



## **CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

### **PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 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 (PLE 94-156/2015)**

#### **AUDIENCIA PÚBLICA**

**26 DE MAYO DE 2016**

#### **Intervención de Rodrigo Uprimny Yepes Profesor de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia**

En esta intervención sostengo que el mecanismo de refrendación creado por el proyecto de ley estatutaria objeto de estudio es globalmente constitucional, por cuanto su naturaleza especial y única responde a las condiciones del momento político-constitucional para la paz en el que nos encontramos. Para sustentar mi posición, dedicaré gran parte de mi participación a uno de los elementos que considero central pues convierte a este mecanismo en especial y único: el umbral de aprobación del 13% del censo nacional electoral<sup>1</sup>. A primera vista, este elemento parece demasiado técnico y tangencial en el debate de mecanismos especiales y únicos para refrendar el acuerdo de paz<sup>2</sup>. Sin embargo, como en seguida demostraré, éste es un elemento fundamental para la ratificación democrática del acuerdo porque reporta dos beneficios para un debate democrático más robusto en este tema: de una parte, favorece una mayor participación ciudadana en la decisión de aprobar o rechazar esta fórmula específica de paz negociada, pues los umbrales de aprobación, a diferencia de los umbrales de participación, no desestimulan la participación; y, de otra parte, permite identificar con mayor claridad las preferencias políticas de los ciudadanos, ya que diferencia la posición de los indiferentes de la posición de los opositores, quienes se ven avocados a votar al no tener como opción política la abstención activa.

Para fundamentar mi planteamiento, esta intervención se dividirá en tres partes. La primera parte mostrará que, ante una coyuntura crítica y extraordinaria como la actual, las formas ordinarias

---

<sup>1</sup> El tema del umbral aprobatorio de este mecanismo corresponde a la pregunta número dos formulada por la Corte Constitucional para esta audiencia.

<sup>2</sup> En esta intervención uso la expresión “acuerdo de paz” para hacer referencia al conjunto de acuerdos que se están desarrollando para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Este término comprende entonces el acuerdo general, los acuerdos temáticos (que se refieren a la política de desarrollo agrario integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de drogas ilícitas e implementación, verificación y refrendación) y el acuerdo final. Opto por esta denominación, pues los acuerdos de paz, por su misma naturaleza, son inescindibles debido a que contienen una serie de medidas relacionadas e interdependientes y, por tanto, deben ser tratados como totalidad.



del derecho no resultan suficientes, pues los periodos extraordinarios no son medibles con los mecanismos ordinarios. Es por eso que, para afrontar este tipo de contextos desde el actual marco constitucional, el cual es legítimo y no amerita un cambio en su totalidad, es necesario optar por una comprensión abierta de la Constitución que, sin negar sus bases centrales, permita entender los dilemas de la paz. La segunda parte estudiará la constitucionalidad del umbral de aprobación del 13%. Allí sostendré que esta medida es constitucional y constituye un elemento fundamental para la naturaleza especial y específica del mecanismo de refrendación que hoy discutimos. Y, finalmente, la tercera parte expondrá que ese umbral aprobatorio se liga a la naturaleza específica y única de este “plebiscito” para la paz<sup>3</sup>, que más que un plebiscito ordinario es un mecanismo extraordinario de refrendación del acuerdo de paz, y el cual debe ser interpretado además armónicamente tomando en cuenta las medidas que se están diseñando con el proyecto de Acto Legislativo 157 de 2015 Cámara, 04 de 2015 Senado (PAL 157-04/2015), “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

## I. UN MOMENTO POLÍTICO-CONSTITUCIONAL PARA LA PAZ: HACIA UNA CONSTITUCIÓN EN PAZ Y UNA PAZ CONSTITUCIONAL

La coyuntura política y social por la que atraviesa el país en estos momentos es crítica –como lo ha sido durante las últimas seis décadas- y, a la vez, extraordinaria, la cual se encuentra en un orden constitucional legítimo, que es el instaurado por la Constitución de 1991. Esa coexistencia la denominaré como un *momento político-constitucional para la paz*, acoplando la noción de momento constitucional desarrollada por (Ackerman, 1999)

La actual coyuntura es crítica pues seguimos en un contexto de conflicto armado interno, con todos los costos de violaciones de derechos humanos<sup>4</sup> e impacto negativo en las instituciones del Estado que esto conlleva<sup>5</sup>. A la vez, esta coyuntura es extraordinaria. Nos encontramos *ad portas* de terminar una guerra de más de cincuenta años, lo que paulatinamente se ha tornado en una esperanza real, pues las conversaciones entre el gobierno nacional y las guerrillas han avanzado de forma más significativa que lo ocurrido en el pasado.

---

<sup>3</sup> Como lo explico al final de mi intervención, en mi concepto el mecanismo creado por el PLE 94-156/2015 comparte, en buena medida, las características de una consulta popular del orden nacional. Por ello, considero que es errónea la denominación dada de plebiscito y solicito a la Corte que declare que este mecanismo de refrendación debe recibir la denominación de *consulta popular especial para la paz*.

<sup>4</sup> Existen diferentes textos que retratan el horror de la guerra. Una buena reconstrucción de las distintas afectaciones del conflicto armado interno en los derechos humanos puede encontrarse en: Centro Nacional de Memoria Histórica (2013)

<sup>5</sup> Hay una amplia literatura que ha medido los impactos del conflicto armado interno en la institucionalidad estatal del país. Ver, entre otros: Losada (2005); García (2010); Sánchez & Chacón (2006); Garay, Salcedo, León-Beltrán, & Guerrero (2008); Gaitán & Moreno (1992); García Villegas (2008); Camacho et al. (2009); González, Bolívar, & Vásquez (2003)



Al mismo tiempo, coexiste un orden constitucional legítimo. Ello no es algo ajeno a nuestra tradición republicana. De hecho, nuestro régimen político ha sido caracterizado como una paradoja o anomalía<sup>6</sup> que exhibe “el contraste entre la macroestabilidad institucional del país y su violencia crónica” (Gutiérrez, 2014, p. 45) o el “difícil maridaje entre gobiernos civiles y violencia política” (Comisión de Estudios sobre la Violencia, 1995, p. 23) Dicho en otros términos, es la paradoja que surge del binomio, en sí mismo contradictorio, de democracia y violencia; o como lo calificara el jurista Darío Echandía: “nuestra democracia es un orangután con sacoleva”.

Para disolver esa paradoja, la Constitución de 1991 se propuso, a grandes rasgos, pacificar el país<sup>7</sup> dando paso a una apertura democrática del sistema político colombiano<sup>8</sup>. Este propósito responde, en líneas generales, a la tendencia internacional de pacificación democrática, según la cual es posible domesticar la violencia si se abren espacios para que las distintas fuerzas políticas compartan el poder<sup>9</sup>. Igualmente, la Constitución buscó la garantía de los derechos de las personas, en particular, de los menos favorecidos. Estos postulados reflejan que el texto del 91 implementó un orden constitucional legítimo.

Sin embargo, la materialización de esos propósitos ha obtenido resultados disímiles<sup>10</sup>. Por una parte, el orden constitucional ha alcanzado el aseguramiento constitucional de derechos y libertades, y la inclusión de sectores de la sociedad colombiana históricamente discriminados como las mujeres, los indígenas, los afrodescendientes y la población LGBT (Jaramillo Pérez, 2016b, pp. 28-61) Esto se ha conseguido, en buena medida, gracias a la vigorosa jurisprudencia que la Corte Constitucional ha desarrollado a partir de los postulados constitucionales en la materia. Por otra parte, la apertura democrática del sistema político se ha quedado corta en sus objetivos, en particular, en lograr la pacificación y democratización de los territorios<sup>11</sup>. En

---

<sup>6</sup> Un buen recuento de la literatura que ha caracterizado la paradoja colombiana se encuentra en García Villegas (2014)

<sup>7</sup> Los propósitos de conseguir una convivencia pacífica a partir del cambio constitucional de 1991 pueden leerse, en líneas generales, en Jaramillo Pérez (2016c)

La profesora Julieta Lemaitre, quien reconstruyó los debates en torno a la paz en la Asamblea Nacional Constituyente, lo expresa claramente: “*la génesis misma de la Constituyente la vinculaba a la paz como paz política*” (Lemaitre Ripoll, 2011)

<sup>8</sup> Para una discusión de las distintas visiones sobre el ideal pacificadorio de la Constitución de 1991, ver: Gutiérrez (2011)

<sup>9</sup> Ver, en particular: Holmes (1999)

<sup>10</sup> Mi propósito en esta ocasión no es hacer una evaluación de todos los avances de la Constitución de 1991, pues desborda los objetivos de mi participación. Para una lectura general de esos logros, puede verse: Jaramillo Pérez (2016a, 2016b, 2016c)

<sup>11</sup> En general, nuestra historia republicana ha mostrado la ausencia y debilidad institucional del Estado colombiano en todo el territorio nacional, en particular, en la periferia del país. García Villegas & Espinosa R (2013), en una investigación que midió el desempeño institucional en el nivel municipal, muestran que el peor desempeño institucional se concentra en “229 municipios, que representan el 62% del territorio nacional (503.426 de los 818.267 kilómetros cuadrados que se tienen en cuenta en este análisis) habitan 6’686.142 personas, esto es, casi el 14% de la población total del país” (pp. 107-108). Esta problemática se ha acentuado con la continuidad del conflicto armado interno. Así lo muestra el citado estudio, según el cual “el 73% (167 municipios) de los 229



efecto, la expedición del texto constitucional de 1991 estuvo seguida por un recrudecimiento de la violencia (Gutiérrez, 2011, p. 423) y la explosión de la crisis humanitaria con ocasión del conflicto armado interno, lo cual ha agudizado las condiciones de pobreza y desigualdad de los sectores más vulnerables de la sociedad colombiana (Jaramillo Pérez, 2016c, pp. 105-112) Así pues, la Constitución de 1991 instauró un orden constitucional legítimo pero, al mismo tiempo, no ha materializado plenamente la *revolución de los derechos en paz*<sup>12</sup> que emprendió.

De cara a la actual coyuntura crítica y extraordinaria, la Constitución enfrenta una paradoja en la consecución de la paz: si bien su propósito central es conseguir la convivencia pacífica del territorio nacional, su texto no regula todos los asuntos que hagan posible un proceso de paz en el marco constitucional. Muestra de ello es la falta de regulación constitucional de mecanismos claros que permitan ratificar democráticamente el acuerdo de paz –como lo he demostrado en otras oportunidades<sup>13</sup>–, convertir en obligaciones jurídicas lo acordado por las partes y emprender el camino jurídico de la implementación de lo pactado. Precisamente por esa escasa reglamentación constitucional, hoy estamos discutiendo mecanismos que permitan ratificar democráticamente el acuerdo, y las partes, en negociación, han buscado soluciones alternas para incluir dicho acuerdo al ordenamiento colombiano<sup>14</sup>, lo que ha sido incluido en el PAL 157-04/2015 aprobado por el Congreso de la República.

Surge entonces la pregunta de si esa falta de ajuste perfecto de las formas constitucionales ordinarias en este contexto extraordinario de la transición indica que la puerta de entrada a la paz implica cerrar el periodo constitucional de 1991. A primera vista, esta hipótesis parece razonable. De hecho, en nuestra historia constitucional abundan los ejemplos de guerras civiles que resultaban inconmensurables para la métrica del derecho vigente. En esos casos, la transición consistió en adoptar una nueva constitución que resultaba de la victoria hegemónica de una de

---

municipios han tenido presencia de guerrillas durante los años de 2000 y 2012 o, dicho de otra manera, 7 de cada 10 municipios con un bajo desempeño tanto en justicia como en gestión registran presencia de guerrillas” (García Villegas & Espinosa R, 2013, p. 109)

<sup>12</sup> Aquí retomo la idea de Jaramillo Pérez (2016a), según la cual la Constitución de 1991 es una *revolución de los derechos*, porque “puso los derechos de las personas en el centro de las obligaciones del Estado”. Coincido con el autor y considero que, en su anhelo de lograr una paz estable y duradera, la Constitución emprendió una *revolución de los derechos en paz*.

<sup>13</sup> Ver, especialmente: intervención del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad- Dejusticia en el presente proceso de constitucionalidad (disponible en <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/2991>); ponencia en el Foro Nacional de la Mesa de Conversaciones, puntos 3 "Fin del conflicto" y 6 "Refrendación, implementación y verificación" del Acuerdo General Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el cual se realizó los días 8, 9 y 10 de febrero de 2016 (Ver ponencia escrita en <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/2951>); intervención sobre el tema en la Universidad de los Andes en 2015 en el marco de la Alianza de las Universidades por la paz; Rodrigo Uprimny (2013) “La refrendación o ratificación democrática de la paz: dilemas y posibilidades en Alejo Vargas” (Ed) *Diálogos desde La Habana. Miradas múltiples desde la Universidad. Bogotá*, Universidad Nacional)

<sup>14</sup> Ver comunicado conjunto 69 de 12 de mayo de 2016, disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-69-la-habana-cuba-12-de-mayo-de-2016>

las fuerzas en contienda<sup>15</sup>. Así sucedió con la Constitución de 1863, la cual fue expresión del dominio del radicalismo liberal; mientras que la “Regeneración” conservadora triunfante adoptó la autoritaria Constitución de 1886. Estas constituciones, impuestas por el bando vencedor, difícilmente podían ser pactos de convivencia. Si la de 1886 logró ser longeva, esto se debió a que las claves reformas de 1910 y 1936 moderaron su autoritarismo intolerante y le dieron un sentido más incluyente y nacional.

No obstante, un arreglo transicional en un escenario constituyente no procede en las condiciones del actual proceso de paz<sup>16</sup>. A diferencia de las anteriores constituciones, la de 1991 no fue impuesta por un bando vencedor sino que, por el contrario, estuvo precedida por una energía política y social pluralista que le ha dado perdurabilidad en el tiempo. Adicionalmente, como ya lo señalé, la Constitución del 91 ha obtenido importantes conquistas en derechos y en la apertura democrática del sistema político. Como lo expresa Jaramillo Pérez (2016c, p. 110), a pesar de que la Constitución del 91 no ha sido suficiente para pacificar y democratizar el territorio colombiano -lo cual, en buena medida, se explica por la permanencia del conflicto armado interno-, ésta constituye un “requisito indispensable para poder acceder a [la paz]”.

Esta suma de factores demuestran que la actual Constitución se ha constituido en el más importante pacto social y político de ampliación democrática y modernización institucional de las últimas décadas, por lo que, en lugar de abogar por una ruptura institucional, debemos entrar a defender las conquistas que ha obtenido. La salida al conflicto armado interno se encuentra entonces en la posibilidad de sincronizar este momento político-constitucional para la paz. En efecto, para avanzar en la pacificación y democratización del territorio nacional, debemos ser capaces de *imaginarnos jurídicamente la paz*<sup>17</sup>. Ello implica optar por un entendimiento de la Constitución que apunte a una normalización constitucional, en lugar de partir de la normalidad constitucional. Es decir, es necesaria una comprensión abierta de la Constitución que, sin negar sus bases nucleares, permita entender los dilemas de la paz, pues los periodos extraordinarios no son medibles con los mecanismos ordinarios. Sólo en esta forma haremos realidad la promesa del 91 de alcanzar *una Constitución en paz y una paz constitucional*.

Bajo este entendimiento, fórmulas especiales y únicas para la paz, como la que hoy discutimos en esta audiencia, resultan viables en nuestro marco constitucional, como enseguida lo justifico respecto al umbral estipulado para este mecanismo de refrendación.

---

<sup>15</sup> En este sentido, Valencia Villa (2012, p. 128) enuncia que, en el periodo constitucional de los siglos XIX y XX, “cada Carta trata de prevalecer sobre la anterior a través de la formulación de un nuevo arreglo de herramientas legales y recursos políticos que la fracción dominante pueda usar como autoridad legítima contra las otras fracciones y también contra la mayoría de la población”.

<sup>16</sup> En otras ocasiones he indicado las razones que muestran que una asamblea constituyente en un contexto de negociación entre un Estado y un grupo guerrillero no es oportuna políticamente ni conveniente para el proceso de paz. En esta ocasión, me concentro en las razones constitucionales para no optar por un escenario constituyente con el fin de realizar la transición.

<sup>17</sup> Con este término desarrollo la dimensión jurídica de la noción más general de imaginar la paz, la cual propuse en una columna aparecida en El Espectador, el 17 de octubre de 2015. Disponible en <http://www.elespectador.com/opinion/imaginar-paz>



## II. NATURALEZA ESPECIAL Y ÚNICA DEL MECANISMO DE REFRENDACIÓN DEL PLE 94-156/2015 EN ESTE MOMENTO POLÍTICO-CONSTITUCIONAL POR LA PAZ<sup>18</sup>

El PLE 94-156/2015, en el numeral 3 del artículo 2, dispone que “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” (énfasis añadido) En esos términos, esta norma modifica, para este mecanismo de refrendación en particular, las reglas que actualmente existen respecto del umbral frente a los plebiscitos, las consultas populares o los referendos, las cuales se encuentran previstas tanto en la Constitución de 1991 como en las leyes estatutarias de mecanismos de participación.

Esta modificación del umbral ha recibido distintas objeciones y se ha calificado como inconstitucional y antidemocrática. En general, los críticos consideran que esa modificación es inaceptable, porque (i) otorgaría a las minorías (poco más de 4 millones de los 33 millones que integran el censo electoral) la posibilidad de imponer el acuerdo de paz; (ii) reduciría radicalmente el umbral frente a lo previsto en otros instrumentos como plebiscitos, consultas o referendos constitucionales; y (iii) establecería, sin justificación clara, un porcentaje de 13% del censo electoral, que resultaría arbitrario y amañado.

Esas críticas parten de una preocupación legítima, la cual comparto: la paz en Colombia sólo será sostenible y se podrá implementar si es apoyada de manera robusta por una gran mayoría de colombianos, en lugar de ser impuesta por una minoría a través de argucias jurídicas. Sin embargo, las críticas al cambio de la fórmula del umbral son equivocadas, ya que suponen que el mecanismo planteado (i) otorga a las minorías la posibilidad de imponer el acuerdo de paz y (ii) redujo radicalmente el umbral frente a lo previsto en otros instrumentos como referendos constitucionales. Ambos supuestos son equivocados.

La aprobación del acuerdo de paz requiere que la mayoría de quienes participen en el plebiscito vote a su favor. Si la mayoría de los colombianos está en contra del acuerdo, la minoría no puede imponerles su aprobación. Si esa mayoría vota en el plebiscito en contra del acuerdo, éste se entenderá rechazado y no podrá ser implementado. La decisión sigue en la mayoría de los colombianos. Basta que participen. No se está avalando, por tanto, un poder excepcional para las minorías en la refrendación del acuerdo de paz.

---

<sup>18</sup> Este aparte se basa, principalmente, en varias columnas y entrevistas de Rodrigo Uprimny: *Umbrales y participación*. El Espectador. 11 de abril de 2015 (<http://www.elespectador.com/opinion/umbrales-y-participacion>); *Umbrales y participación (II)* El Espectador. 18 de abril de 2015 (<http://www.elespectador.com/opinion/umbrales-y-participacion-ii>); entrevista “Si no se gana la paz desde la política, la paz está perdida”. Verdad Abierta. 23 de agosto de 2015 (<http://www.verdadabierta.com/procesos-de-paz/farc/5932-si-no-se-gana-la-paz-desde-la-politica-la-paz-esta-perdida>); y *Umbral, plebiscito y paz*. La Silla Vacía. 6 de diciembre de 2015 (<http://lasillavacia.com/historia/umbral-plebiscito-y-paz-52543>)



Precisamente, en relación con la magnitud de la participación, entra el tema del umbral, que procedo a examinar más detalladamente, pues tiene algunos elementos técnicos que han generado cierta confusión. El efecto jurídico de un umbral es el siguiente: para la aprobación de un referendo, una consulta popular o un plebiscito no basta con que la mayoría de los participantes vote a favor (como sucedería si no hubiera umbral), sino que es necesario otro requisito, según el cual la votación debe superar cierto porcentaje del censo electoral.

La previsión de un umbral es una medida sana para evitar que una minoría movilizadada pueda imponer cambios por vía de democracia directa frente a una mayoría de ciudadanos apáticos, como lo han señalado varios estudios comparados (Qvortrup, 2014) Ahora bien, el problema radica en que existen dos tipos de umbrales para los referendos y otras formas de democracia directa, cuyos efectos son a veces contraintuitivos (Aguar-Conraria & Magalhães, 2010)

Existen los umbrales de participación (UP) y los umbrales de aprobación (UA) En los UP se contabiliza la participación total, porque se exige que el número de votantes supere un porcentaje del electorado. Por ejemplo, en Italia, un referendo para ser aprobado requiere no sólo que la mayoría de los votantes vote a su favor, sino además que el número total de votantes supere el 50% del censo electoral. En los UA, por su parte, se contabilizan únicamente los votos favorables, ya que se exige que estos superen un porcentaje del censo electoral. Por ejemplo, en Dinamarca, un referendo constitucional para ser aprobado requiere no sólo que la mayoría de los votantes vote a su favor, sino también que el número total de los votos a favor (no de votos totales) supere el 40% del censo electoral.

El punto central se encuentra en que los UP paradójicamente estimulan la no participación, esto es, la abstención, pues los opositores de un referendo pueden preferir no participar que votar en contra, con la esperanza de que el referendo, la consulta o el plebiscito se hundan por no haber alcanzado el umbral. Eso sucede especialmente si hay razones para que los votantes piensen que la mayoría está a favor del cambio propuesto pero que hay la posibilidad de que no se alcance el umbral.

Un ejemplo elemental muestra eso: supongamos un referendo en donde hay 10 votantes y 4 apoyan el referendo, 2 están en contra y 4 son indiferentes y no van a votar. Supongamos que el UP es del 50%, por lo que al menos 5 personas deben participar para que la reforma pueda ser aprobada. En esas condiciones, si los opositores a la reforma votan, paradójicamente, su participación permitiría alcanzar el umbral y que la reforma sea aprobada, pues la participación llegaría a 6 votos. Por el contrario, si se abstienen, entonces, la totalidad de los votantes apoyaría el referendo pero éste se entendería negado por no alcanzar el umbral, ya que sólo habría 4 votantes. Los opositores tienen entonces un interés estratégico en abstenerse.

Así pues, el UP, que busca que haya más participación, paradójicamente, estimula la abstención. Más aún, muchas veces no se alcanza el nivel de participación requerido por el UP, simplemente porque existe el UP. En nuestro ejemplo anterior, si no estuviera consagrado el UP, entonces los



dos votantes en contra hubieran participado, con lo cual la votación hubiera llegado al 60%; pero como existía el UP, se abstuvieron, con lo cual sólo llegó al 40%. No se alcanzó el UP del 50% porque éste estaba consagrado.

Por el contrario, los UA no generan este incentivo a la abstención, dado que sólo los votos favorables cuentan para determinar si se superó o no el umbral, por lo cual los opositores al referendo no tienen ningún interés estratégico en abstenerse, sino que deben votar en contra si aspiran a frenar la reforma. En nuestro ejemplo anterior, supongamos que, en lugar de un UP de 50%, existe un UA del 30%. Los dos votantes en contra no tienen ningún incentivo en abstenerse, pues el umbral sólo sería contabilizado tomando en cuenta los votos favorables, por lo que estos opositores participarían en el referendo y la votación llegaría al 60%.

Muchos ejemplos empíricos confirman esta dinámica de que los UP estimulan la abstención, mientras que los UA no tienen ese sesgo. Por ejemplo, en Italia, que prevé un UP para los referendos, la participación en estas consultas es mucho más baja que en las elecciones parlamentarias. En cambio, en Dinamarca, en donde hay un UA, la participación en los referendos tiende a ser muy alta y prácticamente igual que en las elecciones parlamentarias. A nivel más sistemático, Aguiar-Conraria & Magalhães (2010) demostraron sólidamente esa relación. Estos autores analizaron todos los referendos ocurridos en la Unión Europea entre 1970 y 2007, y por medio de un modelo econométrico, que controlaba las otras variables relevantes en la dinámica de participación (como la obligatoriedad o no del voto, o la concurrencia o no del referendo con otra votación), llegaron a la conclusión de que era claro que el UP desestimulaba significativamente la participación, mientras que eso no ocurría con los UA. A conclusiones similares llegó un estudio experimental desarrollado por el investigador japonés Hizen (2015)

Ese no es un resultado hipotético sino que ha sucedido en varias ocasiones, como lo evidencian los dos ejemplos que a continuación señalo. En el referendo impulsado por el gobierno Uribe en 2003, la mayoría de las preguntas recibió un apoyo alto de los votantes (en general más del 85%), pero sólo una superó el UP del 25% establecido en la Constitución para referendos constitucionales, pues muchos opositores a ese referendo optaron por la abstención estratégica. Igualmente, en 2005, hubo en Italia un referendo para ampliar las posibilidades de fertilización in vitro. Los opositores a esa medida llamaron a la abstención estratégica, con lo cual 90% de los votantes apoyaron la reforma, pero no se alcanzó el UP del 50% previsto en Italia.

Estos casos muestran que los UP tienen otro efecto no deseable para la democracia: confunden la orientación de la voluntad ciudadana. En los referidos casos de Colombia e Italia, desde el punto de vista político, es imposible saber si la ciudadanía apoyaba la medida (pues eso sugería el masivo voto favorable) o la rechazaba (porque eso sugería que no haya superado umbral) La existencia de los UP confunde el sentido del voto ciudadano, en la medida en que no es posible separar a quienes no votaron por indiferencia o pereza de aquellos que se abstuvieron conscientemente para oponerse a la reforma. Este efecto resulta contradictorio con los fines de la democracia, en general, y de la refrendación del acuerdo de paz, en particular. Respecto a esto último, la refrendación del acuerdo busca otorgarle legitimidad democrática al proceso de paz a





través de un amplio respaldo popular al mismo. Ello supone no sólo que la mayoría de ciudadanos aprueben el acuerdo de paz, sino además que esa preferencia política mayoritaria sea clara frente a quienes se oponen y rechazan el acuerdo. Sin embargo, esto no es posible con los UP porque, como lo muestran los anteriores ejemplos, en estos escenarios es difícil distinguir la voluntad de quienes son indiferentes o no votaron por pereza de quienes ejercieron su oposición absteniéndose de votar. Este efecto es problemático para la legitimidad democrática del proceso de paz que requiere de voluntades políticas –a favor y en contra- explícitas y claras.

Por todo lo anterior, los UP no son buenos para la democracia, pues estimulan la abstención y evitan que la voluntad ciudadana se exprese claramente; y, por ello, son preferibles los UA, que no tienen ese sesgo porque sólo se cuentan los votos favorables para el umbral.

Ahora bien, uno de los principales aspectos del “plebiscito” para la paz, que tal vez no ha sido suficientemente enfatizado, es que adopta un UA, porque señala que la votación por el sí (y no la totalidad de los votos) debe superar el 13%. Esta reforma abandona entonces los UP, que actualmente se exigen en nuestro ordenamiento jurídico para los referendos, las consultas populares y los plebiscitos. Este paso es sin lugar a dudas positivo por cuanto, como lo señalamos anteriormente, los UP son dispositivos equivocados que deben ser abandonados si buscamos democracias realmente participativas en donde las preferencias del electorado queden claramente reveladas.

Surge entonces la pregunta de por qué un UA de “sólo” 13%, cuando aparentemente son mucho más altos los umbrales actualmente previstos para los mecanismos de democracia directa, a saber del 25% para referendo, 33% para consulta popular y 50% para plebiscito, según lo establecido en la ley 1757 de 2015 y, a veces, incluso en la propia Constitución.

La respuesta a esa pregunta requiere recordar que actualmente la ley 1757 de 2015 y la Constitución establecen para estos mecanismos de democracia directa un UP y no un UA, mientras que el llamado “plebiscito” para la paz innova con un UA. Por supuesto, un UA debe ser más bajo que un UP, ya que para determinar si se superó o no el umbral sólo cuentan los votos favorables, mas no la totalidad de los votos. Por eso, a nivel comparado, los UA son siempre menores que los UP.

Por ejemplo, en Europa, que tiene muy altos niveles de participación electoral, los ordenamientos jurídicos que prevén UP usualmente lo ponen bastante altos, en general en 50%, como sucede en países como Bulgaria, Italia, Malta, Polonia, Portugal, Rumania o Eslovenia. Para ciertas materias, hay un UP incluso más alto, como en Lituania que prevé uno de 75% para temas de soberanía. Por el contrario, los UA son en general menores: 40% en Dinamarca para asuntos constitucionales y 30% para otras materias, 25% en Hungría o 30% en Lituania (salvo en temas que involucren asuntos de soberanía, en que es más alto)

Es claro entonces que el UA para el “plebiscito” para la paz debe ser menor a cualquiera de los UP previstos hoy para los mecanismos de participación. El proyecto objeto de revisión escogió

13% ¿Es ese un umbral arbitrario y muy bajo, como lo sostienen algunos críticos? No lo creo, pues un UA del 13% equivale materialmente al UP hoy previsto en la Constitución para reformas constitucionales por referendo, que corresponde al 25%.

Para entender esta afirmación es necesario recordar que el objetivo de ratificar democráticamente el acuerdo es buscar que todos los que lo apoyan o rechazan participen y se pronuncien abierta y explícitamente en el “plebiscito” para la paz aprobando o rechazando el acuerdo. Por ello abandonamos el UP, que podría estimular formas de abstención estratégica de los opositores del acuerdo y confundir la orientación del voto ciudadano, con todos los efectos negativos para la democracia que indicamos anteriormente, los cuales son aún más graves si se trata de un asunto tan decisivo, como avalar o negar un acuerdo de paz.

Con el nuevo umbral, que es un UA y no un UP, quienes no participen en el “plebiscito” son simplemente indiferentes a la paz pues como no hay UP, entonces, no hay la posibilidad de recurrir a la abstención estratégica. Así, quienes estén a favor del acuerdo de paz deben acudir a las urnas y votar por el SÍ y quienes estén en contra deben igualmente participar y votar NO, con lo cual las preferencias de los colombianos serán explícitas. A quienes la paz no les importe o les sea indiferente, pues pueden quedarse en sus casas y delegar en otros la decisión. Pero nadie puede alegar que está oponiéndose al acuerdo ejerciendo una abstención estratégica, por cuanto ésta pierde todo sentido frente a un UA.

En esas condiciones, si 13% del censo electoral vota a favor de aprobar el acuerdo de paz, que es lo establecido por el UA previsto en el llamado “plebiscito” por la paz, ¿cuántos votos en contra se necesitarían para que el acuerdo no fuera aprobado sino rechazado por la ciudadanía? Pues bien, sería necesario que la mayoría de los votantes estuviera en contra, por lo cual sería indispensable que al menos un poco más de otro 13% del censo electoral votara en contra del acuerdo paz.

Eso significa que si hay un 13% de votantes a favor del acuerdo de paz, la única forma de que el acuerdo sea rechazado es que un poco más del 13 % vote en contra, lo cual significa que la votación total sería de un poco más del 26%, con lo cual la participación hubiera superado claramente el 25%, que es el UP hoy requerido para que se aprueben reformas constitucionales, por vía de referendo. Una conclusión se impone: por más de que parezca paradójico, un UA del 13% no sólo equivale sino que es levemente más exigente que el UP del 25%, que está establecido para reformas constitucionales por referendo.

De esa forma, el porcentaje del 13% para el UA estipulado en el proyecto estudiado no es arbitrario ni amañado ni debilita la participación democrática sino que la estimula. Con todo, ello no lleva a la conclusión de que este mecanismo para la refrendación sea perfecto, pues hay otros asuntos que deben ser discutidos, parte de los cuales analizamos en la intervención de Dejusticia en este proceso.

En respuesta a estos planteamientos, podría afirmarse que los anteriores razonamientos



constituyen un argumento de *lege ferenda*: debido a que la Constitución consagra el derecho a la abstención activa, un mecanismo de participación ciudadana, que es regulado legalmente, no puede eliminar el UP porque, de esa forma, desconocería un derecho constitucional. Desde esta óptica, aunque la supresión de los UP reporte ciertos beneficios para el debate democrático, ello no es viable constitucionalmente porque restringe la abstención activa, como derecho constitucional. Es decir, estaríamos frente a un buen planteamiento político que es inviable jurídicamente.

No obstante, esta crítica no se sostiene si revisamos el fundamento del derecho a la abstención activa, según lo ha establecido la jurisprudencia constitucional. La Corte Constitucional ha entendido que la abstención activa es un derecho que deriva de la regulación procedimental del referendo constitucional dada por la Constitución (artículo 378), puesto que allí se establece un UP que genera eficacia jurídica a la abstención, por lo cual la Corte entendió que esa disposición constitucional otorga un cierto derecho a la abstención activa para “hundir” un referendo, si éste no alcanza el UP.

Este derecho a la abstención activa es pues un derecho “reflejo” de aquellos casos en que la Constitución o la ley prevean un UP, mas no es un derecho “sustantivo” que derive de las normas sustantivas constitucionales en materia de participación ciudadana, por lo que no puede predicarse genéricamente de los mecanismos de participación ciudadana sino sólo de aquellos que prevean un UP, como el referendo constitucional. Tal entendimiento de este derecho se sustenta en que no existe norma constitucional que aliente la abstención. Por el contrario, múltiples disposiciones constitucionales estimulan la participación ciudadana, pues ese es uno de los fines del texto constitucional. En esa dirección, por ejemplo, el artículo 2 dispone que es deber del Estado fomentar la participación de la ciudadanía en las decisiones que los afecten; el artículo 3 consagra la soberanía popular; el artículo 95 estipula como deber de los ciudadanos participar en la vida política y favorecer la paz; y el artículo 258 señala que el voto no sólo es un derecho sino también un deber de los ciudadanos.

Es por ello que debe entenderse que el derecho a la abstención activa no tiene efectos en relación con todos los mecanismos de participación, pues no existe norma constitucional que lo consagre, sino solamente respecto de un mecanismo, el referendo constitucional, dado que es el único que tiene regulación constitucional en cuanto a los umbrales participativos y aprobatorias. Así lo señaló la Corte en la sentencia C-551 de 2003, donde sostuvo que la abstención activa tiene efectos jurídicos solamente en el referendo, por cuanto el constituyente optó por consagrar un UP con lo que la no votación de los opositores cuenta jurídicamente para impedir que una reforma constitucional, por vía de referendo, se entienda aprobada. En términos de la Corte:

*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.*



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

SEDE BOGOTÁ

Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales

*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 (subrayas fuera del original)<sup>19</sup>.*

El resto de mecanismos de participación no tienen definido un UP en la Constitución, por lo que su delimitación ha quedado a potestad del legislador. En esta materia, el legislador ha optado, en general, por incentivar topes mínimos de participación. Esta es, pues, una opción del orden legal mas no constitucional. Por consiguiente, si el legislador opta por consagrar un nuevo mecanismo de participación que no esté basado en un UP sino en un UA, como lo hace este proyecto de ley, frente a ese tipo de mecanismo no ningún existe derecho constitucional a la abstención activa pues, se repite, el derecho a la abstención activa no es un derecho autónomo sino un derecho reflejo, que surge de la existencia de un UP, por lo cual no opera cuando no está previsto dicho UP.

En estos términos, queda claro entonces que el umbral de aprobación del 13% del censo nacional electoral es uno de los elementos centrales que le otorga al mecanismo de refrendación objeto de estudio el carácter de especial y único. Esta naturaleza especial y única también deriva de otras características del llamado “plebiscito” para la paz, las cuales expondré en la siguiente parte. Allí expondré que este mecanismo extraordinario para este momento político-constitucional para la paz debe ser comprendido en conjunto con las medidas específicas contempladas en el PAL 157-04/2015.

### **III. EL MECANISMO DE REFRENDACIÓN DEL PLE 94-156/2015 ES GLOBALMENTE CONSTITUCIONAL<sup>20</sup>**

El mecanismo de refrendación creado por el PLE 94-156/2015 es globalmente constitucional, por cuatro razones principales. En primer lugar, porque se trata de un mecanismo que persigue

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 2003, párrafos 2 y 3 del fundamento jurídico 209.

<sup>20</sup> Este aparte se basa en documentos sobre el tema, en los que Rodrigo Uprimny ha participado como autor o como coautor: intervención del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad- Dejusticia en el presente proceso de constitucionalidad (disponible en <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/2991>); ponencia en el Foro Nacional de la Mesa de Conversaciones, puntos 3 "Fin del conflicto" y 6 "Refrendación, implementación y verificación" del Acuerdo General Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el cual se realizó los días 8, 9 y 10 de febrero de 2016 (Ver ponencia escrita en <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/2951>); intervención sobre el tema en la Universidad de los Andes en 2015 en el marco de la Alianza de las Universidades por la paz; Rodrigo Uprimny (2013) “La refrendación o ratificación democrática de la paz: dilemas y posibilidades en Alejo Vargas” (Ed) *Diálogos desde La Habana. Miradas múltiples desde la Universidad. Bogotá*, Universidad Nacional)

un fin constitucionalmente legítimo, como es refrendar democráticamente el acuerdo de paz. En segundo lugar, pues la refrendación del acuerdo de paz en Colombia se ha tornado necesaria, posible y conveniente para la sostenibilidad y estabilidad del proceso de paz. En tercer lugar, ya que frente a la carencia en el ordenamiento jurídico de un mecanismo especial y único para la refrendación del acuerdo de paz, al legislador estatutario le está permitido adoptar un mecanismo para ese fin. En cuarto lugar, pues se trata de un mecanismo específico y único que cumple con las funciones de la refrendación de acuerdos de paz. Paso a explicar estos planteamientos.

### ***3.1 Legitimidad constitucional de la refrendación de acuerdos de paz***

El mecanismo de refrendación aprobado por el Congreso de la República es constitucionalmente legítimo y, en particular, desarrolla dos elementos que hacen parte del núcleo de la Constitución de 1991: el derecho a la paz y la participación ciudadana. En efecto, la refrendación es el proceso de aprobación o rechazo ciudadano del acuerdo de paz, de manera que constituye uno de los espacios para que los ciudadanos podamos participar en la toma de una decisión trascendental para el país, como lo es la fórmula específica de paz negociada con las guerrillas.

Los críticos de la refrendación han sustentado, en contraposición, que es contrario a la Constitución someter a votación un acuerdo de paz, porque en esa forma se estaría votando el derecho a la paz, el cual tiene carácter de fundamental (artículo 22 de la Constitución Política) y en una democracia le está vedado a las mayorías poner en juego la existencia de los derechos. Esta objeción se basa, pues, en la idea de que es imposible jurídicamente refrendar la paz –la cual está basada en unos extractos aislados y desconectados de una conferencia de Luigi Ferrajoli hace unos meses en la Universidad Nacional<sup>21</sup>-.

Comparto las premisas normativas de este argumento, a saber, que en una democracia constitucional la existencia y el contenido esencial de un derecho fundamental no están a disposición de las mayorías, y que en Colombia la paz es un derecho constitucional de obligatorio cumplimiento. Pero considero que la conclusión no se desprende de las premisas, pues la votación sobre un acuerdo de paz no es una votación sobre el derecho a la paz como tal. Me explico.

Es cierto que los derechos fundamentales no están a disposición de las mayorías, por lo cual no pueden ser sometidos a consulta popular. La democracia no es el gobierno omnímodo de las mayorías, por cuanto esa concepción conduce al aniquilamiento de los derechos fundamentales, en especial, de las minorías. En efecto, los derechos fundamentales representan esos bienes que

---

<sup>21</sup> La charla de Ferrajoli está disponible en <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/FERRAJOLI-PAZ.pdf>. En esa charla Ferrajoli se limita a decir cuatro líneas sobre el tema, pues literalmente dice: “Consistiendo, el derecho a la paz, en un derecho fundamental, como cualquier derecho fundamental, es contra mayoritario, cuya actuación es “deber de obligatorio cumplimiento”, incluso contra la voluntad de la mayoría. Por esto sería impropio e inaceptable someter la paz, o sea la solución pacífica negociada del conflicto a cualquier tipo de consulta popular”. Nótese que Ferrajoli habla de la inaceptabilidad de someter la paz a consulta popular, pero no se refiere a la imposibilidad de someter un acuerdo de paz a consulta popular, que son dos cosas muy distintas.



se consideran indispensables para que todas las personas gocen de la dignidad necesaria para ser ciudadanos verdaderamente libres, iguales y autónomos. En esa medida, esos derechos son una suerte de presupuestos materiales del régimen democrático, pues sin ciudadanos libres e iguales, mal podríamos hablar de gobierno democrático. Por ende, si los derechos fundamentales son tanto presupuestos procesales como materiales de la democracia, es claro que estos derechos deben ser garantizados, independientemente de la opinión de las mayorías. Esto explica la sugestiva idea de Ronald Dworkin<sup>22</sup>, según la cual, los derechos constitucionales constituyen, en el sentido riguroso del término, cartas de triunfo contra las mayorías y la persecución del bienestar colectivo, pues sólo se puede decir que una persona A tiene derecho a hacer una conducta X si la mayoría no puede evitar que A realice X, aun cuando la mayoría considere que la realización de X disminuye su bienestar. Por ello, la existencia y contenido esencial de los derechos fundamentales no debería ser sometida a consulta popular. En consecuencia, como lo ha sustentado con razón el mismo Ferrajoli<sup>23</sup>, a las mayorías les está vedado decidir sobre derechos ciertos, que afectan a minorías. Por ejemplo, los derechos de minorías como la población LGBT o los pueblos indígenas o comunidades afrodescendientes, no pueden ser sometidos a votación popular. Esto, porque se trata de derechos ciertos –tanto en su consagración normativa como en el desarrollo dado por la Corte Constitucional- y de los que son titulares poblaciones minoritarias.

Es igualmente cierto que en Colombia la paz es un derecho constitucional de obligatorio cumplimiento, como lo señala el artículo 22 de la Constitución Política y lo ha repetido la Corte Constitucional en distintas oportunidades<sup>24</sup>. La Corte ha resaltado el lugar central que ocupa la paz en el nivel internacional y nacional. Así, la paz es (i) uno de los propósitos centrales del derecho internacional, (ii) un fin fundamental del Estado colombiano, (iii) un derecho colectivo de la humanidad, (iv) un derecho subjetivo de cada ser humano, y (v) un deber jurídico de todos los colombianos<sup>25</sup>. De ello se desprende que en el ordenamiento constitucional colombiano la paz es “presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales”<sup>26</sup>. Es por esto que la Corte Constitucional, parafraseando a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, ha afirmado que ésta es “la Constituyente de la paz”<sup>27</sup>, pues tal “fue uno de los principales fines buscados en el nuevo consenso social”<sup>28</sup>, lo que se refleja en las disposiciones constitucionales que destinan la convivencia pacífica como fin primordial de la organización política. Debido a ese lugar central que ocupa la paz en el ordenamiento constitucional, una ley no puede someter la existencia y contenido esencial del derecho a la paz a los avatares de una consulta popular.

---

<sup>22</sup> Ver (Dworkin, 1984)

<sup>23</sup> Ver, por ejemplo, Luigi Ferrajoli, «La esfera de lo indecible y la división de poderes», *Estudios Constitucionales* 6, n.º 1 (2008).

<sup>24</sup> Ver, entre otras, Corte Constitucional. Sentencias T-102 de 1993, C-055 de 1995, C-328 de 2000, C-370 de 2006, T-367 de 2010 y C-579 de 2013.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-102 de 1993. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2013.

<sup>28</sup> *Ibidem*



No obstante, extraer de esas premisas que no puede haber refrendación del acuerdo de paz es un error lógico y conceptual, que desconoce además un precedente constitucional y que conlleva una consecuencia antidemocrática.

En primer término, esta tesis desconoce que el objeto de la refrendación no es la existencia del derecho a la paz o su contenido esencial, sino que se trata de aprobar o improbar un acuerdo de paz, que es una cosa muy distinta. La refrendación no busca decidir si los ciudadanos tenemos o no derecho a gozar la paz o a buscar una solución negociada de nuestra guerra –que son posibles contenidos esenciales ciertos del derecho a la paz y que sería problemático que pudieran estar sometidos a votación popular-, sino de votar una expresión y un desarrollo incierto y polémico de este derecho, que es el acuerdo que probablemente alcanzarán en las próximas semanas las guerrillas y el gobierno colombiano. Es decir, los ciudadanos no votaremos si aprobamos o rechazamos la existencia del artículo 22 en la Constitución Política. Por el contrario, lo que decidiremos es cómo vamos a ejercer ese derecho en un escenario de fin de la confrontación armada.

No hay duda, entonces, de que es posible votar y reglamentar mayoritariamente las regulaciones no esenciales o las expresiones y ejercicios de un derecho fundamental. Por ejemplo, es claro que la libertad de movimiento es un derecho fundamental, cuya existencia y contenido esencial no podrían estar sometidos a consulta popular; pero eso no impide que una regulación de ese derecho sea decidida por las mayorías o incluso sometida a consulta popular, por lo cual es perfectamente legítimo que se haga una consulta ciudadana para ver si se restringe o no el uso del carro en una ciudad.

En segundo término, esa tesis desconoce que es sobre todo frente a derechos individuales o de minorías –como los de la población LGBT– que resulta particularmente ilegítimo someterlos a decisiones mayoritarias. Pero el derecho a la paz tiene una dimensión colectiva que legitima ese tipo de decisiones ciudadanas. Algo semejante a la autodeterminación de los pueblos, que es un derecho humano colectivo cuya existencia no puede ser sometida a consulta popular, pero cuyo ejercicio suele hacerse por referendos, como el que hicieron los escoceses para decidir si seguían o no en el Reino Unido.

En tercer lugar, esta tesis desconoce un precedente constitucional reciente, en donde la Corte aceptó que es posible refrendar la paz, el cual se encuentra en la sentencia C-784 de 2014. En esa ocasión, la Corte estudió la constitucionalidad de la Ley 1745 de 2015, “por medio de la cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado”. El artículo 2 de dicha ley permite que los referendos constitucionales, que se relacionen con el acuerdo final de terminación del conflicto, pueden coincidir el mismo día de realización de otros actos electorales. La Corte declaró la exequibilidad de esa norma, por cuanto no existe prohibición constitucional expresa para que los referendos coincidan con la elección popular de autoridades públicas. Pero la Corte no sólo aceptó que existieran referendos sobre acuerdos de paz, sino que además condicionó su alcance a que desde el inicio del trámite de la ley de referendo el acuerdo de paz fuera de público



conocimiento de la ciudadanía. En esos términos, el Tribunal Constitucional entendió que ese referendo era especial, pues era una forma de refrendar un acuerdo de paz, asunto al cual dedicó numerosas páginas de esa sentencia. Así pues, el Tribunal no encontró ninguna objeción constitucional a esa posibilidad y concluyó que “escoger 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”. En consecuencia, la refrendación de acuerdos de paz ya ha sido aceptada por la jurisprudencia constitucional.

En cuarto lugar, existe una razón de filosofía democrática que está relacionada con la consecuencia fáctica que conlleva negar la posibilidad jurídica de la refrendación: si negamos la ratificación ciudadana del acuerdo estamos, pues, aceptando que el gobierno y las guerrillas impongan su propia visión de la paz en Colombia. Esto, a pesar de que la paz es una decisión que importa a toda la sociedad y, en una democracia, los asuntos fundamentales para la sociedad deben someterse a decisión del pueblo. ¿Es más democrático, entonces, que las partes de la negociación impongan su voluntad sobre un asunto tan fundamental y que afecta a toda la sociedad colombiana, como es lo es la paz? Resulta evidente que esta consecuencia de negar la refrendación desconoce el corazón mismo de la democracia, por lo cual habría que llegar incluso a la conclusión contraria: en nombre del principio democrático y del derecho a la paz, los ciudadanos tenemos derecho a decidir sobre el acuerdo de paz.

Por todo lo anterior, hay lugar a concluir que es jurídica y filosóficamente equivocado inferir que no puede haber refrendación de un acuerdo de paz, con el argumento de que la paz es en Colombia un derecho constitucional. Por razones semejantes, considero que es equivocada la tesis sostenida por la Fiscalía General de la Nación en su intervención en este proceso de constitucionalidad<sup>29</sup>, según la cual es inconstitucional la posibilidad de que haya una consulta popular sobre un acuerdo de paz, por cuanto la Constitución no obliga a refrendar un acuerdo de paz y entonces prever esa posibilidad desconocería las competencias propias de los órganos del Estado, y en especial del Presidente, quien tiene plenas facultades para adelantar y suscribir un acuerdo de paz con las guerrillas.

Esta tesis parte de ciertas premisas ciertas, que son que efectivamente el Presidente tiene plenas competencias para adelantar negociaciones con las guerrillas y que la Constitución no ordena que el acuerdo de paz alcanzado sea obligatoriamente sometido a la consulta de la ciudadanía. Pero infiere una conclusión que no se desprende de esas premisas, pues concluye que está constitucionalmente prohibido que exista una consulta al pueblo sobre el acuerdo de paz. Esa conclusión no surge de la premisa, pues que no sea obligatoria constitucionalmente la refrendación ciudadana no quiere decir que esté prohibida, por lo cual el legislador puede preverla como una posibilidad, como efectivamente lo hace el proyecto estudiado que no obliga a que haya refrendación sino que faculta al presidente a hacerla. Es por ello que no afecta la competencia propia del presidente en materia de orden público. Esa tesis del fiscal, igualmente,

---

<sup>29</sup> <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscal-pidio-a-la-corte-declarar-inconstitucional-el-proyecto-de-ley-que-regula-plebiscito-para-la-paz/>



desconoce el precedente constitucional antes citado y llega a la misma consecuencia antidemocrática que señalamos anteriormente, a saber que tenemos que aceptar que el gobierno y las guerrillas impongan su propia visión de la paz en Colombia, sin que la ciudadanía pueda decir nada.

### ***3.2 La refrendación es necesaria, posible y conveniente en Colombia***

La refrendación del acuerdo de paz en Colombia no sólo se ha tornado necesaria, sino que, además, es posible y conveniente, por las siguientes razones. Por un lado, la refrendación es necesaria por los importantes beneficios que reportan las funciones que ésta cumple. Primero, la refrendación es un asunto democrático que hizo posible la negociación de La Habana. En efecto, la mesa de conversaciones ha sido viable, gracias a que el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (26 de agosto de 2012) previó que al final de la mesa de conversaciones el acuerdo sería sometido a votación ciudadana. La esperanza de ratificación ciudadana del acuerdo, entonces, ha posibilitado las negociaciones, por lo que la refrendación se ha tornado una realidad política necesaria.

Segundo, la decisión ciudadana adoptada en la refrendación constituye un mandato para las autoridades públicas de incluir el acuerdo de paz en el ordenamiento jurídico e implementarlo con mecanismos expeditos y específicos. Es decir, la refrendación cumple una función jurídica de dotar valor jurídico al acuerdo de paz y adecuar los procedimientos de su implementación. El valor jurídico interno del acuerdo no es un asunto menor. Por el contrario, distintos estudios comparados muestran que el éxito de los procesos de paz depende, en buena medida, de la seguridad de que los acuerdos de paz se apliquen de manera *sostenida y sostenible* (Hartzell, Hoddie, & Rotchild, 2001; Stedman, 2001)<sup>30</sup>. Esto es posible, entre otros factores, gracias a la claridad del valor jurídico del acuerdo de paz, es decir, su validez jurídica, pues éste adquiere el carácter de documento jurídico de obligatorio cumplimiento, con lo que se convierte en una obligación para el Estado y deja de ser un asunto político del gobierno de turno.

Podría pensarse que esa función jurídica de la refrendación ya no es necesaria, porque actualmente el PAL 157-04/2015, aprobado recientemente por el Congreso de la República, prevé unos instrumentos jurídicos especiales para incluir<sup>31</sup> e implementar el acuerdo de paz, y que basta con esos procedimientos, propios de la democracia representativa, para otorgarle valor jurídico al acuerdo y adecuar los trámites legislativos y judiciales para su implementación. De esa forma, la refrendación cumpliría una función política de respaldo popular al acuerdo de paz pero no tendría efectos jurídicos.

---

<sup>30</sup> Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General de la ONU. UN Doc. A/59/2005, párrafo 114.

<sup>31</sup> Respecto a la inclusión del acuerdo al orden jurídico, los instrumentos que se discuten corresponden a lo acordado por el gobierno colombiano y las FARC-EP en ese punto, que fue comunicado el pasado 12 de mayo. Ver comunicado conjunto 69 de 12 de mayo de 2016, disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-69-la-habana-cuba-12-de-mayo-de-2016>



Sin embargo, este planteamiento desconoce que una lectura conjunta de PLE 94-156/2015 y PAL 157-04/2015 evidencia que las partes de la mesa de conversaciones y la institucionalidad colombiana han optado por recurrir tanto a vías de democracia representativa como de democracia participativa para otorgarle valor jurídico al acuerdo de paz y disponer de rutas ágiles para su implementación. Esto se desprende de una interpretación sistemática del artículo 3 del PLE 94-156/2015 y del artículo 5 del PAL 157-04/2015. El artículo 3 del PLE 94-156/2015 establece que la decisión tomada en el “plebiscito” para la paz

[T]endrá 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* (énfasis añadido)

El artículo 5 del PAL 157-04/2015, por su parte, dispone que “el presente acto legislativo rige a partir de la *refrendación popular* del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (subrayado fuera del original) Este acto legislativo contiene medidas especiales para la inclusión del acuerdo al ordenamiento colombiano y su implementación. Respecto a lo primero, el artículo 4 señala que el acuerdo de paz será firmado como acuerdo especial humanitario (artículo 3 común de los Convenios de Ginebra), el cual será adoptado internamente por el Congreso de la República por medio de una ley aprobatoria, para lo que se seguirá un trámite legislativo expedito, y tendrá control constitucional único y automático. Con esa ley, el acuerdo de paz ingresará al bloque de constitucionalidad, en sentido estricto, como “parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas” que lo implementen. En relación con la implementación, el acto legislativo contiene tres instrumentos jurídicos especiales: (i) el trámite legislativo expedito y especial para la implementación del acuerdo de paz; (ii) las facultades presidenciales para expedir decretos con fuerza de ley con el objeto de facilitar y asegurar la implementación del acuerdo; y (iii) el plan de inversiones para la paz. Este conjunto de medidas –de inclusión e implementación- se activan luego de refrendado popularmente el acuerdo de paz.

Así pues, el *carácter vinculante* de la decisión tomada en el “plebiscito” para la paz deriva del mandato popular dado en la refrendación por el que el acuerdo de paz, de una parte, deber ser incluido en el ordenamiento jurídico colombiano, a través de una ley aprobatoria tramitada por el Congreso de la República, la que tendrá control constitucional; y, de otra, debe ser implementado por medio de dispositivos expeditos como el trámite legislativo especial, las facultades presidenciales y el presupuesto para la paz.

En este contexto, la definición legal del proceso de inclusión y de implementación del acuerdo no elimina la necesidad jurídica de una ratificación ciudadana del mismo. Por el contrario, la ratificación democrática se ajusta perfectamente a los medios institucionales de inclusión e implementación. En la medida en que el acuerdo es refrendado democráticamente, se eliminan, o al menos reducen drásticamente, los riesgos de que los órganos del poder constituido –como el Congreso de la República y la Corte Constitucional- ejerzan un tal grado de control político y



judicial que deshaga lo pactado por las partes lo que, por supuesto, impactaría negativamente en el proceso de paz. De esa forma, medidas hasta ahora discutidas, como aquella según la cual el Congreso de la República, a la hora de incluir el acuerdo al orden jurídico nacional, solamente puede aprobar o rechazar en su totalidad el acuerdo, tienen mayor sustento si se ha surtido la refrendación. En ese sentido, la refrendación y los trámites legislativos y judiciales que se están debatiendo constituyen una virtuosa combinación de mecanismos de democracia representativa y democracia participativa para adoptar normativamente el acuerdo de paz.

Tercero, y derivado de lo anterior, la refrendación dota al proceso de paz de sostenibilidad y de garantía de irreversibilidad de lo pactado. En efecto, todo acuerdo de paz es polémico y no deja a todos satisfechos, pues implica decisiones controvertidas, que afectan intereses de muchos sectores; igualmente, ciertos grupos sociales pueden considerar que lo pactado desconoce valores éticos que les son muy caros, por ejemplo, porque se perdonaron crímenes graves. Es entonces probable que en el futuro algunos de estos sectores quieran revertir el acuerdo y lo cuestionen política y jurídicamente. La adopción de las fórmulas de transición, por medio de una amplia discusión democrática, tiene la potencialidad de generar apoyos sociales básicos en torno a las fórmulas efectivamente escogidas para implementar la transición. De ello hay evidencia en la experiencia comparada, como lo sucedido en la transición de Sudáfrica e Irlanda del Norte, las cuales hemos estudiado en otras ocasiones<sup>32</sup>.

### ***3.3 Competencia del legislador estatutario para adoptar un mecanismo específico y único de refrendación***

Debido a que ni la Constitución ni la ley establecen un mecanismo apropiado para la refrendación, al legislador estatutario le está permitido constitucionalmente adoptar un mecanismo para esos fines. Esta permisión constitucional se sustenta en dos argumentos. De una parte, la enumeración que el artículo 103 de la Constitución Política hace de los mecanismos de participación ciudadana no es taxativa, según lo ha indicado la jurisprudencia constitucional.

En las sentencias C-180 de 1994 y C-784 de 2014, la Corte Constitucional ha avalado la creación de mecanismos de participación ciudadana que no estaban inicialmente regulados en la Constitución Política. En la primera sentencia, la Corte revisó la constitucionalidad de un tipo de referendo de creación legal: el referendo aprobatorio. Este referendo consiste en someter un norma jurídica a votación cuando no haya sido adoptada por la corporación pública correspondiente (art. 5 de la ley 134 de 1994). Respecto a la posibilidad de crear este nuevo

---

<sup>32</sup> Ver: intervención del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad- Dejusticia en el presente proceso de constitucionalidad (disponible en <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/2991>); ponencia en el Foro Nacional de la Mesa de Conversaciones, puntos 3 "Fin del conflicto" y 6 "Refrendación, implementación y verificación" del Acuerdo General Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el cual se realizó los días 8, 9 y 10 de febrero de 2016 (Ver ponencia escrita en <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/2951>); intervención sobre el tema en la Universidad de los Andes en 2015 en el marco de la Alianza de las Universidades por la paz; Rodrigo Uprimny (2013) "La refrendación o ratificación democrática de la paz: dilemas y posibilidades en Alejo Vargas" (Ed) *Diálogos desde La Habana. Miradas múltiples desde la Universidad. Bogotá*, Universidad Nacional)

mecanismo de participación, la Corte fue enfática en advertir que “[e]ste instrumento tiene pleno asidero constitucional en cuanto se deriva del principio de soberanía popular y de la cláusula general de la Constitución que permite al legislador regular formas de participación distintas a las desarrolladas en la misma Carta Política” (sentencia C-180 de 1994, reiterada en C-150 de 2015)

En la segunda sentencia (C-784 de 2014), el Tribunal aceptó la regulación diferenciada del referendo constitucional para ajustarlo a las particularidades de la refrendación de un acuerdo de paz. Frente a esa modificación de dicho mecanismo, la Corte indicó que: “no es extraño o contrario a la Constitución de 1991 que existan regulaciones diferenciadas para dos o más especies de un mismo género de mecanismo de participación popular, según las características relevantes de sus miembros específicos”.

En la misma línea, en la sentencia C-150 de 2015, la Corte puntualizó que el listado de mecanismos de participación contenido en el artículo 103 Superior no es taxativo y que es deber del legislador hacer posible normativamente el ejercicio del derecho a la participación ciudadana. En palabras de la Corte: “[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”.

De otra parte, la facultad de creación de un mecanismo específico para la refrendación encuentra justificación en el entendimiento abierto de la Constitución de 1991 que deriva del actual momento político-constitucional para la paz, al que hice referencia en la primera parte.

### ***3.4. El mecanismo adoptado es único y específico***

El mecanismo establecido en el PLE 094-156/2015 tiene el carácter de especial y único. En este entendido, dicho dispositivo no hace parte ni es el desarrollo de ninguno de los mecanismos de participación previstos en el artículo 103 de la Constitución y desarrollados por las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015. Es por ello que este mecanismo se desprende tanto de la *vocación pacificadora* de la Constitución como de las competencias del Congreso para crear y regular otros mecanismos de participación. En consecuencia, aquel tiene una función particular, unas reglas especiales y unos efectos concretos, diferentes de los otros mecanismos de participación.

Distinto a lo que señala su nombre, el mecanismo de refrendación establecido en el PLE no es un plebiscito, por dos razones. Primero, por su objeto: mientras que el mecanismo de refrendación establecido en el PLE busca el pronunciamiento popular respecto a un asunto de relevancia nacional, esto es, la refrendación del acuerdo de paz entre el gobierno nacional y las guerrillas; el plebiscito ordinario busca el pronunciamiento popular respecto a una política del Gobierno, es decir, un marco circunscrito a las competencias del ejecutivo, exclusivamente. Segundo, de la mano de lo anterior, en el mecanismo de refrendación del PLE, la voluntad popular genera efectos vinculantes para todas las autoridades (artículo 3); contrario a lo que sucede en el

plebiscito ordinario, que está diseñado solamente para mostrar el apoyo o rechazo a una medida de iniciativa gubernamental.

Esos dos elementos que diferencian el mecanismo de refrendación previsto en el PLE y el plebiscito de la Ley 134 de 1994 podrían llevar a concluir que estamos ante una consulta popular del orden nacional. Pero esa conclusión es parcialmente cierta. En efecto, el mecanismo tiene como objeto un asunto de relevancia nacional y la decisión popular tiene efectos vinculantes, tal como lo señala la consulta popular ordinaria. Sin embargo, es un mecanismo especial, una *consulta popular especial para la paz*. El carácter especial y distintivo que lo diferencia de la consulta popular de la Ley 134 de 1994 se refiere a que el mecanismo de refrendación establece reglas especiales (artículo 2) y el objeto sobre el que versa es concreto y específico (artículo 1) Sobre el primer aspecto, el mecanismo del PLE tiene reglas específicas con respecto al proceso de convocatoria (numeral 1 y 2) y al umbral (numeral 3) En relación con el segundo punto, el mecanismo del PLE versa sobre un objeto particular: la refrendación del acuerdo de paz.

Con todo, a pesar de su carácter especial y distintivo frente a los otros mecanismos de participación, el PLE busca mantener armonía con la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación (L.134/94), pues dispone que los aspectos no regulados debe aplicarse lo establecido en ella (artículo 4) En este contexto, el mecanismo de refrendación parte del cuerpo normativo de los distintos mecanismos de participación regulados por el legislador, con las particularidades que trae de que sea un nuevo mecanismo único y especial para la refrendación de la paz.

Esto nos lleva a concluir, entonces, que la denominación dada en el PLE 094-156/2015 no corresponde a la naturaleza normativa del mecanismo especial de refrendación, puesto que lo denomina como plebiscito cuando su carácter normativo es diferente. En realidad, este dispositivo corresponde a una *consulta popular especial para la paz*. Pero ¿la incorrecta nominación del mecanismo acarrea la inconstitucionalidad total del mismo? ¿Debe la Corte Constitucional declarar inexecutable la totalidad del PLE 094-156/2015 por esa razón? Mi respuesta es negativa. En virtud del *principio de conservación del derecho*, el juez constitucional en el estudio de la constitucionalidad de las normas debe reconocer el rol del legislador como “el legítimo representante de la voluntad popular y de que al derecho, como cuerpo normativo de regulación social, debe reconocérsele un mínimo de estabilidad que le permita cumplir con su cometido institucional”<sup>33</sup>. Por lo tanto, dicho principio exige que se respete la voluntad del legislador que es, en principio, acorde con la voluntad del constituyente y para ello se debe evitar el *desmantelamiento del tejido normativo*<sup>34</sup>. La consecuencia de esto es que en tanto exista una interpretación de la norma sobre la que se estudia la constitucionalidad que sea acorde con la Constitución, la Corte Constitucional debe ordenar esta y proscribir la contraria, y esto lo hace a través de la competencia que tiene para modular los efectos de sus fallos.

---

<sup>33</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1153 de 2005. M.P

<sup>34</sup> *Ibíd.*



A partir ello, tenemos que en el PLE objeto de estudio existe una incorrecta nominación del mecanismo de refrendación, pues no corresponde con la definición, objeto y reglas del plebiscito, ni de ninguno de los otros mecanismos regulados por la Ley 134 de 1994. No obstante, este yerro del legislador es puramente nominal, pues al suprimir la expresión *plebiscito* del texto normativo, no se altera su contenido sustancial, excepto en ciertas expresiones. En virtud de la competencia que tiene la Corte Constitucional, esto puede saldarse, primero, mediante la declaratoria de inexecutable de la expresión *plebiscito*; y, segundo, a través de la modulación de su decisión, en el sentido de proferir un fallo sustitutivo<sup>35</sup>, para así incluir la expresión “*consulta popular especial para la paz*”, donde no baste con eliminar la expresión *plebiscito*, porque la expresión normativa no tenga pleno sentido.

Por las anteriores razones, considero que el mecanismo creado por el proyecto de ley objeto de revisión es globalmente constitucional y su naturaleza única y específica responde a los propósitos del momento político-constitucional para la paz en el que nos encontramos. En consecuencia, respetuosamente solicito a la Corte Constitucional que declare la constitucionalidad de este mecanismo de refrendación en general, y del umbral de 13% aprobatorio establecido, en particular.

### **Bibliografía:**

Ackerman, B. (1999). *La política del diálogo liberal*. Barcelona: Gedisa Editorial.

Aguiar-Conraria, L., & Magalhães, P. (2010). Referendum design, quorum rules and turnout, *144*, 63-81.

Camacho, Á., Duncan, G., Steiner, C., Vargas, R., Rivera, M. M., & Wills, M. E. (2009). *A la sombra de la guerra. Ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia*. Bogotá D.C.: Uniandes-CESO.

Centro Nacional de Memoria Histórica (Ed.). (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Informe general Grupo de Memoria Histórica*. Bogotá D.C.: Centro Nacional de Memoria Histórica.

---

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Ver entre otras sentencias C-445 de 1998, C-478 de 2003, C-1235 de 2005, C-468 de 2008, C-325 de 2009 y C-754 de 2015

- Comisión de Estudios sobre la Violencia. (1995). *Colombia: violencia y democracia* (4<sup>a</sup> ed.). Bogotá D.C.: IEPRI- Universidad Nacional de Colombia y Colciencias, Editorial Universidad Nacional.
- Dworkin, R. (1984). *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.
- Ferrajoli, L. (2008). La esfera delo indecible y la división de poderes. *Estudios Constitucionales*, 6(1), 337-346.
- Gaitán, P., & Moreno, C. (1992). *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá D.C.: Iepri, Tercer Mundo Editores.
- Garay, L. J., Salcedo, E., León-Beltrán, I. de, & Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá D.C.: Método, Avina, Transparencia por Colombia.
- García, M. (2010). Bajo la mirada de los actores armados. Contextos violentos, participación política e intención de voto en Colombia. En A. Rettberg (Ed.), *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia: cuatro décadas de Ciencia Política en la Universidad de los Andes*. Bogotá D.C.: Departamento de Ciencia Política, Ediciones Uniandes.
- García Villegas, M. (2008). *Jueces sin Estado*. Bogotá D.C.: Siglo del Hombre.
- García Villegas, M. (2014). Derecho a falta de democracia: la juridización del régimen político colombiano, 82, 167-195.
- García Villegas, M., & Espinosa R, J. R. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá D.C.: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia.

- González, F., Bolívar, I., & Vásquez, T. (2003). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá D.C.: CINEP.
- Gutiérrez, F. (2011). La Constitución de 1991 como pacto de paz: discutiendo las anomalías, *13*, 419-447.
- Gutiérrez, F. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Bogotá D.C.: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - IEPRI Universidad Nacional de Colombia.
- Hartzell, C., Hoddie, M., & Rotchild, D. (2001). Stabilizing the Peace after Civil War: An Investigation of Some Key Variables, *55*(1), 183-208.
- Hizen, Y. (2015). A referendum experiment with participation quorums, *6*.
- Holmes, S. (1999). Constitutionalism, democracy, and state decay. En H. Koh & R. Slye (Eds.), *Deliberative Democracy and Human Rights*. Yale University Press.
- Jaramillo Pérez, J. F. (2016a). La Constitución de 1991 en Colombia: la revolución de los derechos. En *Constitución, democracia y derechos. Textos escogidos de Juan Fernando Jaramillo Pérez* (pp. 62-84). Bogotá D.C.: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia.
- Jaramillo Pérez, J. F. (2016b). La Constitución de 1991: un análisis de sus aportes desde una perspectiva comparada. En *Constitución, democracia y derechos. Textos escogidos de Juan Fernando Jaramillo Pérez*. Bogotá D.C.: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia.
- Jaramillo Pérez, J. F. (2016c). La constitución de 1991 y la paz. Un balance después de 12 años de vigencia. En M. García Villegas, A. A. Rodríguez Villabona, R. Uprimny Yepes, & D.





- I. Güiza Gómez (Eds.), *Constitución, democracia y derechos. Textos escogidos de Juan Fernando Jaramillo Pérez* (pp. 88-116). Bogotá D.C.: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia.
- Lemaitre Ripoll, J. (2011). *La paz en cuestión. La guerra y la paz en la Asamblea Constituyente de 1991*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.
- Losada, R. (2005). *Atlas sobre las elecciones presidenciales de Colombia 1974-2002*. Bogotá D.C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Qvortrup, M. (2014). *Referendums around the world: the continued growth of direct democracy*. Houdmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sánchez, F., & Chacón, M. (2006). Conflicto, Estado y descentralización. Del progreso social a la disputa armada por el control global (1974-2002). En M. E. Wills (Ed.). Bogotá D.C.: Norma.
- Stedman, S. J. (2001). Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers. *IPA Policy Paper Series on Peace Implementation*.
- Valencia Villa, H. (2012). *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá D.C.: Panamericana Formas e Impresos SA.