁸ que analizó la constitucionalidad de un referendo aprobatorio multitemático. Allí se señaló que en la medida en que el artículo 378 C.P. establece un umbral de participación para este mecanismo, entonces la abstención debía tener un efecto jurídico protegido constitucionalmente, en tanto estrategia legítima para oponerse a la enmienda a la Carta Política. Esta discusión, no obstante, se hizo a propósito del análisis de la norma de la ley de referendo que establecía una casilla de voto en blanco dentro del mismo, la cual fue declarada inexecutable. Así, en lo que respecta a la validez de la abstención activa como mecanismo de oposición en los referendos constitucionales, la sentencia en comento señaló:

²⁷⁷ Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero)

²⁷⁸ Corte Constitucional, sentencia C-551/03 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett. SPV Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández).

“Y es que la regulación del artículo 378 de la Carta confiere una eficacia específica a la abstención en los referendos constitucionales, puesto que es posible que una reforma obtenga una mayoría de votos afirmativos, pero no sea aprobada, por cuanto el total de los votos no sobrepasó el umbral de participación requerido.

Ahora bien, el Constituyente hubiera podido adoptar una fórmula que garantizara una participación mínima en el referendo, para legitimar democráticamente el pronunciamiento ciudadano, pero sin conferir eficacia jurídica a la abstención. Para ello hubiera podido establecer, como lo hacen otros ordenamientos, que los votos favorables al referendo no sólo deben ser la mayoría de los votos depositados sino que esos votos positivos deben representar un determinado porcentaje del censo electoral, pues de esa manera se asegura una participación mínima, pero sin conferir efectos jurídicos a la abstención, ya que únicamente los votos favorables son tenidos en cuenta para determinar si el umbral de participación fue o no sobrepasado.

En tales circunstancias, al establecer como requisito de aprobación de un referendo un umbral mínimo de participación global, en vez de un porcentaje mínimo de votos favorables, la Constitución no sólo confirió eficacia jurídica a la abstención sino que la convirtió en una estrategia legítima para oponerse, en ciertos contextos, a la aprobación de una determinada reforma constitucional por medio de referendo. No sería entonces razonable suponer que si la Carta le confiere efectos jurídicos a la abstención, de otro lado la propia Carta considere que esa alternativa política no amerita protección constitucional en este tipo de votaciones. La Corte concluye entonces que en los referendos constitucionales, la abstención es una opción política legítima, que se encuentra reconocida por el Estado, y por ello no puede ser discriminada.

(...)

Libertad del elector y abstención.

211- El examen precedente ha mostrado que la abstención es una posibilidad que goza de protección constitucional en los referendos constitucionales. Por consiguiente, en relación con cada reforma o artículo sometido a la consideración del pueblo, los ciudadanos tienen la posibilidad de votar positivamente o negativamente, o abstenerse. Esto significa entonces que en cada una de las preguntas, en forma independiente, las autoridades electorales, para determinar si la reforma propuesta fue o no aprobada, deberán verificar si esa propuesta (i) obtuvo o no más de la mitad de los votos, y (ii) si el número total de votos supera o no la cuarta parte de los sufragios posibles, conforme al censo electoral. Por ende, el hecho de que un ciudadano concurra a las urnas en un referendo constitucional que consta de varias preguntas no puede ser interpretado como si esa persona hubiera participado automáticamente en todas las preguntas, pues esa tesis desconoce su libertad como sufragante, ya que le impide decidir diferenciadamente cuáles artículos vota en forma negativa o en forma positiva, y frente a cuáles renuncia a votar, como estrategia de abstención destinada a evitar que esa pregunta específica alcance el umbral mínimo de participación.

La interpretación según la cual la concurrencia del ciudadano a votar en un referendo implica automáticamente su participación en todas las preguntas que lo integran no es entonces admisible, pues involucra un trato discriminatorio frente a quienes quieren ejercer la abstención en relación con algunas preguntas. En efecto, conforme a esa hermenéutica, los ciudadanos tendrían la

posibilidad de votar en favor unas disposiciones y en contra otros artículos, pero en cambio la decisión de abstenerse o participar sólo podría ser tomada en bloque, lo cual es una injustificable restricción a la libertad del elector de ejercer la abstención en relación con ciertos temas de un referendo heterogeno y multitemático.”

Sobre este análisis, la Sala Plena destaca que la sentencia C-551 de 2003 circunscribió el reconocimiento de los efectos jurídicos de la abstención activa al referendo constitucional aprobatorio, en la medida en que la Constitución fija como una de sus condiciones el cumplimiento de un umbral mínimo de participación. Asimismo, esta decisión resalta que esta es una opción adoptada por la Constitución entre otras posibles, como son aquellas que no reconocen un valor jurídico particular a la abstención de los ciudadanos.

74. El segundo momento en la jurisprudencia constitucional sobre la abstención activa es explicado en las sentencias C-041 de 2004²⁷⁹ y C-150 de 2015.²⁸⁰ En este último fallo, a propósito del control de constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria sobre mecanismos de participación ciudadana, se concluyó que la abstención era una alternativa legítima sustentada en la cláusula general de libertad, predicable no solo del referendo constitucional, sino de todos dichos mecanismos. Para la Corte, un componente del régimen democrático es la libertad de los electores de concurrir a las urnas si así lo desean, lo que impide que se impongan restricciones al ejercicio de la abstención activa. De la misma manera, la Corte consideró que en aquellos casos en que se establecieran umbrales de participación, la abstención no solo estaba protegida en tanto libertad, sino que tenía unos efectos jurídicos particulares, los cuales deberían ser reconocidos. Sobre este particular, la sentencia en comento expresó los argumentos siguientes:

“Incorporar la abstención como una de las actitudes posibles frente a los mecanismos de participación ciudadana encuentra inequívoco fundamento constitucional en tanto no solo se trata de una forma colectiva de actuación protegida por el artículo 40 sino que, adicionalmente, es profundamente respetuosa de la libertad individual que garantiza al individuo la asunción de comportamientos activos o pasivos frente a determinadas expresiones sociales (arts. 1 y 16). Asimismo y considerando que varios de los mecanismos de participación ciudadana exigen la satisfacción de determinados umbrales a efectos de que la decisión que se adopte resulte factible, la decisión de promover la abstención puede considerarse no solo una manifestación de la libertad individual sino una forma efectiva de acción política compatible con el deber de todo ciudadano de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país (art. 95.5).

Sobre el particular, en la sentencia C-041 de 2004 señaló la Corte:

²⁷⁹ Corte Constitucional, sentencia C-041 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández. AV. Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño).

²⁸⁰ Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria SÁCHICA Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria SÁCHICA Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio).

“En virtud de lo anterior, se puede concluir que la abstención activa, en el referendo derogatorio y aprobatorio, en el plebiscito, en la consulta popular, así como aquella que convoca a asamblea constituyente y la revocatoria del mandato, 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 para efectos de su validez. La eficacia jurídica de estos mecanismos de participación está condicionada al cumplimiento del porcentaje del censo electoral exigido. Así, para que cualquiera de ellos surta efectos jurídicos es necesario un número determinado de votos válidos. En esta medida, no basta que el texto reformatorio o que se pretende derogar, para el caso del referendo, sea aprobado por la mayoría de los sufragantes, antes debe cumplirse el umbral requerido para efectos de determinar si la mayoría aprobó o improbó la reforma. Lo mismo ocurre para el caso del plebiscito, pues es necesario que concurran a las urnas por lo menos la mayoría del censo electoral, después, si se determinará si fue aprobado o no.

En este orden de ideas, la abstención en el caso de los demás mecanismos de participación que se materializan por medio del voto, al igual que sucede con el referendo constitucional aprobatorios, es protegida constitucionalmente. De esta forma, la Sala reconoce que para el caso del referendo, plebiscito, la revocatoria del mandato y consulta popular, la abstención, además de tener eficacia jurídica, es una estrategia legítima de oposición y por ende no le está permitido al legislador establecer estímulos para las personas que mediante el voto participan en estos eventos democráticos no electorales. En consecuencia, se declarará la inexecutable de la expresión “y en los eventos relacionados con los demás mecanismos de participación constitucionalmente autorizados.”, contenida en el artículo 2 de la Ley 403 de 1997.” (Subrayas no originales).

75. Se ha considerado por varios de los intervinientes que el umbral de aprobación del 13% viola dicho derecho a la abstención, en tanto elimina los efectos jurídicos de la abstención activa. Indican que bajo el régimen ordinario de los plebiscitos, de que tratan las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, la abstención tenía un amplio grado de incidencia, en tanto que dichas normas exigen un umbral de participación superior al 50% del censo electoral. Como en el caso del PLE dicho umbral de participación es inexistente, en la práctica han sido eliminados los efectos de la abstención activa en el caso del plebiscito especial.

76. Efectivamente, como lo señalan los intervinientes, la Sala advierte que el umbral de aprobación del 13% hace que se eliminen los efectos jurídicos de la abstención activa, en comparación con el régimen ordinario de los plebiscitos, que exige un umbral de participación de la mayoría del censo electoral. Sin embargo, esta decisión del legislador estatutario es constitucional, según los argumentos que se expresan a continuación:

76.1. La Sala ha determinado que la previsión de un umbral de aprobación del 13% conlleva la exigencia de un umbral de participación de al menos el mismo número de votos, por lo que de no alcanzarse ese número, el plebiscito no sería aprobado. Ahora bien, conforme a la argumentación planteada en el fundamento jurídico 70.3. de esta sentencia, dicho umbral de participación

implícito será en la práctica sustantivamente superior al 13% del censo electoral, puesto que concurrirán en la votación tanto votos favorables como desfavorables al plebiscito, que sumados superan con creces esa cifra. En efecto, la Corte es consciente que sobre el tema de la conveniencia política del Acuerdo Final existen posiciones encontradas en la sociedad colombiana, incluso de carácter radical, lo que asegura un resultado que distará grandemente de cualquier unanimismo sobre la opción por el “sí” o por el “no”.

Bajo esa perspectiva, es claro que la abstención activa sigue siendo una opción reconocida en el caso del PLE, puesto que los ciudadanos que opten por esa vía están habilitados desde la Constitución para promover la abstención, de manera que no se logre el mínimo del 13% a favor del plebiscito, o que logrado ese número, la votación desfavorable sea mayor.

Por supuesto, la legitimidad de la abstención no significa, en el caso analizado, que la misma deba tener efectos jurídicos para la contabilización del umbral o, como se verá más adelante, para la justificación de una obligación constitucional de contar con una campaña que promueva la abstención activa. Como lo ha señalado insistentemente la jurisprudencia constitucional, este grado de reconocimiento de los efectos jurídicos de la abstención activa es predicable en aquellos mecanismos de participación basados en la existencia de un umbral de participación. Esto debido a que es en dicho escenario donde abstenerse de votar tiene un efecto activo, esto es, dirigido a evitar que se complete dicho umbral. En contrario, en el caso del plebiscito especial regulado en el PLE, el legislador estatutario ha válidamente fijado un umbral aprobatorio, que prescinde de los efectos de la abstención, la cual, de presentarse, carecerá de una connotación activa, en la medida en que el umbral solo se contabiliza a partir de los votos a favor o en contra de la refrendación del Acuerdo Final.

76.2. Así, para determinar si dicha eliminación de los efectos jurídicos de la abstención activa es compatible con la Carta Política, la Sala advierte, en primer lugar, que del hecho que se reconozca la legitimidad de la abstención activa, no se deriva un mandato para el legislador estatutario de *promoción de la abstención*, como parecen considerarlo algunos de los intervinientes y la Procuraduría General. No debe perderse de vista que la abstención es un ejercicio propio de la libertad individual, esto es, que genera esencialmente deberes de abstención del Estado en lo que respecta a su no interferencia. Con todo, este reconocimiento debe ser ponderado con la promoción de la participación, esta sí ordenada como finalidad esencial del Estado y deber constitucional de los ciudadanos.

Utilizando un símil con otras materias analizadas por esta Corte, es sencillo comprobar como existen en el Estado Constitucional ciertas libertades que si bien son reconocidas por el orden jurídico e inclusive protegidas en su