



**CORTE CONSTITUCIONAL
DE COLOMBIA**

COMUNICADO No. 30

Julio 18 de 2016

LA CORTE AVALÓ LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REGULACIÓN ESTATUTARIA DEL PLEBISCITO PARA LA REFRENDACIÓN DEL ACUERDO FINAL DIRIGIDO A LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA. PRECISÓ QUE EL PLEBISCITO TIENE CARÁCTER VINCULANTE RESPECTO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y QUE ESE ACUERDO ES UNA DECISIÓN POLÍTICA QUE NO IMPLICA LA INCORPORACIÓN DE UN TEXTO NORMATIVO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO. AL MISMO TIEMPO, FIJÓ EL ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LAS CAMPAÑAS EN TORNO A ESTE PLEBISCITO Y LA FORMA EN QUE SE GARANTIZARÁ A TODOS LOS CIUDADANOS, LA PUBLICIDAD E INFORMACIÓN EN RELACIÓN CON EL ACUERDO FINAL

I. EXPEDIENTE PE-045 - SENTENCIA C-379/16 (Julio 18)
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

1. Norma objeto de control

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. 941/15 SENADO – 16/15 CÁMARA

"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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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.

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.

ARTÍCULO 3º. Carácter y consecuencias de la decisión. 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.

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 expresado en las urnas.

ARTÍCULO 4º. Remisión normativa. En lo no previsto en esta ley se aplicará lo dispuesto en las Leyes 134 de 1994, 1757 de 2015 y demás normas concordantes.

ARTÍCULO 5º. Divulgación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 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.

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:

- a) Sitio web de las entidades públicas de la rama ejecutiva, del sector central y el sector descentralizado por servicios, incluyendo las Fuerzas Militares;
- b) Redes sociales de las entidades públicas de la rama ejecutiva, del sector central y el sector descentralizado por servicios, incluyendo las Fuerzas Militares;
- c) Periódicos de amplio tiraje nacional;
- d) Servicios de Radiodifusión Sonora Comercial de alcance nacional, que cederán a título gratuito en horario prime time un espacio de cinco minutos diarios;
- e) Servicios de Radiodifusión Sonora Comunitaria, que cederán a título gratuito en horario prime time un espacio de cinco minutos diarios;
- f) Canales de televisión pública y privada, estos últimos cederán a título gratuito en horario prime time un espacio de cinco minutos diarios;
- g) Urna de cristal como principal plataforma del gobierno para la participación ciudadana y la transparencia gubernamental.

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.

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).

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.

Parágrafo 1º. 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.

Parágrafo 2º. 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.

ARTÍCULO 6º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

2. Decisión

Primero.- En lo que se refiere al procedimiento legislativo surtido, declarar **EXEQUIBLE** el Proyecto de ley estatutaria no. 94/15, Senado-156/15 Cámara *"por el 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"*.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** el título del proyecto de ley estatutaria examinado, 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.

Este condicionamiento se extiende a la expresión *"refrendación"* contenida en los artículos 1º, 2º y 3º del proyecto de ley estatutaria.

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 1º del proyecto de ley estatutaria.

Cuarto.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2º del proyecto de ley estatutaria examinado, salvo el numeral 4 que se declara **EXEQUIBLE**, en el entendido de que la campaña del plebiscito no podrá incorporar contenidos que promuevan un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, o que se relacionen con la promoción de candidaturas de ciudadanos a cargos de elección popular.

Quinto.- Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso segundo del artículo 3º del proyecto de ley estatutaria revisado y **EXEQUIBLE** el resto de la disposición, en el entendido de que el carácter vinculante se predica solo respecto del Presidente de la República.

Sexto.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 4º del proyecto de ley estatutaria examinado.

Séptimo.- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión *"Dicha publicación se realizará de manera permanente, con mínimo treinta (30) días de anticipación a la fecha de votación del plebiscito"*, contenida en el inciso primero del artículo 5º del proyecto de ley estatutaria examinado y **EXEQUIBLE** el resto del inciso, en el entendido de que la publicación del Acuerdo Final se realizará simultáneamente con la presentación del informe del Presidente de la República al Congreso, acerca de su intención de convocar el plebiscito.

Octavo.- Declarar **EXEQUIBLE** el resto del artículo 5º del proyecto de ley estatutaria examinado, en el entendido de que la publicación y divulgación del Acuerdo Final debe hacerse con un criterio diferencial de accesibilidad dirigido a las personas en condición de discapacidad y aquellas comunidades que no se comunican en castellano.

Noveno.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 6º del proyecto de ley estatutaria examinado.

Décimo.- A través de la Secretaría General de la Corte, **ENVIAR** copia auténtica de esta sentencia a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para su conocimiento, y con el fin de que remitan al Presidente de la República el texto definitivo Proyecto de ley estatutaria no. 94/15, Senado-156/15 Cámara *"por el 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"*, eliminando el inciso y la expresión declaradas inexecutable, para los efectos del correspondiente trámite constitucional.

3. Síntesis de la providencia

En primer término, y luego de revisar el curso seguido en el Congreso por el Proyecto de Ley Estatutaria No. 94/15 Senado-156/15 Cámara, la Corte constató que fueron acreditadas las condiciones propias del trámite legislativo y, en especial, se cumplieron con las mayorías calificadas de que trata el artículo 153 de la Constitución Política y su debate y aprobación en una sola legislatura. Adicionalmente, la corporación consideró que el proyecto de ley no

incorpora una medida que afecte directamente a las comunidades étnicas, en la medida en que se trata de un régimen de aplicación general para todos los ciudadanos, que contempla un mecanismo especial para la refrendación popular del *"acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"*. Por lo tanto, no era predicable en este caso el requisito de la consulta previa. No obstante, se aclara que esta circunstancia no obsta para que durante el potencial proceso de implementación del Acuerdo Final, deba realizarse dicha consulta, respecto de regulaciones específicas que lleven consigo una afectación directa a dichas comunidades.

Como marco teórico general al análisis material del articulado del proyecto de ley estatutaria revisado, la Corte estudió de manera preliminar dos cuestiones: (i) la participación democrática y su expresión a través del plebiscito y (ii) la relación entre los mecanismos de participación ciudadana y la legitimación democrática de acuerdos de paz, en el marco de un proceso de transición hacia un acuerdo de paz. Reiteró que, conforme al principio democrático, eje axial de la Carta Política, los ciudadanos tienen el derecho a participar activamente en la toma de decisiones colectivas sobre asuntos de interés nacional, para lo cual la Constitución prevé diferentes mecanismos de participación, cuya constitucionalidad en cuanto a su regulación estatutaria, depende de su compatibilidad con el principio democrático.

En cuanto al plebiscito, el tribunal constitucional recordó que es un mecanismo de participación regulado por el artículo 104 de la Carta Política, norma común para el plebiscito y la consulta popular, que ha sido caracterizado por la jurisprudencia como un instrumento mediante el cual el Pueblo participa en la toma de una decisión que define el destino colectivo de la Nación. Observó, que aunque la regulación constitucional sobre el plebiscito es escasa, es posible identificar desde la Constitución, los aspectos esenciales del plebiscito, los cuales refieren a que (i) es un mecanismo de participación ciudadana que puede ser convocado únicamente por el Presidente de la República, en aquellos casos que lo considere; (ii) tiene por objeto consultar a los ciudadanos una decisión política de su Gobierno que 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 emanado por Pueblo soberano. A estas características, deben sumarse las restricciones materiales del plebiscito, el cual no podrá ser utilizado para consultar al Pueblo asuntos relacionados con los estados de excepción, la duración del periodo presidencial, las leyes de presupuesto ni las referentes a asuntos fiscales, como tampoco los tratados internacionales. Precisó, que a estas restricciones específicas se adiciona una principal, consistente en que el plebiscito no es un mecanismo de reforma constitucional y legal. En consecuencia, reafirmó que el contenido del mandato popular expresado mediante dicho instrumento es de índole política, no normativa. Por este mismo motivo, a través del plebiscito no pueden someterse a refrendación popular el contenido y alcance de los derechos fundamentales, pues estos tienen raigambre normativa superior y, a su vez, de estos se predica una naturaleza contra mayoritaria, incompatible con el sometimiento de su vigencia a la voluntad política de la mayoría de los ciudadanos.

Por lo anterior, la Corte declaró la exequibilidad condicionada del título del proyecto de ley estatutaria, acorde con la naturaleza del mecanismo de participación ciudadana, en el sentido de entender que el Acuerdo Final que se someterá a consideración del pueblo mediante plebiscito, es una decisión política y por tanto, la *refrendación* a la que alude el título y los artículos 1º, 2º y 3º del proyecto, no implica la incorporación de un texto normativo al ordenamiento jurídico. Si bien es cierto que el artículo 1º resulta compatible con la Carta, conforme al marco democrático, para canalizar la voluntad del Pueblo en asuntos trascendentales del Estado, como el de la culminación e implementación de un proceso de paz aun cuando los mismos tienen que ver con la eficacia del derecho y valor de la paz, este mecanismo debe cumplir con las condiciones necesarias para que se muestre genuinamente democrático y no desconfigure la finalidad para la cual fue establecido por el constituyente.

Lo anterior se complementa con el artículo 3º del proyecto de ley estatutaria objeto de control, el cual regula el carácter y las consecuencias de la decisión popular en el plebiscito especial. La Corte consideró que estos efectos tienen un carácter exclusivamente político y relativo a un mandato de implementación del Acuerdo Final. Esta caracterización hace que

el resultado del plebiscito no tenga un efecto normativo, esto es, de adición o modificación de norma jurídica alguna, entre ellas la Constitución. Estas alteraciones al orden jurídico hacen parte de la etapa de implementación del Acuerdo y deben cumplir con las condiciones que para la producción normativa fija la Carta Política y, en especial, deben estar precedidas de un debate libre, democrático y respetuoso de los derechos de las minorías. En otras palabras, el Acuerdo Final es una decisión de política pública de competencia exclusiva del Presidente, que es sometida a la voluntad popular con el objeto de robustecer su legitimidad democrática. Esta decisión política, en caso de obtener la refrendación por parte del Pueblo, podrá ser objeto de implementación en diversas instancias, entre ellas la de carácter normativo, pero como un acto posterior y sometido a las condiciones previstas en la Constitución para la producción normativa, así como al principio de supremacía constitucional.

En ese sentido, la Corte se opuso al argumento según el cual la aprobación popular involucra la introducción de reformas al orden constitucional. Esto debido a que el plebiscito no es un mecanismo de modificación de la Carta Política y, además, si bien la decisión del Pueblo soberano tiene la máxima transcendencia en el Estado constitucional, ello no es incompatible con la necesidad que la voluntad de los ciudadanos se exprese a través de los canales previstos para el efecto y tenga las consecuencias que el ordenamiento superior le adscribe. En este punto la jurisprudencia de la Corte es reiterada en el sentido que el principio de soberanía popular no puede ser extendido al grado de anular las instancias y condiciones para la expresión jurídicamente válida de la voluntad popular.

Al mismo tiempo, teniendo en cuenta que la convocatoria a un plebiscito es exclusivo de la órbita del Presidente de la República, la Corte procedió a declarar inexecutable el inciso segundo del artículo 3º del proyecto de ley, que extendía el mandato vinculante del plebiscito al Congreso y a los “demás órganos, instituciones y funcionarios del Estado, dentro de la órbita de sus respectivas competencias”. Es decir, que la obligación de implementar y desarrollar el Acuerdo Final que surge del plebiscito se predica únicamente del Presidente de República y en este sentido, también se condicionó la exequibilidad del inciso primero del artículo 3º del proyecto revisado. En este sentido, la Corte consideró que extender la vinculatoriedad del plebiscito a los demás poderes públicos, diferentes al Gobierno, se mostraba problemático en términos de preservación del principio de separación de poderes.

La Corte resaltó que el objetivo del plebiscito especial no es someter a refrendación popular el contenido y alcance del derecho a la paz, sino solamente auscultar la voluntad del electorado sobre la decisión pública contenida en el Acuerdo Final, esto es, un documento específico de índole política, que puede ser comprendido como una política pública en sentido amplio, susceptible de posterior implementación mediante acciones diversas, entre ellas las de carácter normativo. Habida cuenta el tenor literal del artículo 1º, así como la imposibilidad que a través de un plebiscito se modifique la Constitución, es evidente que el derecho en comento no sufre modificación alguna en razón de la decisión popular expresada en dicho mecanismo de participación. El Acuerdo Final, por ende, debe comprenderse como una decisión política particular y concreta, expresión del derecho a la paz, pero que no puede confundirse con éste.

Con base en los argumentos precedentes, la Corte concluyó que el mecanismo de participación previsto en el proyecto de ley cumple con las características constitucionales de los plebiscitos. En efecto, el Presidente de la República pone a consideración de las ciudadanas y ciudadanos una decisión política de su exclusiva competencia, como lo es el Acuerdo Final, con el fin que sea objeto de escrutinio por la voluntad del Pueblo. En tal sentido, están acreditadas las condiciones contempladas en el artículo 104 C.P. que, como se ha explicado, es el referente constitucional común del plebiscito y de la consulta popular.

De otra parte, la Corte encontró que el umbral de aprobación previsto en el artículo 2º del proyecto de ley estatutaria es compatible con la Constitución, al superar un juicio de proporcionalidad. Además de que la Carta no prevé un umbral de participación o de aprobación, el previsto por el legislador estatutario para este plebiscito especial cumple con una finalidad constitucionalmente importante, como es promover la participación efectiva de las ciudadanas y ciudadanos en los asuntos que los afectan, como claramente sucede respecto del Acuerdo Final. Diversas normas superiores coinciden en establecer que la promoción de la participación es una obligación esencial del Estado, lo que justifica que el

legislador estatutario disponga de fórmulas que la incentiven, más aun teniendo en cuenta la índole de la materia analizada y el vínculo entre el éxito de los procesos de transición hacia la paz y la definición concreta de su legitimidad democrática. Del mismo modo, el umbral aprobatorio es una medida idónea para cumplir con el fin de promover la participación, pues genera incentivos para que quienes apoyan o rechazan el Acuerdo Final expresen sus preferencias y las mismas sean identificables, lo que a su vez redundaría en la legitimidad de la decisión en uno u otro sentido. Por último, la medida es proporcionada en sentido estricto, en tanto el umbral aprobatorio del 13%, en términos materiales, se muestra equivalente en sus efectos al umbral previsto por la misma Constitución para el caso de los referendos constitucionales, lo que garantiza su representatividad. En este sentido, la sentencia demuestra 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 acredita su razonabilidad. De igual manera, no puede perderse de vista que la entidad del referendo constitucional es mayor que la del plebiscito, pues aquel sí tiene la condición de instrumento de reforma de la Carta Política, mientras que la concreción normativa de aquel depende de actos posteriores de implementación. Esto refuerza, entonces, la tesis sobre la representatividad del umbral aprobatorio previsto en el proyecto de ley, sumado al hecho que el mismo corrige la desproporción del umbral de participación del plebiscito ordinario, la cual fue identificada por la Corte cuando analizó la constitucionalidad de la norma respectiva en la sentencia C-180 de 1994. Sobre este particular, la Corte destaca que en la historia electoral colombiana de las últimas décadas no existen antecedentes de participación igual o superior al 50% del censo electoral, al menos tratándose de elecciones nacionales. Por lo tanto, resulta válido que el legislador estatutario fije una medida que, respetando el principio democrático, fomente la participación, más aun teniendo en cuenta la importancia central que tiene para el Estado constitucional la expresión de la voluntad popular sobre los instrumentos dirigidos a la transición hacia la paz.

La Corte determinó entonces, que las reglas previstas en el artículo 2º del proyecto de ley estatutaria son constitucionales, salvó en los que respecta al numeral 4, en relación con el cual condicionó su exequibilidad a que se entienda que la campaña del plebiscito no puede incorporar contenidos que promuevan un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, o que se relacionen con la promoción de candidaturas de ciudadanos a cargos de elección popular, que desvirtuarían la finalidad constitucional del plebiscito.

Acorde con lo estipulado en el artículo 127 de la Constitución, el tribunal constitucional precisó que la autorización para que los servidores públicos puedan realizar campaña en favor o en contra de este plebiscito, es constitucional en tanto la materia del Acuerdo Final no tiene naturaleza partidista, sino que es un asunto que se inserta en los derechos generales de participación, de los que también gozan los servidores públicos, sin que pueda considerarse como una modalidad de participación en partidos o movimientos políticos, o en controversias políticas, restringida en los términos del artículo 127 C.P. Sin embargo, también se concluyó por la Corte que dicha habilitación para participar en las campañas del plebiscito especial excluye a los servidores de la Rama Judicial, de los órganos electorales, de control y de seguridad, como también a los miembros de la Fuerza Pública, limitación esta última prevista en el artículo 219 de la Constitución. Además, señaló que los recursos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los servidores públicos, para efectos de adelantar la campaña sobre el plebiscito en cualquier sentido, pueden ser utilizados únicamente porque están relacionados con una decisión política que no tiene fines electorales de carácter personal. La utilización de estos recursos en ningún caso podrá afectar el normal desarrollo de las funciones a cargo de los servidores públicos, ni las partidas presupuestales ya asignadas, así como, tampoco podrán destinarse a ejercer presiones indebidas en los funcionarios o contratistas del Estado, de acuerdo con la normativa contractual, penal, disciplinaria y electoral aplicable. De forma particular, la previsión que regula la participación de los colombianos en el exterior es plenamente compatible con la Constitución, pues reafirma la vigencia de los derechos políticos que la Carta reconoce a dichos ciudadanos. Esta participación, a fin que sea material y efectiva,

debe cumplir con las reglas electorales aplicables, en particular las contenidas en la Ley 1475 de 2011. A este respecto, la Corte destacó que en la sentencia C-490/11 se estableció que dichas reglas sobre la votación de los colombianos en el exterior eran aplicables no solo a los actos electorales, sino también a los mecanismos de participación democrática. De igual manera, la Corte consideró que para el caso de la votación de los colombianos en el exterior y conforme con la legislación aplicable, corresponde a la organización electoral garantizar el ejercicio libre del sufragio de dichos ciudadanos. Para ello podrá, inclusive, determinar que la votación se realice en un único día, correspondiente a la fecha en que se lleve a cabo el plebiscito especial en el territorio nacional, y con prescindencia del término previsto en la legislación estatutaria respecto de elecciones a cargos de elección popular.

De la misma manera, la norma que plantea la igualdad de derechos, deberes y garantías entre las campañas del plebiscito especial es un presupuesto para el libre debate democrático y particularmente para la garantía de la libertad del elector. Por esta razón se muestra exequible, insistiéndose en que su cumplimiento es responsabilidad de la organización electoral, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, entre ellas las dispuestas en el proyecto de ley estatutaria.

En lo que respecta a la definición sobre los efectos de la votación del plebiscito especial, se resalta que los mismos deben estar en consonancia con la naturaleza política de la decisión del Pueblo. Así, en caso que el plebiscito sea aprobado, el efecto es la activación de los diferentes mecanismos de implementación del Acuerdo Final. En cambio, si el plebiscito no es aprobado, bien porque no se cumple con el umbral aprobatorio o cumpliéndose los ciudadanos votan mayoritariamente por el “no”, el efecto es la imposibilidad jurídica de implementar el Acuerdo Final, comprendido como una política pública específica. Por ende, si se parte de considerar que el plebiscito no reforma la Constitución, entonces una potencial desaprobación del Acuerdo Final tiene incidencia únicamente respecto de la implementación de esa decisión de política pública en específico, manteniéndose incólumes las competencias de los diferentes órganos del Estado, entre ellas la facultad del Presidente para mantener el orden público, incluso a través de la negociación con grupos armados ilegales, tendiente a lograr otros acuerdos de paz. Dichos acuerdos, a su vez, podrán ser sometidos a refrendación popular si así lo decide el Ejecutivo y el Congreso, siempre con base en las normas constitucionales que regulan los mecanismos de participación.

En ese orden de ideas, los efectos de la aprobación del Plebiscito están concentrados en (i) otorgar legitimidad democrática a la implementación del Acuerdo Final; (ii) conferir estabilidad temporal al mismo, en tanto el aval ciudadano es obligatorio y solo podría ser desvirtuado en el futuro a través de un nuevo llamado institucional a la voluntad popular; y (iii) prodigar hacia las partes involucradas garantías de cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo, precisamente en virtud de la legitimidad democrática que confiere la refrendación popular. Estas funciones del plebiscito especial, como es sencillo observar, son coincidentes con su naturaleza eminentemente política, no normativa.

Con referencia a la norma de remisión contenida en el artículo 4º, la Corte concluyó su exequibilidad, en tanto es una herramienta generalmente utilizada en la legislación y que es compatible con el principio de legalidad, al servir como herramienta que evita los vacíos normativos en la regulación sobre los mecanismos de participación, en este caso el plebiscito especial contenido en el proyecto de ley.

Por último, la Corte concuerda con el concepto de varios de los intervinientes, en el sentido de que la divulgación debe ser idónea e incluyente. Por lo tanto, debe tener en cuenta todos los habitantes del territorio, incluidos aquellos que viven en las zonas más apartadas del país, así como debe comprender un enfoque diferencial para aquellas comunidades que no utilizan el idioma castellano, así como frente a las personas en situación de discapacidad, al igual que respecto de quienes residen en zonas alejadas del territorio. Por este motivo, condicionó las reglas de publicidad establecidas en el artículo 5º a que se entienda que la publicación y divulgación del Acuerdo Final debe hacerse con un criterio diferencial de accesibilidad dirigido a las personas en condición de discapacidad y aquellas comunidades que no se comunican en castellano.

De otra parte, la previsión acerca de que la publicación y divulgación del contenido íntegro y definitivo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz

estable y duradera, se realizarán de manera permanente, apenas con un mínimo de treinta (30) días anteriores a la votación del plebiscito, no garantiza el acceso real, efectivo y oportuno de la ciudadanía al objeto que será sometido a la votación popular del plebiscito, cuyos términos debe conocer desde el momento mismo en que el Presidente de la República informe al Congreso acerca de su intención de convoca el plebiscito, de manera que se debata públicamente y se pueda tomar partido con todos los elementos de juicio necesarios para una decisión consciente e informada. Por ende, la Corte declaró inexecutable el segundo aparte del inciso primero del artículo 5º del proyecto y condicionó el resto del inciso a que esa publicación deberá realizarse simultáneamente con el informe de Presidente de la República al Congreso. De esta manera, se garantiza el suficiente y adecuado acceso al contenido íntegro y definitivo del Acuerdo Final desde el acto de convocatoria, lo cual permite un debate democrático e informado, no solo respecto del Congreso, sino también de la ciudadanía en general y desde el inicio del procedimiento de convocatoria al plebiscito especial.

Asimismo, la Corte puso de presente que las actividades de divulgación y promulgación contenidas en el artículo 5º refieren exclusivamente a la difusión imparcial del contenido del Acuerdo y tiene, en consecuencia, un carácter informativo, sin que pueda confundirse con las campañas a favor o en contra de la refrendación popular del Acuerdo. A este respecto, la Corte insistió en que la divulgación se distingue de la promoción, en el sentido que conforme a aquella la presentación de los contenidos del Acuerdo Final debe hacerse de manera imparcial, objetiva y sin sesgo o carga valorativa alguna. Esto con el objeto que se garantice la libertad del elector, la cual depende de una adecuada información sobre la materia del Acuerdo Final, que permita formar un criterio autónomo e independiente sobre el sentido del voto en el plebiscito especial.

Finalmente, en lo que respecta al artículo 6º del proyecto de ley, se trata de una norma de vigencia que adopta las fórmulas usuales sobre la materia, por lo cual resulta executable.

El magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva** formuló salvamento de voto en relación con el condicionamiento previsto en el numeral segundo de la parte resolutive, así como respecto de la declaratoria de inexecutable del inciso segundo del artículo 3º del proyecto de ley estatutaria, prevista en el numeral quinto de la sección resolutive de la sentencia.

En cuanto a lo primero, el magistrado **Vargas Silva** destacó que uno de los asuntos transversales de la sentencia es, precisamente, reconocer que el Acuerdo Final carece de un carácter normativo autónomo y que, en consecuencia, la refrendación popular mediante el plebiscito especial no tiene como efecto introducir modificaciones al orden jurídico colombiano. Este aspecto es reiterado en diferentes fundamentos jurídicos de la decisión y conforme lo planteado originalmente en la ponencia, precisamente con el propósito de distinguir conceptualmente entre el mecanismo de participación diseñado por el legislador estatutario y otros instrumentos, en particular el referendo.

Por ende, resultaba innecesario condicionar la expresión “refrendación”, contenida en el título y en los artículos 1º, 2º, 3º del proyecto de ley, puesto que la decisión adoptada por la Corte es absolutamente clara en definir al Acuerdo como un documento que toma la forma de una política pública, en sentido amplio. El fundamento de la executable condicionada es la existencia de dos interpretaciones plausibles de una norma jurídica, siendo solo alguna o algunas de ellas compatible con la Constitución. En el caso analizado esa dicotomía es inexistente, por lo que no había necesidad de adoptar una decisión de executable condicionada.

En relación con el segundo aspecto, el magistrado **Vargas Silva** sostuvo en la ponencia original, que aunque es evidente que la competencia constitucional para convocar a un plebiscito corresponde exclusivamente al Presidente de la República, de allí no se sigue, como lo concluyó la mayoría, que los efectos de la decisión popular solo sean vinculantes respecto del Gobierno. Esto debido a dos tipos de argumentos: uno normativo y otro teórico. En cuanto a lo primero, el artículo 104 C.P. determina que los efectos del plebiscito son vinculantes, sin hacer una distinción respecto de qué autoridades están cobijadas por esta consecuencia jurídica, de modo que a la Corte no le estaba dado hacer una distinción en ese sentido.

Con todo, el argumento decisivo es el teórico: el artículo 3º C.P. determina que la soberanía popular es el fundamento de todos los poderes públicos, sin que se restrinja únicamente frente al Presidente de la República. Por ende, es compatible con la Constitución que el proyecto de ley haya conferido vinculatoriedad a la decisión popular, respecto de los demás poderes públicos, en tanto todos ellos están justificados por la voluntad del Pueblo.

Ahora bien, el riesgo de esta interpretación en términos de afectación del principio de separación de poderes, expuesto por la mayoría, es a juicio del magistrado **Vargas Silva**, inexistente. Esto, en razón a que el mismo texto del artículo 3º del proyecto de ley es explícito en vincular dicho carácter obligatorio a la vigencia de las competencias constitucionales de los diferentes poderes, de manera tal que el mandato de implementación, en caso que la refrendación popular resultase favorable, debe obligatoriamente canalizarse a través de las vías institucionales y previamente definidas en la Carta. Esto significa, para el caso concreto, que la obligatoriedad de la implementación se reduce a un mandato político, que se desarrolla conforme a las reglas y procedimientos que la Constitución prescribe para el funcionamiento de los poderes del Estado.

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvó parcialmente su voto en relación con la constitucionalidad de los artículos 2.3 y 3 del Proyecto de Ley Estatutaria *"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"*.

A su juicio, el establecimiento de un **umbral** aprobatorio del 13% del censo electoral vigente vulnera el derecho fundamental a la paz.

El Constituyente de 1991 estableció el Derecho a la Paz con una múltiple naturaleza, a efectos de resaltar su trascendental importancia, en tanto que contenido fundamental del nuevo ordenamiento jurídico que iniciaba. Al respecto, lo contempló como un valor superior, en el que sustenta el Pacto Social (Preámbulo); un fin esencial del Estado (artículo 2); y un derecho y deber fundamental de obligatorio cumplimiento (artículo 22) y, en ese sentido, permea la totalidad del ordenamiento superior.

La doctrina constitucional contemporánea afirma que la paz constituye un valor supremo o fundamental que posibilita la convivencia civil y, por su gran importancia, presenta un carácter contra-mayoritario, esto es, no está sujeto a la regla de las mayorías. Únicamente mediante el establecimiento de unas prerrogativas básicas de carácter intangible que garanticen tanto unos mínimos de igualdad, como la dignidad del individuo, resulta posible el efectivo desarrollo de una democracia que no derive en una dictadura de las mayorías y que termine por atropellar los derechos de todos aquellos que no se encuentran identificados con dicho grupo poblacional.

Se estima que en este plebiscito especial, lo que está en la base es un hecho político con trascendencia histórica: la decisión política de realizar la paz y dar fin al conflicto armado que ha afectado al país por más de 60 años. Tratándose de una decisión política, la realización de la paz como principio, derecho y valor, está relacionada con la participación popular, pero, al igual que la justicia, la verdad y la reparación, no pueden depender de quienes se nieguen a participar en su consecución; tampoco de las mayorías que eventualmente no la apoyen.

En los términos de la jurisprudencia constitucional, en un Estado Social de Derecho existe un conjunto de derechos fundamentales, cuyos contenidos esenciales configuran un *"coto vedado"* para las mayorías, es decir, un conjunto de conquistas que no pueden ser negociadas ni sometidas a mecanismos de participación democrática, como lo es un plebiscito. Siendo la paz un derecho fundamental, es decir, un derecho por naturaleza contra-mayoritario, su vigencia no puede ser sometida al querer de las mayorías democráticas.

En un Plebiscito, el pueblo es titular del derecho a la participación, a efectos de que *"apoye o rechace"* una decisión política del Presidente de la República (artículo 7 de la Ley 134 de 1994). Pero, en el caso del derecho a la Paz, la ecuación es otra, pues la paz, en cuanto derecho fundamental de carácter contra-mayoritario, hace que no resulte constitucionalmente admisible que aquello que directa o indirectamente pueda desconocerlo se someta a la veleidosa voluntad de las mayorías.

Estando en juego un Proceso de Paz, estimó que es inequívocamente inconstitucional el umbral aprobatorio establecido para el artículo 2.3. del Proyecto de Ley Estatutaria *“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”*.

Consonante con lo anterior, el magistrado **Rojas Ríos** estimó que el legislador estatutario no podía acordarle un carácter **vinculante** a lo decidido por las mayorías en relación con la aprobación o refrendación del Acuerdo Final. De ser así, el día de mañana, acudiendo a mecanismos de participación ciudadana, como es el caso del plebiscito, las mayorías quedarían habilitadas para decidir sobre la vigencia de otros derechos fundamentales. Así por ejemplo se podría, por vía plebiscitaria, llegar a dejar sin efectos las conquistas que en materia de igualdad han alcanzado las minorías sexuales en Colombia.

En consecuencia, la Corte debió declarar inexecutable el artículo 3º del Proyecto de Ley Estatutaria *“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”*.

Adicionalmente, el magistrado **Alberto Rojas Ríos** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto sobre algunas de las consideraciones expuestas en la parte motiva de la sentencia C-379 de 2016.

El magistrado **Alejandro Linares Cantillo**, si bien compartió en términos generales la parte resolutive de la decisión de la presente sentencia, manifestó que (i) salvaba parcialmente su voto en relación con el resuelve octavo; y (ii) aclaraba su voto respecto de: (a) la naturaleza jurídica y los efectos del mecanismo de participación ciudadana bajo revisión, y (b) la publicación del Acuerdo que exigen tanto el proyecto de ley estatutaria (“PLE”), objeto de revisión, como la presente sentencia.

1. Salvamento parcial de voto

El magistrado **Linares Cantillo** señaló que se apartaba de la decisión mayoritaria en lo concerniente al condicionamiento incluido en el numeral octavo de la parte resolutive, según el cual, tanto la publicación como la divulgación del Acuerdo Final debe hacerse *“con un criterio diferencial de accesibilidad dirigido a las personas en condición de discapacidad y aquellas comunidades que no se comunican en castellano”*. Precisó, que si bien comparte plenamente que en un Estado Social y Democrático de Derecho, pluralista y multicultural, que protege especialmente a las minorías y a las personas en situación de discapacidad, resulta lógico exigir una divulgación adaptada de los acuerdos, que permita una decisión consciente e informada, esto no se predica respecto de la publicación al momento de que el Presidente de la República envía el informe al Congreso de la República. En efecto, la decisión mayoritaria, que no comparte, pone en un plano de igualdad dos momentos jurídicamente distintos: el primero se refiere a la publicación del Acuerdo simultánea con el informe (artículo 2º, numeral 1º del PLE) que el Presidente debe enviar al Congreso, previo a la convocatoria al pueblo, mientras el segundo se refiere a lo previsto en el artículo 5º del PLE, es decir, la divulgación de los acuerdos, destinada a la toma de una decisión por parte del pueblo. Es respecto de esta última que se justifica la divulgación adaptada. Frente a la primera, este tipo de divulgación carece de sentido y resulta desproporcionada. Concluyó, que es en estos términos que debe ser interpretado el condicionamiento incluido en el numeral octavo de la parte resolutive de la presente decisión.

2. Aclaración de voto

a) La naturaleza jurídica y efectos del mecanismo de participación ciudadana bajo revisión

Consideró el magistrado **Linares Cantillo**, que la decisión debió precisar los efectos que tendrían los diferentes escenarios de resultado del plebiscito, ya que es justamente en la determinación de dichos efectos que se hace evidente la verdadera naturaleza jurídica del mecanismo de participación ciudadana bajo revisión. Precisó que el plebiscito, en general, y este en particular, no es un instrumento con vocación normativa; ni reforma normas jurídicas, ni las incorpora directamente al ordenamiento jurídico. Por esta razón, consideró que, teniendo en cuenta la naturaleza especial de este instrumento (específicamente lo

previsto por el legislador estatutario en el artículo 2, numeral 3 y artículo 3 del PLE), deben ser diferenciados los efectos de un resultado que supere el umbral, de uno que no lo haga. Así, el resultado, independientemente de ser favorable o negativo, en la hipótesis de una mayoría calificada, es decir, que supere el umbral exigido por el PLE, se trataría de una decisión vinculante, que no podría ser desconocida por el Presidente de la República. Esto se deriva claramente de las previsiones normativas del legislador estatutario.

Por el contrario, en el caso de que la votación en uno u otro sentido no logre superar el umbral exigido, el pronunciamiento popular no produciría los efectos jurídicos propios del PLE, sino políticos. No superar el umbral exigido por el PLE significaría que las consecuencias jurídicas previstas en el mismo, no se producen, pero que existe un hecho político que debería ser tomado en consideración por el Presidente de la República al momento de ejercer sus competencias constitucionales y legales, que le son propias, las que no resultan menguadas en el caso de no superar las mayorías calificadas, exigidas por el PLE. En otros términos, el resultado obtenido sin superar el umbral, constituye una orientación política que no implica, en los términos del PLE, una decisión popular, por lo que en este caso el plebiscito deja de ser vinculante, para convertirse en un instrumento consultivo. Concluyó, en este aspecto, que esta es la manera de ponderar y conciliar la opinión popular expresada en un instrumento consultivo, que no puede ser desconocida en un Estado que desde su preámbulo incluye la democracia deliberativa y participativa como principio basilar de la asociación política, con las competencias propias del Presidente de la República.

b) La publicación del Acuerdo que exigen tanto el PLE, como la presente decisión

Por último, el magistrado **Linares Cantillo** aclaró su voto en lo concerniente a la publicación del Acuerdo que es exigida por el PLE. Consideró que el numeral 7º de la parte resolutive debe ser entendido a partir de dos consideraciones diferentes:

(i) por una parte, la publicación exigida al momento de presentar el informe al Congreso de la República no exige que éstos estén formalmente firmados por las dos partes, aunque sí deben ser definitivos. Esta publicación, al tener como destinatario el Congreso de la República, el que expresará su acuerdo o rechazo a la convocatoria al plebiscito, debe realizarse en la Gaceta del Congreso, que en los términos del artículo 36 de la Ley 5ª de 1992, es el medio de publicidad oficial de los asuntos sometidos a consideración de dicho órgano. Reiteró que, aun cuando al momento de la publicación simultánea con el informe al Congreso, el Acuerdo pueda no encontrarse formalmente firmado, sí es obligatorio que no existan modificaciones entre el texto presentado al Congreso de la República y el sometido al escrutinio popular. La razón de ser de la intangibilidad del Acuerdo radica en la exigencia de una voluntad debidamente informada para la deliberación y toma de una decisión, por parte del Congreso de la República, y posteriormente de los ciudadanos.

(ii) Por otra parte, la publicación prevista en el inciso 1º del artículo 5º del PLE exige que el Acuerdo esté debidamente firmado por las partes y el instrumento de difusión debe ser el Diario Oficial, medio de divulgación para la generalidad de los colombianos, de manera que éstos puedan proceder a la deliberación pública, razonada e informada.

El magistrado **Luis Guillermo Guerrero Perez** salvó parcialmente el voto en relación con lo decidido sobre el numeral 1º del artículo 2º del proyecto de ley estatutaria, porque, no obstante que se acordó hacer una precisión en la parte motiva en el sentido de que la votación no podrá realizarse con anterioridad a un mes contado a partir de la fecha en el que el Congreso, de manera expresa o tácita, avale la convocatoria al plebiscito, y no desde la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente, como allí se dice, consideraba que dicha aclaración debió quedar consignada como un condicionamiento en la parte resolutive, como quiera que hay una falta de consistencia entre lo dispuesto en el primero y el segundo de los numerales del artículo 2º. Se apartó también el Magistrado GUERRERO PEREZ del condicionamiento que se hizo del artículo quinto, en cuanto que, sin perjuicio del deber de divulgación y de los criterios de accesibilidad que deban imponerse, no advertía la existencia de una omisión legislativa contraria a la Constitución en el proyecto de ley estatutaria.

Por otra parte, además de una aclaración general sobre los fundamentos de la decisión, el magistrado **Guerrero Pérez** aclaró que en su criterio, el condicionamiento predicable del título y de los artículos 1, 2 y 3 del proyecto de ley debió ser más categórico al señalar que como se está ante un plebiscito y no un referendo, el llamado a la refrendación popular no recae sobre el acuerdo final sino sobre la decisión política del Presidente de la República incorporada a él y sobre la pretensión de implementarla acudiendo para ello a las instancias de producción normativa competentes.

La magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** manifestó su salvamento de voto parcial en relación con la exequibilidad del parágrafo del artículo 2º del proyecto de ley estatutaria objeto de control, por cuanto a su juicio, ha debido condicionarse su exequibilidad en el sentido de precisar que la campaña por el “sí” o el “no”, debería estar acompañada de la expresión de la postura de aquellos ciudadanos que defienden la abstención. Más aún, en su concepto, el legislador estatutario ha debido garantizar la manifestación del voto en blanco, como una expresión democrática legítima de abstención activa en relación con la votación popular sobre un plebiscito. De otro lado, se reservó la presentación de una aclaración de voto sobre algunas de los fundamentos de la sentencia.

El magistrado **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** aclaró el voto en relación con el alcance de la habilitación a los servidores públicos prevista en el numeral 4 del artículo 2º del proyecto de ley estatutaria revisado, toda vez que en su concepto la Corte ha debido precisar de manera expresa, que la posibilidad de que los servidores públicos participen activamente en el debate, deliberación y expresión pública en las campañas a favor o en contra del plebiscito, no cubre a todos los servidores públicos, toda vez que el artículo 127 de la Constitución excluye de esa participación a los servidores de la Rama Judicial, los órganos electorales, los órganos de control y de seguridad, así como, a los miembros de la Fuerza Pública. Más aún, aquellos servidores que están autorizados para esa participación activa en la campaña, no pueden utilizar su cargo para presionar a otros servidores o contratistas a favor o en contra del plebiscito.

I

El magistrado **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** aclaró su voto en el siguiente sentido:

1. Manifestó que para lograr una paz estable y duradera que fortalezca la legitimidad institucional para firmar un acuerdo definitivo, debe existir una herramienta de refrendación que favorezca la participación ciudadana y que sea compatible con la Constitución, en virtud de lo cual, al principio de la decisión entregó y expuso un documento en el cual resaltó los siguientes aspectos:

1.1. Afirmó que citando a Bobbio, el Dr. Rodrigo Noguera Calderón en una reciente conferencia, recordaba que *"la Constitución es ante todo un tratado de paz. Pues bien, la firma de un acuerdo de paz con 7.500 miembros de las FARC, garantiza su legitimidad y eficacia en tanto se apege con rigor al tratado que 48 millones de habitantes han firmado, la Constitución que esta Corte resguarda"*.

1.2. Señaló que sin lugar a dudas, la aprobación popular de lo acordado en la Habana, no solo es justa y acorde a derecho, sino también necesaria, para lograr el efecto de una paz estable y duradera. Si el proceso de refrendación se ajusta a los pilares de la Constitución, se garantiza la idoneidad jurídica, pero ante todo, la legitimidad democrática de lo acordado.

1.3. Indicó que deben distinguirse 3 etapas de aprobación de los acuerdos: **(i)** el inicio de las negociaciones de paz, en el cual el Gobierno toma la decisión de adelantar acercamientos y negociaciones, para lo que no requiere de refrendación, **(ii)** un segundo momento, en el cual se acuerda lo negociado y el Estado cede parte de sus competencias y adquiere compromisos que pueden afectar directamente al pueblo, lo que sí requiere una refrendación y **(iii)** un tercer momento, en el que se realiza la implementación normativa una vez el Presidente de la República haya firmado los acuerdos de paz. En virtud de lo anterior, para que la refrendación realmente sea eficaz es necesario que el mecanismo de participación se lleve a cabo antes de la firma de los acuerdos, pues no se trata del ejercicio del derecho a la paz, sino de la competencia para suscribir unos compromisos por parte del Estado que involucran a todos los ciudadanos.

1.4. En virtud de lo anterior propuso que se profiriera una Sentencia de exequibilidad que module el sentido de la ley, estableciendo que se trata de un referendo que debe surtirse antes de la firma de los acuerdos y luego de que las FARC hayan entregado las armas:

1.5. Si bien en la Ley Estatutaria a la figura analizada se le ha denominado plebiscito, la misma cuenta con elementos sustanciales del referendo como son: (i) con él se procura que el pueblo apruebe normas con efectos de reforma constitucional, (ii) se le ha otorgado un umbral de aprobación similar al del referendo constitucional, y finalmente, (iii) tendría efectos obligatorios. El principal problema es que aquí no se está sometiendo una política, sino justamente el resultado de una negociación, es decir, el resultado de la política, que va a tener efectos concretos en la vida y derechos de los ciudadanos. No puede consultársele al pueblo sobre un resultado, haciéndole creer que se le va a consultar sobre una intención.

1.6. El referendo debe contener varias preguntas, que al menos contengan los puntos principales de los 6 temas que se han acordado según la agenda de negociación: 1. Política de desarrollo agrario integral. 2. Participación Política. 3. Fin del conflicto. 4. Solución al problema de las drogas ilícitas. 5. Víctimas. 6. Implementación, verificación y refrendación. De esta manera, los temas debatidos y acordados en la mesa de negociación no encierran una unidad material, sino que por el contrario, implican medidas completamente diferenciadas, de tal manera que sería desleal con la ciudadanía buscar la expresión de su consentimiento formulando una sola pregunta, que deseche de tajo la gran diversidad de los temas tratados y sus consecuencias.

1.7. El referendo debe realizarse previamente a la firma que el Presidente imprima al acuerdo, y como condición de legitimidad de la misma. Una vez se haya firmado el "*acuerdo final*", el compromiso del Estado Colombiano estará sellado. Algunos doctrinantes sostienen incluso que dada la participación de la comunidad internacional en las conversaciones de la Habana, la teoría del acto unilateral del Estado cobija con un manto de validez jurídica la obligación adquirida por el Presidente frente a las FARC, pues la publicidad de la voluntad inequívoca expresada por el Presidente al firmar, daría cuenta de un compromiso, que la comunidad internacional tendría por obligatorio, y cuyo desconocimiento atentaría contra el principio de buena fe internacional.

1.8. La redacción misma de los acuerdos da cuenta del valor jurídico inmediato de la firma, tal como puede verse en el Borrador de Acuerdo sobre Víctimas, el Borrador del Acuerdo sobre Participación Política, y el recientemente publicado borrador del Acuerdo Sobre Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas entre el Gobierno Nacional y las Farc que establece en su página 12 el Procedimiento. Con la Firma del Acuerdo Final inicia el proceso de Dejación de las Armas de las FARC-EP, de la siguiente manera: (...). En dicho acuerdo se establece el día de la firma como el día "D" a partir del cual se cuentan los términos para la desmovilización, concentración y dejación de armas.

1.9. Es indispensable que antes de la realización de la consulta, el grupo armado ilegal esté completamente desmovilizado y haya entregado sus armas, de forma que la voluntad del elector esté libre de toda forma de coacción. Toda decisión tomada bajo la presión de las armas, es, por definición, nula, y no puede generar efectos jurídicos.

1.10. Resulta claramente inconstitucional que se permita que los funcionarios públicos participen en la campaña del plebiscito, pues al hacerlo están utilizando su empleo para respaldar una causa política, lo cual se desprende del tenor literal del inciso 4º del artículo 127 de la Constitución que establece que: "*la utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta*".

2. De otra parte, el magistrado **Pretelt Chaljub** señaló que durante el debate en la Sala Plena la mayoría de los magistrados planteó la necesidad de modificar estructuralmente la ponencia y modular la decisión con el objeto de ajustarla al orden constitucional y permitir que lo consagrado fuera realmente un plebiscito y no un referendo, para lo cual se decidió otorgarle un efecto netamente político que no implicara la incorporación directa de los acuerdos al ordenamiento jurídico.

2.1. Afirmó que en virtud de lo anterior, acogió la decisión de la mayoría de la Sala Plena de entender que el Acuerdo Final es una decisión política y que "*la refrendación a la que alude el proyecto no implica la incorporación de un texto normativo al ordenamiento*".

jurídico”, pues de acuerdo a dicha interpretación el plebiscito no tendría los elementos que lo identificaban con un referendo y además no implicaría la inclusión directa de normas a la Constitución.

2.2. Adujo que al reconocerse que el plebiscito es una decisión política que no implica la incorporación de textos normativos específicos, el resultado del plebiscito vincula al Presidente y no al Congreso, por lo cual también compartió la inexequibilidad del inciso 2º del artículo 3º de la Ley Estatutaria decidida por la mayoría de la Sala Plena.

2.3. Expresó que compartió la decisión de la Sala Plena de que la publicación del Acuerdo Final se realice simultáneamente con la presentación del informe del Presidente de la República al Congreso acerca de su intención de convocar el plebiscito, para garantizar la participación ciudadana. Así mismo, afirmó que el plebiscito debería realizarse antes de la firma de los acuerdos para garantizar la participación ciudadana frente a la decisión.

2.4. Consideró que debió haberse declarado la exequibilidad condicionada de la ley para que la campaña pedagógica sobre los acuerdos y la realización del Referendo solo pueda darse una vez las FARC hayan entregado la totalidad de sus armas, pues de ninguna manera podrán adelantarse consultas si la ciudadanía se encuentra bajo presión armada.

No obstante, señaló que pese a compartir estos aspectos de la decisión final adoptada en la sentencia, salvó su voto frente a los siguientes temas:

a) Indicó que la exigencia del umbral del 13 por ciento debió haber sido declarada inexequible, pues no era compatible con la Constitución.

b) Afirmó que no se debe permitir que los funcionarios públicos hagan campaña frente al referendo, pues ello desconoce lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 127 de la Constitución, según el cual *"la utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta"*. Al respecto expresó que la única forma de garantizar que no se presione a los ciudadanos ni se vulnere el derecho a la igualdad de quienes no están de acuerdo con el plebiscito es impidiendo la participación de los servidores públicos en la campaña por el referendo.

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Jorge Iván Palacio Palacio** se reservaron la presentación de una aclaración de voto.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta