

## **Sentencia C-784/14**

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE REGLAS PARA DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO-Cumplimiento de exigencias constitucionales de procedimiento legislativo/PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE REGLAS PARA DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO-Alcance**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA-Características**

*El control constitucional de los proyectos de ley estatutaria es: (i) jurisdiccional, razón por la cual no se examina su conveniencia u oportunidad; (ii) automático, en cuanto no requiere una acción pública de inconstitucionalidad; (iii) integral, y debe entonces versar tanto sobre el contenido material como sobre el procedimiento de formación del proyecto, confrontándolo con la totalidad de las disposiciones de la Carta; (iv) definitivo, en tanto resuelve de forma concluyente sobre la exequibilidad del proyecto, y la decisión que se adopte hace tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta; (v) participativo, ya que cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso; (vi) y previo, pues consiste en la revisión de un proyecto de ley.*

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Applicabilidad de mensaje de urgencia para trámite/PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Incumplimiento del plazo para trámite de urgencia no genera vicio de procedimiento ni ocasiona pérdida de competencia para el trámite del proyecto/PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Trámite en una sola legislatura/PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Implicaciones del trámite de urgencia y la deliberación conjunta de Comisiones Permanentes/PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Sesión conjunta de comisiones de cámaras por mensaje de urgencia implica cumplimiento de requisito de inicio de trámite**

**VOTACION NOMINAL Y PUBLICA-Regla general en trámite legislativo/PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Quórum exigido/PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Aprobación por mayoría absoluta de miembros del Congreso/PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Mayoría de votos de integrantes de comisiones de Cámara y Senado/MAYORIA ABSOLUTA-Jurisprudencia constitucional/MAYORIA ABSOLUTA-Definición**

**TITULO DE LAS LEYES**-Debe corresponder al contenido/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**-Coherencia entre el título de las leyes y el contenido/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE REGLAS PARA DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO**-Aplicación del principio de unidad de materia

**TRAMITE LEGISLATIVO**-Principio de identidad y consecutividad

*La Carta establece que todo proyecto, para ser ley, debe aprobarse en primer debate por la comisiones permanentes de cada cámara, y en ciertos eventos estas pueden sesionar conjuntamente (CP arts 157-2, 163). El proyecto debe también ser aprobado por cada cámara en segundo debate (CP art 157-3). Durante el mismo “cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias” (CP art 160). Una lectura integral de estos preceptos ha conducido a la jurisprudencia a sostener que en el procedimiento legislativo se deben observar los principios de identidad flexible y consecutividad. El de identidad flexible es un mandato orientado a que exista “clara correspondencia entre el texto aprobado en el primer debate y el texto definitivo del proyecto de ley”. No es necesario que exista identidad rígida durante los cuatro debates reglamentarios, por lo cual un precepto no tiene que ser exactamente igual desde que se inicia el trámite legislativo hasta que éste termina. El tema específico debe sin embargo ser el mismo durante el procedimiento. El principio de consecutividad sintetiza las exigencias de que el proyecto de ley sea aprobado en cada etapa, es decir, en las respectivas comisiones permanentes y plenarias de las Cámaras.*

**PROYECTO DE LEY**-Acumulación

**QUORUM EN TRAMITE LEGISLATIVO**-Concepto

**DEBATE PARLAMENTARIO**-Simultaneidad/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA**-Prohibición de simultaneidad de sesiones/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA**-Inexistencia de simultaneidad de sesiones

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE REGLAS PARA DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO**-No deroga la ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación

*El Proyecto de Ley no busca derogar lo aplicable de la Ley 134 de 1994 a los demás referendos constitucionales, ni tampoco excepcionarla totalmente para los referendos constitucionales que se celebren para implementar acuerdos finales de la terminación del conflicto armado, sino prever algunas normas*

*especiales que se aplicarán en estos con preferencia a las disposiciones más generales contenidas en aquella. Los referendos de que trata este Proyecto de Ley estarán entonces sometidos a sus disposiciones, y en lo que no se les oponga a las normas de la Ley 134 de 1994. Pero ante todo estarán regulados por lo previsto en la Constitución (CP art 4).*

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE REGLAS PARA DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO-Normas constitucionales aplicables**

*En cuanto a las normas constitucionales aplicables, en este proceso se ha expresado la pregunta por la clase de referendo constitucional que se regula en el Proyecto de Ley bajo revisión. Debe decirse al respecto que cuando la iniciativa objeto de control se refiere a referendos constitucionales, hace alusión a los regulados en los artículos 374 y 378 de la Constitución. En ese sentido, el que se regula en el Proyecto de Ley bajo examen no es un género de referendo constitucional independiente de los referendos constitucionales ya previstos en el artículo 378 de la Constitución. Es más bien una especie de referendo aprobatorio orientado a reformar la Carta Política. Por lo cual, los referendos constitucionales que se efectúen en desarrollo de este Proyecto de Ley deben tener por objeto la reforma de la Constitución, con estricta sujeción a las reglas de procedimiento contenidas en esta, en los preceptos mismos de la Ley que surja del Proyecto ahora controlado, en la Ley 5 de 1992 en lo que corresponda, en la Ley 134 de 1994 en cuanto sea compatible, y en las demás normas aplicables a los certámenes de participación democrática.*

**REFORMA CONSTITUCIONAL MEDIANTE REFERENDO-Reglas constitucionales**

*Las reglas constitucionales para la reforma constitucional mediante referendo comprenden una amplia variedad de exigencias. La Corte ha sostenido que “el Presidente no podrá convocar directamente a un referendo constitucional”, pues es necesario que exista una ley que convoque al referendo (CP art 378). La iniciativa para tramitar una ley convocatoria a referendo constitucional aprobatorio se reserva exclusivamente al Gobierno y a los ciudadanos en los términos del artículo 155 de la Carta. Por tanto, los referendos de que trata el Proyecto de Ley objeto de revisión pueden tener iniciativa ciudadana, bajo el marco constitucional. La ley que convoca a un referendo constitucional debe ser aprobada por “la mayoría de los miembros de ambas cámaras”, y una vez cumpla las etapas en el Congreso debe pasar a la Corte Constitucional, con el fin de que esta lleve a cabo un control “con anterioridad al pronunciamiento popular [...] sólo por vicios de procedimiento en su formación” (CP art 241 núm. 2). El referendo debe presentarse a los electores de modo que estos puedan escoger en el temario lo que votan positivamente y lo que votan negativamente. No obstante, para que*

*se entienda aprobada una reforma constitucional, es necesario el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de estos “exceda la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral” (CP art 378). La Corte ha entendido que en esta regulación, que le da una eficacia específica a la decisión participativa de abstenerse, existe un compromiso con la protección de la abstención como opción política.*

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE REGLAS PARA DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO-Exigencia de especificidades para que un referendo constitucional se sujete a sus previsiones**

*Si bien los referendos de este Proyecto de Ley forman entonces parte del género de los referendos constitucionales aprobatorios (CP art 378), y tienen por tanto las notas que son comunes a este mecanismo de reforma constitucional (CP art 374), es importante destacar las especificidades que exige el Proyecto bajo control para que un referendo constitucional se sujete a sus previsiones. El artículo 1° del Proyecto delimita el ámbito de aplicación de la Ley que surja de él, al decir que aplica a “[l]os referendos constitucionales que sean necesarios para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado” (art 1). La Corte debe hacer las siguientes precisiones sobre el alcance de esta expresión, con el fin de responder a algunas inquietudes que en torno a la misma se han presentado en este debate: i) qué se entiende por “referendos constitucionales”; ii) qué sentido tiene la expresión “necesarios”; iii) cómo se ha explicado la denominación “un Acuerdo Final”; iv) qué función ocupa este Proyecto de Ley en el marco constitucional.*

**ACUERDOS MEDIANTE MECANISMOS QUE PERMITAN A CIUDADANOS PARTICIPAR DE MANERA DIRECTA Y EXPRESAR SU VOLUNTAD EN RELACION CON RESULTADOS DE NEGOCIACIONES ENTRE ACTORES ARMADOS-Argumentos para su implementación**

**PROCESO DE CONTROL DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE REFERENDOS CONSTITUCIONALES Y REVISION SOBRE LEY QUE CONVOCA REFERENDO CONSTITUCIONAL PREVISTO EN LEY ESTATUTARIA-Distinción**

*El proceso de control de un proyecto de ley estatutaria sobre referendos constitucionales es jurisdiccionalmente distinto al de revisión sobre la Ley que convoca al referendo constitucional previsto en la Ley estatutaria. Lo que corresponde en el primer caso es definir los parámetros de constitucionalidad de las leyes estatutarias, y hacer el control constitucional de conformidad con ellos (CP art 241 num 8). En ese ejercicio puede ciertamente definir los*

*límites que, para la realización de referendos, surjan del Proyecto de Ley estatutaria bajo examen, pero no podría pronunciarse sobre los límites jurídicos que surjan de otras fuentes, en torno a la realización de los referendos constitucionales regulados en la Ley estatutaria que se revisa. En el segundo caso, en cambio, de control constitucional sobre la Ley que convoca a un referendo, la Corte tiene atribuciones para determinar los límites jurídicos del pronunciamiento popular, y si estos se infringieron. Por prudencia judicial, pero ante todo por competencia, la Corte Constitucional no podría, en el examen de constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria sobre mecanismos de participación popular, adelantarse a pre constituir –y mucho menos con detalle- la totalidad de los límites jurídicos a los que estos deben sujetarse.*

**LIMITES AL PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL-**  
**Jurisprudencia constitucional/LIMITES MATERIALES AL PODER**  
**DE REFORMA-**Jurisprudencia constitucional no reconoce actualmente límites de este tipo

**LIMITES COMPETENCIALES AL PODER DE REFORMA-**  
**Jurisprudencia constitucional/PODER DE REFORMA A TRAVES DE**  
**ACTO LEGISLATIVO O REFERENDO CONSTITUCIONAL-**Es limitado y no puede sustituir elementos esenciales definitorios de la identidad de la Constitución/**SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-**Sólo puede ser legítima si es aprobada por el poder constituyente primario o por una Asamblea Constituyente especialmente elegida para ello, luego de un proceso deliberativo y democrático respetuoso de las garantías que para tales efectos consagra la propia Constitución

*Según la jurisprudencia, tanto el Congreso como el cuerpo electoral que interviene en la realización de un referendo constitucional sí se sujetan a límites pero competenciales. La Corte ha señalado por ejemplo en las sentencias C-551 de 2003, C-180 de 2007, C-141 de 2010 y C-397 de 2010, que el poder de reformar la Constitución por referendo es limitado y no puede sustituir elementos esenciales definitorios de la identidad de la Constitución. Esta limitación tiene una justificación democrática. La Corte ha sostenido que la sustitución de la Constitución es legítima “si es aprobada por el poder constituyente primario o por una Asamblea Constituyente especialmente elegida para ello, luego de un proceso deliberativo y democrático respetuoso de las garantías que para tales efectos consagra la propia Constitución”. Hay entonces una relación entre los espacios y oportunidades de participación ciudadana, y los límites a la competencia para expedir actos de reforma constitucional. El referendo constitucional está diseñado para abrir espacios de participación popular superiores a los que ofrece un acto legislativo, pero por su configuración interna la participación política en el referendo constitucional se expresa en torno a preguntas preestablecidas por el Congreso (organismo de democracia representativa), y dentro de opciones*

*determinadas (sí, no y abstención). La ostentación del poder constituyente originario implica ausencia de sujeción a limitaciones de esa clase. Mientras mayor es el grado de participación democrática en el diseño institucional del mecanismo, menor la limitación jurídica del poder de reforma.*

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE REGLAS PARA DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO**-Finalidad de los referendos constitucionales que regula y su función dentro del marco constitucional

**REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO CONTENIDOS EN PROYECTO DE LEY**-Opción institucional legítima y no como la única posibilidad, ni tampoco como la única legítima para materializar los acuerdos finales/**MECANISMO DE PARTICIPACION CIUDADANA PARA TERMINAR EL CONFLICTO Y TRANSITAR HACIA LA PAZ**-Opción que se interpreta cabalmente con la Constitución

**REFERENDOS CONSTITUCIONALES**-Instrumentos adecuados para alcanzar, en conjunto con otras medidas, el propósito de terminar el conflicto armado

**REFRENDACION ENCAMINADA A MATERIALIZAR ACUERDOS DE PAZ**-Derecho comparado

**LEYES ESTATUTARIAS**-No se opone al orden constitucional que se siga razonablemente un principio de regulación diferenciada para especies distintas de un mismo mecanismo de participación popular

**PRINCIPIO DE GENERALIDAD Y UNIVERSALIDAD DE LEYES Y REFORMAS CONSTITUCIONALES**-Jurisprudencia constitucional

**REGLAS PARA DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO**-Acorde con principio de generalidad

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE REGLAS PARA EL DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO**-No admite referendos armados/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE REGLAS PARA EL DESARROLLO DE REFERENDOS**

**CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO**-No acepta tipo alguno de coacción o amenaza sobre cuerpo electoral

*El Proyecto de Ley bajo examen no admite referendos armados. Esa situación no es ni expresa ni tácitamente admitida, permitida y mucho menos ordenada por precepto alguno de la iniciativa bajo control. El Proyecto de Ley tampoco acepta tipo alguno de coacción o amenaza sobre el cuerpo electoral. Por el contrario, la totalidad de sus artículos están orientados hacia el ofrecimiento de garantías electorales para los ciudadanos, y en especial para asegurar la libertad del electorado (arts. 2 y ss.). El contexto normativo del cual forma parte este Proyecto de Ley censura además expresamente, y castiga según el caso, el constreñimiento al sufragante y la violación de los derechos ciudadanos en la celebración de mecanismos de participación democrática. La Constitución prevé que el voto es libre y que “[e]l Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción” (CP art 258). El Código Penal vigente contempla diversas penas de prisión o multa no sólo para una gama de comportamientos punibles por violación al ejercicio de los mecanismos de participación democrática (CPenal arts 386-396), sino también para otras conductas que podrían lesionar o poner en peligro bienes jurídicos de importancia para una celebración de los referendos que se pueda juzgar ajustada al orden constitucional. Ni la Fuerza Pública, ni las demás instituciones, podrían tampoco declinar su obligación constitucional permanente, no desconocida por este Proyecto, de proteger a todos los habitantes del territorio “en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades” (CP art 2).*

**REFERENDOS CONSTITUCIONALES**-Legislación no podría considerarse en abstracto inconstitucional solo por el hecho de estar llamada a aplicarse eventualmente incluso en zonas o momentos de conflicto armado

**CONCURRENCIA DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OTROS ACTOS ELECTORALES**-Constitución Política no establece de forma expresa la prohibición general de coincidencia con elecciones de autoridades públicas/**PROHIBICION LEGAL DE CONCURRENCIA DE REFERENDOS CON OTRAS ELECCIONES**-Opción válida pero no como la única posible en el marco de la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional/**COINCIDENCIA DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OTROS ACTOS ELECTORALES**-Alcance respecto de la abstención pasiva y abstención activa

**REFERENDOS CONSTITUCIONALES**-Prohibición de coincidencia con elecciones presidenciales

*La prohibición del artículo 262 Superior comprende la imposibilidad de*

*celebrar referendos en la misma fecha de elecciones presidenciales, por tres razones: (i) la realización de un referendo constitucional constituye un acto electoral en el cual se lleva a cabo al menos una elección, (ii) no hay una razón objetiva para concluir que, en virtud del artículo 262 de la Carta, la elección de Presidente y Vicepresidente de la República no puede concurrir con la de Congreso y autoridades territoriales, pero sí con la realización de referendos constitucionales; (iii) las elecciones presidenciales, y los referendos de que trata este Proyecto, le plantean al electorado la necesidad de tomar decisiones de la mayor trascendencia, y su coincidencia en vez fomentar el debate público lo debilita y permite introducir un elemento desequilibrante entre las distintas campañas de estos referendos; (iv) la posible coincidencia de referendos constitucionales con una elección presidencial conllevaría para aquellos instrumentos una inocultable vocación plebiscitaria, y una ley estatutaria no puede darle esa configuración a un referendo constitucional.*

### **COINCIDENCIA DE ELECCIONES PRESIDENCIALES CON OTRAS ELECCIONES-Prohibición**

*La Constitución prohíbe la coincidencia de elecciones presidenciales con otras elecciones, entre otras razones que se enunciarán adelante, justamente por centralidad que tienen el Presidente y el Vicepresidente de la República en un régimen presidencialista, y por la correlativa magnitud que ostenta la responsabilidad del cuerpo electoral en su elección. En nuestro régimen constitucional se le reconoce al Presidente de la República un haz de atribuciones y poderes de la mayor importancia y alcances. El Presidente es Jefe de Estado, de Gobierno y suprema autoridad administrativa (CP art 115), “simboliza la unidad nacional” (CP art 188), dirige las relaciones internacionales (CP art 189-2), la fuerza pública (CP art 189-3), y tiene un grupo amplio y variado de facultades de nominación, ordenación y configuración de la administración pública (CP art 189 nums 1, 13 y ss). En elecciones presidenciales, el Constituyente consideró que el pueblo no podría entonces estar además ante el deber civil de decidir si elige otras autoridades, si aprueba o no reformas constitucionales como las que buscarían implementarse con estos referendos. Por lo demás, adelantar simultáneamente dos grandes debates, de los que depende en buena medida el destino colectivo, antes que promover recíprocamente la deliberación pública amplia y abierta, estimularían una suerte de mutuo **eclipse** parcial sobre la participación y la deliberación públicas. Ambos estarían avocados a reducirse correlativamente en un mismo escenario político y en espacios temporales coincidentes.*

### **REFERENDO PLEBISCITARIO-Criterios para identificarlo**

*La aproximación jurisprudencial señalada, en concordancia con la doctrina constitucional comparada sobre la materia, ofrece criterios para identificar*



*un referendo plebiscitario. Para empezar, tal carácter no depende necesariamente del contenido normativo sometido a aprobación popular. Desde que se controle una ley estatutaria que lo regule se puede saber en ciertos casos si crea un referendo plebiscitario, lo cual ocurre si por ejemplo admite que, siendo este multitemático y con un número plural de preguntas, se pueda votar en bloque. El contexto en el que está llamado a presentarse el referendo marca también un hito doctrinal para determinar si tiene o no trasfondo plebiscitario. La campaña previa a su realización, la forma como tiene vocación de desenvolverse, se ha considerado como factor clave para diferenciar los referendos de los pronunciamientos plebiscitarios. El que se proponga un proyecto de norma jurídica, en un contexto de campaña en el cual este se vincula estrecha e indisolublemente con la pregunta por la confianza en el Presidente de la República, puede alterar radicalmente su naturaleza, y pasar de ser un mecanismo de reforma constitucional propiamente dicho, para convertirse en una consulta popular sobre la confianza o respaldo del electorado en una persona, programa o política de gobierno específica, con lo cual tendría entonces el efecto práctico de enlazar la respuesta a las preguntas con una cuestión plebiscitaria.*

**REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO**-No pueden coincidir con elecciones de Presidente y Vicepresidente

**REFERENDOS CONSTITUCIONALES**-Para los casos de coincidencia con otras elecciones, el deber de los jurados de votación de “ofrecer” debe entenderse como el acto de preguntarle al ciudadano su deseo de recibir el tarjetón correspondiente al referendo

**REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO**-Marco de garantías para equilibrio electoral en campañas y en la realización de estos referendos constitucionales

**ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO MEDIANTE REFERENDO CONSTITUCIONAL**-Publicidad

*Es constitucional exigir que los acuerdos finales se divulguen y publiquen con antelación a la celebración de los referendos, pero no lo es que quede abierta la antelación con que debe dárseles publicidad y difusión a sus contenidos, la Corte debe condicionar la exequibilidad de la norma, pero con la condición de que las materias sobre las que han de versar los referendos se publiquen y difundan en un marco temporal más preciso, que la Corte debe delimitar. Para ello tiene en cuenta lo señalado en este proceso por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, en el sentido de que por estas previsiones se regirán los referendos que se consideren “necesarios” para*

*implementar un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado. Esto implica que debe haber una relación instrumental y teleológica de conexidad entre las preguntas que se planteen en la ley que convoque a referendo y el contenido de lo que finalmente se acuerde en las negociaciones. No es entonces posible someter a los referendos de que trata este Proyecto, prospectos de reforma que carezcan de relación con las materias sobre las que han de versar los acuerdos finales. Esto define ya un punto en que deben ser publicados los contenidos de lo que finalmente se acuerde, pues antes del trámite de aprobación en el Congreso de la ley que convoque al pronunciamiento popular, debe ser claro lo que pretende implementarse con los referendos, para que el Congreso defina si deben o pueden someterse a las previsiones de la Ley estatutaria que surja del Proyecto bajo control.*

**REGLAS PARA DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO-**Se vulnera libertad del elector en caso de no publicar y divulgar con suficiente antelación el contenido de los acuerdos finales, cuya implementación se ha de buscar por medio de estos referendos constitucionales

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE REGLAS PARA EL DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO-**Al no haber una regla especial sobre los organismos encargados de divulgar los asuntos que contienen dichos referendos, se deben aplicar las reglas generales establecidas en Ley 134 de 1994

*La Sala observa que el Proyecto de Ley no prevé específicamente los organismos encargados de divulgar los asuntos sobre los que deben versar estos referendos constitucionales. Lo cual sólo significa que no hay una regla especial sobre la materia, de modo que deben aplicarse las normas generales establecidas en la Ley 134 de 1994 (arts 92 y 93). Si bien estas normas se refieren a opciones de participación con respecto a los referendos en general, y no especialmente a los asuntos específicos que se regulan en este Proyecto de Ley, lo cierto es que sus previsiones en materia de divulgación son aplicables mutatis mutandis a estos últimos. Por ende, sin perjuicio del deber que tienen las demás autoridades en el marco de lo dispuesto en los párrafos anteriores, el Registrador Nacional del Estado Civil deberá, como exige el artículo 92 de la Ley 134 de 1994, ordenar tres (3) publicaciones del texto del proyecto sometido a referendo con anterioridad a la celebración de este último, y asegurarse de que el contenido de los acuerdos se divulgue con antelación al inicio del trámite de las leyes que convoquen a los referendos de que trata este Proyecto. Debe haber también, según los artículos 6 numeral 4 de este Proyecto de ley y 93 de la Ley 134 de 1994, una campaña institucional en cabeza de la organización electoral, en la cual se divulguen los referendos*

*constitucionales, “para dar una orientación objetiva al debate” (art 93), en el contexto de los contenidos de los acuerdos finales que aquellos pretendan implementar.*

**REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO-Reglas sobre campañas y su financiación/CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Competencia para reglamentar la financiación y realización de campañas a favor, en contra o por la abstención de referendos constitucionales**

**PROYECTO DE LEY SOBRE REGLAS PARA DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO-Competencias del Consejo Nacional Electoral sobre financiación y campañas no versan sobre una materia objeto de reserva de ley estatutaria**

**COMPETENCIAS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL PARA REGLAMENTAR LA FINANCIACION Y CAMPAÑAS EN REFERENDOS CONSTITUCIONALES-Efecto útil**

*Los artículos 4 y 7 del proyecto le atribuyen a Consejo Nacional Electoral competencias reglamentarias sobre campañas publicitarias, publicidad de campañas en torno al referendo, control de contribuciones y fijación del monto máximo de dinero privado para las campañas de los distintos mecanismos de participación popular. No carecen por ello de utilidad. El efecto útil de estas disposiciones es doble. Primero, por medio de ellas se quiso precisar que estas competencias pueden ser ejercidas en el contexto de los referendos constitucionales para implementar acuerdos finales de terminación del conflicto armado. Segundo, estas normas resaltan que, para garantizar el equilibrio o evitar cualquier duda sobre eventuales vacíos, las competencias de regulación que adjudican sobre las campañas y su financiación, en los referendos de que trata este Proyecto de Ley, se extienden también hacia las campañas por la abstención activa.*

**REGLAS PARA DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO-Normatividad sobre responsabilidad institucional en la garantía de acceso democrático y equilibrado a medios de comunicación oficiales, para ajustarlo a la reforma orgánica constitucional y legal en materia de televisión**

**REGLAS PARA DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO-Garantías para**

oposición al referendo constitucional/**ESTIMULOS AL  
SUFragANTE-Jurisprudencia constitucional/CERTIFICADO DE  
SUFragANTE-Función**

Referencia: expediente PE-042. Revisión constitucional del Proyecto de Ley Estatutaria 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, *‘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’*.

Magistrada ponente:  
**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**

Bogotá D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil catorce (2014)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## **SENTENCIA**

### **I. ANTECEDENTES**

1. El 12 de noviembre de 2013, en cumplimiento de lo ordenado en los artículos 153 y 241 numeral 8° de la Constitución, se radicó en la Secretaría General de la Corte Constitucional el oficio mediante el cual el Secretario General del Senado de la República remitió el expediente del Proyecto de Ley Estatutaria número 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, *‘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’*. Mediante auto del 27 de noviembre de 2013 se asumió el conocimiento del asunto y se solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como a los Secretarios de las comisiones primeras constitucionales, que enviaran copias auténticas de las Gacetas del Congreso en las que constara la totalidad de las sesiones parlamentarias en las cuales se hubiere estudiado o aprobado el proyecto de ley, así como las certificaciones del cumplimiento de las exigencias constitucionales y reglamentarias para este tipo de leyes (artículos 133, 145, 146, 153, 157, 160 y 161 y Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso de la República).

2. En el auto del 27 de noviembre de 2013 se dispuso, igualmente, invitar a la Vicepresidencia de la República; a los Ministerios del Interior y de Defensa; al Consejo Nacional Electoral y al Registrador General de la Nación; a las facultades de Derecho de las Universidades del Chocó, del Cauca, de Nariño, de Ibagué, de Caldas, de Antioquia, EAFIT, del Atlántico, del Sinú, ICESI de Cali, Industrial de Santander, Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Nacional de Colombia, Sergio Arboleda, de la Sabana, de los Andes, Javeriana, Libre, Jorge Tadeo Lozano, Externado de Colombia, Santo Tomás, y del Rosario; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Misión de Observación Electoral, al Centro de Estudios Constitucionales ‘Carlos Restrepo Piedrahita’ de la Universidad Externado de Colombia, al Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, al Centro de Pensamiento Primero Colombia, a la Corporación Viva la Ciudadanía, a la Red de Veedurías Ciudadanas, a Dejusticia, y a la Comisión Colombiana de Juristas. En la citada providencia se les solicitaba pronunciarse en especial sobre los siguientes puntos, además de otros que estimaran pertinentes: i. qué tipo de referendo es el regulado por el Proyecto de Ley Estatutaria bajo revisión, ii. en qué consistiría; iii. cuál sería su procedimiento de convocatoria y aprobación, y iv. cuáles reglas serían modificadas con esta reforma.

3. Cumplidos los términos previstos, y una vez efectuada la remisión del expediente legislativo con el procedimiento que condujo a la aprobación del Proyecto de ley bajo examen, por medio del auto expedido el 10 de abril de 2014 se dispuso darle continuación al proceso, y se ordenó que por la Secretaría General se procediera a la fijación en lista del proceso y se diera traslado al Procurador General de la Nación. Tras surtirse los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, procede esta Corte a decidir sobre la exequibilidad del Proyecto de la Ley Estatutaria en cuestión.

## II. TEXTO DE LA NORMA

El texto conciliado al Proyecto de Ley Estatutaria número 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, *‘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’*, es el siguiente:<sup>1</sup>

**TEXTO CONCILIADO AL  
PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 063 DE 2013  
SENADO, 073 DE 2013 CÁMARA**

*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.*

**Artículo 1.** *Referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.* Los referendos

<sup>1</sup> Tal como aparece publicado en la Gaceta 26 de 2014.

constitucionales que sean necesarios para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado estarán sujetos, en especial, a las reglas contempladas en la presente ley.

**Artículo 2.** *Fecha para la realización de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.* Los referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley podrán coincidir con actos electorales. Cuando tales referendos coincidan con actos electorales, los jurados de votación deberán ofrecer a los electores la tarjeta correspondiente a los referendos junto con las demás tarjetas. Los electores estarán en plena libertad de manifestarles a los jurados de votación que no desean recibir la tarjeta correspondiente al referendo.

**Artículo 3.** *Publicidad del Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.* El Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado deberá ser publicado y difundido para conocimiento de los ciudadanos con anterioridad a la votación del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley.

**Artículo 4.** *Financiación de las campañas.* El Consejo Nacional Electoral establecerá las reglas de financiación de las campañas que apoyen o controvertan los contenidos del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley, así como de las que promuevan la abstención.

**Artículo 5.** *Medios de comunicación.* La Autoridad Nacional de Televisión garantizará el acceso democrático a los medios oficiales de comunicación en condiciones equitativas para quienes apoyen o controvertan el tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley así como de quienes promuevan la abstención.

**Artículo 6.** *Garantías para la oposición al referendo constitucional.* Cuando la realización del tipo de referendos a los que se refiere la presente ley coincida con un acto electoral, se deberá asegurar que quienes se opongan al referendo tengan las suficientes garantías. Para tal efecto:

1. Las campañas no podrán ser financiadas con recursos públicos.
2. El Gobierno Nacional no podrá aumentar los recursos destinados a la publicidad del Estado.
3. El certificado de sufragante solo se otorgará a quienes participen en la votación de los actos electorales, y la decisión de no votar el referendo bajo ninguna circunstancia podrá afectar este derecho.
4. La campaña institucional de la organización electoral se regirá por lo establecido en el artículo 93 de la Ley 134 de 1994. Además de divulgar el contenido del referendo constitucional la organización

electoral deberá explicar las formas de participación, incluyendo la abstención activa.

5. Para efectos del establecimiento de topes de financiación y de acceso a medios de comunicación, la campaña que promueva la abstención activa en el referendo, será considerada por el Consejo Nacional Electoral y la Autoridad Nacional de Televisión, como una campaña independiente de la campaña por el no.

**Artículo 7.** *Participación en las campañas del referendo.* El Consejo Nacional Electoral establecerá las reglas para la realización de campañas a favor, en contra o por la abstención, respecto del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley.

**Artículo 8.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

### III. INTERVENCIONES

#### **Registraduría Nacional del Estado Civil**

4. El Registrador Nacional del Estado Civil interviene para rendir su concepto sobre algunos puntos del proceso.<sup>2</sup> Manifiesta que el referendo constitucional regulado por el Proyecto de Ley bajo revisión es de aquellos a los que se refieren los artículos 378 de la Constitución y 5 y 33 de la Ley 134 de 1994, con la especificidad de que en ellos se sometería a referendo “*el acuerdo final para la terminación del conflicto*”. Su convocatoria y aprobación estarían sujetas no sólo a las normas del Proyecto que se examina, sino también a los artículos 33 y 34 de la Ley 134 de 1994. Con este Proyecto de Ley se estarían entonces reformando el artículo 39 de la Ley 134 de 1994, que prohíbe la coincidencia del referendo constitucional con otras elecciones.

#### **Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República**

5. La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, Doctora Cristina Pardo Schlesinger, expresa en su concepto que el Proyecto de Ley bajo examen no tiene vicios de contenido material o de procedimiento en su formación. En síntesis, los puntos principales de esta intervención son los siguientes:

5.1. *El contexto político del proyecto de ley.* Dice que en el *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, celebrado por el Gobierno Nacional y las FARC-EP, se previó como último punto de las negociaciones el relativo a la “*Implementación, verificación y refrendación*”. De lograrse consensos definitivos sobre todos los puntos de ese Acuerdo General, se llegaría a un Acuerdo Final para terminar el conflicto. Tras el Acuerdo Final empezaría la fase de transición,

---

<sup>2</sup> Doctor Carlos Ariel Sánchez.

que “marca el inicio del verdadero proceso de construcción de la paz con la participación de todos los colombianos, especialmente en aquellos territorios que han sufrido la violencia de forma más directa y palpable”. Antes de ello es entonces necesario un acuerdo en torno a la “Implementación, verificación y refrendación”. Aunque el referendo no se ha acordado como instrumento para desarrollar ese punto, el Gobierno Nacional lo considera el más apropiado para el efecto pues admite el pronunciamiento popular, y no pone en discusión o en peligro la Constitución de 1991 por la vía de abrir una asamblea nacional constituyente. Aclara que este Proyecto no se refiere a la refrendación del acuerdo final propiamente dicho, sino a los eventuales referendos constitucionales que se convoquen sobre proyectos de reforma constitucional que lo implementen.<sup>3</sup>

5.2. *Las alegaciones sobre presuntos vicios de procedimiento en la formación del acto.* Dice que en el curso de los debates legislativos se presentaron discusiones en torno a tres puntos: (i) la falta de acumulación de este Proyecto con otro sobre mecanismos de participación ciudadana, (ii) la supuesta simultaneidad de sesiones durante la sesión Plenaria del Senado de la República, y (iii) la desintegración del quórum en la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes el 30 de octubre de 2013. La Secretaría Jurídica de la Presidencia ofrece los siguientes argumentos para sostener que ninguna de esas discusiones revela un vicio de procedimiento:

- La acumulación de proyectos de ley es a su juicio facultativa del Presidente de la respectiva Cámara o Comisión Constitucional, según lo dispuesto por los artículos 151 y 152 de la Ley 5 de 1992. En especial este último dice que “*los proyectos presentados en las Cámaras sobre la misma materia, que cursen simultáneamente podrán acumularse por decisión de sus Presidentes y siempre que no haya sido presentada ponencia para primer debate*” (énfasis de la intervención). Además señala que la acumulación de iniciativas no sólo no es presupuesto de validez del procedimiento legislativo, sino que es de hecho una opción facultativa del ponente o de los Presidentes de las Cámaras, como lo ha reconocido la Corte Constitucional en diversos pronunciamientos, como por ejemplo en las sentencias C-072 de 1995, C-1056 de 2003, C-797 de 2004, C-1153 de 2005 y C-375 de 2009.

- La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República sostiene que no existió la simultaneidad de sesiones alegada. La supuesta irregularidad se

---

<sup>3</sup> Dice: “Si bien el mecanismo de refrendación no se ha pactado aún en la mesa de conversaciones de La Habana, para el Gobierno Nacional es claro que el texto del Acuerdo Final deberá ser sometido a consideración por parte de la ciudadanía. Este proyecto de ley, sin embargo, no toma decisiones sobre el mecanismo de refrendación del Acuerdo. De lo que se trata es de someter a la votación popular las reformas constitucionales de las cuales dependa la implementación cabal del contenido material de los acuerdos (...) el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, en una iniciativa conjunta, tomaron la determinación de promover este proyecto de ley estatutaria buscando fijar unas reglas y unas garantías para su realización. El Gobierno considera que la forma más garantista, democrática y equilibrada de lograr tal objetivo es a través de un referendo, sin poner en discusión o peligro la Constitución de 1991 y sus conquistas por medio de una nueva Asamblea Constituyente”.



habría producido el 23 de octubre de 2013, pues cuando se abrió el registro de asistencia en la Plenaria del Senado aún sesionaba la Comisión Primera de esa Corporación. No obstante, dice que la discusión del Proyecto en Plenaria del Senado se presentó luego de que concluyera la sesión de la Comisión. Esta última se terminó a las 14:55 pm, y la discusión o cualquier acto de trámite del Proyecto de ley bajo examen empezó después, ya que la sesión Plenaria se declaró oficialmente abierta a las 3:00 pm, y sólo posteriormente se discutió la iniciativa de la referencia. Así, incluso si la Corte juzga que las sesiones inician cuando se abre el registro, en este caso *“la prohibición de simultaneidad implicaría que lo decidido en la comisión no tiene fundamento jurídico, pero no así aquello que se decide en la Plenaria”*. Por lo demás, la Secretaría considera que la Corte debe revisar su jurisprudencia sobre el punto, para darle eficacia a la práctica legislativa en cuanto esta considera que el inicio de una sesión se configura con la conformación del quórum.

- Hubo también una controversia en torno a lo ocurrido en las sesiones Plenarias de la Cámara de Representantes que tuvieron lugar el 30 de octubre y el 5 de noviembre de 2013, por cuanto en la primera de ellas se sometió a votación el informe de conciliación del Proyecto, pero el procedimiento de votación se interrumpió en cuanto se desintegró el quórum decisorio requerido para un proyecto de esta naturaleza. Luego en la otra fecha -5 de noviembre- se retomó el procedimiento de votación para darle finalmente aprobación al informe de conciliación. En este procedimiento no hubo vicio alguno, según la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. Como en la sesión del 30 de octubre de 2013 se desintegró el quórum decisorio, no se podía seguir adelante con la votación. Dice que en ese contexto el Presidente de la Cámara puede retomar el proceso de votación en la sesión Plenaria siguiente, conforme los artículos 102, 103, 104 y 108 de la Ley 5 de 1992, lo cual se dio en este caso obteniendo el Proyecto bajo examen 88 votos a favor y 2 en contra. La intervención señala que en cualquier caso, en gracia de discusión la indicada sería únicamente y a lo sumo una irregularidad de trámite, que no podría afectar la constitucionalidad del Proyecto, toda vez que el informe de conciliación proponía como texto conciliado justo el mismo texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes en segundo debate, pues esa fue la fórmula de conciliación escogida. No hubo entonces distorsión de la voluntad democrática, ni violación alguna de un precepto constitucional o reglamentario.<sup>4</sup>

### 5.3. *El contenido material del Proyecto de Ley.* La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República se pronuncia en torno al tipo de referendo

---

<sup>4</sup> Agrega: “A ello se suma que los votos que alcanzaron a emitirse antes de la desintegración del quórum decisorio fueron en su mayoría en favor de la aprobación del proyecto, a saber 72 a favor y 4 en contra. En ese sentido era claro que la voluntad de la Cámara de Representantes era apoyar el texto de la conciliación, que por demás ratificaba la voluntad de la Cámara de Representantes era apoyar el texto de la Conciliación, que por demás ratificaba el texto aprobado por la plenaria de la misma corporación. Ello desmiente categóricamente que se haya tratado de una interrupción estratégica de la votación destinada a la formación de una mayoría que hubiese negado el proyecto. Esto se evidencia con toda claridad en la abrumadora votación final a favor del texto conciliado que se surtió en la sesión del 5 de noviembre con 88 votos a favor y 2 en contra. No cabe duda, entonces, de que la voluntad del legislador era aprobar el proyecto de ley en cuestión”.

regulado por este Proyecto, al procedimiento para su convocatoria y aprobación, y a las normas que se ven reformadas con su expedición. Expone asimismo los argumentos con fundamento en los cuales a su juicio se ajustan a la Constitución las normas sobre coincidencia entre la realización del referendo y otra elección, acerca del deber de los jurados de ofrecer la tarjeta correspondiente al referendo –en caso de presentarse tal coincidencia-, y las atinentes a las garantías a la oposición. En síntesis, sus argumentos son los siguientes:

- El Proyecto alude a '*referendos constitucionales*', en plural. Busca por medio de ellos someter a la votación popular proyectos de reforma que implementen el o los acuerdos finales que llegue a celebrar el Gobierno Nacional con las FARC-EP y con el ELN. El que sea un referendo o más de uno depende en esencia de si se logra un único acuerdo final con ambas agrupaciones. En cualquier caso, sólo si se logran acuerdos finales para la terminación del conflicto se puede usar este instrumento. No es entonces posible emplear referendos de esta naturaleza ante cualquier clase de acuerdos, o ante acuerdos con actores distintos a las FARC-EP y el ELN. El o los referendos previstos en este Proyecto deben ser "*necesarios para la implementación*" de los acuerdos finales, razón por la cual no se admite que por los referendos constitucionales allí regulados se sometan a la aprobación popular "*reformas constitucionales no advertidas*". Dado que se trata además de reformas constitucionales para la terminación del acuerdo, debe haber una cierta cercanía temporal con la adopción de los acuerdos finales. Dice: "*no sería admisible que varios años después de realizado el referendo, se considere que sea necesario llevar a cabo un nuevo referendo para la implementación del Acuerdo Final*".

- El referendo de que habla el Proyecto de ley bajo examen es, a su juicio, como cualquier otro referendo constitucional, con preguntas de sí o no, sólo que referidas a las reformas para implementar los acuerdos finales que pongan fin al conflicto armado. El procedimiento para su convocatoria y aprobación es, en su opinión, el que se aplica en común para los demás referendos constitucionales; es decir, el previsto en el artículo 378 de la Constitución, en la Ley 134 de 1994, y en especial por el Proyecto de ley bajo examen. Agrega: "[e]n todo lo no regulado por este proyecto de ley, operan las reglas de los referendos ordinarios". Así, considera la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, este proyecto contiene regulaciones novedosas en torno a la posibilidad de coincidencia entre la realización del referendo y otro acto electoral, en cuanto al deber de los jurados de ofrecer el tarjetón correspondiente al referendo constitucional, y en lo que atañe a las garantías jurídicas "*adicionales*" para la oposición y la libertad del elector.

- Según esta intervención, la posible coincidencia entre el referendo y otro acto electoral tiene el objetivo de fomentar la participación democrática "*en la toma de una decisión de tanta trascendencia para el país*". La prohibición de concurrencia de estos dos actos tiene un rango puramente legal, que la Corte

consideró constitucional sobre la base de que estaba dentro de la libertad de configuración del legislador expedir una norma de ese tipo. No obstante, la Corte no tomó una decisión sobre las implicaciones de la opción contraria, es decir, sobre la posible concurrencia de ambos actos electorales. Esta opción es sin embargo legítima, a juicio de la Secretaría Jurídica de la Presidencia, en cuanto promueve la participación democrática. No se opone a la prohibición constitucional de coincidencia entre la elección del Presidente y Vicepresidente de la República con otras elecciones, por cuanto el referendo constitucional no es en sentido estricto una elección. Al respecto menciona que en la sentencia C-551 de 2003 la Corte sostuvo que el referendo “*no es un acto electoral*”. Por medio de un referendo constitucional no se podría elegir, ni extender el periodo para el cual fue electo, un candidato a cargo público de elección popular. Con similar enfoque argumenta que la posible concurrencia del referendo con otros actos electorales no se presta tampoco para que el referendo tenga un trasfondo plebiscitario, y agrega que la experiencia comparada demuestra –en casos de concurrencia– que los resultados del referendo pueden diferir de los obtenidos en las elecciones de autoridades públicas:

“Según la doctrina de derecho público, se daría un ‘impacto plebiscitario’ si el referendo fuera diseñado de tal manera que la votación por el tema sustantivo jalonara de forma automática la elección de representantes y la convirtiera necesariamente en votos por un candidato que capitalizaría así la urgencia o la necesidad de aprobación de la medida. Un referendo, por ejemplo, en el que el voto a favor por los acuerdos de paz implicara al mismo tiempo, y en un solo acto, un voto por el candidato-Presidente, tendría evidente impacto plebiscitario.

Es más, la práctica internacional señala que la concurrencia de referendos con actos electorales no influye en la libertad del elector ni implica generar efectos plebiscitarios de forma automática, directa o causal. [...] vale la pena referirse con más detalle al caso del Estado de California, EE.UU. del 4 de noviembre de 2008 [...]. En esa ocasión se sometió a referendo la proposición 8, sobre el derecho a la igualdad del matrimonio de personas del mismo sexo. La proposición buscaba reformar la Constitución del Estado de California en el sentido de reconocer únicamente el matrimonio entre hombre y mujer, excluyendo la posibilidad de reconocimiento legal para matrimonios de parejas del mismo sexo. [...] En el mismo día [s]e desarrollaron varios actos electorales, entre ellos la elección federal presidencial [...]. Vale la pena mencionar que el debate público sobre la proposición 8 giró en torno al esquema bipartidista de EE.UU, donde los republicanos y las organizaciones religiosas en general apoyaban firmemente la proposición 8, mientras que los demócratas y otras organizaciones de derechos civiles la rechazaban tajantemente. [...] Al analizar los resultados globales de todos los

actos electorales y los resultados de la proposición 8, se llega a la conclusión de que el voto temático sobre el matrimonio de parejas del mismo sexo no influyó ni jalonó la decisión electoral para los cargos de elección popular”.<sup>5</sup>

- En cuanto al deber de los jurados de ofrecer el tarjetón del referendo, considera que no viola la libertad del elector ni ninguna otra disposición constitucional o legal. Este deber que se les fija a los jurados tiene como propósito combatir la abstención “*inactiva*”. El derecho a la abstención “*activa*” se garantiza al reconocérsele al elector directamente, en el Proyecto de ley, el derecho a decidir libremente si desea o no recibir el tarjetón. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República estima que esta regulación no viola ninguna otra norma. Existe otra disposición, en el artículo 10 de la Ley 134 de 1994, que se aplica únicamente a las consultas internas de los partidos, y según la cual para este tipo de certámenes los jurados de votación “*sólo suministrarán la tarjeta electoral a quienes la soliciten*”. Tal restricción no aplica sino a las consultas, y tiene el sentido de encauzar hacia las urnas a los militantes de los partidos que se sujeten a ellas. No es entonces aplicable a referendos. Además, está prevista en una ley anterior a la presente. Por ende, el deber citado es constitucional.

- Se refiere en último término a las garantías para la oposición. Dice que en primer término será necesario publicar y difundir el contenido de los acuerdos finales, como garantía de la deliberación. La difusión de estos acuerdos debe hacerse con *anterioridad*, pero no es posible definir con certeza con cuánta anterioridad pues no es claro cuándo puede haber acuerdo. En segundo término debe asegurarse la libertad del elector en la recepción del tarjetón, y en la votación propiamente dicha. Existe, en tercer lugar, una obligación específica para que el Consejo Nacional Electoral y la Autoridad Nacional de Televisión tengan en cuenta como campaña independiente la que se adelante en favor de la abstención, dentro de la regulación de las campañas, de los topes de financiación y del acceso a medios. Asimismo se prevé que las campañas del referendo no pueden ser financiadas con recursos públicos, y que el Gobierno no puede aumentar los recursos destinados a la publicidad del Estado. También se contempla que el incentivo no puede dejar de asignársele a quien no vote el referendo, y finalmente se consagra la

---

<sup>5</sup> Agrega: “La proposición 8 fue votada favorablemente con el 52.24% de los votos (7.001.084) contra 47.76% de los votos (6.401.482), lo que implicó en ese momento que el Estado de California restringiera la figura del matrimonio a la definición tradicional del mismo, eliminando la posibilidad legal de matrimonio para parejas del mismo sexo. Ahora bien, frente a las elecciones sorprende que a pesar de que la mayoría de californianos votaron en una forma si se quiere ‘conservadora’ frente al tema del matrimonio homosexual, la población eligió líderes demócratas que estaban abiertamente en contra de tal proposición. En dicho Estado, el candidato presidencial Barack Obama consiguió 61.01% de los votos (8.274.473), ganándole a su rival más cercano John McCain, que alcanzó el 36.95% de los votos (5.011.781). En las elecciones para Cámara de Representantes, los demócratas alcanzaron también la mayoría frente a los republicanos (59.90% vs 36.65%) para el Estado de California. En las elecciones para elegir senadores del Estado de California, los demócratas de nuevo alcanzaron la mayoría (55.06% vs 41.27%) frente al partido republicano. Finalmente, en la Asamblea Estatal los demócratas también lograron ganarle la mayoría a los republicanos (57.80% vs 40.43%)”.

obligación para el Consejo Nacional Electoral de difundir en la campaña electoral la posibilidad de abstenerse.

### **Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia –RED VER-**

6. La Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia interviene para afirmar: *“en vista que el Proyecto de Ley 063 se fundamenta en el contexto de Ley Estatutaria y esta atiende a esta modalidad de iniciativas, es nuestro parecer que este sólo podría aplicarse para las iniciativas que tuvieran esta cobertura”*. Agrega: *“aunque se trate de un acuerdo Final para la terminación del conflicto, no podría quedar circunscrito a la modalidad de una ley estatutaria si contemplare aspectos distintos de los que se predicán para las leyes estatutarias. Por consiguiente, dicho Proyecto 063, no puede ser excluyente”*.

### **Misión de Observación Electoral –MOE**

7. La MOE solicitó a la Corte declarar inexecutable parcialmente el artículo 2, pero executable el resto del Proyecto de Ley bajo revisión. Expone en primer lugar su opinión en torno a la naturaleza del referendo regulado y los cambios normativos que introduce el Proyecto. Sostiene que regula una clase especial de referendo constitucional, que *“en su origen y contenido deberá tener una relación causal con el acuerdo final para la terminación del conflicto armado”*. El procedimiento de convocatoria y formación de las leyes que convoquen a tales referendos son los estipulados en general en la Constitución, la Ley 134 de 1994 y especialmente en el Proyecto de Ley objeto de este proceso. Con el presente Proyecto de Ley, si supera el control constitucional, se estarían creando tres reglas legales: (i) una excepción al artículo 39 de la Ley 134 de 1994, que prohíbe la coincidencia de referendos constitucionales con otros actos electorales, y en esa medida autoriza la coincidencia de estos eventos; (ii) se establecería un nuevo parámetro de control, aplicable a los referendos de que trata el Proyecto de Ley bajo examen, cual es el de la conexidad de los proyectos de reforma con el acuerdo final para la terminación del conflicto; (iii) se consagra la obligación para los jurados de votación de ofrecer a los electores el tarjetón del referendo, y se declara que estos tienen libertad para aceptarlo o no. Esta última previsión, según la MOE, debe ser declarada inexecutable.

8. El artículo 2 del Proyecto controlado dice que *“cuando tal referendo coincida con otro acto electoral, los jurados de votación deberán entregarle a los electores el tarjetón correspondiente al referendo junto con los demás tarjetones”*. Esta norma viola, a juicio de la MOE, el principio de libertad de participación de la ciudadanía. No porque admita la coincidencia del referendo y otras elecciones, ya que en su criterio la Constitución no prohíbe al legislador contemplar esa posibilidad. Lo inconstitucional es que el legislador obligue a los jurados de votación a ofrecer el tarjetón del referendo, toda vez que el votante debe estar *“en libertad de tomar aquellos tarjetones que son de*

*su interés*”. No puede entonces un jurado de votación llegar a inducir u obligar a los ciudadanos a tomar algunos o todos ellos, pues esto sería una forma de coacción, que además vulneraría el derecho a la abstención.

**Universidad Libre de Bogotá. Facultad de derecho. Observatorio de la Intervención Ciudadana Constitucional**

9. En esta intervención se le pide a la Corte declarar inexecutable el artículo 2 del Proyecto de ley, y que precise las materias sobre las cuales pueden versar los referendos regulados en el mismo. Señala que el Proyecto de ley bajo examen se refiere a los referendos para aprobación de reformas constitucionales. Su procedimiento de convocatoria y aprobación está regulado por la Constitución y la Ley 134 de 1994. La regulación ahora objeto de control reforma lo dispuesto en la Ley 134 de 1994 sobre la prohibición de concurrencia entre el referendo y otro acto electoral. La decisión de admitir esta coincidencia entre actos de participación –a juicio del interviniente– *“construye la voluntad del elector e impide que su voluntad política sea expresada de forma libre y espontánea”*. Esto –en su concepto– se infiere de la sentencia C-180 de 1994, que controló el proyecto de ley estatutaria de mecanismos de participación que luego se convirtió en la Ley 134 de 1994. Considera que la Corte debe precisar en esta sentencia que hay ciertos asuntos que no puede decidir la mayoría, en forma que resulte acorde con lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso Gelman vs. Uruguay.

**Universidad de Ibagué**

10. La Universidad de Ibagué expone en la intervención su concepto sobre algunos puntos del Proyecto. Dice que los mencionados en la regulación bajo examen son referendos constitucionales aprobatorios de proyectos de reforma constitucional. La ley, si supera el control de la Corte, estará llamada a definir los términos en que debe aprobarse un referendo dirigido a la terminación del conflicto armado, y que puede contener proyectos de reforma en torno por ejemplo a la reinserción a la vida civil, a la participación de los actores en cargos de elección popular, entre otros. Las reformas que así se introduzcan pueden modificar las previsiones constitucionales sobre participación democrática, o sobre la rama legislativa. El proyecto bajo revisión reforma en especial el artículo 39 de la Ley estatutaria 134 de 1994 sobre prohibición de coincidencia entre el referendo constitucional y cualquier otro acto electoral.

**Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia**

11. Dejusticia le pide a la Corte declarar executable el Proyecto de Ley bajo examen. Su intervención se divide en tres partes que –en síntesis– desarrolla así:

11.1. *La naturaleza de los referendos regulados por el Proyecto de ley bajo revisión.* Según Dejusticia este no es un nuevo tipo de referendo sino una regulación especial del referendo constitucional ordinario. Es una normatividad sobre el referendo constitucional ordinario, ya que su objeto es enunciar previsiones a las cuales han de sujetarse determinados referendos que sometan a la aprobación popular proyectos de reforma constitucional. Pero es al mismo tiempo una regulación especial, en cuanto especifica el contenido de las reformas que pueden someterse a referendo bajo su ámbito: aquellas necesarias para implementar acuerdos finales de terminación del conflicto armado. Como consecuencia establece una excepción a la prohibición legal de coincidencia del referendo con otros actos electorales. Agrega la intervención: “[e]n lo demás, el proyecto reitera las reglas generales en relación con la publicidad y las campañas para el referendo”. La expedición de este Proyecto de ley, así entendido, se encuentra dentro de las competencias del Congreso, pues la Constitución no establece límites para que el legislador estatutario reglamente especificidades del trámite de referendos que versen sobre temas particulares. No es tampoco extraño a la Constitución, que se creen distintos trámites para llevar a cabo un mismo mecanismo de participación política, pues eso es lo que ocurre por ejemplo con la consulta popular:

“[e]n efecto, para la consulta popular la Constitución previó trámites distintos en función del contenido de la consulta. El artículo 376 establece que cuando se trate de una consulta para convocar una asamblea constituyente, las preguntas deberán ser sometidas a consideración popular a través de una ley aprobada por el Congreso. En los otros casos de consulta, este trámite adicional –esto es, que las preguntas hayan sido aprobadas en una ley expedida por el Congreso- no debe realizarse”.

Dejusticia identifica algunos límites que sí tiene el legislador cuando expide una ley estatutaria que desarrolla mecanismos de participación o una ley que convoca al referendo constitucional. Uno, no se pueden crear procedimientos distintos de reforma constitucional, no previstos taxativamente en la Carta. Dos, el referendo constitucional no puede convertirse legislativamente en una figura distinta a la establecida en la Constitución, y por ende no puede hacerse pasar por tal lo que en el fondo es un plebiscito o una revocatoria de mandato. El objeto del referendo constitucional ha de ser el de someter a la decisión popular una norma constitucional. En tanto el Proyecto de ley bajo control regula un referendo que tiene justo ese objetivo, de proponer a la aprobación popular proyectos de reforma constitucional, no viola ninguno de esos límites. En este momento –agrega- no es tampoco posible establecer si el referendo constitucional disciplinado por el Proyecto que se revisa tiene connotaciones plebiscitarias. Esto sólo es posible identificarlo al hacer el control sobre la ley que convoca a referendo *específicamente*, y no antes. Señala que en la sentencia C-551 de 2003, fue a propósito del control sobre la ley de referendo cuando se sostuvo que “*la Constitución no puede ser reformada plebiscitariamente*”.

11.2. *La prohibición legal de concurrencia del referendo con otras elecciones. Análisis legal y jurisprudencial.* Dejusticia opina que la Constitución no prohíbe la coincidencia del referendo constitucional con otras elecciones. La consulta popular –dice- es el único caso en que existe una prohibición de esa índole (CP art 104). Aunque el referendo no se ve afectado por ese precepto, en el orden infra constitucional la Ley estatutaria 134 de 1994 sí prevé como regla general una prohibición de concurrencia del referendo con cualquier otro acto electoral. Esta limitación fue además declarada exequible por la Corte en la sentencia C-180 de 1994, entre otras razones porque era un medio para evitar que se desviara la atención del votante con materias extrañas a las que estaban sometidas a refrendación. Aparte, indica que en la sentencia C-551 de 2003 la Corte consideró esa prohibición de concurrencia como un desarrollo “*directo y estrecho*” del principio constitucional de libertad del elector (CP art 378). No obstante, Dejusticia considera que esa restricción legal –como en su concepto lo dijo también la Corte en las providencias citadas-, aunque se ajusta a la Constitución y es un desarrollo posible de la libertad del elector, no es por sí misma una norma constitucional o necesariamente deducible de la Carta sino un precepto de rango legal, que podía ser modificada por otra ley estatutaria, como la que saldría del Proyecto ahora bajo examen de constitucionalidad.

11.3. *Constitucionalidad de la excepción al límite sobre concurrencia de referendo con otros actos electorales.* Al ser entonces una prohibición legal, Dejusticia considera que puede ser excepcionada por otra norma del mismo rango. Indica que la prohibición de concurrencia tiene dos fines, conforme a las sentencias C-180 de 1994 y C-551 de 2003: uno, contribuir a que no se desvíe la atención del debate hacia materia distintas al referendo; dos, asegurar así la libertad del elector, en cuanto facilita que decida sin interferencias si participa o no en el referendo, ejerciendo posiblemente el derecho a la abstención. La norma exceptiva que contempla el Proyecto examinado no sólo no desconoce estos fines, sino que de hecho desarrolla otros principios constitucionales de la justicia transicional (CP arts 66 y 67 transit). Las razones por las cuales no se desconocen los fines que persigue la prohibición legal de concurrencia son en esencia dos: primero, el propio proyecto establece un mecanismo que contribuye a evitar el desvío en la atención del electorado y, segundo, prevé el derecho del elector a decidir libremente si recibe el tarjetón del referendo.

Considera que la coincidencia de actos electorales con los referendos de que trata el Proyecto bajo revisión no le impide al votante distinguir que se trata de dos procesos distintos. Cuando en la sentencia C-551 de 2003, al revisar una ley convocatoria a referendo, la Corte sostuvo que las autoridades debían contabilizar la participación pregunta por pregunta y no globalmente para definir si cada pregunta superaba el umbral, lo hizo bajo la idea de que el ciudadano podía decidir si participaba en todas las preguntas, sólo en algunas o en ninguna. Si la Corte supuso que el ciudadano puede distinguir entre



preguntas dentro de un mismo referendo, dice Dejusticia que “*con mayor razón debe suponer ahora que el ciudadano es capaz de distinguir entre dos procesos electorales distintos, que se materializan a través de tarjetas electorales diferentes*”. Por lo demás, al ser los regulados por el Proyecto de Ley en cuestión referendos para implementar el acuerdo final de terminación del conflicto, su separación de otros actos electorales no es garantía de que estos mecanismos vayan despolitizarse y, es más, no sería inconveniente a su juicio que se politicen. Muestra en este punto que en otros países la concurrencia de referendos con otros actos electorales no está prohibida:

“Por ejemplo, el Estado de California en Estados Unidos permite que se celebren votaciones de referendo el mismo día de las elecciones ordinarias. Así, por ejemplo, la famosa Proposición 8 sobre matrimonio igualitario fue votada el 4 de noviembre de 2008, el mismo día de las elecciones en que resultó elegido por primera vez como presidente Barack Obama. Lo mismo sucedió el año pasado, cuando en los Estados de Washington y Colorado en EEUU se legalizó el consumo de marihuana el mismo día de las elecciones generales. En América Latina sucede algo similar. En Uruguay, el 31 de octubre de 2004 tuvieron lugar no sólo las votaciones de las elecciones presidenciales en las que resultó elegido Tabaré Vázquez, sino que además se votó el plebiscito (análogo al referendo colombiano) mediante el cual se aprobó una reforma constitucional sobre el régimen de explotación del agua y saneamiento. La concurrencia de las elecciones y referendos en estos países busca aprovechar la cita electoral para que los ciudadanos participen también en el referendo y reducir así los costos asociados a la participación electoral (en tiempo, en dinero, etc.)”.

La autorización de concurrencia que prevé el Proyecto de Ley bajo revisión apunta a combatir la abstención pasiva, sin restringir el derecho a la abstención activa. La abstención pasiva –dice– es siempre grave, pero lo es más cuando se trata de un evento de tanta trascendencia como el de referendos que busquen implementar los acuerdos para ponerle fin al conflicto armado. La abstención activa es sin embargo legítima, y tiene efectos jurídicos en el ordenamiento constitucional. Esta última opción no se restringe, pues el Proyecto de ley señala que los ciudadanos están en libertad de aceptar o no la tarjeta de referendo. Si bien Dejusticia reconoce que admitir la coincidencia de referendos y otros actos electorales podría entenderse como que “*disminuye el estándar de protección de la libertad del elector y el derecho a la abstención activa*”, lo cierto es que en todo caso es una intervención proporcionada y razonable de tales principios. Primero, busca el fin legítimo de “*facilitar*” la participación ciudadana en un tema tan trascendental como la paz. Segundo, es un medio idóneo para alcanzar ese propósito, en tanto reduce costos al Estado y a la ciudadanía, y en esa medida facilita la participación. La limitación que se introduce es además proporcional, en cuanto se combate la

abstención pasiva, no la activa, a cambio de una más alta participación en un asunto de enorme trascendencia pública.

### **Intervenciones ciudadanas**

12. El ciudadano **Juan Manuel Charria Segura** le solicita a la Corte declarar inexecutable el Proyecto de Ley bajo control. Considera que esta reforma intenta hacer coincidir los referendos de los que habla con otros actos electorales para poder así superar el umbral y reformar la Constitución *“comprometiendo la libertad del elector”*. Con estas normas se afecta la posibilidad de abstención, legítima en los referendos, y además se desconoce la libertad del elector pues se está ante un caso en que no sólo pueden coincidir mecanismos de democracia representativa y deliberativa, sino que además, por tratarse de instrumentos para refrendar los acuerdos de paz con las FARC *“con seguridad que se va a presentar un proselitismo armado a pesar de la normatividad que los prohíbe”*. Reconoce que el Código Penal consagra como delito el constreñimiento al elector, pero dice que *“la realidad de nuestro país nos indica otra cosa”*.

13. El ciudadano **Juan Lozano Ramírez** interviene para solicitar que se *“habilite una modalidad especial de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto”*, pero que *“no se autorice su celebración en el mismo día de una jornada electoral ordinaria”*. Considera que un referendo constitucional exige del electorado *“toda la tranquilidad, espiritual e intelectual”*, y *“toda la serenidad”*, pues se trata de *“activar modificaciones a la Carta Superior”*. No resulta entonces válido a su juicio que ese proceso de reflexión se contamine con el proceso electoral ordinario, pues se pierde ese ambiente de reflexión necesario para hacer reformas constitucionales. Dice: *“a ritmo de las bandas papayeras y la agitación proselitista propia de una campaña electoral no se puede disponer de las condiciones que ha querido preservar el Constituyente para modificar la Constitución”*. Considera que a partir de los artículos 262 y 376 de la Constitución, se puede inferir que el querer del Constituyente fue prohibir que las elecciones presidenciales se realicen el mismo día que los mecanismos de reforma constitucional. Agrega que la libertad del elector en los referendos debe ser cada vez mayor, y no cada vez más restringida, en virtud del artículo 258 de la Carta. No obstante, en su opinión, en este caso la libertad del elector se está limitando, lo cual se aprecia una vez se compara esta regulación con la contenida en la Ley 134 de 1994, y en la jurisprudencia de la Corte.

14. El ciudadano **Juan Carlos Vélez Uribe** sostiene que el Proyecto bajo revisión debe declararse inexecutable. Dice que hubo en primer lugar un vicio de procedimiento, por cuanto no se acumuló este proyecto con otro que estaba en curso como en su momento se pidió (Proyecto de ley No 67 de 2013 Senado). Considera que el trámite de la iniciativa ahora bajo examen debía suspenderse hasta tanto se diera respuesta a la solicitud de acumulación. Agrega que la decisión de no acumular los proyectos, tomada por el

Presidente de la Comisión Primera del Senado, se justifica en que las finalidades de ambos eran distintas, pero olvida –dice la intervención- que la Ley 5 de 1992 sólo exige que ambos proyectos versen sobre el mismo tema. En segundo lugar, a su juicio la eventual coincidencia de referendo y contienda electoral afecta la abstención como opción legítima, pues los electores de los partidos y movimientos que promuevan esa alternativa, se van a ver “*confundidos y violentados*” al tener que votar (por autoridades) y no votar (por referendo) en una misma jornada. Esta posible concurrencia viola en su opinión el artículo 378 Superior, del cual el legislador dedujo la prohibición hoy vigente del artículo 39 de la Ley 134 de 1994. Finalmente, sostiene que esta es una nueva modalidad de referendo que, en cuanto tal, es inconstitucional pues la Carta no lo prevé. A lo cual agrega que es además un referendo armado, pues el Gobierno no tiene capacidad para evitar la coacción sobre el electorado, y en esa medida lo juzga opuesto a los principios constitucionales del derecho al voto (CP arts 223 y 258).

#### **IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

15. Mediante concepto No 5772 del 30 de mayo de 2014, la Procuraduría General de la Nación solicitó a la Corte declarar inexecutable el Proyecto de Ley bajo examen, toda vez que en su criterio existen tanto vicios de contenido material como de procedimiento en su formación. Además de describir el trámite surtido, y de analizar los distintos aspectos procedimentales y materiales del Proyecto de ley objeto de revisión, el Ministerio Público destaca como irregularidades y vicios los siguientes:

16. Considera, por una parte, que en el procedimiento legislativo hubo “*un vicio de constitucionalidad y dos posibles irregularidades*”. El vicio recae –en su concepto- únicamente sobre el artículo 2 del Proyecto, el cual en sus palabras “*no fue aprobado con la mayoría requerida*”. En cuanto a las otras “*posibles*” irregularidades, señala las dos siguientes: una, la supuesta simultaneidad entre sesiones, constatada por uno de los miembros del Senado, mientras se tramitó el proyecto en Plenaria de una de las Cámaras; dos, no se reunió la mayoría absoluta para aprobar la proposición de dar primer debate al proyecto de ley en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Los argumentos en que se respalda cada una de estas conclusiones se desarrollan a continuación:

16.1. *Aprobación del artículo 2 del Proyecto por 10 de los 19 integrantes de la Comisión Primera del Senado de la República.* Dice el Procurador General de la Nación que la Comisión Primera del Senado de la República aprobó con sólo 10 votos afirmativos el artículo 2 del Proyecto de Ley Estatutaria 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara. Ahora bien, como la mayoría requerida para la aprobación de este tipo de normas (CP art 153) debe ser absoluta, eso significa necesariamente la concurrencia positiva de la “*la mitad más uno de los votos de los miembros de la Corporación*”. Como en este caso la Comisión Primera del Senado está conformada por 19 senadores, y la mitad de

esa cifra es 9.5, a esa fracción se le debe sumar 1 voto, con lo cual el resultado sería 10.5. Dado que esa cifra debe aproximarse a un dígito entero, en esta ocasión debe aproximarse al número entero siguiente, y de este modo la mayoría absoluta sería de 11 votos. Tras hacer este razonamiento, la Vista Fiscal sostiene que el artículo debe considerarse afectado por un vicio de inconstitucionalidad.

16.2. *Aprobación de la proposición de dar primer debate a la iniciativa por 18 de los 35 integrantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.* El Ministerio Público señala que cuando se cerró el debate general del informe de ponencia, la proposición con la cual concluía se sometió a votación nominal. En la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el resultado de la votación fue el siguiente: 1 Representante por el NO, y 18 Representantes por el SÍ. Como también en este punto se necesita mayoría absoluta, la Procuraduría considera que en este caso se necesitaba “*la mitad más uno de los votos de los miembros de la Corporación*”. Debido a que la Comisión Primera de la Cámara de Representantes la integran 35 congresistas, la mitad de esa cifra es 17.5, a la cual debe sumársele una unidad, dando como resultado 18.5. Esa fracción debe aproximarse al dígito entero siguiente, para un total de 19 votos, que en esta oportunidad sería la mayoría absoluta. Por lo mismo, la proposición con la cual concluyó el informe de ponencia no fue aprobada –a su entender- por mayoría absoluta. Sin embargo, en concepto del Procurador, esto no debería considerarse como irregularidad, pues el artículo 157 de la Ley 5 de 1992 únicamente obliga a votar la proposición con la cual termina el informe de ponencia, si esta es negativa. En cualquier caso, juzga importante poner de presente el hecho debido a que en la sentencia C-816 de 2004 –a su juicio- se sostuvo que no aprobar el informe de ponencia implica la imposibilidad de continuar con el trámite.

16.3. *Posible simultaneidad de sesiones, el día en que se celebró la sesión Plenaria de Senado en la cual se aprobó en segundo debate el Proyecto de ley.* La Procuraduría no comparte la tesis sostenida en la sentencia C-740 de 2013, referente a los vicios de procedimiento por la simultaneidad de sesiones. No obstante, considera que la Corte debe ser coherente con sus decisiones, y evaluar una constancia que dejó el Senador Juan Lozano Ramírez en la Sesión Plenaria del Senado en la cual se aprobó en segundo debate el Proyecto de Ley bajo revisión. El Senador manifestó -en esa ocasión- que “*cuando se abrió el registro aquí aún sesionaba la Comisión Primera, eso lo digo como sucedió, no señalo nada diferente el registro aquí se abrió a las 2:17 o 2:18*”. El Ministerio Público agrega que “*no tiene elementos probatorios para contrastar la veracidad*” de esa información, pero a su modo de ver la Corte Constitucional tiene el deber de examinar si efectivamente existió simultaneidad o no.

16.4. *El procedimiento legislativo del resto del articulado.* En cuanto a los demás artículos, el Procurador encuentra que fueron aprobados correctamente.

Describe el momento en que se presentaron recusaciones, y en que estas fueron resueltas. Analiza uno por uno el trámite que se les dio a las proposiciones, y no advierte en ello vicio alguno. Refiere el procedimiento legislativo en la Plenaria del Senado, y no destaca en él problemas de inconstitucionalidad. Sostiene que el texto conciliado coincide con el que aprobó en segundo debate la Plenaria de la Cámara de Representantes. Debido a que este último no presenta problemas de identidad flexible o consecutividad, el proyecto de ley en cuanto tal tampoco desconoce dicho principio constitucional. Manifiesta que al haberse presentado mensaje de urgencia, conforme a las sentencias C-025 de 1993, C-473 de 2005 y C-446 de 2009, no se debía cumplir el plazo previsto en el artículo 160 entre debates en una y otra Cámara. También señala que la aprobación del Proyecto de Ley bajo revisión se cumplió en una sola legislatura.

17. En lo que respecta al contenido material del Proyecto, el Procurador considera que la totalidad de sus primeros siete artículos son contrarios a la Constitución, y que el octavo y último no es por sí mismo inconstitucional pero debe declararse inexecutable por consecuencia. En su opinión, el marco general del proyecto y su artículo 1° violan los principios de igualdad, y de universalidad, generalidad, abstracción e impersonalidad de las leyes; el artículo 2° desconoce el principio de progresividad en la libertad del elector y la prohibición de coincidencia entre certámenes electorales establecida en los artículos 262 de la Carta y 39 de la Ley 134 de 1994; el artículo 3° es “*absolutamente*” ambiguo e impreciso, y podría prestarse a la vulneración del principio constitucional que prohíbe referendos plebiscitarios; los artículos 4 y 7 infringen la reserva de ley, y en especial la reserva de ley estatutaria (CP arts 150 y 153); el artículo 5° no prevé reglas de acceso democrático a los medios de comunicación, con lo cual infringe el principio de libertad del elector; el artículo 6° desconoce en sus distintos numerales el principio de libertad, y deja de regular asuntos estructurales relativos a las campañas; el artículo 8° por sí mismo no viola la Constitución, pero es inexecutable a consecuencia de la inexecutable del resto del articulado. Los argumentos en que se funda para llegar a esas conclusiones son en síntesis los que exponen enseguida:

17.1. *El Proyecto de ley y, en especial, su artículo 1.* Establece –según el Procurador– un régimen de excepción en materia de referendos e “*impide la aplicación de la inmensa mayoría de las reglas de la Ley 134 de 1994*”. Por tal motivo, si supera el control constitucional no podría aplicarse sino a los referendos que se lleven a cabo para la terminación del conflicto armado, y con ocasión de “*los acuerdos que eventualmente celebre el presente Gobierno con las FARC en la Habana, Cuba, o con el ELN*”. Esto significa que el Proyecto bajo control quiebra el principio de universalidad, generalidad, abstracción e impersonalidad de toda ley, exigible con mayor razón a las leyes estatutarias, toda vez que establece un régimen “*ad hoc cuyo objeto única y exclusivamente podría darse en una oportunidad*”. También supone una violación del principio de igualdad, ya que esta normatividad “*no aplicaría a ningún otro referendo*”.

17.2. *El artículo 2.* Según la Procuraduría, el artículo 2° viola el artículo 262 de la Constitución, el cual prohíbe que coincida la elección del Presidente y Vicepresidente de la República con “*otra elección*”. Si bien reconoce que en la sentencia C-551 de 2003 la Corte señaló que el referendo “*no es un acto electoral*”, considera que lo hizo con un propósito simplemente conceptual para diferenciarlo de la elección popular de autoridades públicas. El referendo sí es a su juicio un acto electoral y una elección, y precisamente por eso el artículo 378 de la Carta –referido a los referendos- habla de “*electores*”. Aparte considera que la norma bajo control viola el principio de progresividad en la libertad del elector (CP arts 258 y 378), en tanto disminuye el nivel de libertad que antes tenía en la Ley 134 de 1994, que prohibía la coincidencia de los referendos del orden nacional –entre otros- con otros actos electorales, restricción a la libertad que se comprueba con la posible coincidencia de estos referendos con otros actos electorales, lo cual busca aumentar las participación en estos certámenes, y de la calificación que haría la propia ley, en el sentido de que los referendos constitucionales sujetos a esta regulación son “*necesarios*” para la implementación de un eventual acuerdo de terminación del conflicto.

En lo que respecta a las frases subsiguientes del artículo 2 violan asimismo, a su modo de ver, la libertad del elector. Los segmentos referidos establecen que en caso de coincidencia del referendo con otros actos electorales los jurados de votación deben ofrecer la tarjeta de referendo junto a las demás, pero los electores pueden decidir libremente si la reciben o no. Dice el Ministerio Público que esta norma restringe aún más la libertad del elector, por cuanto se vale de la mera asistencia del elector a la mesa de votación para facilitar su participación, suponiendo de algún modo que quiere formar parte del electorado que participa del mecanismo. La Procuraduría señala que la norma intenta matizar esta limitación, por la vía de indicar en abstracto que el votante decidirá en libertad si acepta o no el tarjetón. No obstante, considera que esta medida es insuficiente, y “*no consagra o establece novedad alguna*”, pues el elector ya contaba con esa libertad de antemano, pero sí reconoce tácitamente que hay una restricción inicial sobre el elector, que puede no querer participar del referendo.

17.3. *El artículo 3.* En concepto del Procurador General, el artículo 3° está planteado en términos imprecisos, y esa indeterminación abre espacio para que los referendos a los que se refiere esta ley sean promovidos dentro de un trasfondo plebiscitario. La norma establece que el acuerdo final para la terminación del conflicto debe ser publicado y difundido para conocimiento de los ciudadanos con anterioridad a la votación de los referendos que sometan a su consideración, pero no precisa si ese acuerdo en concreto es asimismo el que ha de incorporarse, en caso de aprobación efectiva, como texto constitucional. Al no hacerse esa precisión, la norma parece admitir que esto último de hecho ocurra, con lo cual los referendos para la terminación del conflicto serían en realidad “*una instrumentalización engañosa del poder*”

*soberano del elector, que se traduce en un indebido uso del referendo para lograr el plebiscito de una determinada política pública*". Por lo demás, incluso si se precisa que no es el acuerdo de terminación del conflicto sino otras propuestas para implementarlo las que se someterán a refrendación, incluso en ese caso la norma sería inconstitucional por tener un indirecto efecto plebiscitario, y no cumplir otra función en una ley estatutaria sobre referendo.

17.4. *Los artículos 4 y 7.* El Procurador dice que los artículos 4 y 7 del Proyecto bajo examen excepcionan las reglas sobre financiación de campañas para referendo previstas en la Ley 134 de 1994 y, al mismo tiempo, le dan al Consejo Nacional Electoral la competencia para expedir las normas de remplazo. La expedición de dichas normas, que en su concepto serán únicas en lo atinente a esta materia en los referendos a los que se refiere el proyecto de ley controlado, es competencia exclusiva del legislador estatutario. Esas reglas tendrían los caracteres de una ley estatutaria, ya que establecerían reglas de orden general sobre financiación de campañas en determinados referendos, con lo cual tendrían entonces por objeto la regulación integral y completa de un aspecto fundamental en la operación de un mecanismo de participación ciudadana; normatividad que contaría además con la virtualidad de dejar sin efectos una legislación estatutaria preexistente, en un asunto que resulta esencial a la participación política como es el derecho fundamentales de todos los ciudadanos a participar en condiciones libres e iguales. Incluso, sostiene que en caso de considerarse la norma en comento como un facultamiento extraordinario para expedir una regulación estatutaria, este sería inconstitucional, por no tener precisas condiciones de tiempo, de materia, ni subordinarse su expedición al control previo de la Corte Constitucional.

17.5. *El artículo 5.* Considera el Procurador que el artículo 5 bajo control sustrae los referendos previstos en el Proyecto de ley, de la totalidad de normas sobre acceso a medios de comunicación en contextos de referendos constitucionales, previamente establecidas en la Ley 134 de 1994, a excepción del artículo 93 de esta última. No sólo hace inaplicable esa regulación, sino que se abstiene de consagrar otra en su remplazo y en esa medida *"no contiene una sola regla referida a los lineamientos que deben observarse en materia de acceso a la comunicación"*. Ese vacío normativo es a su juicio un motivo de inconstitucionalidad. Por una parte no puede ser colmado por la Agencia Nacional de Televisión, organismo al que alude el proyecto de disposición bajo revisión, toda vez que esta materia es reserva de ley estatutaria. Tampoco puede ser una norma que a su turno cree una laguna, pues en ese caso la ley dejaría de regular un asunto esencial para su aplicación, en tanto del acceso libre, igual y suficiente a los medios de comunicación por parte de las diferentes campañas es presupuesto indispensable para la libertad del elector. La ausencia de regulación afecta entonces la libertad que debe tener el elector.

17.6. *El artículo 6.* El Procurador considera que el numeral 2° del artículo 6 no contempla una garantía suficiente frente a quienes se oponen al referendo, toda vez que simplemente prohíbe aumentar los recursos destinados a publicidad, sin establecer asimismo los montos o límites que debe respetar para promocionar los citados referendos con arreglo a dineros públicos, los cuales deberían aplicarse también a las demás campañas. El numeral 3° del mismo artículo es también insuficiente, pues deja intacto el incentivo para la participación en elecciones de autoridades públicas, con lo cual atrae indebidamente al electorado en un contexto en el cual estas últimas pueden coincidir con los referendos a los que alude el Proyecto de ley objeto de revisión. El numeral 4° ídem demuestra que esta regulación es un marco de excepción respecto de la Ley estatutaria 134 de 1994. El numeral 5° de la norma en comento es vago y ambiguo, en la medida en que no precisa cómo debe ser la divulgación que debe hacer la Organización Electoral del contenido del referendo y de las distintas formas de participación, incluida la abstención.

17.7. *El artículo 8.* La Vista Fiscal no advierte vicio en esta norma, pero juzga que si las demás se declaran inexecutable esta debería correr la misma suerte.

## V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### COMPETENCIA

1. Según lo dispuesto en los artículos 153 y 241 numeral 8 de la Constitución, la Corte es competente para revisar los proyectos de ley estatutaria.

### REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD

2. El control constitucional de los proyectos de ley estatutaria es: (i) *jurisdiccional*, razón por la cual no se examina su conveniencia u oportunidad; (ii) *automático*, en cuanto no requiere una acción pública de inconstitucionalidad; (iii) *integral*, y debe entonces versar tanto sobre el contenido material como sobre el procedimiento de formación del proyecto, confrontándolo con la totalidad de las disposiciones de la Carta; (iv) *definitivo*, en tanto resuelve de forma concluyente sobre la exequibilidad del proyecto, y la decisión que se adopte hace tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta;<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> La Corte ha sostenido: “[...] una vez expedida [l]a ley estatutaria, ésta no podrá ser demandada en el futuro por ningún ciudadano”, a menos que el “presunto vicio de inconstitucionalidad surja con posterioridad al control previo que ella realizó”. Ver, sentencia C-011 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero. SPV Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero). Respecto a esta excepción, puede verse la sentencia C-443 de 2011 (MP Humberto Sierra Porto. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). En ese caso, la Corte emitió un nuevo fallo de fondo sobre una norma de una ley estatutaria, luego de constatar que “[...] con la reforma introducida mediante el Acto Legislativo 01 de 2009 al artículo 109 de la Constitución, cuyo desconocimiento se acusa en esta oportunidad, se produjo un cambio del parámetro constitucional que tuvo en cuenta la Corte al examinar el proyecto de ley estatutaria, que eventualmente podría dar lugar a una inconstitucionalidad sobreviniente”.



(v) *participativo*, ya que cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso; (vi) y *previo*, pues consiste en la revisión de un *proyecto de ley*.<sup>7</sup>

3. A continuación, la Corte Constitucional (i) describirá el trámite que agotó en el Congreso de la República el Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, *‘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’*. Luego de ello hará (ii) un examen de constitucionalidad del procedimiento efectivamente surtido. (iii) Finalmente efectuará una revisión de constitucionalidad sobre el contenido material del Proyecto de Ley, en lo cual examinará cada uno de sus artículos.

#### **a. Revisión del procedimiento**

#### **Iniciativa, mensaje de urgencia, solicitud de sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara, y audiencia pública en el Congreso de la República**

4. El Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, *‘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’* fue radicado el 22 de agosto de 2013 en el Congreso de la República, y como autores de la iniciativa aparecen el entonces Ministro del Interior, Fernando Carrillo Flórez, los Senadores Juan Fernando Cristo – entonces Presidente del Senado-, Roy Barreras y Félix Valera, y los Representantes a la Cámara Simón Gaviria, Alfredo Molina, Alfonso Prada, Alfredo Deluque y Carlos Augusto Rojas. El texto del Proyecto de ley y la exposición de motivos se publicaron en la Gaceta del Congreso N° 637 del 22 de agosto de 2013.<sup>8</sup> El señor Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, y el entonces Ministro del Interior, Fernando Carrillo Flórez, presentaron *‘Mensaje de Urgencia’* para la tramitación del citado Proyecto de Ley, y el mismo fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 645 del 23 de agosto de 2013.<sup>9</sup> En dicho mensaje de urgencia se pedía además la *“deliberación conjunta de las respectivas Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes”* en el primer debate de la iniciativa.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Sentencia C-011 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero. SPV Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero). En ese caso, la Corte caracterizó el control de constitucionalidad sobre los proyectos de ley estatutaria como un control *“jurisdiccional, automático, previo, integral, definitivo y participativo”*, en un contexto en el cual se revisaba un proyecto de ley estatutaria sobre el voto programático. Luego esta caracterización se ha reiterado en otras sentencias como, por ejemplo, en la C-238 de 2006 (MP Humberto Sierra Porto. Unánime), a propósito de la revisión del proyecto de ley estatutaria sobre derecho al voto de los extranjeros, y en la sentencia C-072 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Unánime), en el control de un proyecto de ley reformativo de la ley estatutaria de administración de justicia.

<sup>8</sup> GC 637 de 2013, pp. 6 y 7.

<sup>9</sup> GC 645 de 2013, p. 1.

<sup>10</sup> GC 645 de 2013, p. 1. En cuanto a las sesiones conjuntas dice: *“En aplicación del artículo 163 de la Constitución Política y los artículos 169 numeral 2 y 191 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos solicitar a través de su distinguido conducto, se dé trámite de urgencia y se disponga la deliberación conjunta de las respectivas Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes a efectos de dar primer debate al Proyecto de Ley [...]”*.

5. El senador Juan Carlos Vélez Uribe y el Representante a la Cámara Miguel Gómez Martínez solicitaron la realización de una audiencia pública, y las Comisiones Primeras del Senado y la Cámara aprobaron la solicitud. Mediante Resolución MD N° 03 del 27 de agosto de 2013, la Mesa Directiva de las Comisiones Primeras conjuntas convocó una audiencia pública para el 3 de septiembre de 2013, día en el cual esta se llevó efectivamente a cabo. En el informe de ponencia conjunto para primer debate en Comisiones Primeras de Senado y Cámara se presenta una síntesis descriptiva de las intervenciones.<sup>11</sup>

### **Procedimiento en las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara de Representantes –sesiones conjuntas-**

6. La ponencia correspondió al senador Hernán Andrade Serrano por la Comisión Primera del Senado y al Representante Alfonso Prada Gil por la Comisión homóloga de la Cámara. El informe de ponencia se publicó en la Gaceta del Congreso N° 679 del 4 de septiembre de 2013, y en ella se propone dar primer debate al proyecto, con algunos cambios.<sup>12</sup> Las modificaciones introducidas en la ponencia se resaltan en el siguiente cuadro:

<b>PROYECTO INICIAL</b>	<b>PROYECTO CON CAMBIOS, SEGÚN INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES CONJUNTAS</b>
<p><b>Artículo 1°.</b> Referendo constitucional con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado. Los referendos constitucionales que se realicen con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado estarán sujetos, en lo especial, a las reglas contempladas en la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> Referendo constitucional con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado. Los referendos constitucionales que <u>sean necesarios para la implementación de un acuerdo final</u> para la terminación del conflicto armado estarán sujetos, en lo especial, a las reglas contempladas en la presente ley.</p>
<p><b>Artículo 2°.-</b> Fecha para la realización del referendo constitucional con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado. El referendo constitucional con ocasión de un</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> <i>Fecha para la realización del referendo constitucional con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado.</i> <u>Los referendos constitucionales a los que se refiere</u></p>

<sup>11</sup> El informe de ponencia conjunto para primer debate en Comisiones se publicó en la Gaceta del Congreso N° 679 del 4 de septiembre de 2013, pp. 3 y ss.

<sup>12</sup> El informe de ponencia concluía así: “Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, proponemos a los honorables Senadores y Representantes dar primer debate en sesiones primeras conjuntas al Proyecto de Ley Estatutaria número 63 de 2013 Senado, 73 de 2013 Cámara, con el pliego de modificaciones adjunto”. GC 679 de 2013, p. 15.

Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado podrá coincidir con otros actos electorales. Cuando tal referendo coincida con otro acto electoral, los jurados de votación deberán entregarle a los electores el tarjetón correspondiente al referendo junto con los demás tarjetones.

**Artículo 3°.- Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

la presente ley podrán coincidir con actos electorales. Cuando tal referendo coincida con actos electorales, los jurados de votación deberán ofrecerle a los electores el tarjetón correspondiente al referendo junto con los demás tarjetones. Los electores estarán en plena libertad de señalarles a los jurados de votación que no desean recibir el tarjetón correspondiente al referendo.

**Artículo 3°. Publicidad del acuerdo final para la terminación del conflicto armado.** El acuerdo final para la terminación del conflicto armado deberá ser publicado y difundido para conocimiento de los ciudadanos con anterioridad a la votación del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley.

**Artículo 4°. Financiación de las campañas.** El Consejo Nacional Electoral establecerá las reglas de financiación de las campañas que apoyen o controvertan los contenidos del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley.

**Artículo 5°. Prohibición de constreñimiento al sufragante.** Está prohibido amenazar con las armas o por cualquier otro medio a los sufragantes con el fin de obtener apoyo o votación por determinado resultado en el tipo de referendos a los que se refiere la presente ley, y tales conductas están sometidas a las sanciones penales y administrativas que dispone la Ley.

**Artículo 6°. Vigencia** y

	<i>derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.
--	---

7. En la sesión de las Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara que tuvo lugar el 11 de septiembre de 2013 se anunció la votación del Proyecto de Ley 63 de 2013 Senado - 73 de 2013 Cámara, para la sesión conjunta del día martes 17 de septiembre de 2013, como se comprueba en la Gaceta del Congreso N° 795 del 3 de octubre de 2013.<sup>13</sup> En la sesión del 17 de septiembre de 2013, fecha para la cual se había anunciado, se llevó efectivamente a cabo la votación del Proyecto, como se consignó en la Gaceta del Congreso N° 873 del 29 de octubre de 2013. En dicha sesión, además de votarse un impedimento presentado por uno de los senadores, se votaron de manera nominal y pública el informe de ponencia, las proposiciones y el articulado, con los resultados que se examinarán en detalle al analizar el cumplimiento de la regla de mayorías.<sup>14</sup>

El texto aprobado por las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes se publicó en las Gacetas N° 758 del 24 de septiembre de 2013 y 759 del 25 de septiembre de 2013. El Proyecto así aprobado hasta entonces era el siguiente:

**“Artículo 1°.** *Referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado.* Los referendos constitucionales que sean necesarios para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado estarán sujetos, en especial, a las reglas contempladas en la presente ley.

**Artículo 2°.** *Fecha para la realización de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado.* Los referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley podrán coincidir con actos electorales. Cuando tales referendos coincidan con actos electorales, los jurados de votación deberán ofrecer a los electores la tarjeta correspondiente a los referendos junto con las demás tarjetas. Los

<sup>13</sup> GC 795 de 2013. En la misma se lee lo siguiente: “Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura a los proyectos que por su disposición se someterán a discusión y votación en la próxima Sesión Conjunta: 1. Proyecto de ley número 63 de 2013 Senado - 073 de 2013 Cámara, *por medio del cual se regulan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado.* Siendo las 8:17 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca a Sesión Conjunta para el día martes 17 de septiembre de 2013 a partir de las 11:00 a. m., en el recinto del Senado del Capitolio Nacional”. ”Previamente, en sesión de comisiones conjuntas del 10 de septiembre de 2013, se había anunciado la discusión del Proyecto para el día 11 de septiembre del mismo año, fecha en que también sesionarían conjuntamente ambas comisiones. Gaceta del Congreso N° 802 del 7 de octubre de 2013. En dicha sesión del 11 de septiembre, se hizo el anuncio de votación de la iniciativa para el 17 de septiembre de 2013.

<sup>14</sup> En la GC 795 de 2013 está consignado que el impedimento presentado por el senador Juan Manuel Corzo fue negado por 14 votos contra 0, por parte de la Comisión Primera de Senado.

electores estarán en plena libertad de manifestarle a los jurados de votación que no desean recibir la tarjeta correspondiente al referendo

**Artículo 3°. Publicidad del acuerdo final para la terminación del conflicto armado.** El acuerdo final para la terminación del conflicto armado deberá ser publicado y difundido para conocimiento de los ciudadanos con anterioridad a la votación del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley

**Artículo 4°. Financiación de las campañas.** El Consejo Nacional Electoral establecerá las reglas de financiación de las campañas que apoyen o controviertan los contenidos del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley

**Artículo 5.** El Gobierno Nacional garantizará el acceso democrático a los medios oficiales de comunicación en condiciones equitativas para quienes apoyen o controviertan los contenidos incorporados en los textos o decisiones sometidas a consideración del pueblo, en desarrollo de cualquier mecanismo de participación ciudadana”.

**Artículo 6. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación”.

### **Trámite ante la Plenaria de la Cámara de Representantes –segundo debate-**

8. La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes –Plenaria se le asignó al Representante Alfonso Prada Gil, y fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 758 del 24 de septiembre de 2013. El informe concluía con la proposición “*aprobar en Segundo Debate el Proyecto de ley Estatutaria número 63 de 2013, Senado número 73 de 2013 Cámara, con el pliego de modificaciones adjunto*”. Los únicos cambios propuestos se referían artículo 5 en la versión aprobada por las Comisiones Conjuntas. Se subrayan los cambios:

<b>VERSIÓN APROBADA POR LAS COMISIONES CONJUNTAS</b>	<b>VERSIÓN PROPUESTA POR EL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE CÁMARA</b>
<b>Artículo 5.</b> El Gobierno Nacional garantizará el acceso democrático a los medios oficiales de comunicación en condiciones equitativas para quienes apoyen o controviertan los contenidos	<b>Artículo 5°. <u>Medios de comunicación.</u></b> <i>de</i> Quedará así: El Gobierno Nacional garantizará el acceso democrático a los medios oficiales de comunicación en condiciones equitativas para quienes

<p>incorporados en los textos o decisiones sometidas a consideración del pueblo, en desarrollo de cualquier mecanismo de participación ciudadana”.</p>	<p>apoyen o controviertan los contenidos incorporados en los textos o decisiones sometidos a consideración del pueblo, en desarrollo del tipo de <u>referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley</u></p>
--	--

9. En la sesión Plenaria del 15 de octubre de 2013 se anuncia para la sesión del día siguiente -16 de octubre de 2013- la votación del objeto de revisión. Dice la Gaceta del Congreso N° 32 del 12 de febrero de 2014: “*se anuncian los siguientes proyectos para la sesión del día de mañana 16 de octubre del 2013 o para la siguiente sesión Plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o acto legislativos, de acuerdo al Acto Legislativo 1 de julio 3 del 2003 en su artículo 8°. Proyectos para segundo debate: Proyecto de Ley Estatutaria número 073 de 2013 Cámara, 63 de 2013 Senado, 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*”. En la sesión Plenaria anunciada, que tuvo lugar el 16 de octubre de 2013, efectivamente se lleva a cabo la votación del Proyecto de ley bajo examen. En la Gaceta del Congreso N° 33 del 12 de febrero de 2014, se observa que la votación referida al Proyecto de Ley en cuestión fue nominal y pública en cada caso, y sus resultados se examinarán con posterioridad, al evaluar si se cumplió la regla de mayorías.

10. En la Gaceta del Congreso N° 847 del 22 de octubre de 2013 se publica el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, y es el siguiente:

**“Artículo 1°. Referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.** Los referendos constitucionales que sean necesarios para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado estarán sujetos, en especial, a las reglas contempladas en la presente ley.

**Artículo 2°. Fecha para la realización de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.** Los referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley podrán coincidir con actos electorales. Cuando tales referendos coincidan con actos electorales, los jurados de votación deberán ofrecer a los electores la tarjeta correspondiente a los referendos junto con las demás tarjetas. Los electores estarán en plena libertad de manifestarles a los jurados de votación que no desean recibir la tarjeta correspondiente al referendo.

**Artículo 3°. Publicidad del Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.** El Acuerdo Final para la terminación del

conflicto armado deberá ser publicado y difundido para conocimiento de los ciudadanos con anterioridad a la votación del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley.

**Artículo 4°.** *Financiación de las campañas.* El Consejo Nacional Electoral establecerá las reglas de financiación de las campañas que apoyen o controviertan los contenidos del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley, así como de las que promuevan la abstención.

**Artículo 5 °.** *Medios de comunicación.* La Autoridad Nacional de Televisión garantizará el acceso democrático a los medios oficiales de comunicación en condiciones equitativas para quienes apoyen o controviertan el tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley así como de quienes promuevan la abstención.

**Artículo Nuevo.** *Garantías para la oposición al referendo constitucional.* Cuando la realización del tipo de referendos a los que se refiere la presente ley coincida con un acto electoral, se deberá asegurar que quienes se opongan al referendo tengan las suficientes garantías. Para tal efecto:

1. Las campañas no podrán ser financiadas con recursos públicos.
2. El Gobierno nacional no podrá aumentar los recursos destinados a la publicidad del Estado.
3. El certificado de sufragante solo se otorgará a quienes participen en la votación de los actos electorales, y la decisión de no votar el referendo bajo ninguna circunstancia podrá afectar este derecho.
4. La campaña institucional de la organización electoral se regirá por lo establecido en el artículo 93 de la Ley 134 de 1994. Además de divulgar el contenido del referendo constitucional la organización electoral deberá explicar las formas de participación, incluyendo la abstención activa.
5. Para efectos del establecimiento de topes de financiación y de acceso a medios de comunicación, la campaña que promueva la abstención activa en el referendo, será considerada por el Consejo Nacional Electoral y la Autoridad Nacional de Televisión, como una campaña independiente de la campaña por el no.

**Artículo Nuevo.** *Participación en las campañas del referendo.* El Consejo Nacional Electoral establecerá las reglas para la realización de campañas a favor, en contra o por la abstención, respecto del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley.

**Artículo nuevo.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación”.

### **Trámite ante la Plenaria del Senado de la República –segundo debate-**

11. La ponencia para segundo debate en el Senado de la República le correspondió al Senador Hernán Andrade Serrano. El informe de ponencia se publicó en la Gaceta N° 795 del 25 de septiembre de 2013, y el mismo

concluye con la proposición de aprobar en segundo debate el Proyecto de ley estatutaria número 63 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, “*con el pliego de modificaciones adjunto*”. El único cambio propuesto en el informe de ponencia, en relación con el texto aprobado por las Comisiones conjuntas, se contrae al artículo 5. Se comparan los textos del artículo 5 en la versión aprobada por las Comisiones Conjuntas, con la propuesta por el informe de ponencia:

<b>VERSIÓN APROBADA POR LAS COMISIONES CONJUNTAS</b>	<b>VERSIÓN PROPUESTA POR EL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE SENADO</b>
<p><b>Artículo 5.</b> El Gobierno Nacional garantizará el acceso democrático a los medios oficiales de comunicación en condiciones equitativas para quienes apoyen o controviertan los contenidos incorporados en los textos o decisiones sometidas a consideración del pueblo, en desarrollo de cualquier mecanismo de participación ciudadana”.</p>	<p><b>Artículo 5°. <u>Medios de comunicación.</u></b> Quedará así: El Gobierno Nacional garantizará el acceso democrático a los medios oficiales de comunicación en condiciones equitativas para quienes apoyen o controviertan los contenidos incorporados en los textos o decisiones sometidos a consideración del pueblo, en desarrollo <u>del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley</u></p>

12. Como se observa en la Gaceta del Congreso N° 03 del 10 de enero de 2014, durante la sesión Plenaria del Senado de la República llevada a cabo el martes 22 de octubre de 2013, se anunció para el miércoles 23 de octubre siguiente la discusión y votación del Proyecto de Ley Estatutaria 63 de 2013 Senado, 73 de 2013 Cámara ‘*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*’.<sup>15</sup> En la fecha para la cual se había anunciado, el 23 de octubre de 2013, efectivamente se llevó a cabo la votación del citado Proyecto. En la Gaceta del Congreso N° 24 del 11 de febrero de 2014, se observa lo referido a la votación del Proyecto bajo examen. Todas las votaciones se llevaron a cabo de manera nominal y pública:

<sup>15</sup> GC 03 de 2014. En esta se lee: “Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. Siguiendo punto luego del llamado a lista es anuncio de proyectos. Proyectos para discutir y votar en la próxima sesión plenaria del Senado de la República de Colombia. [...] Proyectos con ponencia para segundo debate. [...] Proyecto de ley Estatutaria número 63 de 2013 Senado, 73 de 2013 Cámara, *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*. [...] Siendo las 9:10 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para mañana miércoles 23 de 2013”



13. En la Gaceta del Congreso N° 908 del 12 de noviembre de 2013 se publica el texto aprobado en segundo debate por el Senado de la República en sesión plenaria del 23 de octubre de 2013, y es el siguiente:

**“Artículo 1°. Referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.** Los referendos constitucionales que sean necesarios para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado estarán sujetos, en especial, a las reglas contempladas en la presente ley.

**Artículo 2°. Fecha para la realización de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.** Los referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley podrán coincidir con actos electorales. Cuando tales referendos coincidan con actos electorales, los jurados de votación deberán ofrecer a los electores la tarjeta correspondiente a los referendos junto con las demás tarjetas. Los electores estarán en plena libertad de manifestarles a los jurados de votación que no desean recibir la tarjeta correspondiente al referendo.

**Artículo 3°. Publicidad del acuerdo final para la terminación del conflicto armado.** El Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado deberá ser publicado y difundido para conocimiento de los ciudadanos con anterioridad a la votación del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley.

**Artículo 4°. Financiación de las campañas.** Para el efecto de este tipo de referendos se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campaña y acceso en los medios de comunicación del Estado que rigen para las elecciones ordinarias, en concordancia con el artículo 107 de la Constitución Política.

**Artículo 5°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.”

### **Informe de conciliación en Senado de la República y Cámara de Representantes**

14. En vista de las discrepancias entre los textos aprobados por las Plenarias de Senado y Cámara, los Ponentes de Senado y Cámara, Senador Hernán Andrade y Representante Alfonso Prada fueron designados conciliadores, y escogieron conciliar escogiendo el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes en segundo debate. El informe de conciliación aparece publicado en las Gacetas del Congreso N° 866 y 867 del 28 de octubre de 2013. En ambas se observa que el texto conciliado es idéntico al que se aprobó en la Plenaria de la Cámara.

15. En la Plenaria del Senado del 29 de octubre de 2013 se anuncia la votación de este Proyecto de Ley, en informe de conciliación, la sesión del “*día miércoles 30 de octubre de 2013*”, como se aprecia en la Gaceta del Congreso N° 25 del 11 de febrero de 2014. En la fecha anunciada, sesión Plenaria del 30 de octubre de 2013, se vota efectivamente el informe de conciliación del Proyecto bajo examen, según consta en la Gaceta 26 del 11 de febrero de 2014. La votación es nominal y pública, y el resultado de la misma es de 52 votos por el sí, y 9 votos por el no. La Secretaría General del Senado de la República declara: “*ha sido aprobado el Informe de Conciliación del Proyecto de ley número 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara*”.

16. En la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes que se surtió el 29 de octubre de 2013 se anunció la votación de este Proyecto de ley para “*la sesión Plenaria del día 30 de octubre*” del mismo año, como se observa en la Gaceta del Congreso N° 1024 del 10 de diciembre de 2013. En la fecha anunciada, sesión Plenaria del 30 de octubre de 2013, se sometió a consideración el informe de conciliación. La Gaceta del Congreso N° 1025 del 10 de diciembre de 2013 se observa que una vez abierto el registro para votación, y después de que este durara abierto durante un tiempo en el cual se convocó a los Representantes para que votaran, el Presidente dispuso entonces cerrar el registro. El Secretario General de la Cámara de Representantes declaró entonces: “*Se desintegró el quórum señor Presidente*”, y a continuación se muestra en la Gaceta -1025 de 2013- que sólo votaron 76 Representantes; 4 de ellos por el no y el resto por el sí (72). En la Gaceta se lee lo siguiente:

**“Dirección de la Presidencia, doctor Hernán Penagos Giraldo:**

En consideración el informe de Conciliación del Proyecto de Ley Estatutaria número 073 de 2013 Cámara, 063 de 2013 Senado, *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*. Se abre la discusión.

[...]

**Secretario General, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:**

Se abre el registro para votar el informe de Conciliación. Proyecto de Ley Estatutaria número 073 de 2013 Cámara, 063 de 2013 Senado, *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*. Señores Congresistas pueden votar.

Alfonso Prada Vota Sí.

**Dirección de la Presidencia, doctor Hernán Penagos Giraldo:**

Auxiliares por favor indicarles a los Congresistas que estén en las afueras, o en el recinto del Senado de la República, que estamos votando en el informe de conciliación del Proyecto de ley número 073, *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.*

Lo mismo que para los funcionarios de la Secretaría de la Cámara, favor enviarle un correo de texto a todos los honorables Representantes, que estamos en votación de la conciliación de la Ley Estatutaria sobre Referendos Constitucionales.

**Dirección de la Presidencia, doctor Hernán Penagos Giraldo:**

Honorables Representantes, estamos votando el Proyecto de Ley Estatutaria número 073 de 2013 Cámara, 063 de 2013 Senado, *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.*

Honorables Representantes, señor Viceministro, necesitamos mayoría absoluta para la aprobación de este proyecto, faltan 15 minutos para cerrar el registro.

Vamos a cerrar el registro señores Representantes.

Listo.

Señor Secretario cierre el registro por favor.

**Secretario General, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:**

Se cierra el registro y la votación es de la siguiente manera. Se desintegró el quórum señor Presidente.

**Dirección de la Presidencia, doctor Hernán Penagos Giraldo:**

Anuncie proyectos señor Secretario para el próximo martes.

**Secretario General, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:**

Sí señor Presidente.”

Enseguida, en la misma Gaceta, aparecen relacionados los nombres de los Representantes que votaron, y se discrimina entre quienes votaron por el sí y quienes lo hicieron por el no. Luego el Presidente de la Cámara le solicita al Secretario anunciar los proyectos que habrán de ser votados en la siguiente sesión, y el Secretario incluye entre ellos el que es ahora objeto de control. En la Gaceta 1025 de 2013 puede observarse al respecto que se anuncia la votación del Proyecto bajo revisión para la sesión del 5 de noviembre de 2013:

**“Dirección de la Presidencia, doctor Hernán Penagos Giraldo:**

Anuncie proyectos señor Secretario para el próximo martes.

**Secretario General, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:**

Sí señor Presidente.

[...]

**Proyecto de ley Estatutaria número 073 de 2013 Cámara, 063 de 2013 Senado, 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.**

[...]

Señor Presidente, se anuncia a la honorable Corporación, que el próximo martes 5 de noviembre será la elección de los honorables

Representantes que integran la Comisión de Inteligencia y Contrainteligencia.

**Dirección de la Presidencia, doctor Hernán Penagos Giraldo:**

Se levanta la Sesión siendo las 4:53 p.m., y se cita para el próximo 5 de noviembre a las 3:00 de la tarde.”

17. En la sesión anunciada, Plenaria de la Cámara que tuvo lugar el 5 de noviembre de 2013, se votó de manera nominal y pública el informe de conciliación, como se aprecia en la Gaceta del Congreso N° 35 del 12 de febrero de 2014. El siguiente fue el resultados: 92 votos por el sí, 2 por el no. La Secretaría General de la Cámara de Representantes declara entonces: *“Señor Presidente, ha sido aprobada la conciliación de la Ley Estatutaria sobre referendos constitucionales, Ley Estatutaria número 073 de 2013 Cámara, 063 de 2013 Senado, se deja constancia que ha sido aprobada por las mayorías exigidas por la Constitución y la ley”*.

Surtidos los anteriores trámites, el proyecto de Ley fue remitido a la Corte el 12 de noviembre de 2013 por el Secretario General del Senado de la República, para su examen de constitucionalidad.

### **Evaluación de constitucionalidad del trámite surtido por el Proyecto de Ley Estatutaria 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara**

18. A continuación la Corte verificará si se cumplieron las exigencias constitucionales de procedimiento para esta clase de proyectos de ley, en lo atinente a (i) publicaciones, (ii) anuncios, (iii) límite temporal para aprobación, (iv) plazos entre debates, (v) forma de votación, (vi) quórum, (vii) mayorías, (viii) unidad de materia, (ix) identidad flexible y consecutividad, y (x) finalmente se definirá si concurren otros presuntos vicios de procedimiento alegados en el trascurso de los debates parlamentarios o en este proceso de constitucionalidad –acumulación de proyectos de ley, desintegración del quórum decisorio y prohibición de simultaneidad de sesiones-.

#### *i) Publicaciones*

19. El Proyecto de Ley, la correspondiente exposición de motivos, las ponencias y los textos aprobados en Comisiones Conjuntas y en Plenarias, se publicaron todos adecuadamente, como lo exigen los artículos 157 y 160 de la Carta, y 144, 156, 157 y 185 de la Ley 5 de 1992:

- El Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara se radicó en el Congreso de la República el 22 de agosto de 2013 en el Congreso. El texto del Proyecto de ley y la exposición de motivos se publicaron en la Gaceta del Congreso N° 637 del 22 de agosto de 2013. El señor Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, y el entonces Ministro del Interior, Fernando Carrillo Flórez, presentaron *‘Mensaje de Urgencia’* para la

tramitación del citado Proyecto de Ley, el cual se publicó en la Gaceta del Congreso N° 645 del 23 de agosto de 2013. Previo al primer debate ante las Comisiones Constitucionales Primeras conjuntas de Senado y Cámara, se presentó informe de ponencia conjunto, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 679 del 4 de septiembre de 2013. En las Comisiones conjuntas se empezó a discutir este Proyecto de Ley, previo anuncio, el día 10 de septiembre de 2013, como se advierte en las Gacetas del Congreso N° 801 y 802 de 2013. Consta asimismo que el Proyecto bajo examen se aprobó en primer debate el 17 de septiembre de 2013, según la Gaceta 873 de 2013. El texto así aprobado se publicó en las Gacetas N° 758 y 759 del 24 y 25 de septiembre de 2013, respectivamente.

- La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes –Plenaria se publicó en la Gaceta del Congreso N° 758 del 24 de septiembre de 2013, con antelación a las sesiones Plenarias donde se anunció y votó (lo cual ocurrió el 15 y 16 de octubre de 2013, respectivamente). El texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes se publicó en la Gaceta del Congreso N° 847 del 22 de octubre de 2013. Por su parte, la ponencia para segundo debate Senado – Plenaria se publicó en la Gaceta del Congreso N° 759 del 25 de septiembre de 2013, con anterioridad a que se anunciara y votara el citado Proyecto (lo cual ocurrió el 22 y el 23 de octubre de 2013, respectivamente). El texto aprobado en Plenaria del Senado el 23 de octubre de 2013 se publicó en la Gaceta del Congreso N° 908 del 12 de noviembre de 2013.

- El informe de conciliación se publicó en las Gacetas del Congreso N° 866 y 867 del 28 de octubre de 2013. Dicho informe se anunció y votó con posterioridad a esta publicación: en Senado se anunció el 29 de octubre de 2013 y se votó el 30 de octubre del mismo año; en Cámara se anunció inicialmente el 29 de octubre de 2013 para ser votado al día siguiente, pero ese día no se concluyó con la votación, se anunció entonces para el 5 de noviembre de 2013, y ese día se aprobó. Conforme lo anterior, el texto conciliado en plenarias de Senado y Cámara, del Proyecto de Ley Estatutaria 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, aparece publicado en las Gacetas del Congreso N° 847 del 22 de octubre de 2013, 866 y 867 del 28 de octubre de 2013.

20. La Corte no advierte en esto irregularidad o vicio alguno.

#### ii) Anuncios

21. Antes de cada votación se efectuó el correspondiente anuncio, y cada anuncio respetó lo previsto en el artículo 160, inciso último, de la Constitución, de acuerdo con el cual “[n]ingún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado”. En todos los debates el anuncio se surtió de forma que permitía determinar con suficiencia la fecha en que habría de tener lugar la discusión y votación del proyecto.

- En la sesión de las Comisiones Primeras conjuntas de Senado y Cámara que tuvo lugar el 11 de septiembre de 2013 se anunció la votación del Proyecto de Ley 63 de 2013 Senado - 73 de 2013 Cámara, para la sesión conjunta del día martes 17 de septiembre de 2013, según la Gaceta del Congreso N° 795 del 3 de octubre de 2013. En la sesión del 17 de septiembre de 2013, fecha para la cual se había anunciado, se llevó efectivamente a cabo la votación del Proyecto, como se consignó en la Gaceta del Congreso N° 873 del 29 de octubre de 2013.

- En la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes llevada a cabo el 15 de octubre de 2013 se anunció para la sesión del 16 de octubre de 2013 la votación del Proyecto bajo revisión, según la Gaceta del Congreso N° 32 del 12 de febrero de 2014. En la sesión Plenaria anunciada, que tuvo lugar el 16 de octubre de 2013, se efectuó la votación del Proyecto de ley, como se lee en la Gaceta del Congreso N° 33 del 12 de febrero de 2014, correspondiente a dicha sesión. Igualmente, en la sesión Plenaria del Senado que se realizó el 22 de octubre de 2013, se anunció para el miércoles 23 de octubre del mismo año la discusión y votación del Proyecto de Ley Estatutaria 63 de 2013 Senado, 73 de 2013 Cámara, según se observa en la Gaceta del Congreso N° 03 del 10 de enero de 2014. En la sesión anunciada se votó el Proyecto, como consta expresamente en la Gaceta del Congreso N° 24 del 11 de febrero de 2014.

- En la Plenaria del Senado del 29 de octubre de 2013 se anuncia la votación de este Proyecto de Ley, en informe de conciliación, para la sesión del “*día miércoles 30 de octubre de 2013*”, según la Gaceta del Congreso N° 25 del 11 de febrero de 2014. En la fecha anunciada, sesión Plenaria del 30 de octubre de 2013, se vota el informe de conciliación del Proyecto, como consta en la Gaceta 26 del 11 de febrero de 2014. En la sesión Plenaria de la Cámara del 30 de octubre de 2013, se anunció la votación del informe de conciliación para el 5 de noviembre del mismo año, como se ve en la Gaceta del Congreso N°1025 del 10 de diciembre de 2013. En la fecha anunciada se aprobó el Proyecto, lo cual se lee en la Gaceta del Congreso N° 35 del 12 de febrero de 2014.

22. En este punto no hay tampoco irregularidades o vicios, puesto que en todos los casos: (i) en los anuncios efectuados se determinó con precisión la fecha en que se llevaría a cabo la discusión y votación del proyecto; (ii) el proyecto fue efectivamente discutido y aprobado en la sesión para la cual fue anunciado.

### *iii) Límite temporal*

23. La Constitución establece que “[l]a aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias [...] deberá efectuarse dentro de una sola legislatura” (CP art 153). Una legislatura está integrada por dos periodos, el primero comienza el 20 julio y termina el 16 de diciembre, y el

segundo empieza el 16 de marzo y concluye el 20 de junio (CP art 138). El término constitucional para la aprobación de los proyectos de ley estatutaria se refiere al tránsito del proyecto en el Congreso, y no comprende el control constitucional por parte de la Corte (CP arts 153 y 241 num 8).<sup>16</sup> Por lo cual, tras observar que el Proyecto de Ley Estatutaria 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara se radicó en el Congreso el 22 de agosto de 2013, y que la votación final –al informe de conciliación en Plenaria de la Cámara– se surtió el 5 de noviembre de 2013, la Corte concluye que se aprobó en el Congreso dentro de una sola legislatura, conforme lo exige el artículo 153 de la Constitución. No hay en esto irregularidades o vicios de que afecten la constitucionalidad del Proyecto.

#### iv) Plazos entre debates

24. La Corte advierte que el trámite del Proyecto de Ley objeto de examen se surtió bajo ‘*Mensaje de Urgencia*’.<sup>17</sup> En dicho mensaje de urgencia se pedía también la “*deliberación conjunta de las respectivas Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes*” en el primer debate de la iniciativa.<sup>18</sup> Antes de verificar el cumplimiento de los plazos entre debates es necesario señalar que el mensaje de urgencia y la deliberación conjunta de las Comisiones es admisible, incluso en la tramitación de proyectos de ley estatutaria. El artículo 163 de la Constitución dice que el Presidente de la República puede solicitar trámite de urgencia “*para cualquier proyecto de ley*”. El artículo 191 de la Ley 5 de 1992 prevé una potestad similar. En la sentencia C-256 de 2014, la Corte Constitucional admitió que esta facultad de enviar mensaje de urgencia

<sup>16</sup> Sentencia C-011 de 1994 (MP. Alejandro Martínez Caballero. SPV Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero). En ese caso, al examinar un proyecto de ley estatutaria sostuvo: “En los términos del artículo 138, “una” legislatura del Congreso está formada por dos períodos de sesiones ordinarias. El primero comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre, el segundo se inicia el 16 de marzo y concluye el 20 de junio”. El artículo 153 señala que la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias debe efectuarse dentro de una sola legislatura y que “dicho trámite comprende la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto”. Una lectura literal y exegética de esa norma podría llevar a concluir que en una sola legislatura debería llevarse a cabo no sólo el trámite en el Congreso sino también el proceso extralegislativo, a saber, la revisión por la Corte e incluso la tramitación de las objeciones o la sanción presidenciales. || La Corte Constitucional considera que en este caso el juez constitucional no puede atenerse al tenor literal de la norma por cuanto ella llevaría a conclusiones absurdas. En efecto, [...] No puede entonces admitirse que el “trámite” señalado por el artículo 153 incluya la revisión por la Corte, a pesar del tenor literal de esa disposición que consagra que “dicho trámite comprenderá la revisión previa por parte de la Corte Constitucional de la exequibilidad del proyecto”. Cuando el efecto de la interpretación literal de una norma conduce al absurdo o a efectos contrarios a la finalidad buscada por la propia disposición, es obvio que la norma, a pesar de su aparente claridad, no es clara, porque las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables. El intérprete tiene entonces que buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación sistemática-finalística. En tales circunstancias, concluye la Corte Constitucional que la única interpretación razonable es que el “trámite” al que se refiere el artículo 153 es el correspondiente al tránsito del proyecto en el Congreso, a saber su aprobación, modificación o derogación en las Cámaras, pero no incluye los pasos extralegislativos. Por consiguiente, si un proyecto de ley estatutaria surte los pasos dentro del Congreso dentro de una legislatura, habrá respetado el mandato del artículo 153 de la Constitución, incluso si su revisión por la Corte y la sanción por el Presidente se efectúan una vez terminada la legislatura”.

<sup>17</sup> GC 645 de 2013, p. 1.

<sup>18</sup> GC 645 de 2013, p. 1. En cuanto a las sesiones conjuntas dice: “En aplicación del artículo 163 de la Constitución Política y los artículos 169 numeral 2 y 191 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos solicitar a través de su distinguido conducto, se dé trámite de urgencia y se disponga la deliberación conjunta de las respectivas Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes a efectos de dar primer debate al Proyecto de Ley [...]”.

y de solicitar la sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes, así como la puesta en práctica de ambas por parte del Congreso, se apliquen también en el procedimiento de aprobación de los proyectos de ley estatutaria.<sup>19</sup> Mencionar esto es relevante por dos razones.

25. En primer lugar, porque el mensaje de urgencia supone acelerar los plazos. El artículo 163 de la Constitución dispone que “*en tal caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días*”. Este término fue superado en la aprobación del Proyecto de Ley bajo examen, el cual comenzó el 22 de agosto de 2013, concluyó en el Senado el 30 octubre de 2013, y en la Cámara de Representantes el 5 de noviembre del mismo año. Ahora bien, la Corte ha sostenido que el término de 30 días para tramitar los proyectos de ley con mensaje de urgencia no es “*preclusivo*” y que, si se supera, tal circunstancia “*no puede constituir un vicio que tenga la virtualidad de generar la inexecutable de la norma*”.<sup>20</sup> Por ende, en este punto no hay vicio alguno.

26. En segundo lugar, es importante mencionar que en este caso era constitucionalmente legítimo el mensaje de urgencia, y la tramitación por Comisiones conjuntas, debido a que ello supone una adaptación de los plazos entre debates que prevé el artículo 160 de la Carta. Para el contexto ordinario, la Constitución establece que entre el primero y el segundo debate debe haber un término no inferior a 8 días, y que entre la aprobación en la primera de las Cámaras y el inicio del debate en la segunda de ellas deben transcurrir al menos 15 días (CP art 160). Cuando hay mensaje de urgencia y sesiones conjuntas de Comisiones, sin embargo, la Corte ha señalado que solo es necesario cumplir el primero de los plazos, de al menos 8 días entre primer y segundo debate, pero que el segundo debate en Plenarias puede surtirse simultáneamente en cada Cámara, sin que tenga que observarse lo dispuesto en relación con los 15 días mínimos entre la aprobación en una Cámara y el inicio del debate en la otra:

“[...] cuando se ha presentado mensaje de urgencia del Presidente de la República, el trámite ordinario del proceso legislativo se altera,

<sup>19</sup> Sentencia C-256 de 2014 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. AV María Victoria Calle Correa. AV Mauricio González Cuervo). En esa ocasión la Corte declaró exequible un proyecto de ley estatutaria que había sido tramitado con mensaje de urgencia y en sesiones conjuntas de comisiones constitucionales permanentes.

<sup>20</sup> Sentencia C-446 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo. Unánime). En ese caso, la Corte declaró exequible una Ley aprobatoria de tratados que se había aprobado bajo mensaje de urgencia “entre el 16 de marzo y el 20 de junio”. La Corte manifestó entonces que el término de 30 días, previsto para estos casos en el artículo 163 de la Carta, “no puede constituir un vicio que tenga la virtualidad de generar la inexecutable de la norma, toda vez que, (i) tal plazo fue establecido por el Constituyente con el fin de obtener un trámite legislativo expedito y no se trata de un término preclusivo. Además, (ii) el Congreso conserva su atribución legislativa aún después de vencido ese término, teniendo en cuenta que el Legislador no pierde su competencia para seguir tramitando el proyecto pasado el plazo con ocasión de la disposición legal. Así mismo, (iii) la manifestación de urgencia del Presidente puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto, lo que significa que la facultad presidencial de insistir no se agota por el sólo uso que de ella haga en una primera oportunidad. Una interpretación diversa, se ha dicho, iría en contra del fin perseguido por el precepto constitucional y por el propio Ejecutivo con la norma legal en mención, que es lograr un estudio más ágil del proyecto de ley en razón de su interés y urgencia.”



como ya se había comentado. En lo que tiene que ver con la exigencia constitucional del término entre debates (Art. 160 C.P.), la Corte ha señalado que en estos casos sólo debe respetarse el lapso de ocho (8) días mínimo entre el primer debate (sesión conjunta de comisiones) y el segundo debate (plenarias de las cámaras), teniendo en cuenta que el término de 15 días entre Cámaras no es imperativo, cuando se ha dado un debate conjunto de las comisiones con anterioridad. La justificación de esta conclusión radica en que el artículo 183-2 de la Ley 5ª de 1992, establece que las plenarias podrán aprobar simultáneamente el proyecto en una y otra Cámara, si éste ha sido debatido en comisiones conjuntas previamente, ya que el objetivo del trámite de urgencia es reducir el tiempo que se emplea en el procedimiento legislativo ordinario”.<sup>21</sup>

27. En esta ocasión, la aprobación del proyecto en primer debate en Comisiones conjuntas ocurrió en la sesión del 17 de septiembre de 2013.<sup>22</sup> La sesión Plenaria de la Cámara en la cual se debatió y aprobó el Proyecto tuvo lugar el 16 de octubre de 2013.<sup>23</sup> Por su parte, la sesión Plenaria del Senado en la cual se aprobó el Proyecto de ley se efectuó el 23 de octubre de 2013.<sup>24</sup> Ambas Plenarias se realizaron entonces después de los 8 días de haber culminado el primer debate en las Comisiones conjuntas, por lo cual se cumple el término previsto en el artículo 160 de la Carta, en concordancia con los artículos 163 de la Carta y 183-2 de la Ley 5 de 1992, para los proyectos de ley con mensaje de urgencia y tramitados en sesiones conjuntas de las Comisiones constitucionales.

28. No hay por lo tanto irregularidad o vicio alguno en este aspecto.

#### v) Forma de votación

29. En este caso la totalidad de las votaciones referidas a las proposiciones con las cuales concluían los informes de ponencia, a las proposiciones presentadas por los congresistas y al articulado y título en general del Proyecto de Ley se hicieron de forma nominal y pública. Esto indica que se ajustaron a la Constitución. La regla general sobre votaciones en el Congreso es que deben ser nominales y públicas, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución. Este dispone ahora –tras la reforma introducida por el artículo 5º del Acto Legislativo 01 de 2009- que el voto de los miembros de los cuerpos colegiados debe ser nominal, salvo en los casos exceptuados expresamente por el Legislador.<sup>25</sup> Las excepciones que prevé la Ley 5 de 1992 a la votación

<sup>21</sup> Sentencia C-446 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo. Unánime). Antes citada.

<sup>22</sup> Según consta en la Gaceta del Congreso N° 873 del 29 de octubre de 2013.

<sup>23</sup> Como se observa en la Gaceta del Congreso N° 33 del 12 de febrero de 2014.

<sup>24</sup> De acuerdo con la Gaceta del Congreso N° 24 del 11 de febrero de 2014.

<sup>25</sup> Artículo 5º del Acto Legislativo 01 de 2009 dispone: “El artículo 133 de la Constitución Política quedará así: Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley. || El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”.

nominal y pública están contempladas en el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 –modificado por el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011-.<sup>26</sup> No es sin embargo necesario referirse en este caso a dichas excepciones, pues en cada uno de los casos mencionados hubo votación nominal y pública, como se sintetiza en el párrafo siguiente.

30. En efecto, en las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara, durante el primer debate al Proyecto de Ley, se votaron de forma nominal y pública la proposición con la cual terminaba el informe de ponencia, las proposiciones, los artículos del pliego de modificaciones de la ponencia, el título y el articulado del Proyecto de ley así aprobado - Gaceta 873 del 2013. En la Plenaria de la Cámara de Representantes también se sometieron a votación nominal la proposición con la cual concluía el informe de ponencia, las proposiciones de los Representantes, los artículos como venían en la ponencia según el caso, el título del Proyecto de ley y el articulado así aprobado- Gaceta 33 del 2014. En la Plenaria del Senado se votaron de forma nominal y pública la proposición con la cual finalizaba el informe de ponencia, las proposiciones de los senadores, los artículos del pliego de modificaciones de la ponencia, el título y el articulado del Proyecto de ley así aprobado -Gaceta 24 del 2014. El informe de conciliación se votó nominal y públicamente en la Plenaria del Senado - Gaceta 26 del 2014- y en la Plenaria de la Cámara - Gaceta 35 del 2014.

31. La Sala no constata irregularidad o vicio alguno en este punto.

#### vi) Quórum

32. En lo atinente a la conformación del quórum deliberatorio y decisorio, la Constitución prevé que las cámaras y sus comisiones no pueden deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros, ni tomar decisiones si no asiste “la mayoría de los integrantes de la respectiva Corporación, salvo que la

---

<sup>26</sup> El artículo 1º de la citada ley dice. “El artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: Artículo 129. *Votación Ordinaria*. Se utilizará para los casos señalados en este artículo y se efectúa dando los Congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe. || Si se pidiere la verificación por algún Senador o Representante, para dicho efecto podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado total de la votación, lo cual se publicará íntegramente en el acta de la sesión. || Teniendo en cuenta el principio de celeridad de los procedimientos, de que trata el artículo 30 de este reglamento, se establecen las siguientes excepciones al voto nominal y público de los congresistas, según facultad otorgada en el artículo 133 de la Constitución Política, tal como fue modificado por el artículo 50 del Acto Legislativo 1 de 2009 y cuyas decisiones se podrán adoptar por el modo de votación ordinaria antes descrito: || [...] 16. Tampoco se requerirá votación nominal y pública cuando en el trámite de un proyecto de ley exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado de un proyecto, a menos que esa forma de votación sea solicitada por alguno de sus miembros. Si la unanimidad no abarca la totalidad del articulado se someterán a votación nominal y pública las diferentes proposiciones sobre los artículos respecto de los cuales existan discrepancias. [...] **PARÁGRAFO 1o.** La verificación de la votación ordinaria debe surtir por el mismo procedimiento que la votación nominal y pública, es decir deberá arrojar el resultado de la votación y el sentido del voto de cada congresista. || **PARÁGRAFO 2o.** Aceptado o negado un impedimento a un congresista en el trámite de un proyecto de ley en comisión, no será necesario volver a considerarse en la Plenaria de la corporación a menos que se presenten circunstancias nuevas que varíen los fundamentos del mismo”.

*Constitución determine un quórum diferente”* (CP art 145). En lo que atañe a la aprobación de leyes estatutarias, no se exige un quórum distinto. En este caso, las Secretarías de las Comisiones Primeras conjuntas, de la Plenaria de la Cámara de Representantes y del Senado de la República certifican el cumplimiento de estas exigencias. Ningún interviniente, ni tampoco el Procurador General de la Nación, sostienen lo contrario. La Corte Constitucional considera que las certificaciones se corresponden con lo consignado en las Actas, como se expone enseguida:

33. Según el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, tal como fue modificado por el artículo 1º de la Ley 754 de 2002, la Comisión Primera de Senado está integrada por 19 miembros, y la de Cámara por 35 Representantes. El quórum *deliberatorio* en esta célula, que es de una cuarta parte de sus miembros, es de 5 en la Comisión Primera de Senado, y de 9 en la Comisión Primera de Cámara. El quórum *decisorio* está conformado por la mayoría de los integrantes de cada una, y se constata por separado: la Comisión Primera de Senado está integrada por 19 miembros, y el quórum decisorio es entonces de 10 integrantes; La Comisión Primera de la Cámara está integrada por 35 Representantes, y el quórum decisorio es de 18 integrantes. Los quórum se cumplieron en las Comisiones conjuntas, como se aprecia a continuación:

33.1. La Secretaría de las Comisiones conjuntas certifica que en las sesiones conjuntas en las que se discutió el Proyecto de Ley bajo examen, hubo en todo caso quórum decisorio. En la sesión del 10 de septiembre de 2013 asistieron 16 Senadores por la Comisión Primera de Senado, y 34 Representantes por la Comisión Primera de la Cámara. En la sesión del 11 de septiembre de 2013 asistieron 18 Senadores por la Comisión Primera de Senado, y 33 Representantes por la Comisión Primera de la Cámara. En la sesión del 17 de septiembre de 2013 asistieron 17 Senadores por la Comisión Primera de Senado, y 32 Representantes por la Comisión Primera de la Cámara. Esto se corresponde con lo consignado en las Gacetas 802, 795 y 873 de 2013, que corresponden respectivamente a las sesiones conjuntas del 10, 11 y 17 de septiembre de 2013, en las cuales se deliberó en torno al Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara.<sup>27</sup>

33.2. Debido a que el informe de ponencia, las proposiciones, los artículos del pliego de modificaciones, y el título y el articulado del Proyecto de ley fueron votados de forma nominal y pública, se puede apreciar por el número global de quienes votaron en cada Comisión que había quórum decisorio. En la Gaceta 873 del 2013, que corresponde a la sesión conjunta donde se tomaron las decisiones correspondientes a los aspectos mencionados, se advierte que en cada caso había una presencia superior a 10 integrantes de la Comisión Primera de Senado, y a 18 integrantes de la Comisión Primera de Cámara.

---

<sup>27</sup> Certificación del 9 de diciembre de 2013. Folios 1 y ss. Cuaderno de pruebas. OPC-266/13. Secretaría General. Comisión Primera Senado de la República.

34. En la Plenaria de la Cámara de Representantes, integrada por 166 miembros, el quórum *deliberatorio* es de 42 integrantes, y el *decisorio* de 84 Representantes. La Secretaría General de la Cámara de Representantes certifica que estas exigencias se cumplieron en la Plenaria del 16 de octubre de 2013, en la cual se le dio segundo debate y se aprobó el Proyecto de Ley bajo revisión, pues se hicieron presentes 157 Representantes, y las decisiones las tomaron en cada caso más de 84 de ellos. La Corte constata que lo certificado se compagina con lo que se consignó en la Gaceta 33 del 2014, correspondiente a la sesión Plenaria de la Cámara en la cual debatió y aprobó el Proyecto en mención. En este punto debe la Corte señalar que –como lo pone de manifiesto en este proceso la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República- en una sesión anterior a la indicada, más concretamente en la sesión Plenaria del 30 de octubre de 2013, no se alcanzó una decisión, debido a que se desintegró el quórum decisorio, de lo cual hay pruebas suficientes en la Gaceta 1025 de 2013, que registra los acontecimientos parlamentarios de dicha sesión. La Corte retomará este hecho, cuando se refiera a las alegaciones sobre otros posibles vicios, en el punto final. La Secretaría de la Cámara certificó también que en la sesión del 5 de noviembre de 2013, en la cual se aprobó el informe de conciliación, se hicieron presentes 155 Representantes, y en la decisión participaron 94 de ellos.<sup>28</sup> La Corte observa que esto es exacto, a partir de la Gaceta 35 del 2014.

35. En la Plenaria del Senado, integrada por 102 miembros, el quórum *deliberatorio* es de 26 integrantes, y el *decisorio* de 52 Senadores. La Secretaría General del Senado certifica que estas exigencias se cumplieron en la Plenaria del 23 de octubre de 2013, en la cual se debatió y aprobó en segundo debate el Proyecto de Ley objeto de revisión.<sup>29</sup> En la Gaceta del Congreso N° 24 del 11 de febrero de 2014, correspondiente a esa sesión, se aprecia que en dicha fecha se hicieron presentes más de 26 Senadores, y que participaron en las decisiones entonces adoptadas –referidas al Proyecto bajo examen- más de 52 Senadores en cada caso. En lo que respecta a la discusión y aprobación del informe de conciliación, que tuvieron lugar en la sesión Plenaria del 30 de octubre de 2013, certifica la Secretaría General del Senado que 62 Senadores se hicieron presentes y participaron en las decisiones que en tal fecha se tomaron, en relación con el Proyecto de Ley Estatutaria ahora controlado. En la Gaceta 26 del 2014, correspondiente a esa sesión, se corrobora lo certificado.

37. En síntesis, la Corte no advierte irregularidades o vicios en este punto.

#### vii) Mayorías

36. Tampoco considera que existan irregularidades o vicios en lo que atañe a las mayorías con las cuales se aprobaron las proposiciones relativas a los

<sup>28</sup> Certificación S.G.2-2698/2013. Folios 366 y ss. Cuaderno 2. Expediente PE-042.

<sup>29</sup> Memorial S.G. 1382 del jueves 12 de diciembre de 2013. Folios 3 y ss. Cuaderno de pruebas. OPC 263/13. Secretaría General Senado de la República.

informes de ponencia, las proposiciones de los congresistas, el articulado del proyecto y su título. La Constitución establece que los proyectos de leyes estatutarias deben ser aprobados por “*mayoría absoluta de los miembros del Congreso*” (CP art 153). Esa exigencia se cumplió en las votaciones, como se muestra a continuación.

36.1. En las Comisiones conjuntas se necesitaba la mayoría absoluta de cada Comisión. De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 3 de 1992 -modificado por el artículo 1º de la Ley 754 de 2002- la Comisión Primera de Senado está integrada por 19 miembros, y la de Cámara por 35 Representantes. En la Comisión Primera del Senado, la mayoría absoluta es de 10 Senadores; en la Comisión homóloga de la Cámara, la mayoría absoluta es de 18 Representantes. En la Gaceta 873 del 2013 consta que en la sesión Plenaria del 17 de septiembre de 2013, en la cual se votaron los asuntos mencionados en el párrafo anterior, las decisiones se tomaron por mayoría absoluta:

La proposición del informe de ponencia obtuvo 13 votos a favor y 1 en contra en la Comisión Primera del Senado; y 18 votos a favor y 1 en contra en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. La proposición 1 se negó con 14 votos en contra y 2 a favor en Comisión Primera de Senado; 26 votos en contra y 1 a favor en Comisión Primera de Cámara. La proposición 2 –modificatoria del artículo 1º- se aprobó con 14 votos a favor y 2 en contra en Comisión Primera de Senado; y 24 votos afirmativos y 1 negativo en Comisión Primera de Cámara. La proposición 3 se negó con 2 votos a favor y 12 en contra en Comisión Primera de Senado; y 2 a favor y 23 en contra en la Comisión Primera de Cámara. La proposición 4 se negó con 1 voto a favor y 12 en contra en Comisión Primera de Senado; y 1 voto a favor y 21 en contra en Comisión Primera de Cámara. La proposición 5 se aprobó con 10 votos por el sí y 2 por el no en Comisión Primera de Senado; 22 votos positivos y ninguno adverso en la Comisión Primera de Cámara. La proposición 6, modificatoria del artículo 3º, se negó con 1 voto a favor y 13 en contra en Comisión Primera de Senado; 1 voto a favor y 20 en contra en Comisión Primera de Cámara.

El artículo 3º, como venía en el informe de ponencia, se aprobó con 13 votos a favor y 1 en contra en Comisión Primera de Senado; y 20 votos favorables y 1 adverso en la Comisión Primera de Cámara. La proposición 6A se negó con 1 voto a favor, y 13 en contra en Comisión Primera de Senado; y 1 voto favorable y 20 desfavorables en Comisión Primera de Cámara. El artículo 4º, en la versión del informe de ponencia, se aprobó con 2 votos en contra y 13 a favor en Comisión Primera de Senado; y 1 voto en contra y 19 a favor en Comisión Primera de Cámara. La proposición 7 buscaba suprimir el artículo 5, tal como venía en la ponencia, y se aprobó con 11 votos a favor y 2 en contra en Comisión Primera de Senado; y 20 votos a favor y ninguno en contra en Comisión Primera de Cámara. La proposición 8 modificaba el artículo 6 del pliego de modificaciones, y se aprobó con 12 votos por el sí y 2 por el no en Comisión Primera de Senado; y 20 positivos, con 1 negativo en Comisión

Primera de Cámara. La proposición 9, de agregar un artículo al proyecto, se aprobó con 13 votos favorables y ninguno desfavorable en Comisión Primera de Senado; y con 20 votos a favor y ninguno en contra en Comisión Primera de Cámara. Otras diez proposiciones “*de artículos nuevos*” se votaron en bloque, y se negaron con 12 votos por el no y 1 por el sí en Comisión Primera del Senado, y 19 votos por el no y 1 por el sí en Comisión Primera de Cámara. Se presenta una proposición sustitutiva del título del Proyecto de ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, pero se niega con 12 votos en contra y 2 a favor en Comisión Primera de Senado; y 21 votos en contra y ninguno a favor en Comisión Primera de Cámara. El título del Proyecto, y la pregunta a los Senadores y Representantes de las Comisiones sobre si quieren que el proyecto sea ley de la República, recibe 12 votos a favor y 2 en contra en Comisión Primera de Senado; 20 votos a favor y ninguno en contra en Comisión Primera de Cámara.

36.2. En la Plenaria de la Cámara, integrada por 166 Representantes, la mayoría absoluta se conforma por la voluntad de 84 de sus miembros. En la Gaceta 33 del 2014, donde se registra lo ocurrido en la sesión Plenaria del 16 de octubre de 2013, se advierte que efectivamente las decisiones adoptadas por la Plenaria en segundo debate del Proyecto de Ley bajo examen, se tomaron por mayoría absoluta, como se evidencia a continuación:

La proposición positiva con la cual termina el informe de ponencia se aprueba con 91 votos por el sí y 1 por el no. Se votan luego en grupo los artículos de la ponencia que no tienen proposición (1, 3 y 6), y las proposiciones del ponente o con aval del ponente (es decir, proposiciones sustitutivas de los artículos 4 y 5, y dos artículos nuevos), y se aprueban con 106 votos por el sí, contra 2 votos por el no. Una proposición modificatoria del artículo 2 –no avalada por el ponente–, se niega con 8 votos por el sí, contra 93 votos por el no. Se vota entonces el artículo 2°, como viene en la ponencia, y recibe 92 votos favorables, y 3 desfavorables. El título del Proyecto y la pregunta a la Plenaria sobre si quiere que el Proyecto continúe su trámite recibe 104 votos a favor y 2 adversos.

36.3. En la Plenaria del Senado, integrada por 102 miembros, la mayoría absoluta se conforma con la voluntad de 52 senadores. En la Gaceta 24 del 11 de febrero de 2014 se registra que en la sesión Plenaria del 23 de octubre de 2013, donde se le dio segundo debate a la iniciativa, se tomaron por mayoría absoluta las decisiones parlamentarias correspondientes a la proposición del informe de ponencia, a las proposiciones hechas por los congresistas, al título del Proyecto de ley y al articulado, como se evidencia enseguida:

La proposición del informe de ponencia se aprobó con 55 votos por el sí y 5 por el no. Una proposición modificatoria al artículo 1° se negó con 58 votos negativos y 7 positivos. El artículo 1° en la versión de la Ponencia se aprobó con 62 votos por el sí y 4 por el no. Una proposición sustitutiva del artículo 2, se negó con 7 votos favorables y 60 desfavorables. Otra proposición –

modificatoria- del mismo artículo 2, se niega con 7 votos positivos, contra 60 negativos (*'negada'*). El artículo 2°, tal como viene en el informe de ponencia, se aprueba con 58 votos por el sí y 6 por el no. El artículo 3° en la versión de ponencia se aprueba con 64 votos por el sí y ninguno voto negativo. Se presentan proposiciones alternativas relacionadas con la modificación y/ o supresión de los artículos 4 y 5 de la ponencia, y dos artículos nuevos, y se aprueban con 55 votos a favor y 12 en contra. Una proposición de artículo nuevo es negada con 5 votos por el sí y 54 por el no. Otra proposición es también negada con 56 votos por el no, 4 por el sí (*'negado'*). Una proposición adicional de artículo nuevo se niega con 7 votos favorables y 59 desfavorables. Una proposición más, orientada asimismo a incorporar un nuevo artículo al Proyecto, es negada con 3 votos por el sí y 62 por el no. El artículo 6, tal como venía en el informe de ponencia, se aprueba con 57 votos por el sí, y 5 por el no. El título y la pregunta a la Plenaria sobre si quiere que el proyecto de ley aprobado sea Ley de la República reciben 57 votos afirmativos y 5 negativos.

36.4. El informe de conciliación luego fue aprobado con mayoría absoluta tanto en la Cámara de Representantes (84 votos favorables o más) como en el Senado de la República (52 votos favorables o más). En la sesión Plenaria del 5 de noviembre de 2013, según la Gaceta 35 del 12 de febrero de 2014, la Cámara aprobó el informe de conciliación del Proyecto ahora bajo control con 92 votos por el sí y 2 por el no. En la sesión Plenaria del 30 de octubre de 2013, según Gaceta 26 de 2014, el Senado aprobó el informe de conciliación con 52 votos por el sí y 9 votos por el no.

36.5. En suma, no hay en esto irregularidad o vicio alguno.

37. Ahora bien, en este proceso de revisión del Proyecto de Ley, el Procurador General sostiene que en las Comisiones conjuntas de Senado y Cámara hubo dos votaciones cuyo resultado se consideró como suficiente para superar la mayoría absoluta, pero que en realidad no satisficieron esa exigencia. Se refiere en primer término a la proposición con la cual concluía el informe de ponencia, la cual a su juicio no fue aprobada por la mayoría absoluta de la Comisión Primera de la Cámara; y en segundo lugar dice que el artículo 2° no fue tampoco aprobado por esa mayoría de la Comisión Primera de Senado. Dice que en el primer caso, la proposición con que terminaba el informe de ponencia la aprobaron sólo 18 de los 35 integrantes de la Comisión Primera de la Cámara (cuando en su concepto la mayoría absoluta era de 19). En el segundo caso, el artículo 2° fue aprobado por sólo 10 de los 19 miembros de la Comisión Primera de Senado (cuando en su sentir debieron aprobarla al menos 11 senadores). En ninguno de los casos, dice el Procurador, se cumplió con las mayorías exigidas por la Constitución, pues la mayoría absoluta es la mitad más uno de los integrantes, y si al aplicar esa fórmula no se obtiene un número entero, la mayoría absoluta es el número entero siguiente a la mitad más uno. Con lo cual, en las votaciones indicadas, la mayoría absoluta de 35 sería 19 (mitad 17.5, más 1 igual a 18.5, número entero siguiente 19) y la de

19 sería 11 (mitad 9.5, más 1 sería 10.5, número entero siguiente 11). Al comparar las votaciones efectivas, con estas cifras que estima como mayoría absoluta, concluye el Ministerio Público que esta no se alcanzó en los casos señalados.

38. La Corte observa que la Constitución en algunos preceptos condiciona determinadas decisiones a la aprobación de “*la mitad más uno*” de los miembros de una Cámara del Congreso (CP arts 135-9 y 167). Ese, sin embargo, no es el caso del artículo 153 de la Constitución, en el cual se sujeta la aprobación de las leyes estatutarias a la “*mayoría absoluta de los miembros del Congreso*”. La definición de mayoría absoluta como la mitad más uno de los votos de los integrantes, no tiene inconvenientes aparentes cuando se aplica a Corporaciones o células colegiadas integradas por un número *par* de miembros. En el Senado de la República, compuesto por 102 Senadores (número par), la mayoría absoluta está conformada por la concurrencia de votos igual o superior a la mitad (51) más uno (52). En la Cámara de Representantes, compuesta por 166 Representantes, la mayoría absoluta la constituye también la confluencia de un número de votos igual o superior a la mitad (83) más uno (84). Ahora bien, en las comisiones en las cuales el número de sus integrantes es *impar*, esa definición deja de ser obvia y, por el contrario, presenta diversos problemas.

39. Concebir la mayoría absoluta como la mitad más uno de los miembros tiene ante todo un problema de inconsistencia. Si por ejemplo la célula tiene – como en este caso la Comisión Primera de Senado- 19 miembros, la mitad más uno de esa cifra es 10.5. Dado que no es posible entre personas llegar de forma exacta a esa cifra (sin excesos ni defectos), pues cada integrante tiene un voto, la pregunta es entonces qué debe hacerse: ¿una aproximación por exceso –hacia 11- o por defecto –hacia 10? El Procurador propone hacer una aproximación hacia arriba, para que la mayoría absoluta la conformen 11 Senadores, pues si se pudiera hacer una aproximación por defecto se obtendría mayoría absoluta con *menos de la mitad más uno*. No obstante, lo cierto es que incluso una aproximación hacia arriba incumple la definición de la cual parte el Procurador, pues en ese caso la mayoría absoluta no sería en sentido estricto *la mitad más uno*, sino *más de la mitad más uno* (la mitad más uno y medio). Habría entonces una definición poco consistente, ya que en unos casos -de asambleas pares- la mayoría absoluta se definiría como el apoyo por un número *igual o superior a la mitad más uno*, mientras que en otros -de conformación impar- la misma mayoría tendría que definirse como *más de la mitad más uno (más uno y medio)*. La definición de la cual se parte para conceptualizar la mayoría absoluta no puede ser distinta según si es par o impar el número de asambleístas.

40. Ahora bien, incluso si -pese a sus problemas de consistencia conceptual- se aceptara concebir la mayoría absoluta de ese modo, habría ciertas hipótesis constitucionalmente posibles en que aplicar la mayoría absoluta así entendida conduciría a una obvia paradoja. En efecto, cuando se trata de ciertas células



conformadas por 9 integrantes, la mitad más uno sería 5.5. Esa cifra tendría que aproximarse hacia arriba, según la definición mencionada, y la mayoría absoluta sería entonces de 6 votos. No obstante, 6 votos son igual a las dos terceras partes de una célula integrada por 9 miembros. Con lo cual, bajo la idea de aplicar la mayoría absoluta, en ese caso se terminaría por convertirla en una mayoría especial y cualificada de las dos terceras partes de los integrantes. Si bien en la conformación actual del Congreso de la República no se ha configurado una comisión integrada por sólo 9 miembros, nada en la Constitución impide que así ocurra hacia futuro, según una nueva ordenación del Parlamento. En ese caso, si se ha de tramitar un proyecto de ley para cuya aprobación se requiera mayoría absoluta, serían necesarios 6 votos; es decir, dos terceras partes de los votos, que es una mayoría sumamente excepcional en la Constitución (CP art 150-17), no exigible siquiera para reformar la Carta Política. La Corte no puede sin embargo admitir que para lograr la mayoría absoluta se tengan que reunir dos terceras partes de los votos de los integrantes de una célula.

41. En la jurisprudencia de la Corte, en el derecho comparado, en la doctrina y en la práctica parlamentaria, cuando se tiene en cuenta el caso de las asambleas impares, se concibe la *mayoría absoluta* o bien como cualquier número entero superior a la mitad de los integrantes,<sup>30</sup> o bien como más de la mitad de los integrantes,<sup>31</sup> o bien como la mayoría de los integrantes de una célula.<sup>32</sup> Si la Corporación está integrada por un número par –y tiene 102 miembros-, la mayoría absoluta es 52 o más; si la conforma un número impar –y tiene 105 miembros- la mayoría absoluta es 53 o más. En ambos casos, los resultados responden exactamente a cualquiera de las definiciones antes mencionadas. No es necesario variar la definición, según si el cuerpo está constituido por un número par o impar. Cuando se observa la jurisprudencia constitucional, es además la que se ha acogido para determinar concretamente la mayoría absoluta en las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de Representantes.

42. En efecto, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la mayoría absoluta de la Comisión Primera de Senado es de 10 votos (de 19 integrantes), y la de la Comisión Primera de Cámara es de 18 votos (de 35 integrantes). En sentencia C-551 de 2003, al revisar una Ley de referendo que requería

<sup>30</sup> Es la definición de mayoría absoluta que contempla, para las decisiones internas de la Corporación, el Acuerdo 05 de 1992 –y sus reformas- Reglamento de la Corte Constitucional, en su artículo 3: “Las decisiones de la Corte, salvo lo dispuesto en la ley para determinados casos, se adoptarán por mayoría absoluta. || Se entiende por mayoría absoluta cualquier número entero de votos superior a la mitad del número de Magistrados que integran la Corte” (énfasis añadido). En la doctrina puede verse Cabanellas, Guillermo. Voz ‘Mayoría absoluta’. *Diccionario Enciclopédico Usual*. Tomo 5. Bs Aires. Heliasta.

<sup>31</sup> Sentencia C-179 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV. Alfredo Beltrán Sierra y Rodrigo Escobar Gil). En ese caso definió la mayoría absoluta como “el apoyo de más de la mitad de los integrantes de la célula legislativa”. Tal definición se ha reiterado en otras sentencias. En la doctrina, entre otros, Bidart Campos, Germán. *Compendio de derecho constitucional*. Buenos Aires. 2008, p. 271.

<sup>32</sup> Ley 5 de 1992, artículo 117: “Mayorías decisorias. Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente: [...] 2. Mayoría absoluta. La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes.” (énfasis añadido). En el Common Law se postula una definición de este tenor. Ver Black’s Law Dictionary. “Absolute majority”. Thomson West- 2004, p. 974.

aprobación por mayoría absoluta (CP art 378), la Corte encontró que una norma se había aprobado con 10 votos en la Comisión Primera de Senado, y que otra se había aprobado con 18 votos en Comisión Primera de la Cámara. En ese contexto, ambas células tenían el mismo número de integrantes que hoy tienen (19 y 35 respectivamente).<sup>33</sup> La Corte dijo entonces que en ambos casos se había reunido la mayoría absoluta: “*la Comisión I del Senado está integrada por 19 miembros, por lo que 10 senadores conforman mayoría; [...] La Comisión I de [l]a [C]ámara está integrada por 35 miembros, por lo que 18 representantes forman mayoría*”.<sup>34</sup> Una decisión similar se tomó en sentencia C-187 de 2006.<sup>35</sup> En sentencia C-490 de 2011, al revisar un proyecto de ley estatutaria, dijo la Corte: “*la Comisión Primera del Senado está conformada por 19 parlamentarios, por lo que la mayoría absoluta es de 10 senadores*”, y “*la Comisión Primera de la Cámara de Representantes está compuesta por 35 miembros, la mayoría absoluta es de 18 parlamentarios*”.<sup>36</sup>

43. La definición de mayoría absoluta que prevé la Ley 5 de 1992 está a la base de las conclusiones precedentes. El artículo 117 de la Ley 5 no define la decisión por mayoría absoluta como aquella que toma “*la mitad más uno*” de los miembros de la Corporación o célula, sino como la de “*la mayoría de los votos de los integrantes*”. Según esto, no importa si los “*integrantes*” constituyen un número par o impar, pues la mayoría absoluta se conforma por la concurrencia de la mayoría de votos de integrantes exactamente, sin aproximaciones por exceso o por defecto. Cuando el número de integrantes es de 19, la mayoría de ellos es cualquier número igual o superior a 10. Cuando 10 de los integrantes de la Comisión votan en un sentido, y los miembros restantes en otro, es evidente que estos últimos –que serían 9 a lo sumo– están en minoría. Después de que 10 miembros de una Comisión con 19 integrantes votan en un sentido, en esa comisión no existe ninguna otra agrupación humana que pueda obtener igual o mayor votación, y es a esto a lo que llamamos mayoría *absoluta*.

44. La práctica parlamentaria, evidenciada en este proceso y en los otros que ha examinado la Corte en las sentencias citadas, indica también que la mayoría absoluta es cualquier número entero superior a la mitad de los integrantes. En la Gaceta del Congreso N° 873 del 29 de octubre de 2013, en la cual se registran las votaciones de este Proyecto de Ley en primer debate en

<sup>33</sup> Desde la Ley 754 de 2002, reformativa de la Ley 3 de 1992, la Comisión Primera está “Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes” (art 2, Ley 3/92).

<sup>34</sup> Sentencia C-551 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández).

<sup>35</sup> Sentencia C-187 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández. SV Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra). En esa ocasión, al revisar un proyecto de ley estatutaria, se observó que la proposición con la cual concluía el informe de ponencia se había aprobado en la Comisión Primera de la Cámara por 18 votos (entonces tenía también 35 integrantes). La Corte dijo que se había aprobado por mayoría absoluta: “La proposición con que termina el informe de ponencia fue aprobada por mayoría absoluta (18 votos por el sí, 0 votos por el no)”.

<sup>36</sup> Sentencia C-490 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva. AV Juan Carlos Henao Pérez y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV María Victoria Calle Correa y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). En ese caso, no obstante, la Corte sostuvo que en cada votación se habían superado esas cifras límite de la mayoría absoluta.

Comisiones conjuntas, se observa que cuando se declaró el resultado de la votación por la proposición con la cual concluía el informe de ponencia, 18 Representantes habían votado a favor y 1 Representante en contra. Luego, la Secretaría de las comisiones declaró: “*ha sido aprobada la proposición positiva con que termina el informe de Ponencia*”. Ningún parlamentario, ni en esa sesión ni en ninguna de las posteriores, según las pruebas allegadas al proceso, sostuvo que este resultado fuera inferior a la mayoría absoluta, pese a que era menor a la mitad más uno de los integrantes. En cuanto a la votación del artículo 2 en la Comisión Primera de Senado, la misma Gaceta citada evidencia que al votarse se obtuvieron 10 votos por el sí y 2 por el no. La Secretaría, nuevamente, declaró que se había “*aprobado*” el artículo, y no hubo objeciones parlamentarias a este respecto, en las pruebas examinadas por la Corte. Esta práctica no es singular o exclusiva del trámite de este Proyecto. Se observa también una convención semejante en otros trámites, como por ejemplo en los examinados de manera integral en las sentencias C-551 de 2003 y C-180 de 2006.

45. Una práctica parlamentaria en el Derecho comparado permite concluir además que tampoco es esta una convención exclusiva del constitucionalismo colombiano. El Parlamento Europeo, en las elecciones de 2014, fue integrado por un total de 751 miembros. Es entonces un número impar. Para tomar algunas decisiones en el Parlamento Europeo se necesita mayoría absoluta. En ese contexto, se ha concluido que mayoría absoluta es el número entero superior a la mitad; es decir, 376, y no la mitad más uno aproximada al número entero superior siguiente, que sería 377.<sup>37</sup> La práctica así manifestada concuerda con la jurisprudencia constitucional colombiana, con la Ley 5 de 1992, con la doctrina y con la práctica parlamentaria colombiana seguida en este y otros procedimientos legislativos, en que se han declarado aprobados por mayoría absoluta, proyectos de ley votados en la Comisión Primera de Senado por 10 miembros, y en la Comisión Primera de la Cámara por 18 Representantes.<sup>38</sup> La Corte no encuentra entonces que al Procurador le asista razón en este punto.

#### viii) Unidad de materia

46. El artículo 158 de la Carta establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Esta norma, interpretada en armonía con el artículo 169 Superior que exige la necesaria correspondencia

<sup>37</sup> Sobre la mayoría absoluta en el Parlamento Europeo puede verse por ejemplo Gillespie, Alisdair. *The English Legal System*. Oxford University Press. 2011, p. 108. En cuanto a la conformación actual del Parlamento, a las implicaciones de la mayoría absoluta, puede verse el sitio la Comisión Europea. [http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/glossary\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/glossary_fr.htm) En nuestro contexto, sobre el derecho parlamentario europeo, puede verse Chinchilla, Tulio Elí. *La mayoría no existe*. Universidad de Antioquia. Unesco. Icfes. 200, p. 12.

<sup>38</sup> En Colombia véase Chinchilla, Tulio Elí. Citado; Samper, José María. *Derecho público interno*. Bogotá, Temis. 1982, p. 418. Doctrina extranjera puede verse Bidart Campos, Germán. *Compendio de derecho constitucional*. Buenos Aires. 2008, p. 271.

entre el título de las leyes y su contenido material, conforma lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado el principio de unidad de materia legislativa.<sup>39</sup> La Corte ha sostenido que al examinar el respeto del principio de unidad de materia “*no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático*”, y en consecuencia ha concluido que puede declarar inexecutable una norma legal por violación del principio de unidad de materia cuando, “*razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma*”.<sup>40</sup>

47. La Corte considera que el Proyecto de Ley Estatutaria 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, se refiere a una misma materia (CP art 158). Todas sus disposiciones regulan una especie de referendo constitucional (CP arts 103 y 378). Más concretamente, contemplan las reglas *especiales* a las cuales se han de sujetar los referendos que resulten necesarios para implementar –mediante reformas constitucionales– los acuerdos finales para la terminación del conflicto armado. El artículo 1° dice que los referendos constitucionales necesarios para implementar un Acuerdo Final para la terminación del conflicto se regirán “*en especial*” por esta Ley. El artículo 2<sup>a</sup> prevé la posibilidad de que la fecha de realización de *estos referendos* coincida con la de “*actos electorales*”. El artículo 3° establece que para el efecto, con anterioridad a estos referendos, debe publicarse y difundirse el contenido de los acuerdos finales para la terminación del conflicto. El artículo 4° se refiere a la competencia para reglamentar la financiación de las campañas que se adelanten en torno a esta especie particular de referendos. El artículo 5° contempla el derecho al acceso democrático y equitativo a medios oficiales de comunicación, para quienes estén en campaña a favor, en contra o por la abstención activa en este tipo específico de referendos. El artículo 6° consagra garantías para los opositores a los referendos de que trata el Proyecto de Ley. El artículo 7° atribuye al Consejo Nacional Electoral competencia para reglamentar la realización de campañas en torno a referendos de esta

---

<sup>39</sup> El artículo 169 C.P. dispone una regla definida, según la cual el título de las leyes deberá corresponder precisamente con su contenido. Esta disposición constitucional que la jurisprudencia constitucional fije tres premisas acerca del contenido y alcance del precepto, relativas a: (i) la posibilidad de someter el título de las leyes al control de constitucionalidad, a pesar de carecer de un contenido deóntico autónomo; (ii) la función que tiene el título de las leyes en términos de seguridad jurídica y coherencia del trabajo legislativo; y (iii) la vinculación entre la concordancia del título con el texto de la ley y el principio de unidad de materia. Ver entre muchas otras, la sentencia C-817 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva. SV Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV María Victoria Calle Correa).

<sup>40</sup> Sentencia C-025 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Unánime). En ese caso la Corte declaró inexecutable una disposición de la Ley 5 de 1992 que contemplaba la posibilidad de proyectos de ley sobre varias materias. En ese contexto, al caracterizar el principio de unidad de materia, la Corte señaló: “La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutables si integran el cuerpo de la ley”. Esa caracterización se ha reiterado en diversas oportunidades. Por ejemplo, recientemente, en el control de proyectos de ley estatutaria, la sentencia C-406 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Luis Ernesto Vargas Silva. SV Luis Guillermo Guerrero y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

naturaleza (campañas por el sí, el no y la abstención). El artículo 8° define la vigencia de la Ley, a partir de su promulgación.

48. Todas las disposiciones del Proyecto de Ley hacen entonces referencia a los referendos constitucionales que sean necesarios para implementar mediante reformas constitucionales los acuerdos finales para la terminación del conflicto. No hay por lo tanto infracción alguna del principio de unidad de materia.

#### ix) Identidad flexible y consecutividad

49. La Carta establece que todo proyecto, para ser ley, debe aprobarse en primer debate por la comisiones permanentes de cada cámara, y en ciertos eventos estas pueden sesionar conjuntamente (CP arts 157-2, 163). El proyecto debe también ser aprobado por cada cámara en segundo debate (CP art 157-3). Durante el mismo “*cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias*” (CP art 160). Una lectura integral de estos preceptos ha conducido a la jurisprudencia a sostener que en el procedimiento legislativo se deben observar los principios de *identidad flexible y consecutividad*. El de *identidad flexible* es un mandato orientado a que exista “*clara correspondencia entre el texto aprobado en el primer debate y el texto definitivo del proyecto de ley*”.<sup>41</sup> No es necesario que exista identidad rígida durante los cuatro debates reglamentarios, por lo cual un precepto no tiene que ser exactamente igual desde que se inicia el trámite legislativo hasta que éste termina. El *tema específico* debe sin embargo ser el mismo durante el procedimiento.<sup>42</sup> El principio de *consecutividad* sintetiza las exigencias de que el proyecto de ley sea aprobado en cada etapa, es decir, en las respectivas comisiones permanentes y plenarias de las Cámaras.<sup>43</sup> La Corte considera que en esta ocasión se respetaron los principios de identidad y consecutividad.

50. Cuando –en el control de este Proyecto de Ley– se compara el texto aprobado en primer debate en Comisiones conjuntas de Senado y Cámara, con el que se aprobó luego por las Plenarias de cada Cámara tras el informe de conciliación, se observa una clara correspondencia incluso textual entre ambos, en la mayoría de los artículos. El texto conciliado hay un artículo (el 6) que no tiene correspondencia textual con lo aprobado en las Comisiones

---

<sup>41</sup> Sentencia C-307 de 2004 (MMPP. Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda y Rodrigo Escobar Gil. SV y AV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández. SPV Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett). En ese caso, la Corte verificó el cumplimiento del principio de identidad flexible de un proyecto de ley estatutaria, con “[l]a simple comparación del texto originalmente aprobado y el texto definitivo del proyecto”.

<sup>42</sup> sentencia C-1147 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil. SV Eduardo Montealegre Lynett. AV Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil) En ese caso la Corte consideró: “a propósito del principio de identidad, es entonces claro que un proyecto de ley puede ser objeto de cambios y modificaciones en el transcurso de las diversas etapas parlamentarias, pero sólo en la medida en que dichos cambios y modificaciones se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, sin perjuicio de que también éstos deban guardar *estrecha relación* con el contenido del proyecto, es decir, respeten igualmente el principio de unidad de materia.”

<sup>43</sup> Sentencia C

Conjuntas, y hay también unas referencias a la abstención y a las campañas por la abstención que tampoco aparecían inicialmente dentro del texto que se acogió en el primer debate de las sesiones conjuntas, como se aprecia a continuación:

<b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIONES CONJUNTAS</b>	<b>TEXTO CONCILIADO APROBADO POR PLENARIA DE CADA CÁMARA</b>
<p><b>Artículo 1.</b> <i>Referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado.</i> Los referendos constitucionales que sean necesarios para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado estarán sujetos, en especial, a las reglas contempladas en la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 1.</b> <i>Referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.</i> Los referendos constitucionales que sean necesarios para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado estarán sujetos, en especial, a las reglas contempladas en la presente ley.</p>
<p><b>Artículo 2.</b> <i>Fecha para la realización de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado.</i> Los referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley podrán coincidir con actos electorales. Cuando tales referendos coincidan con actos electorales, los jurados de votación deberán ofrecer a los electores la tarjeta correspondiente a los referendos junto con las demás tarjetas. Los electores estarán en plena libertad de manifestarle a los jurados de votación que no desean recibir la tarjeta correspondiente al referendo.</p>	<p><b>Artículo 2.</b> <i>Fecha para la realización de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.</i> Los referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley podrán coincidir con actos electorales. Cuando tales referendos coincidan con actos electorales, los jurados de votación deberán ofrecer a los electores la tarjeta correspondiente a los referendos junto con las demás tarjetas. Los electores estarán en plena libertad de manifestarles a los jurados de votación que no desean recibir la tarjeta correspondiente al referendo.</p>
<p><b>Artículo 3.</b> <i>Publicidad del acuerdo final para la terminación del conflicto armado.</i> El acuerdo final para la terminación del conflicto armado deberá ser publicado y difundido para conocimiento de los ciudadanos con anterioridad a la votación del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 3.</b> <i>Publicidad del Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.</i> El Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado deberá ser publicado y difundido para conocimiento de los ciudadanos con anterioridad a la votación del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley.</p>

<p><b>Artículo 4. <i>Financiación de las campañas.</i></b> El Consejo Nacional Electoral establecerá las reglas de financiación de las campañas que apoyen o controviertan los contenidos del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 4. <i>Financiación de las campañas.</i></b> El Consejo Nacional Electoral establecerá las reglas de financiación de las campañas que apoyen o controviertan los contenidos del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley, así como de las que promuevan la abstención.</p> <p><b>Artículo 7. <i>Participación en las campañas del referendo.</i></b> El Consejo Nacional Electoral establecerá las reglas para la realización de campañas a favor, en contra o por la abstención, respecto del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley.</p>
<p><b>Artículo 5.</b> El Gobierno Nacional garantizará el acceso democrático a los medios oficiales de comunicación en condiciones equitativas para quienes apoyen o controviertan los contenidos incorporados en los textos o decisiones sometidas a consideración del pueblo, en desarrollo de cualquier mecanismo de participación ciudadana.</p>	<p><b>Artículo 5. <i>Medios de comunicación.</i></b> La Autoridad Nacional de Televisión garantizará el acceso democrático a los medios oficiales de comunicación en condiciones equitativas para quienes apoyen o controviertan el tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley así como de quienes promuevan la abstención.</p>
	<p><b>Artículo 6. <i>Garantías para la oposición al referendo constitucional.</i></b> Cuando la realización del tipo de referendos a los que se refiere la presente ley coincida con un acto electoral, se deberá asegurar que quienes se opongan al referendo tengan las suficientes garantías. Para tal efecto:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las campañas no podrán ser financiadas con recursos públicos.</li> <li>2. El Gobierno Nacional no podrá aumentar los recursos destinados a la publicidad del Estado.</li> <li>3. El certificado de sufragante solo se otorgará a quienes participen en la votación de los actos electorales, y la decisión de no votar el referendo bajo ninguna circunstancia podrá afectar</li> </ol>

	<p>este derecho.</p> <p>4. La campaña institucional de la organización electoral se regirá por lo establecido en el artículo 93 de la Ley 134 de 1994. Además de divulgar el contenido del referendo constitucional la organización electoral deberá explicar las formas de participación, incluyendo la abstención activa.</p> <p>5. Para efectos del establecimiento de topes de financiación y de acceso a medios de comunicación, la campaña que promueva la abstención activa en el referendo, será considerada por el Consejo Nacional Electoral y la Autoridad Nacional de Televisión, como una campaña independiente de la campaña por el no.</p>
<p><b>Artículo 6. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación”.</p>	<p><b>Artículo 8. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>

51. El texto que corresponde al actual artículo 6 del Proyecto conciliado y las referencias que se hacen en el mismo a las campañas por la abstención, se presentaron como modificaciones en segundo debate en las Plenarias. No obstante, ambas innovaciones tratan un mismo tema específico previamente tocado en las Comisiones conjuntas, y es el de las garantías a la oposición que busca la abstención activa en los referendos que regula el Proyecto. Los asuntos concernientes a las garantías a la oposición y al derecho a la abstención activa estuvieron presentes desde el comienzo de los debates de las Comisiones primeras, y esto se evidencia no sólo en el informe de ponencia para primera debate sino en los artículos 2, 4 y 5 del texto que aquellas aprobaron. El artículo 2 consagraba expresamente la libertad del elector para recibir o no el tarjetón, como garantía de la libertad ciudadana de votar o no estos referendos. Los artículos 4 y 5 del Proyecto aprobado por las Comisiones conjuntas buscaba garantizar reglas claras de financiación, y acceso democrático y equitativo a los medios de comunicación, con el fin de que esto fuera una garantía para la participación política de quienes se quieren oponer promoviendo la abstención a los referendos de que trata este Proyecto de Ley. Ese justamente es también el tema específico al cual se refiere el artículo 6 del texto conciliado, y es el fundamento de los apartes normativos que aluden a la abstención y las campañas de abstención, en lo que finalmente aprobaron las Plenarias. Durante el segundo debate, y en las sesiones en que se aprobó el informe de conciliación, no se introdujeron proyectos de normas sobre materias ‘remotas’, ‘distantes’, o meramente ‘tangenciales’ a las



aprobadas en primer debate. El principio de identidad flexible no fue entonces vulnerado en el trámite.

52. Los temas tratados en cada uno de los artículos surtieron además la totalidad de las etapas previstas para proyectos de ley de esta naturaleza –con mensaje de urgencia y sesiones conjuntas- (CP arts 157 y 163). Lo atinente a la regulación especial para estos referendos y a la posibilidad de que coincida su realización con actos electorales se incluyó desde el comienzo en la iniciativa. Los proyectos de norma referidos a la publicidad del Acuerdo final con antelación a los referendos de que trata esta regulación, se incluyó en el debate desde cuando fue presentado el informe de ponencia para primer debate en sesiones conjuntas. Las garantías a la oposición, representadas en la atribución de competencias reglamentarias al Consejo Nacional Electoral para la regulación de las campañas, en el reconocimiento del derecho a acceso democrático y equitativo a los medios oficiales de comunicación para quienes encarnen las distintas opciones políticas legítimas en relación con estos referendos, en el derecho a no recibir el tarjetón del referendo para ejercer la posición legítima de abstenerse activamente de votar los referendos a que alude este Proyecto; esa temática general se introdujo desde el comienzo en el debate, de forma conexas a la materia dominante del resto de la regulación. No hay entonces, como se ve, problema alguno de violación al principio de consecutividad.

*x) Otras alegaciones sobre presuntos vicios de procedimiento*

53. Por último hay tres alegaciones que se han hecho en el curso de los debates parlamentarios y en este proceso, en torno al posible hallazgo de supuestos vicios de procedimiento. Una es la atinente a la falta de acumulación de proyectos de ley. Otra es la relativa a la desintegración del quórum durante la votación del informe de conciliación en la Plenaria de la Cámara ocurrida el 30 de octubre de 2013. Finalmente está el supuesto desconocimiento de la prohibición de simultaneidad de sesiones. La Corte procede a referirse a ellas.

54. El primer reparo se refiere a la falta de acumulación de este Proyecto de Ley con otros que se encontraban en curso.

54.1. Este cuestionamiento lo plantea el ciudadano Juan Carlos Vélez Uribe, quien sostiene que se incurrió en un vicio de procedimiento en la formación del acto bajo revisión, por cuanto la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado no accedió a una solicitud de acumulación de este Proyecto de Ley con el Proyecto de Ley 067 de 2013 Senado.<sup>44</sup> Según el ciudadano Vélez Uribe, es obligatorio tramitar conjuntamente los proyectos de ley que “*se refieran al mismo tema*”. Además estima que debe suspenderse el trámite de la iniciativa hasta tanto se resuelva la solicitud de acumulación, lo cual no se dio en este asunto. Por su parte, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la

<sup>44</sup> El Proyecto no tiene un número de radicación para la Cámara de Representantes.

República se opone a este planteamiento. Explica que no se presentó irregularidad alguna en la decisión de no tramitar conjuntamente los proyectos mencionados, porque de acuerdo a la interpretación constitucional de los artículos 151 y 152 del Reglamento del Congreso, la acumulación es una potestad del Presidente de la respectiva célula legislativa.<sup>45</sup> Señala igualmente que la acumulación de iniciativas no es un presupuesto de validez del procedimiento legislativo, toda vez que el mismo no es esencial para la formación de la voluntad democrática.

54.2. La Corte estima que no haber tramitado conjuntamente este Proyecto de Ley con otro sobre mecanismos de participación ciudadana no conduce a irregularidad o vicio alguno de procedimiento, por las siguientes razones. Sin duda existía similitud entre la materia regulada por el Proyecto de Ley 06 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara –ahora bajo control, radicado el 22 de agosto de 2013- y el Proyecto de Ley 067 de 2013 Senado, radicado el día 23 de agosto de 2013 –radicado el día siguiente, 23 de agosto de 2013-. Ambos, como se ve, se presentaron para ser debatidos en un mismo periodo. No obstante, cada uno tenía orígenes distintos. El último de los mencionados era iniciativa del entonces Senador Juan Lozano Ramírez, y en sus artículos se formulaban proyectos de normas sobre referendos para la implementación de los acuerdos de paz, con el fin de establecer que su fecha de realización no podía coincidir con la de otras elecciones, de definir garantías para la oposición, de fijar algunas reglas de financiación y ciertos presupuestos políticos para el adelantamiento de referendos de ese tipo.<sup>46</sup> Era entonces una materia afín, pues se relacionaba con mecanismos de participación popular, y tenía como objetivo específico regular la realización de estos mecanismos

<sup>45</sup> Para el efecto, citó las sentencias C-072 de 1995 (MP Hernando Herrera Vergara), C-1153 de 2005 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-375 de 2009 (MP Nilson Pinilla Pinilla).

<sup>46</sup> El articulado de la iniciativa se publicó en la Gaceta del Congreso N° 649 del 27 de agosto de 2013. Se lee: “Artículo 1°. Los referendos no podrán realizarse el mismo día en el que se adelante cualquier elección. Estos solo se podrán realizar quince (15) días antes o después de cualquier elección. || Artículo 2°. Los referendos aprobatorios de acuerdos de paz no podrán realizarse el mismo día en el que se adelante cualquier elección. Estos solo se podrán realizar quince (15) días antes o después de cualquier elección. || Artículo 3°. Las consultas populares no podrán realizarse el mismo día en el que se adelante cualquier elección. Estos solo se podrán realizar quince (15) días antes o después de cualquier elección. || Artículo 4°. La consulta popular de acuerdos de paz no podrá realizarse el mismo día en el que se adelante cualquier elección. Estos solo se podrán realizar quince (15) días antes o después de cualquier elección. || Artículo 5°. Los plebiscitos no podrán realizarse el mismo día en el que se adelante cualquier elección. Estos solo se podrán realizar quince (15) días antes o después de cualquier elección. || Artículo 6°. Los plebiscitos aprobatorios de acuerdos de paz no podrán realizarse el mismo día en el que se adelante cualquier elección. Estos solo se podrán realizar quince (15) días antes o después de cualquier elección. || Artículo 7°. El Gobierno Nacional garantizará el acceso democrático a los medios oficiales de comunicación en condiciones equitativas para quienes apoyen o controviertan los contenidos incorporados en los textos o decisiones sometidas a consideración del pueblo, en desarrollo de cualquier mecanismo de participación ciudadana. || Artículo 8°. La votación de referendos, consultas y convocatorias a una Asamblea Constituyente no podrán ser anteriores a treinta (30) días, ni posteriores a seis (6) meses, de la fecha de publicación del decreto que la convoque. || Artículo 9°. La divulgación del temario de los referendos y consultas deberá ser publicada un mes antes de la radicación del respectivo proyecto de ley en el Congreso de la República. || Artículo 10. El Consejo Nacional Electoral establecerá las reglas de financiación de las campañas que apoyen o controviertan los contenidos incorporados a cualquier mecanismo de participación ciudadana. || Artículo 11. Los artículos 2°, 4° y 6° de la presente ley, aprobatorios de acuerdos de paz procederán siempre y cuando preceda la dejación de las armas, la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentren en poder de los grupos armados al margen de la ley, la liberación de los secuestrados y se haga expresa voluntad de reconocimiento de responsabilidad, contribución al esclarecimiento de la verdad y a reparación integral de las víctimas. || Artículo 12. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

como instrumentos para implementar los acuerdos de terminación de conflicto.

54.3. Ahora bien, lo anterior sólo significa que ambos proyectos *podían* ser acumulados, mas no que *debían* acumularse. La Ley 5 de 1992 dice que los proyectos presentados en las Cámaras sobre la misma materia, que cursen simultáneamente, “*podrán*” acumularse por decisión de sus Presidentes y siempre que no haya sido presentada ponencia para primer debate. La identidad de materias es entonces una condición necesaria pero *insuficiente* para que haya acumulación. No hay términos que den la idea de obligación jurídica perentoria de acumular los proyectos que cursen sobre materias semejantes. La falta de acumulación de proyectos sobre asuntos afines tampoco compromete los principios sustantivos del procedimiento. La jurisprudencia constitucional ha interpretado que la acumulación de proyectos es una potestad cuyo ejercicio depende del criterio de los presidentes de las respectivas células legislativas. Por tanto, no es posible que surja vicio de procedimiento alguno por la determinación de tramitar separadamente iniciativas sobre asuntos similares. En la sentencia C-072 de 1995,<sup>47</sup> por ejemplo, se demandaba la constitucionalidad de la Ley 100 de 1993 sobre la base de que se había incurrido en vicios de procedimiento por falta de acumulación de ese Proyecto con otro relativo al mismo tema que también había sido radicado para la época. La Corte señaló entonces que la decisión de no tramitar unificadamente las iniciativas que cursaran de manera simultánea era facultativa de las mesas directivas, y no podía imponerse la acumulación como obligatoria. En palabras de la Corte:

“[...] no es procedente el cargo formulado por los demandantes respecto a la presunta violación de los artículos 53 y 157 de la Constitución Política en el trámite del proyecto de ley No. 155 de 1992, por cuanto la acumulación legislativa no sólo no constituye uno de los presupuestos esenciales en el proceso de formación de una ley -artículo 157 CP.-, sino que además las normas de la Ley 5a. de 1992 -artículos 151 y 152- que se refieren a la materia, la consagran como una facultad potestativa del ponente inicial o de los presidentes de las Cámaras o si se reúne el presupuesto fundamental, de que o bien los proyectos que se pretendan acumular estén en trámite o que cursen en forma simultánea, siempre y cuando no se haya rendido el informe respectivo por parte del ponente inicial, o no se hubiese presentado ponencia para primer debate.”<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Sentencia C-072 de 1995 (MP Hernando Herrera Vergara. Unánime).

<sup>48</sup> Sentencia C-072 de 1995 (MP Hernando Herrera Vergara. Unánime). En esa ocasión, los intervinientes (el ciudadano Jesús Vallejo Mejía y el Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social) sostuvieron que no había vicio al respecto. El ciudadano Jesús Vallejo Mejía manifestó ante la Corte –en palabras de la Corporación–: “En cuanto al cargo de la no acumulación de los tres proyectos de ley que se relacionaban con la seguridad social, considera que el no haber dispuesto su acumulación no los invalida, pues el artículo 157 de la Carta reduce los requisitos de trámite indispensables para que un proyecto sea ley, a que haya sido publicado oficialmente en la oportunidad debida, a que haya sido aprobado en primer debate en las correspondientes comisiones y en segundo debate en cada Cámara, y a que el Gobierno lo haya sancionado. || Respecto al

54.4. Pero además, la Sala no encuentra visos de arbitrariedad en la decisión del Presidente de la Comisión Primera de Senado de no acumular ambos proyectos. En el escrito de respuesta se observa que la decisión se fundó en tres argumentos: (i) que ambos proyectos tenían finalidades diferentes, pues preveían disposiciones opuestas en torno a la posibilidad de coincidencia de mecanismos de participación con otras elecciones; (ii) uno de ellos tenía mensaje de urgencia y solicitud de sesiones conjuntas de las Comisiones Permanentes, mientras el otro no; (iii) conforme la sentencia C-072 de 1995, la no acumulación de Proyectos de ley sobre materias similares no constituye un vicio de inconstitucionalidad. Si bien no existe un término legal expresamente previsto para ello, esta decisión de la Presidencia de la Comisión Primera de Senado se le comunicó al Senador solicitante antes de que se aprobara la iniciativa en primer debate en las Comisiones Conjuntas.<sup>49</sup> Lo cual indica que, además de haberse dado respuesta en un término respetuoso del principio de publicidad, esta se presentó de forma motivada y se fundó en argumentos que a juicio de la Corte excluyen cualquier indicio de arbitrariedad de parte de la mesa directiva de las Comisiones Primeras conjuntas de Senado y Cámara.

55. El segundo cuestionamiento se refiere a la desintegración del quórum durante la votación del informe de conciliación en la Plenaria de la Cámara ocurrida el 30 de octubre de 2013.

55.1. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República pone de manifiesto –sin que ninguna otra intervención lo hubiera hecho– una situación que tuvo lugar en la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del 30 de octubre de 2013. En esa oportunidad, conforme el anuncio previo, se sometió a consideración de la Cámara de Representantes el informe de conciliación al Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara. El Secretario General de la Cámara abrió entonces el registro de votación nominal y pública, pero una vez abierta la votación se desintegró el quórum decisorio. Se cerró el registro y cuando la Secretaría de la Cámara se disponía a anunciar el resultado de la votación declaró disuelto el quórum. Leyó entonces los Proyectos para votación en la sesión del 5 de noviembre de 2013, entre los cuales mencionó el que está ahora bajo control. En la sesión para la cual se anunció, se votó efectivamente el informe de conciliación y obtuvo 92 votos por el sí, y 2 por el no. El informe de conciliación –dice la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República– fue entonces aprobado sin vicio alguno.

---

argumento según el cual el proyecto que se convirtió en la ley 100 de 1993 se debió acumular al proyecto que cursaba simultáneamente sobre el Estatuto del Trabajo, señala que el artículo 48 de la Constitución defirió esta materia al legislador ordinario, por lo que lo único que es tema de dicho estatuto, es la garantía de la seguridad social para los trabajadores, pero no necesariamente la regulación íntegra del asunto.”

<sup>49</sup> La aprobación del Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara en primer debate se dio en la sesión del 17 de septiembre de 2013. La comunicación de la Presidencia de la Comisión Primera del Senado de la República es del 13 de septiembre de 2013, y tiene un registro de recibido el 16 de septiembre de 2013.

55.2. La Corte ordenó como prueba el envío del acta y del video correspondiente a la sesión Plenaria de la Cámara ocurrida el día 30 de octubre de 2013, así como una certificación del quórum reunido en esa fecha. Tras examinar las pruebas, la Sala concluye que no existió vicio ni irregularidad alguna. En la sesión Plenaria de la Cámara que se surtió el 29 de octubre de 2013 se anunció la votación del informe de conciliación al Proyecto de ley para “*la sesión Plenaria del día 30 de octubre*” del mismo año.<sup>50</sup> En la fecha anunciada, sesión Plenaria del 30 de octubre de 2013, se sometió a consideración el informe de conciliación. Tras verificar el quórum, el video de la sesión indica que se abre la discusión del informe de conciliación del Proyecto. Concluida la discusión sobre el punto, el Presidente de la Cámara da entonces instrucciones para abrir el registro de votación en el minuto 58, segundo 46. Este se abre efectivamente en el minuto 58, segundo 52. Luego se deja abierto durante cerca de media hora, y cuando el video marca 1 hora, 27 minutos y 57 segundos, el Presidente de la Cámara ordena cerrar el registro de votación. El Secretario entonces dice: “*Se cierra el registro y la votación es de la siguiente manera. Se desintegró el quórum señor Presidente*”. El Acta de esa sesión, publicada en la Gaceta 1025 de 2013, evidencia los resultados del registro electrónico así: 76 votos por el sí, 4 votos por el no, para un total de 80 votos.

55.3. La Corte considera que no hubo en esta situación motivo alguno de inconstitucionalidad. El quórum decisorio es el conformado por la mayoría de integrantes (CP art 145). La Cámara está integrada por 166 Representantes, razón por la cual se necesitaba una presencia mínima en la votación de 84 de ellos. Dado que no la hubo, pues se reunieron en total apenas 80 votos, era cierto que se había desintegrado el quórum y que no resultaba posible declarar un resultado de la votación. El cierre del registro, por lo demás, vino sólo después de que permaneciera abierto durante 30 minutos. Ni en el video, ni en las actas, ni tampoco en este proceso, hay constancias de que hubiesen existido alegaciones de los Representantes sobre posibles irregularidades en torno al procedimiento de la mesa directiva. No se advierte entonces indicio alguno de arbitrariedad.<sup>51</sup> Luego de esa votación, que no concluyó por falta probada de quórum, se leen los Proyectos e informes que han de ser discutidos en la sesión del 5 de noviembre. Se menciona entre ellos el informe de conciliación del Proyecto bajo revisión, y en esa fecha efectivamente se aprueba el citado informe con 92 votos a favor y 2 en contra.<sup>52</sup> No hay, por lo tanto, vicio de procedimiento en esta circunstancia.

56. Finalmente, el Procurador en este proceso, y el entonces Senador Juan Lozano Ramírez dentro del trámite parlamentario, indican que la Corte debe definir si en este caso hubo una posible infracción a la prohibición de simultaneidad de sesiones. La Corporación pasa a referirse al punto.

<sup>50</sup> Gaceta del Congreso N° 1024 del 10 de diciembre de 2013.

<sup>51</sup> Gaceta 1025 de 2013.

<sup>52</sup> Gaceta 35 de 2014.

56.1. La supuesta simultaneidad habría ocurrido el 23 de octubre de 2013, día en el cual se llevó a cabo la sesión Plenaria del Senado en la cual se aprobó en segundo debate el Proyecto de Ley bajo control (Gaceta del Congreso N° 24 de 2014). El entonces Senador Juan Lozano Ramírez señaló en dicha sesión Plenaria que el registro para asistencia a la misma se había abierto ese día “*a las 2:17 o 2:18*” de la tarde, mientras aún sesionaba la Comisión Primera de Senado. Las palabras del Senador Juan Lozano Ramírez fueron estas:

“[...] Mencionó usted al comienzo que hoy la Corte Constitucional falla el tema del Fuero Militar, llamo respetuosamente la atención que el asunto de trámite sobre el cual está fallando, es idéntico al que le ocurrió a esta plenaria al comienzo de la sesión, con el registro abierto, mientras sesionaba aun la Comisión Primera Constitucional del Senado, el registro se abrió y la Comisión Primera estaba deliberando, lo digo simplemente para que quede así advertido que la situación de hecho fue esa, señor Presidente. [...] cuando se abrió el registro aquí aún sesionaba la Comisión Primera, eso lo digo como sucedió, no señalo nada diferente el registro aquí se abrió a las 2:17 o 2:18.”<sup>53</sup>

La Vista Fiscal sostiene que, conforme a lo anterior, la Corte debe definir si está ante un caso semejante al de la sentencia C-740 de 2013. La Corte procede entonces a esclarecer los hechos ocurridos el 23 de octubre de 2013, para luego examinar si se está ante un asunto controlado por la sentencia C-740 de 2013.

56.2. Como antes se mostró, las Comisiones Primeras conjuntas de Senado y Cámara aprobaron el Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara el 17 septiembre de 2013 (GC 873 de 2013). El Proyecto pasó entonces a segundo debate en cada una de las Plenarias. En la mañana del 23 de octubre de 2013 sesionó inicialmente la Comisión Primera de Senado desde las 11:02 a.m., hasta las 2:55 p.m., momento en el cual se levantó oficialmente la sesión.<sup>54</sup> Consta en la Gaceta del Congreso N° 998 de 2013, que contiene el Acta de Comisión 18 del 23 de octubre de 2013, que en esa fecha se discutieron proyectos y asuntos distintos al que ahora es objeto de control. Cabe precisar que en la sesión del 23 de octubre de 2013, la Comisión Primera de Senado discutió únicamente el Proyecto de ley número 46 de 2013 Senado, *‘por medio de la cual se reglamenta la participación en política de los servidores públicos de conformidad al inciso 3° del artículo 127 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones’*, y el Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2013 Senado *‘por medio del cual se modifican los artículos 303 y 314 de la Constitución Política ampliando el periodo de mandato para gobernadores y alcaldes a seis (6) años’*.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Gaceta 24 de 2014.

<sup>54</sup> En la Gaceta del Congreso 998 de 2013 se lee: “Siendo las 2:55 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día martes 29 de octubre de 2013”.

<sup>55</sup> Gaceta 998 de 2013.

56.3. El 23 de octubre de 2013 también sesionó la Plenaria de Senado de la República, como se advierte en la Gaceta del Congreso N° 24 del 11 de febrero de 2014. La Plenaria se había citado para las 12:00 m, como se observa en el encabezado del orden del día consignado en el Acta del 23 de octubre de 2013.<sup>56</sup> Ahora bien, sólo entre las 2:18 y las 2:20 p.m. se abrió el registro de asistencia.<sup>57</sup> Sin embargo, aún no se podía deliberar pues para debatir es necesario que se conforme el quórum deliberatorio y que el Presidente del Senado abra oficialmente la sesión, lo cual sólo vino a ocurrir a las 3:00 p.m.,<sup>58</sup> como se lee en el Acta 24, correspondiente a ese día: “*Siendo las 3:00 p.m., la Presidencia manifiesta: ábrase la sesión y proceda el señor Secretario a dar lectura al Orden del día, para la presente reunión*” (GC 24 del 2014). Entre la apertura del registro de asistencia (2:18 - 2:20 p.m.), la apertura a debate de la sesión (3:00 p.m.), no hubo discusión o deliberación alguna, y no podía haberla tampoco según el artículo 145 de la Carta. A las 3:00 p.m., cuando tras abrirse a debate la sesión empieza la deliberación general sobre los distintos asuntos en Plenaria de Senado, ya la Comisión Primera de Senado había terminado de sesionar –a las 2:55 p.m.- (GC 998 de 2013).

56.4. Una vez abierta a debate la sesión a las 3:00 p.m., los acontecimientos ocurrieron en la siguiente secuencia.<sup>59</sup> Se anunciaron los proyectos a ser votados “*en la siguiente sesión plenaria del honorable Senado de la República*”.<sup>60</sup> Luego se leyeron constancias hechas por tres Senadores y se le concedió el uso de la palabra a un cuarto Senador.<sup>61</sup> La Presidencia del Senado le dio entonces al Secretario General la instrucción de “*dar lectura a las proposiciones que han presentado los honorables Senadores*”.<sup>62</sup> La Secretaría dio entonces lectura a un grupo de proposiciones. Acto seguido se instruyó al Secretario nuevamente, esta vez para que le diera trámite al Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara. Esto ocurrió entre las 3:47 y las 3:48 p.m.<sup>63</sup> Se sometió a consideración la proposición con la que terminaba el informe de ponencia para segundo debate de este Proyecto de ley a las 3:50 p.m.<sup>64</sup> Mientras se estaba votando la proposición el tablero electrónico

<sup>56</sup> En la Gaceta 24 de 2014, contentiva del Acta de Plenaria 24 de 2013, el orden del día aparece encabezado así: “**ORDEN DEL DÍA** para la sesión plenaria del día miércoles 23 de octubre de 2013. Hora: 12:00 M.” Esa hora corresponde al momento para el cual se convocó la Plenaria, que en este caso es distinta a la hora en que inició la sesión con la apertura del registro de asistencia.

<sup>57</sup> Dice el Senador Juan Lozano Ramírez: “el registro aquí se abrió a las 2:17 o 2:18”. Gaceta 24 de 2014. Por su parte, en la grabación de audio de la sesión Plenaria, se escucha que el Secretario general del Senado abre el registro a las 2:20 p.m.

<sup>58</sup> Dice el artículo 145 de la Carta: “El Congreso Pleno, las cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros”

<sup>59</sup> Estas conclusiones se obtienen a partir de la grabación audiovisual y el Acta de la Plenaria de Senado correspondientes a la sesión del 23 de octubre de 2013.

<sup>60</sup> Gaceta 24 de 2014.

<sup>61</sup> Gaceta 24 de 2014 y grabación audiovisual. En orden cronológico: primero presentó una constancia la Senadora Gloria Inés Ramírez, y a continuación lo hicieron los Senadores Juan Mario Laserna y Luis Carlos Avellaneda. Posteriormente se le otorgó el uso de la palabra a la Senadora Nora María García Burgos.

<sup>62</sup> Gaceta 24 de 2014.

<sup>63</sup> Grabación audiovisual. Minuto 36, segundo 29 del video.

<sup>64</sup> Grabación audiovisual. Minuto 38 del vídeo.

registraba las “15:51”.<sup>65</sup> A las 4:08 p.m., el Senador Juan Lozano Ramírez intervino para poner de presente la posibilidad de que hubiese existido coincidencia de sesiones considerando la hora de terminación de la sesión de Comisión Primera las 2:55 p.m. Posteriormente el Senador Hernán Andrade Serrano afirma: “*Lo que quiero es que quede constancia a las cuatro y diez (4:10) de la tarde, que nunca hubo coincidencia de sesiones abiertas*”.<sup>66</sup> Luego siguió la votación y aprobación del articulado, y la sesión Plenaria se levantó a las 7:00 p.m.

56.5. Conforme a lo anterior se pueden extraer algunas conclusiones sobre lo que aconteció el 23 de octubre de 2013. En esa fecha, entre las 2:18 y las 2:20 p.m. se abre el registro de asistencia a la Plenaria de Senado, cuando estaba sesionando la Comisión Primera de Senado dando trámite a iniciativas *distintas* a la que ahora se controla. La situación permanece hasta las 2:55 p.m., momento para el cual se levanta oficialmente la sesión de la Comisión Primera de Senado, pero aún no se abre a debate la sesión Plenaria de Senado. A su vez, se observa que en la sesión Plenaria del 23 de octubre de 2013 la deliberación general del Senado empieza a las 3:00 p.m., y que el debate del Proyecto de Ley bajo examen se surtió sólo *después* de las 3:47 p.m.; es decir, casi una hora después de concluida definitivamente la sesión de la Comisión Primera de Senado (a las 2:55 p.m.). La Corte comprueba que entre las 2:18 p.m. y las 2:55 p.m. no se dio ninguno de los actos de trámite del Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, que hicieron parte de su procedimiento de formación.

56.6. Algo distinto ocurrió en la sentencia C-740 de 2013.<sup>67</sup> En ese caso, la Corte declaró inexecutable el Acto Legislativo 02 de 2012 sobre fuero penal militar, tras constatar que *durante* el quinto debate de la iniciativa de reforma constitucional, que tenía lugar para entonces en la Comisión Primera de Cámara, ocurrió un vicio por simultaneidad de sesiones. Los hechos fueron los siguientes. El 26 de septiembre de 2012, la Comisión Primera de Cámara le daba quinto debate al Proyecto de Acto Legislativo 192 de 2012 Cámara, 016 de 2012 Senado, *por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia* (sobre fuero penal militar). En esa ocasión, el debate en Comisión se extendió desde la mañana hasta las 4:10 p.m. Entre tanto y mientras surtía quinto debate el proyecto de reforma constitucional, se abrió el registro de asistencia en la Plenaria de la Cámara a las 3:32 p.m. La Corte observó entonces una simultaneidad de sesiones de Comisión Primera de Cámara y de Plenaria de la misma Corporación, y advirtió que justo y precisamente **durante** esa simultaneidad –ocurrida entre las 3:32 p.m. y las 4:10 p.m.- se había aprobado en quinto debate el proyecto de reforma sobre fuero, que estaba bajo su control. El hecho desencadenante de la inconstitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2012 fue el constatar que en

<sup>65</sup> Grabación audiovisual. Minutos 39 y siguientes del video.

<sup>66</sup> Gaceta 24 de 2014.

<sup>67</sup> Sentencia C-740 de 2013 (MP Nilson Pinilla Pinilla. AV María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio. SV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Jorge Ignacio Pretelt y Alberto Rojas Ríos).



Plenaria de Cámara “se abrió el registro a las 3:32 de la tarde en la sesión del día 26 de septiembre, ***mientras*** aún sesionaba dando quinto debate a este proyecto la Comisión Primera de la Cámara”. La Corte también expresó que era un vicio porque “[...] ***durante*** el quinto debate del proyecto antecedente de este Acto Legislativo cumplido ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 26 de septiembre de 2012, se infringió una regla coincidentemente contenida en dos distintos artículos del Reglamento del Congreso”. La Sala constató entonces que los artículos 83 y 93 de la Ley 5 de 1992 prohíben realizar sesiones simultáneas, y entendió que esta prohibición se fundaba en principios sustantivos del procedimiento, pero además que esta prohibición se infringió “*mientras*” se aprobaba ese Proyecto.<sup>68</sup>

56.7. Tras comparar el asunto que se resolvió en la sentencia C-740 de 2013 con el que está bajo control de la Corte en esta ocasión es claro que **no** son semejantes. En la sentencia C-740 de 2013 se verificó que “*durante*” el quinto debate del proyecto de reforma constitucional se violó la prohibición de simultaneidad; entre las 3:32 p.m. y las 4:10 p.m. sesionaron de manera simultánea la Comisión Primera de Cámara y la Plenaria de Cámara, y además “*durante*” ese lapso la Comisión tramitaba la reforma que, por ese vicio, la Corte declaró inexecutable. En el trámite del Acto Legislativo, que dio tránsito a la sentencia C-740 de 2013, la simultaneidad se presentó “*mientras*” se aprobaba en quinto debate el Acto Legislativo 02 de 2012 que la Corte declaró inexecutable, por este vicio de procedimiento en “*su formación*” (CP art 241). Por el contrario, en este proceso **no** se presentó ningún tipo de coincidencia temporal *mientras* se adelantaba el segundo debate Senado del Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara.<sup>69</sup>

56.8. No puede decirse en esta ocasión que lo ocurrido entre las 2:18 p.m. y las 2:55 p.m., pueda afectar incluso la validez de proyectos de ley tramitados completamente *por fuera* de ese lapso. El alcance de las competencias de la Corte en el control sobre el procedimiento de proyectos de ley estatutaria le exige decidir si estos tienen “*vicios de procedimiento en su formación*” (CP art 241 num 8). Aunque parezca obvio, es necesario decir que lo acontecido entre las 2:18 p.m. y las 2:55 p.m., no puede afectar la totalidad de los proyectos tramitados por el Senado el 23 de octubre de 2013, y en concreto no

<sup>68</sup> Sentencia C-622 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo. SV María Victoria Calle Correa y Luis Ernesto Vargas Silva). Se controla una ley aprobatoria de tratado público. Los magistrados Luis Ernesto Vargas y María Victoria Calle salvan el voto porque a su juicio había un vicio de procedimiento originado en el “*rompimiento en la cadena de anuncios*”. La decisión de la Corte no versa expresamente sobre simultaneidad, pero el Proyecto de Ley fue aprobado en Plenaria de la Cámara el 26 de septiembre de 2012; es decir, en la misma fecha en que, según la sentencia C-740 de 2013, la Corte constató una simultaneidad durante la aprobación de fuero. En la sentencia C-622 de 2013, la Corte no declaró la existencia de un vicio, porque el trámite de la ley aprobatoria del tratado no se dio *mientras* hubo simultaneidad, sino después de ello: se aprobó el 26 de septiembre de 2012 *después* de las 4:16 p.m., hora en que se abrió a debate la sesión Plenaria, cuando ya se había terminado por completo la simultaneidad, pues como recordará en ese caso la simultaneidad se dio hasta las 4:10 p.m., momento en que se levantó la sesión de comisión Primera de Cámara. (Gaceta 15 de 2013).

<sup>69</sup> En la Gaceta 24 de 2014, que registra el Acta de Plenaria de Senado del 23 de octubre de 2013, y en las grabaciones audiovisuales de ese día, se advierte que el Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara se empezó a tramitar *después de concluido el momento* en el cual se levantó y terminó la sesión de la Comisión Primera de Senado de ese día, lo cual ocurrió a las 2:55 p.m. Ver además GC 998 de 2013.

puede invalidar un Proyecto cuyo procedimiento de formación empezó después de las 3:00 p.m., cuando ya había concluido definitivamente la sesión de la Comisión Primera. La sentencia C-740 de 2013 se contrajo a sostener, y esa es su *ratio decidendi*, que existe un vicio de procedimiento en un proyecto si este agota una de las etapas de su trámite *mientras* hay sesiones funcionando de forma simultánea. Afirmar que en este caso lo sucedido entre las 2:18 p.m y las 2:55 p.m. debe afectar la constitucionalidad del Proyecto de Ley bajo control, a pesar de que este surtió su trámite ese día sólo *después* de las 3:00 p.m., equivaldría a concluir que si en una Plenaria se aprueba una iniciativa sin el quórum exigido, y por lo mismo con un vicio de procedimiento en su formación, de ahí en adelante todos los Proyectos aprobados ese día tienen ese mismo vicio por el solo hecho de haber sido votados en la misma fecha, aunque en la aprobación de estos últimos se haya conformado perfectamente el quórum y cumplido las demás exigencias previstas en la Constitución y la Ley. No es este, sin embargo, un entendimiento que la Corte comparta de los vicios de trámite.

56.9. La Corporación considera, por lo anterior, que en la aprobación del Proyecto bajo examen no hay circunstancias semejantes a las que se presentaron en la sentencia C-740 de 2013, y que condujeron a la Corte a declarar inexecutable el Acto Legislativo 02 de 2012. Incluso en la certificación S.G. 1382 del 12 de diciembre de 2013, que expidió el Secretario General del Senado de la República con destino a este proceso, se expresa que en el segundo debate en Plenaria de Senado la aprobación del Proyecto objeto de examen se sujetó plenamente a las exigencias “*de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso)*”.<sup>70</sup> Si bien la Corte ha señalado que el control del procedimiento es fruto de “*un análisis en conjunto de las pruebas incorporadas al expediente*”,<sup>71</sup> y no sólo de los certificados de los secretarios de Comisiones y Plenarias del Congreso, en este caso es precisamente el análisis de estas certificaciones, en *conjunto* con los demás medios de prueba, el que conduce a la Corte a concluir que las mismas responden objetivamente a lo ocurrido en el procedimiento de aprobación del Proyecto en segundo debate del Senado de la República.

56.10. En esta ocasión, además, la Corte resuelve modificar su entendimiento anterior, sobre el momento en que inicia la sesión parlamentaria. En la sentencia C-740 de 2013 la Corporación señaló que “*las sesiones de cada una de tales corporaciones comienzan desde el momento en que se abre el registro*

<sup>70</sup> Certificado S.G. 1382 del jueves 12 de diciembre de 2013, en el cual el Secretario General del Senado declara: “El trámite de las votaciones en segundo debate se sujetaron a las exigencias de los artículos 133, 145, 146, 153, 157, 160 y 161 constitucionales y de la ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso)”. Cuaderno de Pruebas OPC-263/2013, folio3.

<sup>71</sup> Sentencia C-816 de 2004 (MMPP Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes. AV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Uprimny Yepes, Manuel José Cepeda Espinosa, Clara Inés Vargas Hernández y Marco Gerardo Monroy Cabra. SV Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis). En ese caso la Corte advirtió un vicio insubsanable en el trámite de un acto legislativo, tras valorar las actas, gacetas, certificaciones respecto del trámite y grabaciones de diferentes sesiones relevantes. Dijo, entonces: “un análisis en conjunto de las pruebas incorporadas al expediente permite a la Corte concluir [...] que en la sesión del 5 de noviembre de 2003 existió un vicio de procedimiento”.

que busca verificar el número de congresistas asistentes”.<sup>72</sup> La Sala revisa ahora esa posición. Según la Ley 5 de 1992, el inicio de una sesión coincide con el momento en que, después de verificarse el quórum, el Presidente de la respectiva Cámara declara la sesión abierta a debate (art 91). La apertura del registro de asistencia se verifica en un momento anterior a la iniciación de la sesión, según el artículo 91 de la Ley 5 de 1992, que establece:

**“Iniciación de la sesión.** Verificado el quórum, el presidente de cada corporación declarará abierta la sesión, y empleará la fórmula:

‘Ábrase la sesión y proceda el secretario a dar lectura al orden del día para la presente reunión’”.

56.11. Por lo cual, en vista de que en el procedimiento no se observan vicios o irregularidades, pasa a hacer una revisión material del Proyecto.

## **b. Revisión del contenido material**

57. La Corte hará en primer término referencia al contenido del Proyecto, y a su función dentro del marco constitucional y luego examinará el contenido material de los artículos.

### **Contenido general del Proyecto de Ley Estatutaria 063 de 2013 Senado, 073 Cámara. El tipo de referendos regulados, y sus características.**

58. El Ministerio Público plantea en este proceso que el Proyecto de Ley bajo revisión contempla un “*marco de excepción estatutario*”, de exclusiva aplicación para los referendos de los que trata en su articulado, con el cual

---

<sup>72</sup> En la sentencia C-740 de 2013, citada, se expresó el siguiente como sustento de esa tesis: “El análisis conjunto y sistemático de estas disposiciones permite a la Corte concluir que, más allá del uso de la fórmula prevista en el citado artículo 91, que el Presidente de la respectiva corporación o célula legislativa debe pronunciar una vez acreditada la existencia del quórum, en realidad hay sesión parlamentaria al menos desde que se abre el registro para la verificación del quórum, lo que puede ocurrir desde la hora en que conforme a la citación oportunamente circulada, ésta ha de iniciarse. Es también a partir de este momento que deberá procurarse la presencia de los ausentes, y podrán comenzar las deliberaciones, siempre que se hubiere reunido el quórum requerido. || Así, resalta la Corte que el deber y el derecho de concurrir a las sesiones parlamentarias, que según la teleología de las normas cuya transgresión se analiza, es el elemento que justifica la prohibición de programar reuniones simultáneas, existe desde el primer minuto de la citación. En consecuencia, el incumplimiento de lo ordenado por los artículos 83 y 93 del Reglamento del Congreso se materializa de manera indudable desde que tiene lugar la apertura del registro de asistencia mientras aún sesiona la otra célula legislativa, incluso si esa segunda sesión no pudiere aún comenzar su deliberación efectiva, debido a la temporal insuficiencia del quórum requerido. || Un motivo adicional para arribar a estas conclusiones es el hecho de que, en caso de asumirse una postura contraria, conforme a la cual se acepte que no existe sesión de las comisiones o plenarias hasta tanto no se certifique la existencia del quórum requerido, ello implicaría aceptar también que ninguno de los ausentes que con su no comparecencia (no justificada) termina por frustrar de manera definitiva la realización de una sesión debidamente convocada sería responsable por ello, pese al deber imperativamente establecido en el artículo 268 del mismo Reglamento. Ese eventual sinsentido, que podría resumirse como la desaparición de un deber a causa de su masivo incumplimiento, ratifica entonces que el único entendimiento posible de estas normas es aquel conforme al cual, sin perjuicio de las reglas que determinan la validez de las deliberaciones y las decisiones parlamentarias (que es un asunto totalmente diferente) las sesiones de cada una de tales corporaciones comienzan desde el momento en que se abre el registro que busca verificar el número de congresistas asistentes, instante a partir del cual tiene efectos la prohibición contenida en los artículos 83 y 93 en comentario”.

“deroga o suspende la normatividad previamente establecida y revisada por la Corte Constitucional para los demás referendos (Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara)”. En su concepto, esta reforma crea por lo anterior un “vacío” de regulación en algunas materias que antes se regían por la Ley 134 de 1994 ‘Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana’, como es el caso por ejemplo de los asuntos atinentes al acceso a medios de comunicación por parte de las diferentes campañas que se adelanten a favor o en contra del referendo. Otros intervinientes consideran que esta normatividad es *especial*, y que en las materias no expresamente reguladas por ella se aplica lo previsto en la Constitución, la Ley Estatutaria 134 de 1994, y las normas concordantes sobre la materia. La Corte considera entonces importante precisar el alcance normativo de la regulación controlada.

59. La Ley que surja del Proyecto bajo revisión no tiene la virtualidad de derogar las normas sobre referendos constitucionales prevista en la Ley 134 de 1994. El artículo 8 del Proyecto de Ley examinado, que establece lo correspondiente a su vigencia, no deroga expresamente la Ley 134 de 1994 o algunos de sus preceptos. El artículo 1 del Proyecto sólo dice que estos referendos estarán sujetos “*en especial*” –no en exclusiva- a lo previsto en los artículos subsiguientes. El articulado del Proyecto de Ley ciertamente contiene normas *especiales* para un tipo de referendos constitucionales (los que sean necesarios para implementar acuerdos finales de terminación del conflicto armado), y esas provisiones especiales se pueden oponer en algunos puntos a lo dispuesto en la Ley 134 de 1994. Pero eso no significa que esta última o algunas de sus preceptos se deroguen una vez entre en vigencia este Proyecto, pues la Ley 134 de 1994 seguirá aplicándose al resto de referendos constitucionales, de tipo diferente al previsto en el Proyecto bajo control, e incluso se aplicará también a los referendos que sean necesarios para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto, en lo que no se oponga a las normas específicamente previstas para estos últimos a sus características fundamentales. En otras palabras, este Proyecto de Ley no busca derogar lo aplicable de la Ley 134 de 1994 a los demás referendos constitucionales, ni tampoco excepcionarla totalmente para los referendos constitucionales que se celebren para implementar acuerdos finales de la terminación del conflicto armado, sino prever algunas normas especiales que se aplicarán en estos con preferencia a las disposiciones más generales contenidas en aquella.

60. Los referendos de que trata este Proyecto de Ley estarán entonces sometidos a sus disposiciones, y en lo que no se les oponga a las normas de la Ley 134 de 1994. Pero ante todo estarán regulados por lo previsto en la Constitución (CP art 4). En cuanto a las normas constitucionales aplicables, en este proceso se ha expresado la pregunta por la clase de referendo constitucional que se regula en el Proyecto de Ley bajo revisión. Debe decirse al respecto que cuando la iniciativa objeto de control se refiere a referendos constitucionales, hace alusión a los regulados en los artículos 374 y 378 de la

Constitución. En ese sentido, el que se regula en el Proyecto de Ley bajo examen no es un *género* de referendo constitucional independiente de los referendos constitucionales ya previstos en el artículo 378 de la Constitución. Es más bien una *especie* de referendo aprobatorio orientado a reformar la Carta Política. Por lo cual, los referendos constitucionales que se efectúen en desarrollo de este Proyecto de Ley deben tener por objeto la reforma de la Constitución, con estricta sujeción a las reglas de procedimiento contenidas en esta, en los preceptos mismos de la Ley que surja del Proyecto ahora controlado, en la Ley 5 de 1992 en lo que corresponda, en la Ley 134 de 1994 en cuanto sea compatible, y en las demás normas aplicables a los certámenes de participación democrática.

61. Las reglas constitucionales para la reforma constitucional mediante referendo comprenden una amplia variedad de exigencias. La Corte ha sostenido que “*el Presidente no podrá convocar directamente a un referendo constitucional*”, pues es necesario que exista una ley que convoque al referendo (CP art 378).<sup>73</sup> La iniciativa para tramitar una ley convocatoria a referendo constitucional aprobatorio se reserva exclusivamente al Gobierno y a los ciudadanos en los términos del artículo 155 de la Carta.<sup>74</sup> Por tanto, los referendos de que trata el Proyecto de Ley objeto de revisión pueden tener iniciativa ciudadana, bajo el marco constitucional. La ley que convoca a un referendo constitucional debe ser aprobada por “*la mayoría de los miembros de ambas cámaras*”, y una vez cumpla las etapas en el Congreso debe pasar a la Corte Constitucional, con el fin de que esta lleve a cabo un control “*con anterioridad al pronunciamiento popular [...] sólo por vicios de procedimiento en su formación*” (CP art 241 num 2). El referendo debe presentarse a los electores de modo que estos puedan escoger en el temario lo que votan positivamente y lo que votan negativamente. No obstante, para que se entienda aprobada una reforma constitucional, es necesario el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de estos “*exceda la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral*” (CP art 378). La Corte ha entendido que en esta regulación, que le da una eficacia específica a la decisión participativa de abstenerse, existe un compromiso con la protección de la abstención como opción política que merece protección:

“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.

<sup>73</sup> Sentencia C-551 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández). Antes citado.

<sup>74</sup> El artículo 155 de la Constitución Política dice: “Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia. || Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite”.

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

En tales circunstancias, al establecer como requisito de aprobación de un referendo un umbral mínimo de participación global, en vez de un porcentaje mínimo de votos favorables, la Constitución no sólo confirió eficacia jurídica a la abstención sino que la convirtió en una estrategia legítima para oponerse, en ciertos contextos, a la aprobación de una determinada reforma constitucional por medio de referendo. No sería entonces razonable suponer que si la Carta le confiere efectos jurídicos a la abstención, de otro lado la propia Carta considere que esa alternativa política no amerita protección constitucional en este tipo de votaciones. La Corte concluye entonces que en los referendos constitucionales, la abstención es una opción política legítima, que se encuentra reconocida por el Estado, y por ello no puede ser discriminada”.<sup>75</sup>

62. Si bien los referendos de este Proyecto de Ley forman entonces parte del género de los referendos constitucionales aprobatorios (CP art 378), y tienen por tanto las notas que son comunes a este mecanismo de reforma constitucional (CP art 374), es importante destacar las especificidades que exige el Proyecto bajo control para que un referendo constitucional se sujete a sus previsiones. El artículo 1° del Proyecto delimita el ámbito de aplicación de la Ley que surja de él, al decir que aplica a “[l]os referendos constitucionales que sean necesarios para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado” (art 1). La Corte debe hacer las siguientes precisiones sobre el alcance de esta expresión, con el fin de responder a algunas inquietudes que en torno a la misma se han presentado en este debate: i) qué se entiende por “referendos constitucionales”; ii) qué sentido tiene la expresión “necesarios”; iii) cómo se ha explicado la denominación “un Acuerdo Final”; iv) qué función ocupa este Proyecto de Ley en el marco constitucional:

i) Para empezar, al ser este un Proyecto de Ley estatutaria sobre “referendos

---

<sup>75</sup> Sentencia C-551 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández). Citada.

*constitucionales*” que –como se dijo- pertenecen al género de los aprobatorios, regulan un mecanismo de participación popular apto para introducir reformas a la Constitución (CP arts 374 y 378). Sus disposiciones no pueden invocarse entonces para insertar en la Constitución un compromiso que no tenga vocación normativa, o por fuera del procedimiento previsto en el artículo 378 de la Carta Política y sus normas concordantes. El referendo constitucional es un instrumento para introducir reformas *normativas* a la Constitución, y no es una forma para consultar al pueblo su opinión sobre asuntos distintos. El artículo 3° de la Ley Estatutaria 134 de 1994, aplicable en este punto incluso a los referendos de que trata el Proyecto, define al referendo constitucional aprobatorio como “*la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe [...] un proyecto de norma jurídica*” (art 3). Los referendos constitucionales que se desarrollan en el Proyecto objeto de control son por lo tanto instrumentos para implementar *mediante reformas constitucionales* los compromisos contraídos en un Acuerdo Final, y no para incorporar en la Constitución, sin funciones normativas observables, cada Acuerdo Final en sí mismo.

ii) Estos referendos constitucionales deben también ser “*necesarios*” para implementar un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado. El hecho de que sean “*necesarios*” para ese fin no es equivalente a decir que sean *obligatorios*. Como se señala más adelante, estos referendos son un instrumento democrático disponible pero no indispensable para reformar la Constitución (CP art 374). Si un acuerdo final para la terminación del conflicto requiere ejercer el poder de reforma, el referendo constitucional –en las condiciones previstas por este Proyecto- es una opción, dentro de las otras que menciona la Constitución (CP ídem). No es entonces la única posible. Cuando el Proyecto de Ley bajo examen establece que, para verse regulados por sus disposiciones, los referendos han de ser “*necesarios*” a efectos de implementar acuerdos finales para la terminación del conflicto, lo que quiere es aclarar que no cualquier referendo constitucional puede regirse por sus previsiones, sino que tiene que estar orientado hacia hacer realizables, por medio de reforma constitucional, los compromisos contenidos en los acuerdos finales. Por ende, debe haber una relación de conexidad instrumental y teleológica razonable (de medio a fin), y no simplemente hipotética o conjetural, entre lo que se proponga en el referendo que pretenda gobernarse por este Proyecto de Ley y el contenido de un Acuerdo Final. Por las previsiones de este Proyecto sólo podrán regularse los referendos constitucionales que hagan realizables los acuerdos finales. No sería admisible que pretendieran disciplinarse por las disposiciones de esta Ley referendos carentes de esa vocación de materializar un Acuerdo Final para la terminación del conflicto, o que presten para ello una contribución apenas ficticia. Su condición de referendos “*necesarios*” no impone por principio límites temporales, pero debe justificarse plenamente su relación en el tiempo con un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.

iii) El que la norma se refiera a “*un Acuerdo Final*” para la terminación del

conflicto es explicado del siguiente modo por el Gobierno Nacional, quien actúa por intermedio de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. Sostiene que la negociación en curso con uno de los grupos armados al margen de la ley tiene 6 puntos a discutir. Si se alcanzan acuerdos definitivos sobre esos 6 puntos, habría entonces lugar a hablar de un “*Acuerdo Final*” con dicha agrupación. Los compromisos parciales en suspenso no valen provisionalmente como acuerdos finales indefectibles para las partes. *Nada está acordado hasta que todo esté acordado*, es el principio que ilustra la idea de un acuerdo final. La expresión no implica, por otra parte, que deba existir un único acuerdo común a las negociaciones con los diferentes actores del conflicto. Al haber más de un actor armado con el que iniciar o continuar negociaciones de terminación del conflicto (en este proceso se han mencionado dos: FARC y ELN), la idea de “*un Acuerdo Final*” no debe leerse entonces como una restricción numérica a la posibilidad de hacer *más de un acuerdo final*, según el número de grupos armados y la dinámica de la negociación con estos. No es eso lo que se infiere del texto aprobado, de los debates parlamentarios que precedieron a su aprobación, y de la información aportada a este proceso por el Ministerio Público y los intervinientes. Lo que le da sentido entonces a esa expresión es el contexto real de acuerdos parciales en suspenso provisional, mientras se llega a un acuerdo final y definitivo sobre todo, que sea ratificado por las partes de la negociación. Para sujetarlas a las previsiones de la Ley estatutaria que emane de este Proyecto, las iniciativas de referendo constitucional deben orientarse por lo tanto a implementar “*un Acuerdo Final*” para la terminación del conflicto armado, y no acuerdos de otra naturaleza.

iv) La existencia de una Ley estatutaria como la que emane de este Proyecto de Ley no excluye la disponibilidad de otros instrumentos para implementar reformas, incluso de orden constitucional. No todas las reformas encaminadas a hacer practicables los acuerdos finales deben ser modificaciones a la Constitución, ni necesariamente deben implicar aprobación por medio de referendo constitucional. Es posible que en otros casos la implementación de los acuerdos finales implique reformas infra-legales, legales o constitucionales por vías distintas al referendo, conforme lo previsto en los artículos 150, 374 de la Constitución y sus normas concordantes.

63. Más allá de lo anterior, la Corte advierte que en una de las intervenciones se le pide definir “*las materias sobre las cuales puede versar la pronunciación del pueblo y cuáles escapan a la decisión de las mayorías*”.<sup>76</sup> En relación con esta solicitud, la Sala debe hacer las siguientes precisiones:

63.1. En primer término, el proceso de control de un proyecto de ley estatutaria sobre referendos constitucionales es jurisdiccionalmente distinto al de revisión sobre la Ley que convoca al referendo constitucional previsto en la Ley estatutaria. Lo que corresponde en el primer caso es definir los

<sup>76</sup> La intervención presentada por el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá.



parámetros de constitucionalidad de las leyes estatutarias, y hacer el control constitucional de conformidad con ellos (CP art 241 num 8). En ese ejercicio puede ciertamente definir los límites que, para la realización de referendos, surjan del Proyecto de Ley estatutaria bajo examen, pero no podría pronunciarse sobre los límites jurídicos que surjan de otras fuentes, en torno a la realización de los referendos constitucionales regulados en la Ley estatutaria que se revisa. En el segundo caso, en cambio, de control constitucional sobre la Ley que convoca a un referendo, la Corte tiene atribuciones para determinar los límites jurídicos del pronunciamiento popular, y si estos se infringieron. Por prudencia judicial, pero ante todo por competencia, la Corte Constitucional no podría, en el examen de constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria sobre mecanismos de participación popular, adelantarse a pre constituir –y mucho menos con detalle- la totalidad de los límites jurídicos a los que estos deben sujetarse.

63.2. Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, la Corte observa que en la intervención se habla de “límites materiales” al pronunciamiento popular. Conviene precisar, sin embargo, que la jurisprudencia constitucional no reconoce actualmente límites de ese tipo al poder de reforma. En la sentencia C-551 de 2003, la Corte expuso como idea inicial que el poder de reforma constitucional mediante referendo tiene determinados “límites materiales”.<sup>77</sup> Si bien sostuvo que estos límites materiales se refieren a la competencia del poder de reforma, y que su transgresión por parte de este último constituye entonces un “vicio de competencia”, al mismo tiempo señaló que “no le corresponde a esta Corporación efecto[u]a[r] un control de fondo sobre el contenido material de esas reformas”. Como se ve, aunque reconocía límites materiales al poder de reforma manifestaba que el control no versaba sobre el contenido material de los actos de este último. Esa era sin embargo una primera aproximación exploratoria al tema. La jurisprudencia ulterior maduró la postura de la Corte en torno a los límites del poder de reforma, y precisó posteriormente que la Carta no prevé en sentido estricto “límites materiales”, sino “competenciales” al ejercicio de este poder. En sentencia C-1040 de 2005, al declarar inexecutable parte de un acto legislativo porque suponía una “sustitución parcial y temporal de la Constitución”, en tanto “sustitu[ía] el principio de supremacía de la Constitución por el de la supremacía del legislador transitorio”, la Corte aclaró que la inexecutable se fundaba en

<sup>77</sup> Sentencia C-551 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández). Como se observa en las siguientes líneas, la Corte manifestó que había ciertos límites materiales al poder de reforma, cuya trasgresión implicaba un ‘vicio de competencia’. En concreto, dijo: “la Corte concluye que aunque la Constitución de 1991 no establece expresamente ninguna cláusula pétrea o inmodificable, esto no significa que el poder de reforma no tenga límites. El poder de reforma, por ser un poder constituido, tiene límites materiales, pues la facultad de reformar la Constitución no contiene la posibilidad de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad. Para saber si el poder de reforma, incluido el caso del referendo, incurrió en un vicio de competencia, el juez constitucional debe analizar si la Carta fue o no sustituida por otra, para lo cual es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad, no para revisar el contenido mismo de la reforma comparando un artículo del texto reformativo con una regla, norma o principio constitucional – lo cual equivaldría a ejercer un control material. Por ejemplo, no podría utilizarse el poder de reforma para sustituir el Estado social y democrático de derecho con forma republicana (CP art. 1°) por un Estado totalitario, por una dictadura o por una monarquía, pues ello implicaría que la Constitución de 1991 fue remplazada por otra diferente, aunque formalmente se haya recurrido al poder de reforma.” (énfasis añadido).

que “*el Congreso excedió su competencia como reformador de la Constitución*”. En cuanto al control sobre los límites del poder de reforma dijo:

“exige una muy cuidadosa actuación del juez constitucional, quien si bien tiene a su cargo la guarda de la integridad de la Constitución, no puede desconocer que, en el diseño realizado por el constituyente, la ponderación en torno a los cambios que quepa hacer en la Constitución de acuerdo con los requerimientos de los tiempos, se confía, sin límites materiales, al poder de reforma Constitucional. Tal como se expresó por la Corte en la Sentencia C-551 de 2003, existe, sí, un límite de competencia al poder de reforma de la Constitución, el cual no puede suprimirla, subvertirla o cambiarla en su integridad, pero el control sobre la efectividad de dicho límite no puede concebirse de tal manera que implique asumir un control material de constitucionalidad -expresamente excluido del ámbito funcional de la Corte por el constituyente.- por virtud del cual la decisión sobre la magnitud o el sentido de las reformas constitucionales dejaría de estar en cabeza del poder de reforma” (énfasis añadido).<sup>78</sup>

63.3. Sin que quepa enumerarlos, ni calificarlos como ‘*materiales*’, la Corte debe precisar entonces que según la jurisprudencia tanto el Congreso como el cuerpo electoral que interviene en la realización de un referendo constitucional sí se sujetan a límites pero *competenciales*.<sup>79</sup> La Corte ha

<sup>78</sup> Sentencia C-1040 de 2005 (MMPP Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández. AV y SPV Humberto Sierra Porto. SPV Jaime Córdoba Triviño. SV Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra). El fragmento normativo declarado inexecutable por sustituir un elemento esencial de la identidad de la Constitución, le otorgaba al Consejo de Estado competencia para expedir una regulación reservada a las leyes estatutarias. La Corte sostuvo: “la norma de la reforma anteriormente citada, al establecer un poder legislativo carente de controles, y sin origen, composición y funcionamiento democráticos, con la facultad de definir los derechos fundamentales determinantes para la distribución del poder público, le introduce a la Constitución un elemento que es integralmente diferente a los que definen la identidad de la Carta adoptada por la Asamblea Constituyente en representación del pueblo soberano en 1991. En efecto, un poder legislativo de esas características es integralmente diferente a un legislador sometido a la Constitución, elegido por el pueblo y representativo del pluralismo social y político, que se limita a legislar sin luego aplicar él mismo en controversias concretas la normas por él expedidas, y sometido a un sistema de frenos y contrapesos oportunos para evitar o invalidar la restricción arbitraria de los derechos constitucionales fundamentales de todos los colombianos. Además, para ejercer su competencia como legislador, el Consejo de Estado tendría que definir previamente si expide normas orgánicas que regulen su función de legislador, o si desplegará su actividad legislativa a su arbitrio, decisión de carácter igualmente legislativo que tampoco estará sometida a controles efectivos de ningún tipo. || Por consiguiente, esa atribución al Consejo de Estado supone una sustitución parcial y temporal de la Constitución consistente en que durante el tiempo en que dicho legislador extraordinario adopte a su arbitrio las normas obligatorias para todos los ciudadanos, la Constitución dejará de ser suprema”.

<sup>79</sup> Sentencia C-180 de 2007 (MP Rodrigo Escobar Gil. AV Humberto Sierra Porto. SV Jaime Araújo Rentería). En ese caso se cuestionaba la constitucionalidad de un acto legislativo, porque según los accionantes, esas normas aprobadas ya habían sido *improbadas* por el pueblo en el referendo de 2003, y como el pueblo es poder constituyente primario, entonces no puede luego un poder constituyente delegado aprobar lo que el soberano ya rechazó. La Corte rechazó esa tesis del pueblo como portador –en el referendo constitucional- del poder constituyente originario, y manifestó: “[...] una es la situación cuando el pueblo, en un acto de auto afirmación y por fuera de todo cauce normativo, decide reformar la Constitución o darse una nueva, y establece para ello los mecanismos que resulten apropiados, y otra muy distinta aquella en la cual, a la luz de las previsiones constitucionales, el pueblo es convocado para que decida si convoca una asamblea

señalado por ejemplo en las sentencias C-551 de 2003,<sup>80</sup> C-180 de 2007,<sup>81</sup> C-141 de 2010<sup>82</sup> y C-397 de 2010,<sup>83</sup> que el poder de reformar la Constitución por referendo es limitado y no puede sustituir elementos esenciales definitorios de la identidad de la Constitución. Esta limitación tiene una justificación democrática. La Corte ha sostenido que la *sustitución* de la Constitución es legítima “*si es aprobada por el poder constituyente primario o por una Asamblea Constituyente especialmente elegida para ello, luego de un proceso deliberativo y democrático respetuoso de las garantías que para tales efectos consagra la propia Constitución*”.<sup>84</sup> Hay entonces una relación entre los espacios y oportunidades de participación ciudadana, y los límites a la competencia para expedir actos de reforma constitucional. El referendo constitucional está diseñado para abrir espacios de participación popular superiores a los que ofrece un acto legislativo, pero por su configuración interna la participación política en el referendo constitucional se expresa en torno a preguntas preestablecidas por el Congreso (organismo de democracia representativa), y dentro de opciones determinadas (sí, no y abstención). La ostentación del poder constituyente originario implica ausencia de sujeción a limitaciones de esa clase. Mientras mayor es el grado de participación democrática en el diseño institucional del mecanismo, menor la limitación jurídica del poder de reforma. Como dijo la Corte en la sentencia C-397 de 2010:

“Cada mecanismo de reforma constitucional previsto en [l]a [C]onstitución, permite en mayor o menor grado una expresión plural y democrática de ese poder constituyente, y en esa medida hay mayores restricciones al poder de reforma entre menos garantías

---

nacional constituyente con el período y las competencias que el Congreso, órgano constituido, le haya fijado en una ley, o cuando, también mediante ley, se le convoca para que exprese su afirmación o su negación a una propuesta de reforma a la Constitución. En el primer caso el pueblo actúa como constituyente primario, en el segundo obra en el ámbito de los poderes constituidos y se encuentra subordinado a la Constitución”.

<sup>80</sup> Sentencia C-551 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández). Antes citada. Al controlar una ley convocatoria a referendo, la Corte sostuvo que una parte de la revisión de la misma consistía en verificar “si el poder de reforma obró dentro de sus límites competenciales, esto es, si las reformas propuestas implican o no una sustitución de la Constitución vigente”. Fundamento 271.

<sup>81</sup> Sentencia C-180 de 2007 (MP Rodrigo Escobar Gil. AV Humberto Sierra Porto. SV Jaime Araújo Rentería). Antes citada. Dijo: “no resulta de recibo, a la luz de la jurisprudencia constitucional, la pretensión conforme a la cual cuando el pueblo se expresa por la vía del referendo constitucional previsto en el artículo 378 de la Constitución, obra como poder constituyente primario”.

<sup>82</sup> Sentencia C-141 de 2010 (MP Humberto Sierra Porto. AV María Victoria Calle Correa, Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto. SV Mauricio González Cuervo y Jorge Ignacio Pretelt). En esa oportunidad la Corte declaró inexecutable una Ley que convocaba a referendo, por encontrar –entre otros– un vicio competencial consistente en la sustitución de “ejes estructurales” de la Constitución.

<sup>83</sup> Sentencia C-397 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez. AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva. SV María Victoria Calle Correa, Mauricio González, Jorge Ignacio Pretelt). En esa ocasión, la Corte hizo la revisión integral de una Ley convocatoria a referendo, que declaró inexecutable por vicios de trámite. Dijo: “la Corte ha señalado que a través de acto legislativo o de referendo constitucional, el poder de reforma es limitado”.

<sup>84</sup> Sentencia C-153 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño. AV Humberto Sierra Porto y Nilson Pinilla. SV Jaime Araújo Rentería). En esa ocasión la Corte se inhibió de emitir un fallo de fondo, a propósito de una demanda instaurada contra un acto legislativo por supuesta sustitución de la Constitución. La Corte sostuvo entonces que la demanda no había logrado cumplir los estándares argumentativos de los juicios de sustitución, y explicó que este no era un juicio material, pues la sustitución sí era posible sólo que por quien ostentara el poder constituyente originario. En ese contexto, manifestó lo que se cita en el cuerpo de esta providencia.

de pronunciamiento plural ofrezca el mecanismo. Así, entre menos posibilidades haya de fijar la agenda sobre la cual se puede pronunciar ese pueblo o menor participación de ese pueblo constituido en el proceso de reforma, mayores limitaciones hay al poder de reforma. Es por eso que la Corte ha señalado que a través de acto legislativo o de referendo constitucional, el poder de reforma es limitado. || En el caso del referendo constitucional previsto en los artículos 378 y 155 de la Carta, la agenda la fija el gobierno o un grupo de ciudadanos, según el origen de esa iniciativa. La posibilidad de decisión se reduce a aprobar o rechazar el texto sometido a su consideración, pero no es posible que posiciones intermedias modifiquen sustancialmente el texto predefinido, o que introduzcan a esa agenda temas nuevos”.<sup>85</sup>

64. Hechas las anteriores precisiones, pasa la Corte a exponer algunas consideraciones en torno a la función que están llamados a cumplir los referendos regulados en este Proyecto de Ley dentro del marco constitucional.

#### **Contexto general del Proyecto de Ley bajo examen, finalidad de los referendos constitucionales que en él se regulan y su función dentro del marco constitucional**

65. Este Proyecto de Ley se inscribe en un marco institucional más amplio, pensado para ofrecer instrumentos que faciliten la terminación del conflicto armado y el tránsito hacia la convivencia pacífica, dentro del orden constitucional. La iniciativa se toma en el mismo *contexto* en el cual se adoptó el Acto Legislativo 01 de 2012 ‘*Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*’. El fin de estas reformas no es cerrar, restringir o dificultar los cauces institucionales antes previstos para implementar políticas de terminación del conflicto sino, por el contrario, abrir umbrales que en el marco de la Constitución suministren más y mejores opciones para la superación del conflicto armado y el tránsito hacia la paz. El Proyecto de Ley bajo control se refiere a los referendos constitucionales como instrumentos para implementar acuerdos finales de terminación del conflicto armado, pero como su *finalidad* no es recortar las opciones institucionales al servicio de la paz, no puede entenderse esta iniciativa como la imposición para el Estado de una obligación inexorable de tramitar mediante referendos constitucionales los proyectos de reforma que resulten precisos para implementar acuerdos finales de terminación del conflicto. Los referendos de que trata este Proyecto de Ley han de ser entendidos como *una* opción institucional legítima, entre otras, y no como la única posibilidad, ni tampoco como la única legítima, para materializar los acuerdos finales.

---

<sup>85</sup> Sentencia C-397 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez. AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva. SV María Victoria Calle Correa, Mauricio González, Jorge Ignacio Pretelt). Previamente citada.

66. 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. La Constitución de 1991 expresa entre sus compromisos los de alcanzar la paz y promover la participación ciudadana (CP arts 1, 2, 40, 22 y 103), pero no como objetivos que deban o puedan perseguirse desarticuladamente. La consecución de la paz y el mejoramiento de la democracia son objetivos interdependientes y complementarios. La paz es condición de una democracia plena, en la cual los individuos y los grupos puedan pensar y actuar libres de coacción o amenazas contra su vida, su integridad física o moral. A su vez, la democracia a la cual aspira la Constitución es aquella en la cual la colectividad decide luego de participar con su deliberación en los asuntos que le atañen (CP arts 1 y 2). Promover esta forma de democracia participativa y deliberativa es al mismo tiempo sentar las bases para posibilitar la paz, pues deliberar es ante todo ajustar los métodos y las condiciones de resolución de conflictos y diferencias a la pretensión de convivencia pacífica que subyace al derecho a la paz (CP art 22).<sup>86</sup>

67. Los referendos constitucionales pueden ser instrumentos adecuados para alcanzar, en conjunto con otras medidas, el propósito de terminar el conflicto armado. Al examinar las experiencias de búsqueda de la finalización de conflictos armados ensayados en otras sociedades, se puede apreciar que en algunos casos se han puesto en marcha mecanismos de refrendación ciudadana directa de los acuerdos alcanzados en el marco de procesos de paz, mientras que en otros contextos se ha optado por impartir aprobación e implementar dichos acuerdos a través de los procedimientos ordinarios de reforma constitucional o legislativa. Sin desconocer que la exigencia de refrendación ciudadana puede tornar aún más compleja la búsqueda de la paz para una sociedad que trata de superar una situación de conflicto armado, se han dado argumentos de peso a favor de la implementación de esta clase de acuerdos mediante mecanismos que permitan a los ciudadanos participar de manera directa y expresar su voluntad en relación con los resultados de las negociaciones entre los actores armados. Entre esos argumentos se han planteado fundamentalmente los siguientes:

- i) la legitimación por la vía de la participación democrática en la implementación de los acuerdos contribuye a darle sostenibilidad al proceso, por cuanto suministra una base de apoyo ciudadano que dificulta tentativas de desconocer lo acordado o de distorsionar los compromisos y esfuerzos de paz;
- ii) ofrece garantías a los actores armados que aceptan desmovilizarse, de que los acuerdos pactados serán cumplidos y, así, quienes depondrán las armas no serán traicionados, pues además del compromiso de la contraparte en la negociación, lo acordado se refuerza con la ratificación expresa de la ciudadanía que aprueba las reformas en desarrollo de los compromisos;

---

<sup>86</sup> Cortina, Adela. *Las raíces éticas de la democracia*. Valencia. Universidad de Valencia. 2009, p. 25.

iii) la refrendación, en tanto debe estar antecedida por una oportunidad suficiente para que los ciudadanos conozcan y debatan públicamente sobre su contenido, favorece la deliberación y la transparencia, cualidades esenciales en una sociedad democrática;

iv) genera un mandato ciudadano que fortalece la implementación jurídica de los acuerdos y, con ello, la puesta en marcha de las reformas que la sociedad estimó como necesarias para superar la situación de conflicto y lograr una transición hacia la paz;

v) la participación de la ciudadanía garantiza, además, que los acuerdos alcanzados en la mesa de negociaciones no atiendan sólo a los intereses recíprocos de los actores que en ella participan, sino que tengan en cuenta los valores compartidos por el conjunto de la sociedad y los intereses de grupos sociales específicos, como las víctimas o los grupos étnicos. El saber que lo pactado deberá ser aceptado no sólo por los adversarios que se sientan en la mesa sino por toda la ciudadanía, contribuye a que los acuerdos trasciendan los intereses inmediatos de las partes en contienda y más bien se elaboren teniendo en cuenta los valores constitucionales compartidos por la sociedad civil llamada a respaldar el resultado de las negociaciones.<sup>87</sup>

68. Ahora bien, el logro de estos propósitos depende en buena medida de un adecuado diseño de los mecanismos de refrendación, que logre activar de manera efectiva los canales de deliberación democrática y participación de la ciudadanía. La Corte procede a hacer una aproximación a algunas experiencias comparadas de participación ciudadana directa en la implementación de acuerdos de paz, por la importancia que para el presente debate constitucional tiene una adecuada comprensión de los alcances y limitaciones que ofrecen estos mecanismos en la superación de conflictos armados internos ocasionados en divisiones étnicas, religiosas o políticas. Existen distintas experiencias de ratificación de acuerdos alcanzados para poner fin a conflictos internos, y entre ellas la Corte considera relevante destacar las siguientes.<sup>88</sup>

<sup>87</sup> Rodrigo Uprimny, “La refrendación o ratificación democrática de la paz: dilemas y posibilidades”, en: Alejo Vargas Velásquez. *Diálogos de la Habana: mirada múltiples desde la Universidad*. Bogotá, Universidad Nacional - Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, 2013.

<sup>88</sup> En la doctrina extranjera, el Centro para el Estudio de los Conflictos Étnicos de la Universidad de Queen’s en Belfast ha desarrollado una investigación comparada sobre mecanismos de ratificación de acuerdos alcanzados en procesos de paz. La Corte toma especialmente en cuenta la publicación de Neophytos G. Loizides, *Referendums in Peace Processes Dataset*, Queen’s University Belfast (Disponible en <http://www.qub.ac.uk/research-centres/CentrefortheStudyofEthnicConflict/TeachingResearch/Datasets/ReferendumsinPeaceProcesses/#d.en.173183>). Igualmente, la información sobre los casos que se mencionan se basa en los trabajos de Vicenc Fisas, “Procesos de paz comparados”, en *Quaderns de Construcció de Pau No.14*, Escola de Cultura de Pau, 2010, p. 12. Disponible en: [http://escolapau.uab.es/img/qcp/procesos\\_paz\\_comparados.pdf](http://escolapau.uab.es/img/qcp/procesos_paz_comparados.pdf); En Colombia puede verse sobre estos mismo puntos, Rodrigo Uprimny, “La refrendación o ratificación democrática de la paz: dilemas y posibilidades”, en: Alejo Vargas Velásquez. *Diálogos de la Habana: mirada múltiples desde la Universidad*. Bogotá, Universidad Nacional - Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, 2013.

68.1. Dos ejemplos reales de respaldo ciudadano en la refrendación encaminada a materializar acuerdos de paz merecen destacarse:

- En *Suráfrica* el proceso de negociación que puso fin al régimen del apartheid y sentó las bases para la construcción de una democracia multirracial pasó por varias etapas, a lo largo de las cuales se abrieron espacios de participación de la sociedad civil y se implementaron varios mecanismos de refrendación popular. Entre estos se destaca el referendo convocado en 1992 por el entonces presidente F. W. De Klerk, quien para la época había iniciado conversaciones con el Congreso Nacional Africano, a las que se oponían los sectores conservadores de la sociedad. En ese contexto, se convocó a la población blanca de Suráfrica a un referendo en el que debían decidir si apoyaban dar continuidad a las negociaciones con el CNA y poner fin al régimen de segregación.<sup>89</sup> El Presidente De Klerk se comprometió a renunciar y convocar nuevas elecciones, en caso de que la ciudadanía no respaldara tal iniciativa. Luego de una activa campaña en la que participaron promotores tanto del “sí” como del “no”, finalmente una amplia mayoría de la población blanca apoyó la primera opción: 1,924,186 ciudadanos blancos (68.6%) votaron “sí” y 875,619 (31.2%) respaldaron el “no”. En el referendo, realizado el 18 de marzo de 1992, participó el 85% de los ciudadanos que integraban el censo electoral, registrando así una de las más altas tasas de participación en la historia de ese país. El amplio respaldo obtenido abrió el camino para la elección de un nuevo gobierno de transición en 1994 y para el proceso constituyente que logró la aprobación, en 1996, de la Constitución actualmente vigente.

- En *Irlanda* se convocó a un referendo el 22 de mayo de 1998 para someter a la aprobación de los ciudadanos, tanto de la República de Irlanda como de Irlanda del Norte, los acuerdos alcanzados en abril de 1998 como resultado de las negociaciones entre los partidos republicanos y unionistas<sup>90</sup>, plasmados en el llamado “Acuerdo de Belfast” o “Acuerdo de Viernes Santo”.<sup>91</sup> En esa fecha se llevaron a cabo dos referendos separados en los que la ciudadanía ofreció un amplio respaldo a las negociaciones: en Irlanda del Norte 676.966 votantes (71,1% del total) votó a favor del plan de paz, mientras que 274.879 (el 28,9%) se opuso; en la República de Irlanda 1.442.583 votantes (94,4%) respaldó el acuerdo, mientras que 85.748 (5,6%) se opusieron al plan.

68.2. Sin embargo, no en todos los casos la ciudadanía ha respaldado las políticas de implementación o desarrollo de negociaciones para la paz. Entre

<sup>89</sup> La pregunta puesta a consideración de los ciudadanos blancos fue: “¿apoya usted la continuación del proceso de reformas que inició el Presidente el 2 de febrero de 1990, dirigidas a expedir una nueva constitución como resultado de las negociaciones?” (traducción libre)

<sup>90</sup> La oposición entre ambos sectores mezcla motivaciones políticas y religiosas: mientras los republicanos, en su mayoría católicos, quieren unirse a la república de Irlanda, los unionistas, mayoritariamente protestantes, son partidarios de mantener la vinculación con el Reino Unido.

<sup>91</sup> La pregunta puesta a consideración de los ciudadanos de Irlanda del Norte y de la República de Irlanda fue: “¿Usted apoya el acuerdo alcanzado en las conversaciones multipartidistas sobre Irlanda del Norte y que figura en el Documento 3883?” (traducción libre).

las experiencias de refrendación fallida se encuentran los referendos llevados a cabo en Bosnia, en Chipre y en Guatemala:

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

- En *Chipre* se llevó a cabo el 24 de abril de 2004 un referendo para someter a ratificación popular el acuerdo alcanzado, con mediación de la ONU, por los líderes de las comunidades griego-chipriotas y turco-chipriotas, que desde hace varias décadas se disputaban el control de la isla<sup>92</sup>. El acuerdo planteaba la convivencia de ambas comunidades en un nuevo estado unificado, que se uniría a la Unión Europea. Ambos sectores votaron de manera separada el acuerdo, que obtuvo el respaldo mayoritario de los turco-chipriotas (65%) pero fue rechazado por el 76% de los griego-chipriotas, que conforman la mayoría de la población de la isla. En ambos casos las cifras de participación electoral fueron altas: asistieron a los comicios el 75% de los 143.000 votantes chipriotas turcos y alrededor del 90% de los 480.000 grecochipriotas aptos para votar.

- Finalmente, la experiencia de *Guatemala* resulta significativa.<sup>93</sup> Entre 1981 y 1983 se agudizó el enfrentamiento entre la insurgencia armada (que desde 1982 conformó la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca – URNG) y el régimen dictatorial de Efraín Ríos Montt, que produjo la muerte de más de 150.000 civiles y la destrucción de cerca de 440 poblados donde residían comunidades Mayas. A partir de 1984 se inició una apertura democrática, con la llegada de gobiernos civiles, lo que generó un clima adecuado para el inicio de conversaciones, en 1987, entre el gobierno y la URNG. Tras cerca de una década de negociaciones y una amplia participación de la sociedad civil y la comunidad internacional, en 1996 se alcanzó un Acuerdo Final entre las

<sup>92</sup> Este conflicto también involucra motivaciones políticas y religiosas: mientras los griego-chipriotas, que conforman la mayoría de la población de la isla de Chipre, son cristianos ortodoxos y partidarios de la unión de Chipre con Grecia, los turco-chipriotas, musulmanes, apoyan la división de la isla en dos estados independientes.

<sup>93</sup> Además de las fuentes citadas, la reconstrucción de la experiencia de Guatemala se basa en el trabajo de Enrique Álvarez y Tania Palencia Prado, “Guatemala’s peace Process: context, analysis and evaluation”, en *Accord*, 13, 2002. Disponible en: <http://www.c-r.org/accord-article/guatemala%E2%80%99s-peace-process-context-analysis-and-evaluation>; *Base de Datos Políticos de las Américas*. (2001) Guatemala: Referéndum, 1999. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Guate/ref99.html>



partes, que comprendía trece puntos clave.<sup>94</sup> Se dispuso que estos puntos serían incorporados a la Constitución, para lo cual debían ser aprobados por una mayoría calificada del Congreso y luego refrendados por la ciudadanía.<sup>95</sup> En el referendo, realizado el 16 de mayo de 1999 (casi tres años después de suscritos los acuerdos), sólo participó el 17% del electorado. Con más de un 80% de abstención, los resultados mostraron una ciudadanía dividida, en la que el “no” se impuso por un pequeño margen en cada sección del referendo.<sup>96</sup> Los mapas electorales indican que mientras el altiplano indígena votó cerradamente por el “sí”, la población de las ciudades, en particular de la capital, donde el conflicto armado se experimentó con menor intensidad, votó contra las reformas para implementar lo acordado. Esta derrota tuvo un alto y negativo impacto en el proceso de paz, pues aunque se sometieron a votación las reformas constitucionales, y no propiamente el apoyo al proceso, los sectores opuestos a la negociación argumentaron que el pueblo de Guatemala estaba en desacuerdo con las concesiones que el Estado le daba a una guerrilla derrotada. Esta falta de refrendación popular generó la pérdida de impulso del proceso de reformas, que en su mayoría no se han llevado a cabo.

69. Estas referencias les dan perspectiva a las previsiones del Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, y contribuyen a explicar algunas de ellas. La Corte procede a evaluar la constitucionalidad de cada norma.

### **El artículo 1º. Constitucionalidad del objeto del Proyecto de ley. Carácter general de las leyes y reformas constitucionales en momentos de transición. Convivencia y mecanismos de participación democrática**

70. El artículo 1º define el objeto del Proyecto de Ley. Establece que determinada clase de referendos constitucionales, los que “*sean necesarios para la implementación de un Acuerdo final para la terminación del conflicto armado*”, se han de sujetar “*en especial*” pero no exclusivamente a las reglas contempladas en el resto de artículos del Proyecto. La Procuraduría estima

<sup>94</sup> Entre ellos: garantía de derechos humanos, conformación de una comisión de la verdad, reasentamiento de refugiados y población desplazada, reconocimiento de la identidad y los derechos para la población indígena, reformas agrarias y económicas, reformas orientadas a garantizar el sometimiento de las fuerzas armada al poder civil, modificación del sistema electoral, entre otras.

<sup>95</sup> Durante el trámite en el Congreso, que se extendió durante un tiempo considerable, se añadieron 37 cuestiones adicionales a las comprendidas en los acuerdos, lo que produjo que el texto finalmente sometido a consideración de los ciudadanos estuviera integrado por 50 cuestiones, agrupadas en 4 secciones; los votantes debían responder “sí” o “no” a cada uno de estos cuatro bloques de preguntas.

<sup>96</sup> La votación obtenida por cada uno de los cuatro bloques de preguntas fue la siguiente:

<b>PAPELETA</b>	<b>VOTACIÓN SÍ</b>	<b>VOTACIÓN NO</b>
Pregunta 1: Nación y pueblos indígenas	327,854	366,591
Pregunta 2: Organismo Legislativo	284,423	392,223
Pregunta 3: Organismo Ejecutivo	294,849	392,223
Pregunta 4: Organismo Judicial	316,656	373,025
Votacion Total	757,940	

que esta restricción del ámbito de aplicación de la Ley, para hacerla aplicable únicamente a determinados referendos constitucionales, que desarrollen Acuerdos finales para la terminación del conflicto armado, viola el principio de generalidad de las leyes y admite que se introduzcan regulaciones no generales en la Constitución, lo cual debe conducir a la inexecutableidad de toda el Proyecto. A su juicio esto vulnera además el principio de igualdad, pues habrá reglas diferentes para referendos constitucionales iguales en su esencia de mecanismos de participación para la reforma constitucional. Dos intervenciones, las de los ciudadanos Juan Lozano Ramírez y Juan Carlos Vélez Uribe, sostienen que este Proyecto de Ley consagra reglas para la realización de referendos armados, pues se refiere a instrumentos de reforma para la implementación de acuerdos finales de terminación del conflicto, sin que se exija previamente la desmovilización de los grupos armados ilegales que negocian con el Gobierno Nacional. Esto viola, en su criterio, los principios de libertad e independencia de los electores, en especial respecto de quienes habitan en algunas zonas del país. La Corte procede a revisar este precepto.

71. En primer lugar debe precisarse que no es extraño o contrario a la Constitución de 1991 que existan regulaciones diferenciadas para dos o más especies de un mismo género de mecanismo de participación popular, según las características relevantes de sus miembros específicos. La Constitución ya consagra una regulación de esa naturaleza, por ejemplo para las consultas populares, según si en estas se pregunta al Pueblo sobre la conveniencia de convocar una Asamblea Nacional Constituyente, o si la consulta es de otra índole.<sup>97</sup> En el primer caso la Carta exige una Ley que convoque al pueblo para la consulta (CP art 376), mientras en los demás eventos ese requisito no se hace necesario (CP arts 104, 105 y 106).

72. No se opone al orden constitucional que en las leyes estatutarias se siga razonablemente un principio de regulación diferenciada para especies distintas de un mismo mecanismo de participación popular. Por ejemplo, en la sentencia C-238 de 2006, la Corte examinó integralmente la constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria que tenía como único objeto regular el derecho al voto de “*extranjeros residentes en Colombia*”.<sup>98</sup> Era entonces, conforme el artículo 100 de la Constitución y el texto mismo de ese Proyecto de Ley, una regulación sobre sólo un mecanismo de participación –el voto– (CP art 103), en casos de ejercicio de este instrumento por determinados sujetos –extranjeros residentes en Colombia–, y en ciertas hipótesis –elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital–

<sup>97</sup> El género ‘*consulta popular*’ cuenta entre sus especies las que menciona el artículo 8 de la Ley Estatutaria 134 de 1994, dentro de las que se incluye la que se le hace al pueblo para que decida sobre la conveniencia de convocar una Asamblea Constituyente: “La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. || En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria. || Cuando la consulta se refiere a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.”

<sup>98</sup> Sentencia C-238 de 2006 (MP Humberto Sierra Porto. Unánime).

(CP art 100). No era un proyecto de ley que regulara en su integridad el derecho al voto, y sin embargo la Corte declaró exequible el objeto del articulado, porque no halló problemas de constitucionalidad en que un Proyecto de Ley estatutaria se destinara a regular una manifestación concreta del derecho al voto en ciertos casos.

73. Ahora bien, la exigencia de generalidad y universalidad de leyes y reformas constitucionales, que se considera desconocida por este Proyecto en su totalidad, implica considerar además lo siguiente. El mandato de generalidad se ha fundado jurisprudencialmente en el principio de igualdad (CP Preámbulo y art 13). La generalidad de la legislación y de las reformas constitucionales es resultado de aplicar el principio de igualdad a las funciones legislativa y de revisión constitucional. En la sentencia C-141 de 2010, al declarar inexecutable una ley convocatoria a referendo constitucional por –entre otras razones- pretender introducir una reforma constitucional sin carácter general, abstracto e impersonal, la Corte señaló que *“el Legislador debe tratar de manera igual a un conjunto de sujetos destinatarios de una regulación específica y esta finalidad se cumple mediante la expedición de disposiciones de carácter general, impersonal y abstracto, características que, ordinariamente, se asocian con el concepto de ley en la mayoría de los ordenamientos jurídicos”*.<sup>99</sup> La generalidad no es atributo exigible solo de actos de reforma constitucional, sino también de leyes. Como se dijo en sentencia C-094 de 1998:

“La ley, que por regla general se aplica a situaciones futuras contempladas en abstracto por el legislador, no se expide con la finalidad de someter bajo sus preceptos a personas concretas, predeterminadas e individualizadas. Sus reglas son en principio impersonales y los supuestos fácticos a los que por vía abstracta ella se refiere para señalarles consecuencias jurídicas se definen objetivamente, de tal modo que su enunciación, salvo por motivos excepcionales y justificados de interés general, no puede estar dirigida a regular exclusivamente el comportamiento de un solo individuo o grupo, ni para preferirlo, mejorando su condición respecto de los demás o concediéndole ventajas que a otros en sus mismas circunstancias no se conceden, ni para perjudicarlo, haciendo más difícil o gravosa su situación, comparada con la de la mayoría. En otras palabras, no son admisibles por regla general las leyes con nombre propio, cuyos efectos recaigan únicamente en

---

<sup>99</sup> Sentencia C-141 de 2010 (MP Humberto Sierra Porto. AV María Victoria Calle Correa, Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto. SV Mauricio González Cuervo y Jorge Ignacio Pretelt). Previamente citada. La decisión de inexecutable de la Ley, que convocaba al pueblo a un referendo para decidir si se admitía la posibilidad de una segunda reelección presidencial, se fundó en parte en que “la finalidad de la Ley 1354 de 2009 de someter a votación popular una reforma dirigida a la reelección de una persona particular no es una apreciación meramente subjetiva de algunos ciudadanos, como sí lo hubiere podido ser durante el Acto Legislativo de 2004. La reelección del actual Presidente hace parte esencial, clara y explícita del trámite de la Ley convocatoria a referendo. Por lo anterior, este cuerpo normativo vulnera de manera clara el principio de generalidad de las reformas constitucionales y el principio de igualdad al contemplar un trato privilegiado que beneficia de manera específica a un ciudadano en particular.”

alguno o algunos miembros de la comunidad, individualizándolos.”<sup>100</sup>

74. La Corte no considera, conforme lo mencionado, que este Proyecto de Ley –cuyo objeto se delimita en el artículo 1º- desconozca en sí mismo el principio de igualdad representado legislativamente en la generalidad de las leyes. Tampoco comparte la idea de que en su contenido admita como posible la introducción de reformas constitucionales no generales, abstractas o impersonales. Si bien no hay una fórmula de tipo matemático que determine con exactitud cuándo una ley o reforma constitucional se ajusta a los principios de generalidad y universalidad, la jurisprudencia constitucional y la doctrina han empleado dos criterios para distinguir las regulaciones generales de las particulares: los sujetos destinatarios de la norma y la ocasión o ámbito temporal de aplicación.<sup>101</sup> Para ser general en cuanto a los sujetos una norma no tiene que referirse indistintamente a la totalidad de individuos humanos, pues puede cumplir esa condición incluso si se refiere a los seres humanos que respondan a determinada descripción (por ejemplo, a los mayores de edad). La generalidad en cuanto a la ocasión se cumple si la norma no está prevista directamente para una única situación o momento sino para un número ilimitado de oportunidades.<sup>102</sup> La Corte ha sostenido que en la aplicación de estos criterios no puede tenerse en cuenta sólo el texto del acto, sino también el contexto de su creación, así como los móviles y finalidades para expedirlo.<sup>103</sup>

75. Aparte de los anteriores hay un criterio especial, de aplicación para contextos episódicos de transición social o institucional, debidamente probados. Por ejemplo, cuando una sociedad pretende transitar de un régimen constitucional derogado hacia la vigencia de uno nuevo, instaurado institucionalmente, por regla se contemplan normas con carácter transitorio.

<sup>100</sup> Sentencia C-094 de 1998 (MP José Gregorio Hernández Galindo. AV Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>101</sup> En la jurisprudencia, se ha hablado específicamente de esos dos criterios, por ejemplo en la sentencia C-094 de 1998 (MP José Gregorio Hernández Galindo. AV Eduardo Cifuentes Muñoz), en la cual se preguntó si una norma legal de orden tributario violaba el principio de generalidad. Para eso se preguntó si la regulación carecía de generalidad en cuanto a la ocasión –si era una norma de “*caso único*”- o en cuanto a los sujetos –“*de sujeto pasivo individualizado*”. Si bien concluyó que no se desconocía el principio en mención, esos criterios luego fueron empleados por la Corte en otras ocasiones. Por ejemplo, en la sentencia C-141 de 2010 (MP Humberto Sierra Porto. AV María Victoria Calle Correa, Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto. SV Mauricio González Cuervo y Jorge Ignacio Pretelt). En esa oportunidad, la Corte también tuvo en cuenta que la norma de la ley convocatoria a referendo preveía una regulación con miras a beneficiar las aspiraciones políticas de un ciudadano, y dijo “*realmente el enunciado aprobado perseguía favorecer de manera explícita al actual mandatario*”. En la filosofía analítica de las normas, sobre este tema, puede verse von Wright, Georg Henrik. *Norma y acción. Una investigación lógica*. Madrid. Tecnos. 1979, pp. 97 y ss.

<sup>102</sup> La doctrina menciona el siguiente ejemplo –tomado de Austin-, de una norma general en cuanto a los sujetos pero particular en cuanto a la ocasión: “que el soberano dé la orden, con penas para su incumplimiento, de que se guarde un duelo general con ocasión de un siniestro público. [...] aunque obliga de un modo general a los miembros de toda la comunidad, obliga a actos que designa específicamente, en lugar de obligar en general a actos o abstenciones de una cierta clase”. Tomado de verse von Wright, Georg Henrik. *Norma y acción. Una investigación lógica*. Madrid. Tecnos, 1979, p. 98.

<sup>103</sup> Sentencia C-141 de 2010 (MP Humberto Sierra Porto. AV María Victoria Calle Correa, Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto. SV Mauricio González y Jorge Ignacio Pretelt). Citada. Dijo en ese caso: “*a pesar de que se trata de una formulación aparentemente general que cobija a cualquier ciudadano que reúna estas condiciones, realmente el enunciado aprobado perseguía favorecer de manera explícita al actual mandatario*”.

Las contempló en su momento la Constitución de 1886.<sup>104</sup> La Constitución de 1991 prevé justamente un grupo amplio de normas transitorias, introducidas en distintos momentos para hacer practicable la realización de una reforma constitucional con vocación temporal indefinida. El Constituyente de 1991, por ejemplo, en su artículo transitorio 1 convocó a elecciones generales del Congreso de la República “*para el 27 de octubre de 1991*”, con lo cual introdujo una norma no general en cuanto a la ocasión, pues estaba llamada a producir efectos de convocatoria en una única y particular oportunidad. Igualmente, en su artículo transitorio 2, previó una inhabilidad temporal para los delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente, quienes no podían ser candidatos en las elecciones de Congreso que se convocaban en el artículo transitorio 1. Era, como se ve, una norma sobre sujetos susceptibles de particularizarse, y aplicaba a una ocasión temporalmente definida. Ambas disposiciones transitorias carecían entonces de al menos una de las notas que determinan si una regulación es general o no lo es.

76. No obstante, los artículos transitorios señalados forman parte de la Constitución. Cumplieron una función dentro de ella sin suponer restricciones injustificadas al principio de generalidad, pues contribuían a hacer realizables, creíbles y respetables los compromisos adquiridos en el nuevo Estatuto Fundamental. La convocatoria ponía en marcha con celeridad el funcionamiento de un órgano esencial en la democracia, como el Congreso de la República. La inhabilidad para los delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente en las elecciones generales del Congreso siguientes buscaba darle una garantía de imparcialidad a la obra constituyente. Estas normas, junto con las demás disposiciones transitorias, en la medida en que son integrantes de la Constitución, informan el sentido en el cual esta última debe entenderse. No es posible concebir la generalidad que exige la Carta, en contextos coyunturales de transición, al margen del modo como la Constitución misma abordó en su momento, y ha abordado posteriormente, otros momentos de transición. No se puede exigir el mismo grado de generalidad a las leyes o reformas con vocación de permanencia, dictadas en momentos en los cuales no se está en procesos de transición social o institucional, que a las leyes o reformas constitucionales que pretenden facilitar el tránsito de un estadio a otro.

77. El Proyecto de Ley bajo revisión es entonces general, como se dijo, tanto respecto de las ocasiones como de los sujetos. Contempla reglas para el desarrollo de determinados “*referendos constitucionales*”, como se evidencia en el artículo 1º y se ratifica en el título de la Ley, que es criterio relevante para interpretar las disposiciones contenidas en el cuerpo normativo.<sup>105</sup> No

<sup>104</sup> Título XXI contenía ‘*Disposiciones transitorias*’. Preveía, por ejemplo, normas como la del artículo M: “*El Presidente de la República nombrará libremente, la primera vez, los Magistrados de la Corte Suprema y de los Tribunales Superiores y someterá los nombramientos a la aprobación del Consejo Nacional*”.

<sup>105</sup> En la sentencia C-821 de 2006 (MP Humberto Sierra Porto. Unánime). En ese caso dijo: “[e]sta Corte ha considerado, asimismo, que antes que eficacia jurídica directa, el título de una ley constituye un criterio de interpretación de las disposiciones en ella contenidas que puede ayudar a determinar cuál es el alcance del articulado, su finalidad y su ámbito de aplicación. De este modo, ha señalado que a diferencia de los enunciados normativos de una ley, que contienen proposiciones jurídicas o reglas de conducta en sentido

hay entonces una norma particular en cuanto a la ocasión, pues no existe un acto singular designado específicamente y susceptible de particularizarse de antemano, ni tampoco se hace referencia a un *número limitado* de ocasiones para la aplicación de lo previsto en el Proyecto. Por otra parte, el Proyecto no es tampoco particular en cuanto a los sujetos. Los referendos constitucionales que se regulan en él tienen el propósito de implementar acuerdos finales con grupos armados ilegales. La Procuraduría y la Secretaría Jurídica de la Presidencia señalan que estos grupos armados serían únicamente dos posibles. Pero esto sólo indica que en el contexto de las negociaciones hay partes susceptibles de identificarse de manera particularizada. No significa que el contenido del Proyecto de Ley sea particular en cuanto a los sujetos, pues sus mandatos, autorizaciones y prohibiciones no tienen como únicos destinatarios a esos dos grupos, sino en general a la población llamada a participar de diferentes modos en los referendos constitucionales que allí se regulan y a las autoridades públicas mencionadas en sus normas (en especial a las electorales).

78. En cuanto a las reformas constitucionales que posibilita introducir, su generalidad no puede leerse al margen del contexto y propósito en el cual habrían de introducirse. El Acto Legislativo 01 de 2012 *‘Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones’*, marca constitucionalmente el inicio de un proceso de negociación con actores armados que tiene como fin llegar a acuerdos para la terminación del conflicto. Los acuerdos no son sin embargo el fin del conflicto. En caso de llegar a concretarse, los acuerdos finales abrirían un umbral institucional para la transición hacia un estadio de superación del conflicto. Empieza en ese momento un proceso de adaptación institucional, dentro de los límites de la Constitución, para hacer practicable los compromisos contraídos por las partes de la negociación. En esa coyuntura de tránsito, las reformas constitucionales no tienen por qué diferenciarse de otras de su mismo género. El desarrollo de los acuerdos finales no implica sólo o necesariamente reformas constitucionales para la transición, pero estas pueden ser un instrumento legítimo, y su generalidad no puede determinarse al margen de la transición. No es este el momento para adelantar con detalle los criterios y parámetros con arreglo a los cuales se ha de definir si las reformas constitucionales, que sean producto de estos referendos, respetan o no la generalidad. Pero la Corte sí descarta que el Proyecto de Ley admita reformas constitucionales contrarias al principio de generalidad, tal como este debe ser entendido en un contexto social e institucional de transición.

---

positivo, el título de una ley no configura una norma jurídica con eficacia jurídica directa, sin que lo anterior signifique que el título de una ley no pueda ser objeto de control constitucional, pues a pesar de carecer de fuerza normativa, éste sirve como criterio de interpretación de los preceptos contenidos en el cuerpo normativo, de manera que *“un título contrario a los preceptos constitucionales, de no ser excluido del ordenamiento jurídico, podría conducir a una interpretación de parte o de toda una ley no conforme con el estatuto superior”*. En la sentencia C-141 de 2010, previamente citada, dijo al respecto: *“el título de una ley tiene utilidad interpretativa, es decir, mediante el uso del tradicional criterio a rúbrica”*

79. La Sala toma en cuenta los argumentos del Procurador para sostener que la totalidad del Proyecto carece de generalidad. A juicio de la Procuraduría el Proyecto se refiere solo a determinados referendos constitucionales; esto es, a los que se celebren con ocasión de acuerdos finales para la terminación del conflicto. En concepto del Ministerio Público, empero, otros dos artículos del mismo Proyecto (arts 4 y 7), que le atribuyen al Consejo Nacional Electoral competencia para reglamentar la financiación y regulación de campañas en *estos referendos constitucionales* puntualmente, son inconstitucionales porque atribuyen a un ente administrativo competencia para expedir reglas *generales* –propias de una *ley estatutaria*-.<sup>106</sup> La Corte estima que la Vista Fiscal acierta parcialmente al sostener que las regulaciones de los artículos 4 y 7 del Proyecto son generales, incluso si se refieren únicamente a los referendos constitucionales que se realicen en desarrollo de lo previsto en este Proyecto de Ley. Pero al mismo tiempo advierte que tales disposiciones regulan un asunto mucho más específico y puntual (la competencia para regular la financiación y realización de campañas de estos específicos referendos constitucionales) en comparación con los restantes artículos del proyecto que ostentan mayor amplitud y generalidad. En ese orden de ideas, discrepa del planteamiento de la Vista Fiscal por cuanto este asume que es sólo la regulación más específica y referida a aspectos puntuales de esos artículos 4 y 7 la única provista de generalidad, a la vez que niega este mismo atributo a las restantes normas, más generales en su configuración. La Corte considera entonces que el artículo 1 y el resto del articulado del Proyecto son generales, y no tienen por esto vicios de constitucionalidad.

80. El Proyecto de Ley bajo examen no admite tampoco referendos armados. Esa situación no es ni expresa ni tácitamente admitida, permitida y mucho menos ordenada por precepto alguno de la iniciativa bajo control. El Proyecto de Ley tampoco acepta tipo alguno de coacción o amenaza sobre el cuerpo electoral. Por el contrario, la totalidad de sus artículos están orientados hacia el ofrecimiento de garantías electorales para los ciudadanos, y en especial para asegurar la libertad del electorado (arts. 2 y ss.). El contexto normativo del cual forma parte este Proyecto de Ley censura además expresamente, y castiga según el caso, el constreñimiento al sufragante y la violación de los derechos ciudadanos en la celebración de mecanismos de participación democrática. La Constitución prevé que el voto es libre y que “[e]l Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción” (CP art 258). El Código Penal vigente contempla diversas penas de prisión o multa no sólo para una gama de comportamientos punibles por violación al ejercicio de los mecanismos de participación democrática (CPenal arts 386-396), sino también para otras conductas que podrían lesionar o poner en peligro bienes jurídicos de importancia para una celebración de los referendos que se pueda juzgar ajustada al orden constitucional. Ni la Fuerza Pública, ni las demás instituciones, podrían tampoco declinar su obligación constitucional

---

<sup>106</sup> Según el Concepto del Ministerio Público, en función de esa atribución de competencias se “*establecerían reglas que mandarían, permitirían o castigarían de manera general*” (énfasis añadido).

permanente, no desconocida por este Proyecto, de proteger a todos los habitantes del territorio “*en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades*” (CP art 2).

81. Además, como antes se dijo, no puede perderse de vista que el Proyecto de Ley bajo revisión se inserta en un marco más amplio de reformas institucionales, mediante las cuales se busca facilitar la terminación del conflicto y la transición hacia la paz (AL 01 de 2012). En ese marco se prevé que “*la dejación de armas*” es condición necesaria –aunque insuficiente– para acceder al tratamiento penal especial previsto en los instrumentos de justicia transición (AL 01 de 2012 art 2). Igualmente se dice que los instrumentos de justicia transicional se aplican a quienes “*se desmovilicen colectivamente en el marco de un acuerdo de paz o a quienes se desmovilicen de manera individual de conformidad con los procedimientos establecidos y con la autorización del Gobierno Nacional*” (ídem párrafo 1º). Por ende, si estos referendos constitucionales prevén reformas susceptibles de enmarcarse en las normas citadas, sólo podrán ser de aplicación en caso de que haya dejación de armas o desmovilización colectiva o individual, en las condiciones mencionadas.<sup>107</sup>

82. Por otra parte, la posible ocurrencia eventual de esa circunstancia fáctica, de no desarme de grupos ilegales para la fecha de realización de los referendos constitucionales previstos en este Proyecto, no puede juzgarse como un elemento que conduzca a la inconstitucionalidad del Proyecto de Ley. Una circunstancia fáctica inconstitucional que eventualmente ocurra en la realidad, pero que las normas legales controladas no autoricen, ordenen ni consientan, y por el contrario desapruében, y que el resto del ordenamiento prohíba y castigue drásticamente, no puede convertirse en un motivo de inconstitucionalidad de lo que se controla. El control abstracto es un ejercicio de confrontación entre contenidos normativos: los de una ley o proyecto de ley con los de la Constitución.<sup>108</sup> Una legislación sobre referendos constitucionales no podría entonces considerarse en abstracto inconstitucional solo por el hecho de estar llamada a aplicarse eventualmente incluso en zonas o momentos de conflicto armado. La situación fáctica de conflicto armado ciertamente puede llegar a condicionar el goce efectivo de garantías constitucionales. En muchos casos implica de hecho un atropello arbitrario e injustificado de la vida humana, las libertades públicas y los demás derechos constitucionales. Pero eso no significa que una norma que regule un acto electoral o de participación democrática, mucho menos si está referida a la

---

<sup>107</sup> Sobre la aplicación de los instrumentos de justicia transicional previstos en el Acto legislativo 01 de 2012, véase la sentencia C-579 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. AV María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva. SPV Mauricio González Cuervo y Nilson Pinilla Pinilla).

<sup>108</sup> La Corte ha dicho que en el control de las leyes estatutarias, su función se contrae a confrontar los contenidos normativos revisados con la Constitución: “Cuando la Corte Constitucional ejerce esa competencia su papel se circunscribe, de forma rigurosa y exclusiva, a confrontar el contenido normativo del proyecto puesto a su consideración, frente a las disposiciones de la Carta”. Sentencia C-546 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Unánime). En la sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa. Unánime) la Corte anotó que el juicio de control abstracto de constitucionalidad se ha de fundar en “la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto” controlado.



implementación de acuerdos finales para la terminación del conflicto, resulten en sí mismos inconstitucionales por realizarse en un entorno con esas características. Al contrario, el contexto conflictivo de violencia contribuye a explicar causal y circunstancialmente el referendo, pues se lleva a cabo justo para prestar un servicio humano (posiblemente imperfecto) al fin constitucional de conseguir la paz (CP art 22).

83. La Corte no pierde de vista la complejidad de la situación que supondría la realización de referendos constitucionales para terminar el conflicto mientras no se ha hecho dejación de armas por los actores ilegales. Pero tampoco la asume como un factor que afecte exclusivamente los mecanismos que se regulan en este Proyecto, y no a las demás formas de participación ciudadana. La difícil realidad histórica de Colombia ha estado marcada –cuando menos en el último siglo- por esta compleja concurrencia simultánea de instituciones democráticas y niveles trágicos de violencia armada.<sup>109</sup> En este contexto, una Constitución que no renuncia a la democracia sino que la amplía y profundiza, y que más en general resalta la importancia fundamental de la participación democrática en la conformación, ejercicio y control del poder político, se explica y entiende mejor si se la concibe como una apuesta colectiva por la convivencia pacífica (CP art 22). El compromiso constitucional con la democracia participativa en medio del conflicto revela que la Constitución, precisamente por su origen, confía en las capacidades colectivas del pueblo colombiano de usar los mecanismos de participación política como formas de reconducir hacia la civilidad y la convivencia pacífica sus profundas o radicales diferencias y enfrentamientos en torno a lo bueno, lo justo y lo sagrado. Antes que un motivo de inconstitucionalidad, la eventual existencia simultánea de actores armados ilegales del conflicto y de referendos constitucionales para terminar la confrontación, contribuye a hacer más explicables estos últimos.

84. No encontrando entonces vicios, o problemas de inconstitucionalidad diferentes, la Corte declarará exequible artículo 1º del Proyecto de Ley.

**Artículo 2º. Coincidencia de referendos constitucionales con otros actos electorales. Concurrencia con elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República. Libertad del elector en la votación. Equilibrio entre opciones**

85. El artículo 2 está compuesto por un solo inciso, pero tiene dos contenidos normativos diferenciables. El primero se desprende de la frase inicial del texto, conforme a la cual se admite la coincidencia de los referendos constitucionales a los que se refiere el Proyecto de Ley “*con actos electorales*”. El segundo contenido se infiere del segmento restante del enunciado, y establece que cuando efectivamente coincidan estos referendos

---

<sup>109</sup> Pueden verse al respecto dos textos recientes. Gutiérrez, Francisco. *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Universidad Nacional de Colombia. Iepri. Debate. 2014. Palacios, Marco. *Violencia pública en Colombia, 1958-2010*. FCE. 2012.

constitucionales con actos electorales, los jurados de votación deberán “ofrecer” a los electores la tarjeta correspondiente al referendo, y estos a su turno estarán en libertad de expresarles si desean recibirla o no. La Corte revisará inicialmente la constitucionalidad del primer segmento, pues en caso de que este sea contrario a la Constitución, se sustraería la materia de la segunda parte del precepto y sería innecesario pronunciarse sobre su exequibilidad.

86. La posibilidad de coincidencia entre estos referendos y actos electorales es cuestionada por el Procurador General de la Nación y los ciudadanos Juan Manuel Charria Segura, Juan Lozano Ramírez y Juan Carlos Vélez Uribe. Sostienen que esta posible concurrencia de certámenes de la democracia representativa (elecciones de autoridades públicas) y participativa (referendos constitucionales) no sólo afecta la campaña abstencionista pues hace más difícil la abstención, sino que además le da un trasfondo plebiscitario al referendo, confunde a los electores y termina por desconcentrarlos. El Ministerio Público considera además que esta previsión viola el artículo 262 de la Constitución, en la medida en que este último prohíbe la coincidencia de elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República “*con otra elección*”. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y Dejusticia defienden la constitucionalidad de la norma, sobre la base de su propósito es fomentar legítima y proporcionalmente la participación ciudadana, con pleno respeto por la libertad del elector, sin violar prohibición constitucional alguna de carácter expreso. La Secretaría Jurídica de la Presidencia considera además que no se desconoce el artículo 262 de la Carta, pues este prohíbe la concurrencia de elección presidencia con “*otras elecciones*”, y el referendo constitucional no es ninguna elección sino un mecanismo de participación para reformar la Carta. La Sala pasa a revisar la constitucionalidad del primer fragmento del artículo 2.

87. La Constitución no establece de forma expresa una prohibición general de coincidencia entre referendos constitucionales y elecciones de autoridades públicas. El artículo 104 de la Carta ciertamente prevé que las consultas populares sobre decisiones de trascendencia nacional no pueden realizarse en concurrencia con “*otra elección*”.<sup>110</sup> Pero para la realización de referendos constitucionales no existe una prohibición constitucional con alcance semejante. Como lo precisó la Corte al controlar el Proyecto que se convirtió en Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación (Ley 134 de 1994), “*la Constitución no consagra en forma expresa respecto de la convocatoria a referendo, la prohibición de que coincida con otra elección, como sí lo hace en su artículo 104 en relación con la consulta del orden nacional*”.<sup>111</sup> Al margen de lo que prevé el artículo 104 en materia de consultas populares de

<sup>110</sup> Como adelante se mostrará, los referendos constitucionales son elecciones, de conformidad con la Constitución (art 378) y la Ley 134 de 1994. Por lo mismo, en virtud del artículo 104 de la Carta, no pueden coincidir los referendos constitucionales con las consultas populares de trascendencia nacional.

<sup>111</sup> Sentencia C-180 de 1994 (MP Hernando Herrera Vergara. SPV Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero. SPV Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa).

trascendencia nacional, y de lo que dirá la Corte sobre el alcance del artículo 262 de la Carta, la Sala Plena reitera que no existe una prohibición expresa de carácter global, para que los referendos coincidan con la elección popular de autoridades públicas. Sí hay una limitación de ese tipo en el orden *legal*, en el artículo 39 de la Ley 134 de 1994. Este último consagra una prohibición general de coincidencia entre referendos y la realización de cualquier “*otro acto electoral*”. Cuando controló este precepto, en la sentencia C-180 de 1994, la Corte sostuvo que esa prohibición legal era constitucionalmente posible pero no necesaria. Por lo cual puede inferirse que en esa ocasión se juzgó exequible el artículo 39 de la Ley 134 de 1994, sobre la base de que el legislador *podía* estatuirlo, mas no que era su *deber u obligación* hacerlo. Dijo entonces:

“Por su parte, el **artículo 39** señala que el referendo se deberá realizar dentro de los seis (6) meses siguientes a la presentación de la solicitud, y la votación no podrá coincidir con ningún otro acto electoral.

Lo anterior pretende, como así lo quiso el Constituyente de 1991, que no se desvíe la atención del debate en torno a la aprobación o derogación de una ley o de un acto legislativo, con la realización de otro acto de carácter electoral.

Esta norma reproduce en parte, el contenido del artículo 377 de la Constitución Política, que dispone que el referendo constitucional deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación del acto legislativo. De otra parte, no obstante que la Constitución no consagra en forma expresa respecto de la convocatoria a referendo, la prohibición de que coincida con otra elección, como sí lo hace en su artículo 104 en relación con la consulta del orden nacional, juzga la Corte que ella encuadra en la competencia que el Constituyente confirió al legislador en el artículo 258 de la Carta Política, para implantar mediante ley, mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho en cabeza de todo ciudadano.”

88. Ahora bien, se ha planteado en el debate que esa prohibición legal de concurrencia de referendos con otros actos electorales buscaba –como dijo la Corte en la sentencia C-180 de 1994- otorgar “*más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho [al voto] en cabeza de todo ciudadano*”. Con base en ello, se ha sostenido en este proceso que tal prohibición legal es un desarrollo de la libertad del elector y que, una vez instaurada, el legislador está en la obligación de ampliar esa libertad, lo cual le impide retroceder admitiendo –como en este caso- la coincidencia del referendo constitucional con elecciones. La prohibición del artículo 39 de la Ley 134 de 1994 no se basaría entonces en un texto constitucional que vede expresamente la coincidencia del referendo con elecciones de autoridades públicas, pero sí en

el deber de garantizar la libertad del votante. Lo cual haría en consecuencia imposible que hacia el futuro se introdujera una reforma legal –como la que ahora se controla- que aceptara la posible coincidencia de referendo y elecciones de autoridades.

89. La Corte no está, sin embargo, convencida de que en este campo aplique el principio de progresividad. Cuando el artículo 258 de la Constitución establece que la ley podrá implantar “*más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho [al voto] de los ciudadanos*”, quiere decir que el legislador puede ampliar las garantías ya previstas en la Constitución y, en consecuencia, que las estipuladas directamente en el texto de la Carta no son las únicas posibles o legítimas. En cualquier caso, la Corte no considera que esta reforma sea un retroceso en la protección de la libertad electoral al admitir la posibilidad eventual de coincidencia de estos referendos con otros actos electorales. No le corresponde a la Corporación pronunciarse sobre la opción legislativa de abrir la posibilidad de concurrencia de cualquier referendo constitucional con elecciones de autoridades públicas. Este Proyecto de Ley versa sobre una especie de referendos constitucionales y aprobatorios, y por tanto la Sala procede entonces a mostrar por qué la posible concomitancia general de estos referendos con elecciones de autoridades públicas no es por sí misma un retroceso en la protección a la libertad del elector, ni es contraria a la opción ciudadana de abstención activa y, en cambio, es legítima en referendos para implementar acuerdos finales de terminación del conflicto armado.

90. La Constitución, excepto por lo que adelante señalará la Corte respecto del artículo 262 Superior, no tiene una prohibición *expresa* de coincidencia de referendos con elecciones populares de autoridades públicas, como lo sostuvo esta Corporación en la sentencia C-180 de 1994. No podría decirse que esa prohibición esté *implícita* en las normas que consagran para estos mecanismos el derecho a la libertad del elector (CP arts 258 y 378). Cuando en la sentencia C-180 de 1994 se examinó la prohibición legal de concurrencia de referendos con otras elecciones, la Corte Constitucional manifestó ciertamente que aislar en el tiempo la realización de los referendos tenía como propósito “*que no se desvíe la atención del debate en torno a la aprobación o derogación de una ley o de un acto legislativo, con la realización de otro acto de carácter electoral*”. La de asegurarle al elector mayor y mejor concentración en los referendos, fue interpretada por la Corte en ese caso como una forma de garantizar su libertad. Consideró entonces que la realización de referendos en fechas aisladas de las demás elecciones podía ser concebida como *una* opción válida dentro del marco constitucional, pero no como la única posible en el marco de la Constitución. La Corte dijo que dicha prohibición legal se “*encuadra*” en las competencias que la Carta le da al legislador, pero no sostuvo expresamente que ese cuadro de competencias excluyera alternativas legales distintas.

91. Luego no hay en la Constitución ni en la sentencia C-180 de 1994

referencias expresas a que los referendos constitucionales nunca puedan coincidir con otras elecciones, salvo por lo que mencionan los artículos 104 y 262 de la Carta en lo atinente a su coincidencia con consultas populares de trascendencia nacional y la elección de Presidente y Vicepresidente de la República. La Sala tiene en consideración lo que sostiene el señor Procurador, en el sentido de que la posible concurrencia general de estos referendos con elecciones de autoridades públicas supone un retroceso en la protección de la libertad del elector, pero no lo comparte. La postura del Ministerio Público se sustenta en dos argumentos. De un lado, dice que la concurrencia busca promover la participación política del cuerpo electoral en los referendos constitucionales de que trata este proyecto, y que en esa medida la ley inclina la balanza a favor de la votación, razón por la cual viola la libertad del elector de decidir si se abstiene o no. De otro lado, sostiene que aislar la fecha de realización de los referendos garantiza o contribuye a asegurar la comprensión de lo que se somete a consulta y, en consecuencia, que la posible coincidencia de los mismos con elecciones populares de autoridades públicas tendría como efecto dificultar la comprensión de lo que debe decidirse. La Corte pasa a revisar a continuación las dos razones expuestas.

92. Primero, autorizar la concurrencia de estos referendos con elecciones populares de autoridades en general no desprotege ni desestimula un tipo de participación en específico. En la exposición de motivos y en este proceso se ha reconocido ampliamente que la coincidencia de referendos constitucionales con elecciones de autoridades públicas busca promover la participación popular.<sup>112</sup> Pero no hay en el texto del Proyecto aprobado normas que inclinen la balanza hacia una forma de participación política en concreto y en detrimento de las demás, o que incentiven la participación en un sentido y no en los otros. Se busca fomentar la participación democrática en todo sentido, sea que esta se oriente hacia votar por el sí o el no, o de abstenerse *activamente*. La posible coincidencia de referendos y elecciones de autoridades públicas ciertamente persigue hacer frente a la abstención *pasiva*; es decir, a la abstención que no es fruto de una decisión deliberada y estratégica para evitar que la votación del referendo supere el umbral (CP art 378), sino resultado de problemas estructurales de diversa índole.<sup>113</sup> Enfrentar

<sup>112</sup> Gaceta del Congreso 679 del 4 de septiembre de 2013. En la exposición de motivos hay varios segmentos que apuntan a señalar esa finalidad de la coincidencia de estos referendos con elecciones de autoridades públicas, como por ejemplo los siguientes: “permitir que este tipo de referendos constitucionales puedan coincidir con actos electorales, no sólo no es contrario a la Constitución de 1991, sino que permite profundizar el carácter expansivo del principio democrático, garantizando la mayor participación ciudadana posible. [...] autorizar la concurrencia de este tipo de referendos constitucionales con otros actos electorales sea un mecanismo legítimo para impulsar una mayor participación en decisiones de tanta trascendencia para el país. No sólo por un ámbito formal de impulsar mayor participación, sino porque de lo que se trata es de asegurar la base de legitimidad más sólida posible para las decisiones que se tomen. El Estado tiene la obligación de fomentar la participación ciudadana y a su vez de maximizarla por medio de diferentes herramientas, tales como los medios de comunicación y la posibilidad de concurrencia con las elecciones, como en este caso”.

<sup>113</sup> Gaceta del Congreso 679 del 2013. Dice la exposición de motivos: “Es cierto que en los mecanismos de participación popular con umbral hay lugar a una abstención legítima o activa, que es la de aquellas personas que quieren oponerse a la iniciativa a través de impulsar el no voto para impedir que se logre llegar al umbral establecido. Pero también es cierto que en estos escenarios hay lugar a una abstención que no surge de una intención legítima de oponerse a la iniciativa, sino de la falta de interés en el proceso de votación, de la

la abstención pasiva así interpretada no es entonces desestimular un tipo especial de participación política, pues por definición abstenerse de forma pasiva es *no participar*.

93. No puede decirse que al desarticular al menos en parte la abstención *pasiva* se afecte también la elección política de la abstención *activa*. El Proyecto de Ley bajo control contempla diversas previsiones para garantizar que la campaña en favor de la abstención activa tenga iguales derechos y oportunidades que las campañas por el sí y el no (arts 4, 5, 6 y 7). La posibilidad de concurrencia de referendos con otras elecciones populares, como las de autoridades públicas, no tiene el efecto de anular estas garantías ni tampoco el de afectar la libertad del elector, pues el abstencionismo activo consiste en una decisión suficientemente informada, consecuencia de una comprensión del mecanismo, de las opciones y de la responsabilidad cívica que supone tomar la decisión. El elector que ha resuelto abstenerse activamente de votar por el sí o el no, con el fin consciente y deliberado de que el referendo no supere el umbral y no sean aprobadas las reformas que proyecta, no tiene por qué ver restringida su libertad por el hecho de que el referendo se realice en la misma fecha de otras elecciones, en el marco de la Constitución Política. Su decisión de abstenerse activamente, al ser estratégica, deliberada y consciente, no se ve menoscabada por el artículo 2 del Proyecto de Ley.

94. Segundo, al permitir la concurrencia de estos eventos no se está dificultando o imposibilitando la comprensión de lo que se debe decidir en un referendo constitucional. Un interviniente sostuvo en este proceso que una parte del cuerpo electoral, que milite o actúe de conformidad con los partidos, movimientos o grupos que promuevan la abstención activa, puede verse confundida si tiene al mismo tiempo que votar –por autoridades públicas- y no hacerlo –por el referendo-. Según esto sería entonces menos difícil comprender la abstención y su sentido en un certamen en el cual se vote únicamente el referendo constitucional. Por lo mismo, hacer coincidir ambos eventos confundiría al electorado en sus opciones y violaría su libertad de elección. La Corte no comparte este planteamiento. Admitir como posible la coincidencia de certámenes, que establece el artículo 2º del Proyecto objeto de control, es un recurso por medio del cual se puede adecuadamente difundir el conocimiento del referendo constitucional como mecanismo, y más concretamente de las opciones que se ofrecen en los referendos regulados por este Proyecto. Esto se logra al aprovechar para los referendos la mayor

---

imposibilidad de desplazarse varias veces al evento electoral, de la falta de información, o del desconocimiento de la existencia de un nuevo evento electoral, entre otras causas. En Colombia la abstención por este tipo de causas es generalizada, y es una de las principales razones de la debilidad de los mecanismos de participación. Ese es el tipo de abstencionismo que este proyecto de ley busca combatir. Es el abstencionismo no estratégico que en definitiva ha aquejado a nuestro sistema electoral en general. Esta posibilidad en nada afecta la abstención estratégica de los grupos opositores, pues ellos tendrán garantizada la posibilidad de disuadir a los votantes de ejercer su derecho al voto en el referendo constitucional, pudiendo así ejercer su posición de abstención estratégica. En otras palabras, la abstención legítima no es incompatible con mecanismos que permiten estimular que los electores revelen sus preferencias electorales”.

atención que despiertan para sí las elecciones de autoridades públicas.<sup>114</sup> Es tomar el mayor reconocimiento público que tiene la elección popular de autoridades, por su más extensa presencia histórica en el constitucionalismo, y ponerlo al servicio de la democratización del conocimiento sobre el sentido y funcionamiento del referendo constitucional, que es un mecanismo con una vida institucional comparativamente más corta y aún en etapa de crecimiento y desarrollo. Hacer coincidir las elecciones de autoridades y estos referendos permite entonces poner en conocimiento las implicaciones de estos últimos.

95. Aislar la fecha del referendo contribuye ciertamente a posibilitar la concentración del elector en ese certamen. Pero a partir de esto no puede afirmarse, *a contrario*, que si coinciden referendos y elecciones de autoridades entonces el cuerpo electoral esté naturalmente incapacitado para decidir por falta de aptitud o de libertad. El Constituyente escogió una forma de gobierno democrático (CP arts 1, 2 y 40), y en esa opción está implícito el reconocimiento de que todas las personas llamadas a participar de los asuntos colectivos están igualmente facultadas para tomar parte en la deliberación y para decidir sobre los asuntos que les atañen. La Constitución misma admite, por eso, que en una misma fecha concurren decisiones de distinta clase, como la elección de autoridades públicas de diferente orden (municipal y departamental), o incluso que se presenten referendos multitemático (CP art 378).<sup>115</sup> No puede decirse entonces que el electorado esté por principio incapacitado para tomar sus decisiones sólo porque concurren dos tipos de eventos (referendo y otras elecciones). Tampoco puede argumentarse que en ese contexto el elector carezca de libertad. En los referendos, la libertad es más que ausencia de coacción, y se entiende como la posibilidad de conocer y comprender con suficiencia la realidad política y lo que en ellos se decide.<sup>116</sup> Mientras haya una divulgación pública amplia y suficiente - como la que prevé este Proyecto de Ley- sobre el referendo constitucional y sus opciones, y en torno a las diferencias de esta decisión con la que se toma al elegir autoridades públicas, no puede decirse que el cuerpo electoral esté desprovisto de libertad.

96. La coincidencia de estos referendos y elecciones de autoridades, en general, es por lo demás un modo legítimo de divulgar las diferencias institucionales e implicaciones de estas decisiones. La prohibición general de coincidencia de referendos y elecciones de autoridades fija un punto de equilibrio entre campañas para garantizar la libertad del elector, por la vía de aislar en el tiempo la realización del referendo constitucional. Pero ese punto de equilibrio no es el único que asegura la libertad electoral de la que habla el artículo 378 Superior. Cuando no hay coincidencia de referendos y elecciones

<sup>114</sup> Como lo exponen estudios de derecho comparado, las elecciones de autoridades públicas reciben –no sólo en Colombia- mayor atención y tienen más participación que las votaciones de referendos. Morel, Laurence. “Referendum”. Rosenfeld and Sajó (ed). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. 2012.

<sup>115</sup> Sentencia C-551 de 2003, citada.

<sup>116</sup> Berlin, Isaiah. “Dos conceptos de libertad”, en *Sobre la libertad*. Madrid. Alianza. 2004, pp. 226 y ss: “[e]l conocimiento libera, como enseñó hace mucho Epicuro, al eliminar automáticamente los miedos y deseos irracionales. [...] El conocimiento libera al ampliar nuestras posibilidades de elección pero también al ahorrarnos la frustración de intentar lo imposible”.

de autoridades, los partidos y movimientos políticos que promueven la abstención se benefician no sólo de quienes se abstienen como estrategia positiva de participación, sino también de la inercia presente en una colectividad compleja, en la cual se ubica una masa del electorado tendiente al abstencionismo pasivo estructural. En esos casos, mientras las campañas por el ‘sí’ y el ‘no’ buscan despertar a esta colectividad, para promover su participación y superar el umbral que exige la Carta (CP art 378), la campaña abstencionista no halla en este diseño de fechas aisladas para referendos un incentivo que la conduzca a persuadir al electorado que forma parte de esa masa de abstencionistas pasivos y estructurales que se abstenga *pero activamente*; es decir, luego de conocer y comprender la consulta que se le plantea, y sus distintas opciones.

97. Lo que persigue la posible concurrencia de estos referendos y elecciones de autoridades es *mover el punto de equilibrio* entre campañas, para promover bajo otro enfoque institucional la libertad del elector, diseñando su fecha de realización de manera que se convierta en un estímulo para que todas ellas – voto por el ‘sí’ o el ‘no’ y la abstención activa- el de instruir al cuerpo electoral, no sólo en las razones que respaldan la opción que cada una promueve sino además en el sentido y funciones del mecanismo de participación democrática que se presenta. Como en casos de coincidencia el electorado de partidos y movimientos políticos que promueven la abstención debe votar –por los candidatos- y no votar –por el referendo-, la concurrencia de eventos de estos participación con lógicas e implicaciones distintas activa el interés político de estos últimos por explicar ambas decisiones a quienes los respaldan o siguen. Esto redundará en mayor y mejor difusión del referendo constitucional y sus opciones, y maximiza en esa medida la libertad del elector.

98. A la luz de lo anterior, la posible concurrencia de estos referendos y elecciones de autoridades no es, tomada como autorización general, contraria a la Constitución. Sin embargo, la Corte debe detenerse a examinar si, como señala el Procurador General de la Nación, esta autorización de coincidencia desconoce la prohibición expresa del artículo 262 de la Constitución, conforme a la cual “[l]a elección del Presidente y Vicepresidente no podrá coincidir con otra elección”. Se ha mencionado en este proceso que ese precepto constitucional se refiere a la imposibilidad de coincidencia de la elección del Presidente con otra elección de autoridades públicas y que, como el referendo constitucional no es una elección de autoridades, puede coincidir con la elección de Presidente sin violar lo previsto en el artículo 262 de la Carta. La Sala Plena considera, sin embargo, que esta última argumentación carece de fuerza. La prohibición del artículo 262 Superior comprende la imposibilidad de celebrar referendos en la misma fecha de elecciones presidenciales, por tres razones: (i) la realización de un referendo constitucional constituye un acto electoral en el cual se lleva a cabo al menos una elección, (ii) no hay una razón objetiva para concluir que, en virtud del artículo 262 de la Carta, la elección de Presidente y Vicepresidente de la



República no puede concurrir con la de Congreso y autoridades territoriales, pero sí con la realización de referendos constitucionales; (iii) las elecciones presidenciales, y los referendos de que trata este Proyecto, le plantean al electorado la necesidad de tomar decisiones de la mayor trascendencia, y su coincidencia en vez fomentar el debate público lo debilita y permite introducir un elemento desequilibrante entre las distintas campañas de estos referendos; (iv) la posible coincidencia de referendos constitucionales con una elección presidencial conllevaría para aquellos instrumentos una inocultable vocación plebiscitaria, y una ley estatutaria no puede darle esa configuración a un referendo constitucional.

99. Para empezar, los referendos son actos electorales en los que se lleva a cabo al menos una elección: votar por el sí o el no, o abstenerse activamente. Podría objetarse que en los referendos constitucionales se toman decisiones pero que no se *elige* propiamente, en tanto no se vota por un ciudadano que aspira a ocupar un cargo de elección popular. Una intervención sostiene en este proceso que incluso la Corte reconoció en la sentencia C-551 de 2003 que “*un referendo constitucional no es un acto electoral*”<sup>117</sup> sino una convocatoria al pueblo para que decida si aprueba o no un proyecto de norma jurídica.<sup>118</sup> Esta afirmación de la Corte no puede sin embargo leerse por fuera del contexto en el cual se hizo. En ese caso no se abordaba el problema que ahora se presenta, relativo a si el artículo 262 de la Constitución, que prohíbe la concurrencia de la elección presidencial con otras elecciones, incluye entre estas el referendo constitucional. En la sentencia C-551 de 2003, cuando la Corporación señala que el referendo constitucional “*no es un acto electoral*”, lo hace al controlar una pregunta del referendo entonces bajo revisión –la pregunta 17- que ampliaba o recortaba los períodos para los cuales habían sido elegidas previamente, por el voto popular, autoridades públicas del orden territorial. La frase invocada significa, en el contexto apropiado en el cual se profirió, únicamente que por medio del referendo constitucional no se eligen autoridades públicas, ni se les recorta o amplía su periodo a las ya elegidas. El contexto en el cual se insertan esas palabras ilustra lo indicado:

“[...] un referendo constitucional no es un acto electoral sino que representa la convocatoria al pueblo para que decida si aprueba o no un proyecto de norma jurídica. Y por ello, la revocatoria del mandato de ciertos funcionarios electos, o su prolongación, no puede hacerse por medio de referendo, sin que previamente haya sido modificado el régimen constitucional que rige la relación entre los ciudadanos, los elegidos y sus períodos [...]”.<sup>119</sup>

100. La Constitución Política, al regular el referendo constitucional, contribuye a zanjar la anterior discusión en torno a su naturaleza electoral:

<sup>117</sup> Esta cita corresponde a esa sentencia C-551 de 2003.

<sup>118</sup> Sentencia C-551 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández). Citada.

<sup>119</sup> Sentencia C-551 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández). Citada.

establece que el referendo constitucional será presentado de manera que “*los electores*” puedan “*escoger*” libremente qué votan positivamente y qué negativamente (CP art 378). La aprobación de reformas por esta vía exige que el número de votantes exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el “*censo electoral*” (ídem). ¿Por qué la Constitución utiliza estas expresiones, si no es para resaltar su carácter de acto electoral en el cual se lleva a cabo una elección, si bien con efecto distinto al de las elecciones populares de autoridades? No puede argumentarse contra esto que si bien en el referendo hay *electores* y su realización se inscribe en un marco de derecho constitucional electoral, no hay propiamente acto electoral o elección. Cuando al pueblo se le consulta en referendo constitucional su opinión sobre un punto, se le plantea –como se dijo- al menos una elección: la votar por el sí o el no, o abstenerse de hacerlo.

101. La consulta popular, que también es -como el referendo- un mecanismo para preguntarle al pueblo su posición frente a una cuestión, es caracterizada por la Constitución misma, en su texto, como una “*elección*”.<sup>120</sup> La Carta dice que cuando las consultas populares versen sobre decisiones de trascendencia nacional, no pueden realizarse en concurrencia con “*otra elección*” (CP art 104). Ese artículo no se refiere sino a un evento democrático (la consulta), y luego prescribe que no puede coincidir con “*otra elección*”. Por tanto, la Carta asume que la consulta popular es una elección. La Ley Estatutaria 134 de 1994, sobre mecanismos de participación, ratifica este carácter en los referendos cuando dice que no pueden coincidir con “*ningún otro acto electoral*” (art 39). Y también lo hace cuando prevé que “[a] *las elecciones previstas en ésta ley se aplicarán las disposiciones electorales que no sean incompatibles con ella*” (art 106), pues en dicha ley se regulan sólo los siguientes mecanismos de participación –que en consecuencia se consideran en la Ley 134 de 1994 como elecciones-: la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto (art 1). Precisamente, por ser una elección, los referendos no pueden celebrarse en la misma fecha de las consultas populares de trascendencia nacional, pues en ese caso se violaría lo previsto en el artículo 104 de la Carta que prohíbe la celebración de estas últimas “*en concurrencia con otra elección*”.

102. En definitiva, las de votar o no, y en caso de hacerlo en qué sentido, son elecciones de enorme trascendencia política en los referendos constitucionales de que trata este Proyecto de Ley. La sociedad puede no tener –en el grueso de su cuerpo electoral- diferencias sobre la importancia de la paz como

---

<sup>120</sup> Sentencia C-180 de 1994 (MP Hernando Herrera Vergara. SPV Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero. SPV Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa). En ese caso, si bien la Corte reconoció que los referendos constitucionales no se regulan por el artículo 104 de la Constitución, que se refiere a la consulta popular de decisiones de trascendencia nacional, lo cierto es que consideró que el referendo constitucional es una especie –sometida a previsiones especiales- de consulta popular. Dijo, en específico: “en rigor, el plebiscito y el referendo son especies del género “consulta””.

derecho y deber constitucional (CP art 22). Pero estas afloran en cuanto se discute sobre los medios para conseguirlas. Los referendos que regula este Proyecto de Ley, al estar pensados precisamente como instrumentos para poner fin al conflicto armado y así alcanzar una paz justa, estable y duradera, despiertan entonces esas discrepancias profundas y radicales en torno a temas y problemas fundamentales de muy diverso orden, como los relativos al respeto por los derechos de las víctimas, a la concepción sobre el papel y la legitimidad del Estado, a la utilidad y justificación del castigo y sus límites, a la competencia del Congreso y el cuerpo electoral para introducir reformas a la Constitución, entre otros. Estas decisiones no son de escasa importancia. Por el sufrimiento humano que ha ocasionado el conflicto armado, además, las elecciones que deben tomarse en estos referendos no pueden juzgarse tampoco como menos trascendentales que la elección popular de autoridades públicas. El artículo 262 de la Carta debe ser interpretado teniendo entonces en cuenta que son al menos igual de trascendentales para la democracia las elecciones de autoridades (Congreso, autoridades territoriales) que los referendos constitucionales regulados en este Proyecto, pues estos consisten en una consulta para la reforma de la Constitución, que es la norma de normas (CP arts 4, 374 y 378).

103. Esto se confirma con una lectura del artículo 262 de la Constitución en el contexto más amplio del régimen político del cual forma parte y su evolución. Con el artículo 37 del Acto Legislativo 01 de 1968 se admitió la coincidencia de elecciones presidenciales con las de Congreso.<sup>121</sup> El país adelantó dos elecciones con este sistema (las de 1970 y 1974), pero luego se promovió una nueva reforma, con el fin de aislar la fecha de la elección presidencial.<sup>122</sup> Es así que en el Acto Legislativo 2 de 1977 el Congreso aprobó una reforma al artículo 114 de la Constitución anterior: “[l]as elecciones de Presidente de la República y miembros del Congreso se efectuarán en días distintos, en las fechas que determine la ley”.<sup>123</sup> Esa reforma fue luego declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 5 de mayo de 1978. Su ámbito de aplicación se limitaba claramente a prohibir la coincidencia de elecciones definidas, las de Presidente y Congreso. En una democracia representativa como la que entonces se perfilaba en la Constitución Nacional, una delimitación tan precisa a dos actos de elección de representantes guardaba perfecta sintonía con las bases del orden constitucional vigente.

<sup>121</sup> El Acto Legislativo 01 de 1968 dispuso en su artículo 37: “El artículo 114 de la Constitución Nacional quedará así: El Presidente de la República será elegido en un mismo día por el voto directo de los ciudadanos y para un período de cuatro años, en la forma que determine la ley. La elección de Presidente de la República y de miembros del Congreso se hará en un mismo día en la fecha en que determine la ley; la de las otras corporaciones a que se refiere el inciso 3° del artículo 83 se efectuará el mismo día, cuando su renovación coincida con la del Congreso”.

<sup>122</sup> Lleras Restrepo, Carlos. *¿Constituyente o Congreso?* Bogotá. Nueva Frontera. El Áncora Editores. 1990, pp. 16-17 y 38. El Presidente Carlos Lleras Restrepo, quien había impulsado en su administración la reforma constitucional de 1968, que juntaba las fechas de la elección presidencial y la elección del Congreso de la República, promovió luego la separación de elecciones, en publicaciones de 1976 y 1977.

<sup>123</sup> El Acto Legislativo 02 de 1977 buscaba desmontar la reforma introducida por el Acto Legislativo 01 de 1968 al artículo 114 de la Constitución. La reforma del 68 dispuso: “[...] La elección de Presidente de la República y de miembros del Congreso, se hará en un mismo día en la fecha que determine la ley; la de las otras corporaciones a que se refiere el inciso 3° del artículo 83 se efectuará el mismo día, cuando su renovación coincida con la del Congreso”.

Pero en la Constitución de 1991, la apuesta por configurar profundizar la democracia y darle carácter participativo (CP arts 1 y 2) implica que los mecanismos de la democracia en los cuales no se eligen autoridades públicas son al menos tan trascendentales como aquellos en los que son elegidas popularmente estas últimas.<sup>124</sup> Luego no parece razonable que, siendo ambas elecciones igual de relevantes, se sujeten a un trato diferenciado en cuanto a la posibilidad de coincidencia con elecciones presidenciales.

104. La Constitución prohíbe la coincidencia de elecciones presidenciales con otras elecciones, entre otras razones que se enunciarán adelante, justamente por centralidad que tienen el Presidente y el Vicepresidente de la República en un régimen presidencialista, y por la correlativa magnitud que ostenta la responsabilidad del cuerpo electoral en su elección. En nuestro régimen constitucional se le reconoce al Presidente de la República un haz de atribuciones y poderes de la mayor importancia y alcances. El Presidente es Jefe de Estado, de Gobierno y suprema autoridad administrativa (CP art 115), “*simboliza la unidad nacional*” (CP art 188), dirige las relaciones internacionales (CP art 189-2), la fuerza pública (CP art 189-3), y tiene un grupo amplio y variado de facultades de nominación, ordenación y configuración de la administración pública (CP art 189 num 1, 13 y ss). En elecciones presidenciales, el Constituyente consideró que el pueblo no podría entonces estar *además* ante el deber civil de decidir si elige otras autoridades, si aprueba o no reformas constitucionales como las que buscarían implementarse con estos referendos. Por lo demás, adelantar simultáneamente dos grandes debates, de los que depende en buena medida el destino colectivo, antes que promover recíprocamente la deliberación pública amplia y abierta, estimularían una suerte de mutuo **eclipse** parcial sobre la participación y la deliberación públicas. Ambos estarían avocados a reducirse correlativamente en un mismo escenario político y en espacios temporales coincidentes.

105. El artículo 262 de la Carta, así entendido, busca además impedir que estos referendos contraigan para sí un problema constitucional, derivado de la imposibilidad de definir si se está ante un referendo constitucional en sentido

---

<sup>124</sup> En los debates de la Asamblea Nacional Constituyente existió una preocupación porque las elecciones presidenciales no coincidieran en el tiempo con las de Congreso y autoridades territoriales. También estaba, dentro de los debates, la idea de no admitir la concurrencia de elecciones presidenciales con otros procesos de participación para la reforma constitucional (que es el caso de los referendos constitucionales). En la Comisión Primera, sesión del 15 de mayo de 1991, y en la Plenaria de la Constituyente, sesión de 21 de junio del mismo año, se discutió sobre que la prohibición de concurrencia se aplicara tanto a la consulta popular (dentro de la cual está la que se hace para que el pueblo decida si convoca a una Asamblea Nacional Constituyente), como a la elección de los miembros de la Asamblea Nacional. Finalmente, en Plenaria del 21 de junio de 1991 se aprobó lo que ahora es el artículo 104, que prohíbe la concurrencia de consultas populares de trascendencia nacional con otras elecciones, y en la redacción posterior de lo que hoy es el artículo 262 la referencia expresa a que las elecciones presidenciales no podían coincidir con las de delegatarios a la Constituyente se hizo innecesaria. Ver *Informe de Sesiones de la Comisión Primera*, correspondiente al día 15 de mayo, y también *Informe de Sesiones de la Plenaria*, correspondientes al día 21 de junio, Presidencia de la República, Centro de Información y Sistemas para la Preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. En los debates no hay referencias explícitas a si esa prohibición finalmente aprobada incluía los referendos constitucionales aprobatorios.

estricto, admisible en el orden vigente, o ante un referendo plebiscitario, prohibido por la Constitución. El Constituyente de 1991 y el legislador en la Ley 134 de 1994, definieron los perfiles esenciales del plebiscito y el referendo constitucional aprobatorio. El plebiscito es una institución que se activa a partir de una decisión presidencial, pues el pronunciamiento del pueblo es “*convocado por el Presidente de la República*”, con la firma de todos sus ministros, para decidir si “*apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo*” (Ley 134/94 arts 7 y 77). No exige por tanto la intervención del Congreso, aunque tiene control constitucional (CP art 241 num 3). El referendo constitucional aprobatorio en cambio puede ser de iniciativa del Gobierno “*o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155*”, pero exige la participación posterior del Congreso, y luego de la Corte Constitucional en control previo al pronunciamiento popular (CP arts 378 y 241 num 2). No es constitucionalmente posible que mediante plebiscito se introduzcan reformas a la Constitución (Ley 134/94 art 38), ni lo es que con la forma aparente de un referendo constitucional aprobatorio se proponga en el fondo al pueblo un pronunciamiento plebiscitario. La Corte ha sostenido que la Constitución proscribire, por lo mismo, los referendos plebiscitarios:

“no sólo la Carta ampara expresamente la libertad del elector sino que, además, distingue entre referendo y plebiscito, y señala inequívocamente que la Constitución no puede ser reformada plebiscitariamente. En efecto, no sólo el Título XIII no prevé la reforma de la Carta por medios plebiscitarios sino que ese punto es reforzado por la LEMP. Así, el artículo 4° de la LEMP define al plebiscito como “*el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo*”, mientras que el artículo 78 de ese mismo cuerpo normativo señala inequívocamente que en ningún caso el plebiscito podrá modificar la Constitución. La sentencia C-180 de 1994, al declarar exequible esa prohibición, precisó que la “*propia Carta Política prevé que la reforma a sus preceptos se solicite mediante otros mecanismos, instrumentos y procedimientos distintos del plebiscito*”.”<sup>125</sup>

106. En la sentencia C-551 de 2003, la Corte declaró inconstitucionales algunos elementos de la Ley que convocaba a un referendo constitucional, por darle a éste características de un referendo plebiscitario. Primero consideró que la posibilidad de votar en bloque un referendo multitemático con varias preguntas para el elector era contraria a la Constitución pues en su práctica lo “*induce [...] a aprobar o rechazar la totalidad del articulado sometido a su consideración, según la confianza que tenga en su proponente*”. En segundo lugar, juzgó violatorios de la prohibición de referendos plebiscitarios determinados contenidos que se relacionaban obviamente con el “*apoyo de políticas o hechos de un gobernante específico*”, y declaró entonces

<sup>125</sup> Sentencia C-551 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández). Antes citada.

inexequibles algunos términos sobre la referencia a la política de seguridad democrática que aparecían en el texto de la Ley.<sup>126</sup> Finalmente, declaró también inexecutable una de las preguntas que tenía como efecto ampliar o revocar el periodo de autoridades públicas de elección popular, porque adquiriría también, debido a que desnaturalizaba el referendo al convertirlo en una elección popular de autoridades, “*un evidente significado plebiscitario*”.<sup>127</sup> Esta pregunta tenía un contenido similar –en cuanto al significado plebiscitario de extensión del periodo de mandato para autoridades públicas– al del artículo 10 del Plebiscito de 1957, que extendía por cerca de un año la Presidencia de la República en cabeza de la Junta Militar de Gobierno de la República.<sup>128</sup>

107. La aproximación jurisprudencial señalada, en concordancia con la doctrina constitucional comparada sobre la materia, ofrece criterios para identificar un referendo plebiscitario.<sup>129</sup> Para empezar, tal carácter no depende necesariamente del contenido normativo sometido a aprobación popular. Desde que se controle una ley estatutaria que lo regule se puede saber en ciertos casos si crea un referendo plebiscitario, lo cual ocurre si por ejemplo admite que, siendo este multitemático y con un número plural de preguntas, se pueda votar en bloque.<sup>130</sup> El contexto en el que está llamado a presentarse el referendo marca también un hito doctrinal para determinar si tiene o no trasfondo plebiscitario. La campaña previa a su realización, la forma como tiene vocación de desenvolverse, se ha considerado como factor clave para diferenciar los referendos de los pronunciamientos plebiscitarios.<sup>131</sup> El que se proponga un proyecto de norma jurídica, en un contexto de campaña en el cual este se vincula estrecha e indisolublemente con la pregunta por la confianza en el Presidente de la República, puede alterar radicalmente su naturaleza, y pasar de ser un mecanismo de reforma constitucional

<sup>126</sup> Sentencia C-551 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández). Citada. Dice la Corte “Un referendo constitucional debe entonces estar desprovisto de todo contenido que sea de naturaleza plebiscitaria, esto es, contenidos que impliquen el apoyo de políticas o hechos de un gobernante específico. Esta Corporación analizó entonces el texto de las reformas constitucionales propuestas por la Ley 796 de 2003 con el fin de evaluar si algunas de ellas tenían o no contenido plebiscitario. Ese examen lleva a la Corte a concluir que el numeral 14, al establecer excepciones a la congelación de los gastos de funcionamiento, introduce expresiones de contenido plebiscitario, cuando señala que quedan excluidos de dicho congelamiento “*los gastos destinados a la expansión de la seguridad democrática*”. En efecto, la expansión de la llamada “*seguridad democrática*” es un programa específico del actual gobierno, por lo que exceptuar de dicho congelamiento esa estrategia tiene un sentido plebiscitario. [...]”.

<sup>127</sup> Se trataba de la pregunta 17 del referendo.

<sup>128</sup> La Convocatoria al Plebiscito se efectuó el 4 de octubre de 1957, y el artículo 10 preveía: “El Presidente de la República tomará posesión de su cargo el 7 de agosto de 1958, y hasta esa fecha continuará ejerciendo la Presidencia de la República la Junta de Gobierno integrada por [...]”.

<sup>129</sup> Pueden verse por ejemplo Fabre, Michel-Henry. *Principes Républicains de Droit Constitutionnel*. 4 ed. Paris. LGDJ. 1984, pp. 221 y s. Ardant, Philippe. *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*. Paris. LGDJ. 1991, p. 180 y s. Pactet, Pierre. *Institutions politiques. Droit Constitutionnel*. Paris. Armand Colin. 2000, pp. 91 y ss. Morel, Laurence. “Referendum”. Rosenfeld and Sajó (ed). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. 2012. En la doctrina colombiana, por ejemplo Sarria, Eustorgio. “Plebiscito y referéndum”, en *Constitución y Jurisprudencia*. Bogotá. Ediciones Rosaristas. 1986, pp. 183 y ss.

<sup>130</sup> Sentencia C-551 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández). Citada.

<sup>131</sup> Burdeau, Georges. *Manuel de Droit Constitutionnel et institutions politiques*. 20 ed. Paris. LGDJ. 1984, pp. 647 y ss. Fabre, Michel-Henry. *Principes Républicains de Droit Constitutionnel*. 4 ed. Paris. LGDJ. 1984, pp. 221 y s. Ardant, Philippe. *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*. Paris. LGDJ. 1991, p. 180 y s.

propiamente dicho, para convertirse en una consulta popular sobre la confianza o respaldo del electorado en una persona, programa o política de gobierno específica, con lo cual tendría entonces el efecto práctico de enlazar la respuesta a las preguntas con una cuestión plebiscitaria.<sup>132</sup> Identificar estos elementos es también posible en la revisión de un proyecto de ley estatutaria como el que está bajo control.

108. La interpretación del artículo 262 de la Constitución, conforme a la cual no pueden coincidir elecciones presidenciales con estos referendos, se fortalece a la luz de los anteriores criterios. Como el objetivo al menos intermedio o último de estos referendos es la paz, que es un deber constitucional trascendente a los gobiernos de turno (CP art 22), no puede decirse *a priori* que sean en sí mismos instrumentos para someter a consideración popular la aprobación de una política o figura de un gobierno específico. Pero no pueden presentarse en la misma fecha de una elección presidencial, según el artículo 262 de la Carta, porque su suerte no sería la misma. Su realización aislada de las demás elecciones de autoridades convierte a la presidencial en un evento en el cual adquiere un papel decisivo la confianza del electorado en la persona o programa de gobierno específico del Presidente saliente y de los candidatos a remplazarlo.<sup>133</sup> En los debates presidenciales es además inevitable que se discuta en torno al balance del Gobierno saliente y a las calidades y propuestas del entrante, con lo cual el Presidente de la República entonces en ejercicio, lo mismo que su eventual sucesor, saldrían como protagonistas o temas centrales en las discusiones normales de esa campaña. Introducir las discusiones relativas a estos referendos en ese contexto implicaría entonces restarles a estos fuerza y autonomía como objetos de deliberación, pues sus distintas opciones (el ‘sí’, el ‘no’ y la abstención) se personalizarían, vinculándolas entre otros a la figura del Presidente de la República que deja el cargo o a su eventual sucesor. El contexto de la campaña presidencial, como trasfondo de estos referendos, trastocaría por lo tanto su carácter de mecanismos para la reforma constitucional, pues induciría naturalmente al elector a trasponer los criterios

---

<sup>132</sup> En derecho comparado se ha señalado a este –la conversión del referendo en un voto de confianza– como el sello que identifica los referendos plebiscitarios. Morel, Laurence. “Referendum”. Rosenfeld and Sajó (ed). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. 2012. El desarrollo de la campaña como criterio de impacto sobre el carácter de los referendos se ha estudiado especialmente en la doctrina sobre el derecho constitucional francés. Se menciona comúnmente el referendo francés de octubre de 1962, que tenía por objeto establecer la elección del Presidente por sufragio universal. El Presidente entonces en ejercicio –De Gaulle– ligó su permanencia en el poder a la aprobación del referendo, con lo cual se consideró como un referendo plebiscitario. Por ejemplo, ver Trías, Juan J. “El referéndum constitucional y las elecciones francesas del otoño de 1962”. En *Revista Española de la Opinión Pública*, N° 6. 1966. De Vega, Pedro. *La reforma constitucional*. Madrid. Tecnos. 2011, pp. 125 y ss. En contraste, la doctrina francesa considera que otros referendos no tuvieron carácter plebiscitario, precisamente por la independencia con que, durante la campaña, se desarrollaron respecto de la figura y el poder presidencial (se mencionan los del 72, sobre ensanchamiento de la Comunidad Económica Europea –aunque hay discusión–, o el del 88, sobre autonomía de Nueva Caledonia). Ver Burdeau, Georges. *Manuel de Droit Constitutionnel et institutions politiques*. citado, pp. 647 y ss; Gicquel, Jean. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. 10ed. Paris. Montchrestien. 1989, pp. 668 y ss.

<sup>133</sup> Por ejemplo, se ha sostenido que esta separación de elecciones le da un carácter plebiscitario a la elección presidencial, pues permite al Presidente sostener que sus votos son independientes de los partidos, movimientos y autoridades elegidas en otras elecciones. Lleras de la Fuente, Carlos y otros. *Interpretación y génesis de la Colombia*. Bogotá, 1992, p. 451.

de la elección presidencial a la decisión que debe tomar en torno a la consulta, y a definir el sentido de su participación en esta según la confianza, apoyo o desaprobación de un gobernante o gobierno específico.

109. El diseño institucional de un referendo constitucional aprobatorio no puede responder a estas características. En unas circunstancias de esa naturaleza, el pronunciamiento popular que se pretende con los referendos constitucionales contraería para sí connotaciones que deben ser propias de la elección presidencial, como las de aprobar o no el programa del gobierno saliente, o la persona de los candidatos a la Presidencia de la República, y en esa medida sería imposible diferenciarlos de un referendo plebiscitario. No es su concurrencia con elecciones de una autoridad pública la que le acarrea ese problema de inconstitucionalidad, sino su coincidencia con la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, precisamente por la poderosa importancia constitucional y práctica que tiene esta institución en Colombia, y por las notorias implicaciones que traería esta posible simultaneidad en la naturaleza del referendo constitucional aprobatorio, cuya integridad y supremacía esta Corte está encargada de proteger (CP arts 241 y 378).

110. No ocurriría lo mismo si estos referendos se celebran en una ocasión diferente, incluso si coincide con elecciones de otras autoridades públicas distintas al Presidente y Vicepresidente de la República, pues en ese caso el debate más difícilmente podría personalizarse o asociarse centralmente a la figura del Presidente de la República en ejercicio. No es la Presidencia de la República, o el ciudadano que ostenta o aspira ostentar esa investidura, ni es tampoco su programa de gobierno el centro del debate público, que es lo propio de las campañas presidenciales. En otros contextos, la deliberación puede vincularse más a ideas o concepciones del Estado, algunas de ellas seguramente identificables con mayor facilidad en determinadas personas o grupos que en otros. Fuera de la campaña presidencial, el debate se desmarca de la figura del Presidente de la República, de sus programas y ejecutorias, y adquiere independencia como objeto de la deliberación pública. Eso es relevante para el examen de este Proyecto de Ley estatutaria, pues resulta necesario eliminar de su texto las instituciones que faciliten o admitan referendos plebiscitarios.

111. En suma, el referendo constitucional es una elección o acto electoral, aunque en su realización no puedan ser elegidas autoridades públicas (CP art 378). Los referendos constitucionales de que trata el Proyecto bajo examen no son menos importantes que las elecciones populares de autoridades públicas y, en esa medida, no se pueden considerar por su relevancia como claramente sustraídos de la prohibición de coincidencia con la elección de Presidente y Vicepresidente de la República (CP art 262). Por la trascendencia de la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, y de la que se debe hacer en virtud de estos referendos constitucionales, la deliberación pública antes que fortalecerse se debilitaría si en un mismo ámbito temporal se debe debatir sobre ambas clases de decisiones, razón de más para considerar que la



posible coincidencia entre estos eventos es inconstitucional. Finalmente, por el contexto en que se desarrollarían, estos referendos no pueden coincidir con elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, pues contraerían un evidente significado plebiscitario, que desnaturaliza su función como instrumento de participación para la reforma constitucional (CP art 374).

112. La Corte declarará entonces exequible el primer segmento de este artículo, en el entendido de que los referendos constitucionales de que trata no pueden coincidir con elección de Presidente y Vicepresidente de la República.

113. Ahora bien, el artículo 2 tiene toda una segunda parte relativa al comportamiento de jurados de votación y electores antes las mesas de votación, en caso de que estos referendos constitucionales coincidan con la elección de otras autoridades públicas, conforme lo estipulado por la Corte anteriormente. La disposición dice en primer lugar que en esa hipótesis los jurados deberán *“ofrecer a los electores la tarjeta correspondiente a los referendos junto a las demás tarjetas”*, y que *“[l]os electores estarán en plena libertad de manifestarles a los jurados de votación que no desean recibir la tarjeta correspondiente al referendo”*. En este proceso, tanto el Procurador como el MOE consideran que el deber que se les asigna a los jurados de votación es inconstitucional, toda vez que el votante debe estar *“en libertad de tomar aquellos tarjetones que son de su interés”*. No puede un jurado –dicen– inducir u obligar a los ciudadanos a tomar algunos o todos los tarjetones, pues sería una forma de coaccionarlos, y vulneraría el derecho a la abstención. Los demás intervinientes o no se pronuncian expresamente sobre el punto, o lo hacen para defender su constitucionalidad sobre la base de que en el último segmento proteger suficientemente la libertad del elector. La Corte debe revisar la norma.

114. El texto de la segunda frase establece –para los casos de coincidencia de estos referendos con elecciones de autoridades– el deber de los jurados de *“ofrecer”* a los electores el tarjetón del referendo. El término *ofrecer* no ha de entenderse en este contexto como entregar materialmente al elector el tarjetón del referendo constitucional, pues esto puede comprometer su libertad de decidir si se abstiene activamente por la vía de no recibir ni depositar la tarjeta. *Ofrecer* el tarjetón ha de ser entendido entonces como el acto de preguntarle al ciudadano si desea recibirlo. Este tiene en tal caso la libertad de *“manifestarles”* a los jurados que *“no dese[a] recibir la tarjeta correspondiente al referendo”*, o de hacer lo contrario. El acto ciudadano de expresar si desea recibir o no el tarjetón no implica para el elector una revelación del sentido de su voto, ni compromete tampoco su libertad de elección. Puede manifestar que desea recibirlo y aun así ejercer su derecho a votar por el “sí”, el “no” o incluso abstenerse. La Corte ha señalado, y ahora lo reitera, que en un referendo constitucional el ciudadano puede ejercer su derecho a elegir la abstención activa no sólo por la vía de no depositar el tarjetón, sino también por la de depositarlo sin marcar respuestas para una o

más de las preguntas que se le plantean.<sup>134</sup> El tarjetón que se introduce sin marcar en las urnas no tiene efectos en el umbral. Esto implica que manifestar el deseo de recibir el tarjetón, no compromete el secreto de su decisión, pues puede aceptar recibirlo y optar por cualquiera de las opciones, incluida la abstención. La segunda parte del artículo 2 no viola entonces la Carta, si se entiende por *ofrecer* el acto de preguntarle al elector su deseo de recibir el tarjetón correspondiente al referendo.

115. El texto del artículo 2° del Proyecto de Ley será declarado exequible con la condición de que su celebración no puede coincidir con elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República.

### **Los artículos 3, 4, 5, 6 y 7. El equilibrio electoral. El derecho a la abstención activa y las garantías para la oposición a estos referendos constitucionales**

116. La Corte Constitucional considera que los artículos 3, 4, 5, 6 y 7 del Proyecto de Ley tienen una misma orientación legislativa, pues su objeto es crear un marco de garantías para el equilibrio electoral en las campañas y en la realización de estos referendos constitucionales. El artículo 3 se refiere a la publicidad de los acuerdos finales para la terminación del conflicto armado, que han de poder implementarse mediante estos referendos. Los artículos 4 y 7 le asignan al Consejo Nacional Electoral competencia para establecer “*las reglas*” relativas a las campañas y a su financiación en lo que atañe a los referendos de que trata este Proyecto. El artículo 5 le atribuye a la Autoridad Nacional de Televisión la responsabilidad de garantizar el acceso democrático y equitativo a los medios oficiales de comunicación, de las campañas que promuevan las distintas opciones participativas. El artículo 6 prevé garantías para el equilibrio estatal en relación con las diferentes opciones electorales. La Corte pasa a examinar los artículos mencionados.

---

<sup>134</sup> Sentencia C-551 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández). Como en ese caso el referendo era multitemático y no podía votarse en bloque, la Corte dijo que el elector podía –en cada pregunta– votar sí o no, o no votar, siendo en este último evento el acto de no marcar una respuesta un ejercicio de su derecho a la abstención. Dijo: “[...] en relación con cada reforma o artículo sometido a la consideración del pueblo, los ciudadanos tienen la posibilidad de votar positivamente o negativamente, o abstenerse. Esto significa entonces que en cada una de las preguntas, en forma independiente, las autoridades electorales, para determinar si la reforma propuesta fue o no aprobada, deberán verificar si esa propuesta (i) obtuvo o no más de la mitad de los votos, y (ii) si el número total de votos supera o no la cuarta parte de los sufragios posibles, conforme al censo electoral. Por ende, el hecho de que un ciudadano concurra a las urnas en un referendo constitucional que consta de varias preguntas no puede ser interpretado como si esa persona hubiera participado automáticamente en todas las preguntas, pues esa tesis desconoce su libertad como sufragante, ya que le impide decidir diferenciadamente cuáles artículos vota en forma negativa o en forma positiva, y frente a cuáles renuncia a votar, como estrategia de abstención destinada a evitar que esa pregunta específica alcance el umbral mínimo de participación. || La interpretación según la cual la concurrencia del ciudadano a votar en un referendo implica automáticamente su participación en todas las preguntas que lo integran no es entonces admisible, pues involucra un trato discriminatorio frente a quienes quieren ejercer la abstención en relación con algunas preguntas. En efecto, conforme a esa hermenéutica, los ciudadanos tendrían la posibilidad de votar en favor unas disposiciones y en contra otros artículos, pero en cambio la decisión de abstenerse o participar sólo podría ser tomada en bloque, lo cual es una injustificable restricción a la libertad del elector de ejercer la abstención en relación con ciertos temas de un referendo heterogéneo y multitemático”.

117. El artículo 3 consagra el deber de darle publicidad al acuerdo final que haya de implementarse mediante referendo constitucional. Dice que el contenido de ese acuerdo final debe publicarse y difundirse para conocimiento de los ciudadanos “*con anterioridad a la votación del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley*”. Durante los debates parlamentarios se discutió en Comisiones una proposición por medio de la cual se buscaba establecer un término fijo para el deber de publicar y difundir lo contenido en los acuerdos, y se decía que debía ser publicado con al menos dos meses de anterioridad a la votación.<sup>135</sup> La proposición no fue aprobada, pero luego la pregunta por la fijación de un término preciso reapareció en Plenaria de Senado.<sup>136</sup> No se fijó, sin embargo, plazo preciso alguno, sino que se dejó abierta la antelación con la cual debe dársele publicidad al fondo de lo finalmente acordado. Esta falta de concreción exacta en meses, semanas o días no puede afectar por sí misma la exequibilidad de todo el artículo 3, pero por el derecho del elector a decidir libremente tampoco puede dejarse abierto ese plazo, pues no se puede publicar sólo horas o un día antes de la votación. La Corte tiene entonces en cuenta lo que planteaba uno de los senadores en el debate del artículo: “*se debe publicar antes, pero cuanto antes*”. Y agregaba: “*¿bastaría la noche anterior?*”. La Corte considera que no.

118. La libertad del elector en los referendos no se contrae a ausencia de coacción, aunque esta es una garantía fundamental en todo acto electoral (CP art 258). La jurisprudencia ha entendido este derecho dentro de una concepción mucho más amplia, y comprende también una exigencia de “*lealtad y claridad*” no sólo en la redacción de las preguntas, sino también en la “*manera*” en que el referendo es “*presentado*” (CP art 378). Ha dicho por eso que “[l]a exigencia de lealtad y claridad apunta a garantizar que esa deliberación se realice partiendo de una base neutral sin inducir al elector a engaños o equívocos”. En ese sentido, aunque no tenía que ver propiamente con la redacción de las preguntas, en la sentencia C-551 de 2003 la Corte declaró inexecutable la *presentación* sugestiva e incompleta que se hacía de cada pregunta, inducía al elector a darles a estas una respuesta positiva. En la misma dirección, y pese a que no tenga que ver con la redacción de las preguntas o del texto que se somete a consideración popular, la Sala estima que en estos contextos se viola la libertad del elector si no se publica y divulga *con suficiente antelación* el contenido de los *acuerdos finales*, cuya implementación se ha de buscar por medio de estos referendos constitucionales.

119. En efecto, una decisión sobre referendos referidos a estas materias sólo puede adoptarse de forma libre, en el sentido que la Corte le ha dado a este principio, si es fruto de condiciones que propicien la comprensión y deliberación de los asuntos sometidos al pronunciamiento popular. No puede entonces considerarse suficientemente libre el elector que decide sobre los puntos que se le someten a referendo si no ha contado siquiera con la

<sup>135</sup> Gaceta del Congreso 873 de 2013.

<sup>136</sup> Gaceta del Congreso 24 de 2014.

oportunidad de conocer el trasfondo de la consulta, por falta de publicidad de lo que contienen los acuerdos que la motivan. Las exigencias de claridad y lealtad en la redacción, de ausencia de elementos o notas sugestivas en el referendo que induzcan una respuesta en específico del cuerpo electoral, o que confundan el sentido de la consulta y alteren su naturaleza de mecanismo para la reforma constitucional, son técnicas para asegurarle al elector el derecho a ejercer sin interferencias sus facultades críticas, con el fin de conocer y comprender la decisión que debe tomar, y la responsabilidad que tiene –al hacerlo- frente a la construcción de su propio destino y el de la colectividad.

120. Si, conforme a lo anterior, es constitucional exigir que los acuerdos finales se divulguen y publiquen con antelación a la celebración de los referendos, pero no lo es que quede abierta la antelación con que debe dárseles publicidad y difusión a sus contenidos, la Corte debe condicionar la exequibilidad de la norma, pero con la condición de que las materias sobre las que han de versar los referendos se publiquen y difundan en un marco temporal más preciso, que la Corte debe delimitar. Para ello tiene en cuenta lo señalado en este proceso por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, en el sentido de que por estas previsiones se registrarán los referendos que se consideren “*necesarios*” para implementar un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado. Esto implica que debe haber una relación instrumental y teleológica de conexidad entre las preguntas que se planteen en la ley que convoque a referendo y el contenido de lo que finalmente se acuerde en las negociaciones. No es entonces posible someter a los referendos de que trata este Proyecto, prospectos de reforma que carezcan de relación con las materias sobre las que han de versar los acuerdos finales. Esto define ya un punto en que deben ser publicados los contenidos de lo que finalmente se acuerde, pues antes del trámite de aprobación en el Congreso de la ley que convoque al pronunciamiento popular, debe ser claro lo que pretende implementarse con los referendos, para que el Congreso defina si deben o pueden someterse a las previsiones de la Ley estatutaria que surja del Proyecto bajo control.

121. Esto se corresponde además con el trámite constitucional de las leyes convocatorias a referendo constitucional. El debate parlamentario correspondiente ha de ser público –si aplica la regla general en la materia (CP art 144)-, para que exista un control ciudadano (CP art 40). En el control constitucional de las leyes que convoquen a estos referendos (CP art 241 num 2), de cualquier forma la Corte debe hacer un análisis de conexidad instrumental y material de los proyectos de norma que allí se planteen con los contenidos a los que han de referirse los acuerdos finales, para determinar si pueden sujetarse a las previsiones de la ley estatutaria que surja de este Proyecto. En el proceso de control ante la Corte, todo ciudadano tiene además el derecho fundamental a intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad de la Ley (CP art 242 num 1). Por ende, las materias sobre las que versarán los acuerdos finales han de poderse conocer oportunamente, con el fin de que en cada una de estas etapas de la formación de las leyes que

convoquen a referendos para implementar acuerdos finales de terminación de conflicto, se pueda debatir suficientemente si pueden gobernarse por las normas especiales del Proyecto bajo examen, o si han de sujetarse a las reglas generales.

122. Por lo cual, resulta indispensable que el artículo 3 del Proyecto de Ley se declare exequible, en el entendido de que el deber de divulgar y publicar debe verificarse desde *antes de que se inicie el trámite de las leyes que convoquen a los referendos de que trata este Proyecto*, para que así el contenido de los compromisos que pretenden desarrollarse por estos referendos constitucionales sea conocido por el cuerpo electoral. El artículo 3 de este Proyecto de Ley se declarará entonces exequible, con la condición de que se publiquen y divulguen los contenidos de los acuerdos que pretendan implementarse mediante estos referendos, antes de que se inicie el trámite de las leyes que los convoquen.

123. La Sala observa que el Proyecto de Ley no prevé específicamente los organismos encargados de divulgar los asuntos sobre los que deben versar estos referendos constitucionales. Lo cual sólo significa que no hay una regla *especial* sobre la materia, de modo que deben aplicarse las normas generales establecidas en la Ley 134 de 1994 (arts 92 y 93). Si bien estas normas se refieren a opciones de participación con respecto a los referendos en general, y no especialmente a los asuntos específicos que se regulan en este Proyecto de Ley, lo cierto es que sus previsiones en materia de divulgación son aplicables *mutatis mutandis* a estos últimos. Por ende, sin perjuicio del deber que tienen las demás autoridades en el marco de lo dispuesto en los párrafos anteriores, el Registrador Nacional del Estado Civil deberá, como exige el artículo 92 de la Ley 134 de 1994, ordenar tres (3) publicaciones del texto del proyecto sometido a referendo con anterioridad a la celebración de este último, y asegurarse de que el contenido de los acuerdos se divulgue con antelación al inicio del trámite de las leyes que convoquen a los referendos de que trata este Proyecto. Debe haber también, según los artículos 6 numeral 4 de este Proyecto de ley y 93 de la Ley 134 de 1994, una campaña institucional en cabeza de la organización electoral, en la cual se divulguen los referendos constitucionales, *“para dar una orientación objetiva al debate”* (art 93), en el contexto de los contenidos de los acuerdos finales que aquellos pretendan implementar.

124. En lo que atañe a los artículos 4 y 7 del Proyecto de Ley, estos le atribuyen al Consejo Nacional Electoral la competencia para establecer *“las reglas”* sobre campañas y su financiación en los referendos constitucionales que sean necesarios para implementar los acuerdos finales de terminación del conflicto armado. El Procurador General de la Nación considera que estas normas le confieren al Consejo Nacional Electoral la potestad de expedir reglas de naturaleza estatutaria, reservadas al Congreso en los términos del artículo 152 y 153 de la Constitución. A su juicio, este Proyecto sólo en su artículo 6 numeral 4 remite a la Ley 134 de 1994, Estatutaria de Mecanismos

de Participación, para regular lo atinente a la campaña institucional de divulgación del referendo constitucional. Por lo cual, no se trata de reglamentar administrativamente una norma legal ya prevista, sino de darles a las regulaciones que expida el Consejo Nacional Electoral el rango de leyes, sobre materias objeto de reserva del legislador estatutario (CP arts 152 y 153). La Corte debe revisar la constitucionalidad de estas dos disposiciones.

125. Como antes se dijo, este Proyecto de Ley no deroga ni expresa ni tácitamente la Ley 134 de 1994, sino que establece regulaciones especiales. Cuando sobre una materia relativa a la realización de referendos constitucionales no se consagra una normativa especial, debe acudir entonces a la legislación general y residual prevista en la Ley 134 de 1994 y demás normas concordantes vigentes. Los artículos 4 y 7 del Proyecto bajo revisión no derogan las normas de la Ley 134 de 1994 que le dan facultades al Consejo Nacional Electoral para expedir reglamentaciones asociadas al desarrollo de referendos, y que se declararon exequibles en la sentencia C-180 de 1994 en un juicio integral de constitucionalidad. Tampoco contemplan, los artículos analizados, una regulación exhaustiva sobre las competencias que en ellos se le atribuyen al Consejo Nacional Electoral. Por ende, si bien la naturaleza de estas competencias es de reglamentación de lo ya previsto en la ley, el alcance de esas atribuciones reglamentarias debe definirse –en cuanto sea compatible con estos referendos- con arreglo a lo previsto en la Ley 134 de 1994 y, por virtud de lo dispuesto en el artículo 106 de esta última, a lo establecido en las demás “*disposiciones electorales que no sean incompatibles con ella*”.<sup>137</sup>

126. Los artículos 4 y 7 de este Proyecto le dan al Consejo Nacional Electoral competencias para reglamentar la financiación y realización de campañas a favor, en contra o por la abstención para estos referendos. En este punto debe precisarse entonces, como lo ha hecho la Corte por ejemplo en la sentencia C-141 de 2010, que en hay dos tipos de campañas distintas en el contexto de referendos.<sup>138</sup> Una es la campaña que se puede llevar a cabo *antes* de que exista una ley convocatoria a referendo, y que tiene como objetivo presentar como iniciativa legislativa popular un proyecto de ley de esa naturaleza (CP art 378). Los referendos constitucionales pueden tener iniciativa ciudadana, y las campañas de este primer tipo buscan entonces promover una iniciativa

<sup>137</sup> El artículo 106 de la Ley 134 de 1994: “**Artículo 106°.- Remisión a normas electorales.** A las elecciones previstas en ésta ley se aplicarán las disposiciones electorales que no sean incompatibles con ella.”

<sup>138</sup> Sentencia C-141 de 2010 (MP Humberto Sierra Porto. AV María Victoria Calle Correa, Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto. SV Mauricio González Cuervo y Jorge Ignacio Pretelt). Citada. Dijo la Corte en ese caso: “(i) existen dos campañas diferentes: una primera, para la iniciativa legislativa popular; una segunda, para la realización del referendo constitucional propiamente dicho; (ii) cada una de ellas está sometida a regulaciones distintas en materia de financiación, acceso a medios de comunicación y publicidad. [...] la **iniciativa legislativa popular** consiste simplemente en que un grupo de ciudadanos se organiza, en forma de Comité de Promotores; recolecta un grupo de apoyos para validar su conformación ante la Registraduría; inscribe un proyecto de articulado y recoge firmas que apoyen tal propuesta, la cual deberá ser presentada al Congreso de la República para que éste trámite un proyecto de ley convocando al pueblo a un referendo constitucional, y de ser aprobado, pase al control automático de la Corte Constitucional. Por el contrario, el **referendo** propiamente dicho es el instrumento democrático mediante el cual el pueblo aprueba o imprueba el texto del articulado de reforma constitucional que es sometido a su consideración.”

política en ese sentido. Otra es la campaña que se realiza *después* de expedida la Ley convocatoria a referendo, y que busca promover alguna de las opciones de participación constitucionalmente reconocidas (sí, no y abstención activa). Tales artículos –como su texto lo indica– sólo se refieren a esta última clase de campañas, que se adelanten con referencia y posterioridad a una ley convocatoria a referendo constitucional, y en las cuales se promuevan las opciones por el sí, el no o la abstención activa. Por lo mismo, las campañas del tipo enunciado en primer lugar, que busquen promover una iniciativa legislativa, han de sujetarse entonces a la regulación general prevista en la Ley 134 de 1994 y demás normas concordantes, en cuanto sean compatibles.

127. Las competencias que se le atribuyen al Consejo Nacional Electoral en los artículos 4 y 7 del Proyecto bajo revisión no versan sobre una materia objeto de reserva de ley estatutaria. Son atribuciones de estricta reglamentación, con jerarquía objetivamente infra-legal, y por lo tanto dichas normas no habilitan al Consejo Nacional Electoral sino para desarrollar el marco legal ya previsto en este Proyecto de Ley, en la Ley 134 de 1994 y las demás previsiones legales concordantes (Ley 134 de 1994 art 106). La función que cumplen los artículos 4 y 7 del Proyecto de Ley examinado es la misma que desempeñan en general en los referendos constitucionales los artículos 94, 95, 97 y 98 de la Ley 134 de 1994, y que la Corte declaró exequibles luego de un control integral en la sentencia C-180 de 1994. Es decir, los artículos 4 y 7 le atribuyen a Consejo Nacional Electoral competencias reglamentarias sobre campañas publicitarias, publicidad de campañas en torno al referendo, control de contribuciones y fijación del monto máximo de dinero privado para las campañas de los distintos mecanismos de participación popular.<sup>139</sup> Los artículos 4 y 7 del Proyecto objeto de control no carecen por ello de utilidad. El **efecto útil** de estas disposiciones es doble. Primero, por medio de ellas se quiso precisar que estas competencias pueden ser ejercidas en el contexto de los referendos

---

<sup>139</sup> Ley 134 de 1994: “Artículo 94°.- *Reglas para campañas publicitarias.* En las campañas de los procesos de participación ciudadana de iniciativa popular, toda persona natural o jurídica de derecho privado podrá contratar publicidad para promover la recolección de firmas, la participación ciudadana y una determinada posición frente al tema de la iniciativa, En todo caso, deberá indicarse el nombre de quien financie los anuncios. || Las afirmaciones falsas sobre contenido de una iniciativa o de un referendo serán sancionadas, en el caso de personas de derecho privado, por el Consejo Nacional Electoral, con multas entre diez y cincuenta salarios mínimos. En el caso de funcionarios o de entidades públicas, estas podrán ser denunciadas ante el Ministerio Público por cualquier ciudadano. Artículo 95°.- *Publicidad en las Campañas de referendo.* Los promotores de una iniciativa de referendo, los que promuevan el voto por el "no", así como los partidos y movimientos políticos que intervengan en el debate, podrán hacer propaganda por todos los medios de comunicación, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Consejo Nacional Electoral. [...] Artículo 97°.- *Control de contribuciones.* Los promotores podrán recibir contribuciones de los particulares para sufragar los gastos del proceso de recolección de firmas y deberán llevar una cuenta detallada de las mismas y de los fines a que hayan sido destinados. || Quince días después de terminado el proceso de recolección de firmas, deberá presentarse a la Registraduría el balance correspondiente, suscrito por un contador público juramentado. || Desde el inicio del proceso de recolección de firmas, cualquier persona podrá solicitar que se haga público el nombre de quienes hayan financiado la iniciativa, en dinero o en especie, por un valor superior a un salario mínimo mensual. || Ninguna contribución podrá superar el monto que cada año fije el Consejo Nacional Electoral. || Artículo 98°.- *Fijación del monto máximo de dinero privado para las campañas de los distintos mecanismos de participación.* El monto máximo de dinero privado que podrá ser gastado en cada una de las campañas relacionadas con los derechos e instituciones reguladas en la presente ley, será fijado por el Consejo Nacional Electoral en el mes de enero de cada año. El incumplimiento de ésta disposición será causal de mala conducta”.

constitucionales para implementar acuerdos finales de terminación del conflicto armado. Segundo, estas normas resaltan que, para garantizar el equilibrio o evitar cualquier duda sobre eventuales vacíos, las competencias de regulación que adjudican sobre las campañas y su financiación, en los referendos de que trata este Proyecto de Ley, se extienden también hacia las campañas por la abstención activa. En efecto, si bien la lectura de la Ley 134 de 1994 debe hacerse a la luz de la Constitución, tal y como esta se ha interpretado en la jurisprudencia de la Corte, las normas de la Ley 134 de 1994 que le confieren competencias de reglamentación sobre campañas y su financiación al Consejo Nacional Electoral no hablan *expresamente* de las campañas por la abstención.

128. Conforme a lo anterior, los artículos 4 y 7 del Proyecto no violan la reserva de ley estatutaria, y deben leerse de acuerdo con los artículos 94 a 98 de la Ley 134 de 1994, que la Corte declaró exequibles, tras un examen integral de constitucionalidad, en la sentencia C-180 de 1994. La preocupación del Congreso por precaver el equilibrio institucional en estos referendos, y por darle garantías a la campaña por la abstención activa, fue en último término la que condujo a expresar en el informe de conciliación con que se le puso fin al trámite parlamentario, que las atribuciones sobre regulación de campañas y de financiación de las mismas debía aplicar a las que promuevan el sí, el no y *la abstención*.<sup>140</sup> Por eso es que en los artículos comentados, al finalizar, se aclara que las competencias de reglamentación en ellos otorgadas se extienden hacia lo atinente a las campañas “*que promuevan la abstención*” (art 4) o “*por la abstención*” (art 7). Las reglas que en virtud de estos dos preceptos puede expedir el Consejo Nacional Electoral son por tanto material y jerárquicamente iguales que las que le autorizó a expedir la Ley 134 de 1994, en sus artículos 94, 95, 97 y 98, en lo relativo a la campañas publicitarias, publicidad de las diferentes campañas en torno al referendo, control de contribuciones y fijación del monto máximo de dinero privado para las campañas de los distintos mecanismos de participación popular. El efecto útil de los artículos 4 y 7 del Proyecto examinado es que aclaran, para despejar dudas, no sólo que esas atribuciones se extienden también a los referendos constitucionales que se realicen con ocasión de acuerdos finales para la terminación del conflicto armado, sino también que en estos la campaña por la abstención se ha de disciplinar también por estos reglamentos.

129. No hay entonces razones para considerar que estas dos disposiciones violen precepto alguno de la Constitución, toda vez que su función no es distinta a la que tienen los artículos 94, 95, 97 y 98 de la Ley 134 de 1994, declarados exequibles por la Corte en la sentencia C-134 de 1994, luego de una revisión integral de constitucionalidad. La Sala Plena no observa que exista una razón de inconstitucionalidad entonces no advertida que afecte –

---

<sup>140</sup> En la Gaceta 24 de 2014 está consignada el acta de la sesión plenaria de Senado en que se le dio segundo debate a la iniciativa bajo control. Una discusión relevante que se llevó en esa sesión apuntaba a preguntarse si la abstención –incluso activa– constituía una forma de participación democrática plausible. Luego, como se observa en la Gaceta 26 de 2014, en la Plenaria de Senado que tuvo lugar en la sesión en que se aprobó el informe de conciliación, se advierte un giro hacia la protección efectiva y decidida de la abstención activa.



para este proceso- la validez de los artículos 4 y 7 del Proyecto de Ley bajo examen, y en consecuencia los declarará exequibles.

130. El artículo 5 del Proyecto de Ley busca actualizar la normatividad sobre responsabilidad institucional en la garantía de acceso democrático y equilibrado a medios de comunicación oficiales, para ajustarlo a la reforma orgánica constitucional y legal en materia de televisión. También persigue precisar que, en estos referendos, el acceso a los medios oficiales de televisión debe ser no sólo democrático (para todos) sino además equitativo (no distribuir los beneficios y las cargas de manera desigual). En efecto, el Acto Legislativo 02 de 2011 derogó y modificó, respectivamente, los artículos 76 y 77 de la Constitución, en los cuales se creaba un organismo a cargo de la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, y de dirigir la política que en materia de televisión definiera la Ley. El actual artículo 77, posterior a la reforma constitucional mencionada, únicamente establece que “[e]l Congreso de la República expedirá la ley que fijará la política en materia de televisión”. En virtud suya, en la Ley 1507 de 2012 creó la Autoridad Nacional de Televisión –a la cual se refiere el artículo 5 del Proyecto controlado- y le asignó, entre otras, “*demás funciones que establezca la ley*” (arts 2 y 3). Luego el proyecto de norma examinado se explica como una actualización legislativa, y al mismo tiempo como una precisión, en cuanto al organismo encargado de garantizar el acceso a los medios de comunicación oficiales que estén bajo su ámbito de atribuciones jurídicas.

131. Este artículo 5 objeto de revisión no puede entenderse al margen del artículo 265 numeral 10 de la Constitución, que le asigna al Consejo Nacional Electoral la facultad de “[r]eglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado”. Esta atribución fue concretada en el artículo 91, incisos 3 y 4, de la Ley 134 de 1994, que prevé al respecto: “[e]l Consejo Nacional Electoral previo concepto del Consejo Nacional de Televisión o el órgano que haga sus veces, distribuirá los espacios, señalará la duración de cada presentación y establecerá las reglas que deban observarse en los mismos. El tiempo asignado a los promotores de la iniciativa no podrá ser inferior al promedio del asignado a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica”. No es el artículo 5 del Proyecto, como se ve, un cambio en la potestad reglamentaria sobre esta materia, que la Constitución le confía al Consejo Nacional Electoral, sino una adjudicación de responsabilidad institucional a la Autoridad Nacional de Televisión para que en concreto, y sin perjuicio de las competencias de las demás autoridades, garantice el acceso democrático y equitativo a los medios oficiales de comunicación que se encuentren en su órbita de competencias.

132. Conforme lo anterior, la Corte no observa en esta disposición problema alguno de inconstitucionalidad. El Procurador señala que es inconstitucional, pues no reenvía a ninguna norma de la Ley 134 de 1994, pero tampoco

“*contiene una sola regla referida a los lineamientos que deben observarse en materia de acceso a la comunicación*”. No obstante, como se indicó, estos lineamientos que a juicio del Ministerio Público hacen falta le corresponde fijarlos al Consejo Nacional Electoral, según el artículo 265 numeral 10 de la Carta, y el artículo 91 incisos 3 y 4 de la Ley 134 de 1994. Debe añadirse, con todo, que aunque el artículo 5 controlado no remita a las normas generales sobre referendos constitucionales, el Proyecto del cual forma parte contiene una normatividad “*especial*” (art 1º), no exclusiva o única para este tipo de referendos. En consecuencia, en la reglamentación y garantía concreta de acceso a los medios de comunicación oficiales son aplicables “*en especial*” las disposiciones estatuidas en este Proyecto, pero las reglas previstas con el mismo objetivo en la legislación general sobre garantías en los referendos pueden también aplicarse, en cuanto no se opongan a lo establecido en este Proyecto de Ley o a las características de los referendos que en este regulan. La Corte declarará entonces exequible el artículo 5 del Proyecto.

133. El artículo 6 bajo examen consagra “[g]arantías para la oposición al referendo constitucional”, aplicable a los eventos en que la realización de los referendos que se regulan en este Proyecto de Ley “*coincida con un acto electoral*”. Trae esta disposición un total de cinco numerales, y cada uno contiene una garantía distinta. El numeral 1º establece que las campañas no podrán ser financiadas con recursos públicos, y el 2º que el Gobierno no podrá aumentar –una vez se inicie la tramitación de la Ley que convoca a estos referendos- “*los recursos destinados a la publicidad del Estado*”. La Corte no observa en esta regulación ningún problema de inconstitucionalidad, ni es planteado tampoco en las intervenciones o en el concepto del Ministerio Público. La no financiación de las distintas campañas o posiciones –incluida la que promueva el Gobierno- con recursos públicos responde a una situación práctica que se puso de manifiesto en distintos debates parlamentarios, y a que la Constitución no prevé la financiación estatal para referendos constitucionales. La pregunta por la financiación equitativa y justa de las campañas del referendo se enfrentó con un problema técnico al decidir cómo financiar la campaña por la abstención activa, pues la reposición de votos no es realizable en ese caso. El ponente para la Cámara y conciliador, Representante Alfonso Prada, dijo en la Plenaria de esa Corporación del 30 de octubre de 2013:

“cuando abordamos el artículo nuevo de las garantías de la oposición, prohíbe concretamente: Las campañas no podrán ser financiadas con recursos públicos, y eso yo creo que elimina ya el debate, porque el gran temor era si íbamos a financiar la abstención doctor Telésforo, ¿cómo financiamos la abstención, con reposición electoral? Entonces tendríamos que devolver el 80% de los que se queden en la casa, ¿a quién le tenemos que girar la plata, acá al comité?, no, lo único que puede hacer la abstención es lo mismo que él no y que él sí; que es inscribirse en los términos del Concejo Superior, y del Concejo Nacional Electoral, de su reglamentación,

presentar cuentas, limitar la financiación, pero no van a recibir plata pública”.<sup>141</sup>

134. Se percibe en esta regulación de los numerales 1 y 2 del artículo 6 una forma de resolver adecuadamente la preocupación legítima por darles un trato equitativo a todas las campañas. Se optó entonces, en vista de la imposibilidad de aplicar para la campaña por la abstención activa la reposición de votos, por no admitir financiación con recursos públicos para ninguna de las campañas. Esto no desconoce lo previsto en el artículo 109 de la Constitución, tal como fue reformado por el Acto Legislativo 01 de 2003, que regula la concurrencia del Estado en la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Según este precepto, las campañas electorales que se deben financiar con recursos públicos deben ser las de elección popular de autoridades pública, pues el inciso 2° de esa disposición constitucional estatuye que “[l]as campañas electores que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales”.<sup>142</sup> Luego esta norma de la Constitución no afecta la validez del artículo 6 numerales 1 y 2 del Proyecto. La Corte los declarará exequibles.

135. El numeral 3 del artículo 6 bajo examen establece que el “*certificado de sufragante*” sólo puede entregarse a quienes participen “*en la votación de los actos electorales*”, y la decisión de no votar el referendo no puede afectar este derecho. Para entender las implicaciones de esta norma es necesario poner de manifiesto la función del certificado de sufragante. Este certificado se entrega a quien vote, como “*plena prueba del cumplimiento ciudadano del deber votar*” (Ley 403 de 1997 art 5). La portación de este certificado facilita el acceso a una serie de estímulos que consagra la Ley 403 de 1997 por el ejercicio efectivo del derecho al voto. Entre estos estímulos se encuentran, por ejemplo, descuentos en el costo de la matrícula dentro de instituciones de educación oficial, el derecho a ser preferido en caso de empate en puntajes para el ingreso a instituciones públicas y privadas de educación superior, a media jornada de descanso remuneratorio, y demás que menciona la Ley 403 de 1997. El proyecto de norma bajo revisión dice que este certificado sólo se entregará a quien participe “*en la votación de los actos electorales*”, pero que no votar el referendo no priva de ese derecho. La Corte debe hacer ciertas precisiones.

136. Esta disposición parece presentar un problema de constitucionalidad. Dice que el certificado de elector se entrega sólo a quien participe “*en la votación de los actos electorales*”. Por las razones examinadas al revisar el artículo 2° de este Proyecto de Ley, para la Corte es claro que el referendo

<sup>141</sup> Gaceta del Congreso 1025 de 2013.

<sup>142</sup> También este asunto fue tenido en cuenta en el trámite parlamentario, y en el informe de conciliación se ofrecieron razones para sostener que es válido no financiar con recursos públicos las campañas de estos referendos constitucionales. Dice, en síntesis: “vale la pena aclarar, antes que nada, que los mecanismos de participación ciudadana no son financiados por el Estado”. Gaceta del Congreso 867 de 2013.

constitucional, aunque no pueda ser usado para elegir autoridades públicas, es un acto electoral. El artículo 378 de la Carta prevé que el referendo constitucional será presentado de manera que “*los electores*” puedan “*escoger*” libremente qué votan positivamente y qué negativamente (CP art 378). La aprobación de reformas por esta vía exige que el número de votantes exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el “*censo electoral*” (ídem). La Ley Estatutaria 134 de 1994, sobre mecanismos de participación política, ratifica este carácter en los referendos cuando dice que no pueden coincidir con “*ningún otro acto electoral*” (art 39). Ahora bien, esto significa que quien vote por el referendo constitucional, al ser esta una votación por “*acto electoral*”, podría beneficiarse con la expedición del certificado de votación y los estímulos a que este abre paso, incluso si se resuelve no votar para la elección popular de autoridades públicas, cuando ambos certámenes –referendo y elección de autoridades– coincidan en el tiempo.

137. Este problema ya fue abordado por la jurisprudencia constitucional. La Corte ha debido definir si es legítimo que en un referendo constitucional, en el cual la abstención activa es válida y produce resultados efectivos en la suerte de estos mecanismos de participación popular, se concedan estímulos a quien vote efectivamente. La Corte en sentencia C-041 de 2004 examinó una norma legal que preveía los estímulos al sufragante no sólo por su votación en elecciones de autoridades públicas, sino también “*en los eventos relacionados con los demás mecanismos de participación constitucionalmente autorizados*”. La Corporación sostuvo que esta norma resultaba inexecutable y contrariaba entre otros el principio de libertad del elector en los referendos constitucionales (CP art 378). No es legítimo, por parte del legislador, favorecer con estímulos la votación efectiva en los referendos constitucionales pues su favorecimiento únicamente a quienes votan desequilibra la relación del Estado con quienes promueven y escogen activamente la abstención en este tipo de certámenes en los que no se eligen autoridades públicas. Dijo al respecto:

“[...] para el caso específico de los referendos constitucionales, la abstención no es vista como un fenómeno negativo, como si sucede con la ausencia de participación de los ciudadanos en las elecciones en una democracia representativa. Todo lo contrario. La abstención es considerada como una decisión política válida, una expresión de rechazo, individual o colectiva de unos ciudadanos libres, acerca de unas propuestas de reforma constitucional que son sometidas a la aprobación del pueblo, que está llamada a producir determinados efectos jurídicos y que goza de una debida protección constitucional”.<sup>143</sup>

<sup>143</sup> Sentencia C-041 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández. AV Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño. AV Jaime Araújo Rentería).

138. Luego la Corte, siguiendo este pronunciamiento, considera que el artículo 6 numeral 3 del Proyecto de Ley bajo examen no puede superar el juicio de constitucionalidad, si se entiende en el sentido antes mencionado. La norma podría tener un entendimiento distinto, si se deja intacto el texto pero se condiciona su interpretación a que el certificado de sufragante se entrega en razón de si se ha votado o no en elecciones de autoridades públicas, y el hecho de que se vote o no el referendo constitucional debe ser considerado indiferente para efectos de concesión certificado al elector. Por el principio de conservación del derecho que la Corte ha aplicado en otras ocasiones, mantendrá el texto y declarará exequible el numeral 3 del artículo 6 del Proyecto de Ley, en los términos indicados.<sup>144</sup>

139. El numeral 4 del artículo 6 del Proyecto se refiere a la campaña institucional que debe realizar la organización electoral, en los términos del artículo 93 de la Ley 134 de 1994. Este último dice que en los referendos, aparte de las distintas campañas que se celebren para promover opciones en específico, la organización electoral debe realizar una campaña institucional con el fin de instruir al electorado sobre el mecanismo, el sentido de lo que se propone, y las diferentes maneras de participar en la consulta. Ahora bien, el texto del artículo 93 de la Ley 134 de 1994 dice que “*la organización electoral será responsable de la campaña por el ‘si’ y por el ‘no’*” con el fin de darle una “*orientación objetiva al debate*” (art 93). Como se ve, no menciona *expresamente* la responsabilidad de la organización electoral de la campaña por la abstención activa. En el debate parlamentario de este Proyecto, en el cual se tuvo presente la preocupación por darle garantías a la opción reconocida de abstenerse activamente en los referendos, se quiso entonces aclarar que la campaña institucional debía darle igual trato a las campañas por el sí, el no y la abstención activa, con el fin de asegurar un equilibrio en esa misión que tiene la organización electoral de darle una “*orientación objetiva al debate*” (L 134 de 1994 art 93). La Corte considera que esta previsión se ajusta a la Constitución, en la medida en que se trata de asegurar el derecho a la *abstención activa*, y por tanto declarará exequible el numeral 4 del artículo 6.

140. El numeral 5 del artículo 6 señala que el establecimiento de topes de financiación y de acceso a medios de comunicación, en lo que atañe a las campañas que se desarrollen a los referendos constitucionales de que trata este Proyecto, debe tener en cuenta que la campaña por el ‘no’, es independiente de la que promueva la abstención activa. Este es también un ajuste que se hizo en el Congreso, con el fin de garantizar la transparencia y la igualdad de todas las campañas (incluida la que busque la abstención activa), y por asegurarle a la campaña por la abstención un acceso equitativo a los medios de comunicación por la vía de reafirmar su independencia respecto de la campaña por el no. La Corte no observa en esta regulación problema alguno de constitucionalidad, y al contrario juzga que persigue

---

<sup>144</sup> Por ejemplo en las sentencias C-600<sup>a</sup> de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero. SV José Gregorio Hernández Galindo), y C-1071 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett. Unánime).

adecuadamente el fin legítimo de darles un trato democrático, equitativo y justo a todas las formas de *participación activa* que se promuevan alrededor de los referendos de que trata el Proyecto bajo control. El numeral 5 del artículo 6 revisado se declarará exequible.

141. El anterior juicio sobre el artículo 6 versó sobre sus 5 numerales. No obstante, el artículo 6 tiene un encabezado de acuerdo con el cual las garantías allí enumeradas se aplican a los referendos de que trata este Proyecto de Ley, cuando su realización “*coincida con un acto electoral*”. Esto no tiene justificación en los debates, y si bien es cierto que algunas de las garantías que se enuncian en los numerales son de aplicación para los eventos de coincidencia –como el numeral 3 referido a la expedición de certificado de sufragante- las demás tienen una vocación más amplia y para todos los referendos que pretendan implementar acuerdos finales para la terminación del conflicto armado, no reducida por tanto únicamente al caso de coincidencia entre el referendo constitucional y elecciones de autoridades públicas. Es lo que ocurre con la no financiación de campañas con recursos públicos (num 1), la imposibilidad para el Gobierno Nacional de aumentar los recursos destinados a publicidad del Estado durante el periodo de estos referendos (num 2), la aclaración de que la campaña institucional de la organización electoral debe responsabilizarse de explicar también la campaña por la abstención activa (num 4), y la ratificación de que los topes de financiación y las reglas y garantías de acceso a medios también aplican a la campaña por la abstención activa.

142. La Corte advierte entonces que estas previsiones se contemplan en el Proyecto para aclarar que las campañas por la abstención activa y por el ‘no’, tendrán en estos referendos constitucionales plenas garantías de acceso democrático y equitativo a los medios, igual trato por parte de la organización electoral y derecho al equilibrio en el funcionamiento del Estado, con el fin de que el cuerpo electoral adopte su decisión como consecuencia de un debate plural, abierto, participativo y libre. Pero esta finalidad se trunca parcialmente por la restricción que hace el encabezado del artículo 6, en cuanto limita el ámbito de estas garantías únicamente a los casos de concurrencia de los referendos que se regulan en el Proyecto con elecciones de autoridades públicas. Ni en las deliberaciones parlamentarias, ni tampoco en este proceso, se ha justificado esa delimitación parcial para todas ellas. Sería contrario a los principios de seguridad jurídica (CP arts 1 y 2) y a la confianza legítima (CP art 83), e incluso a la igualdad de trato (CP art 13), que sin justificación se cree un régimen diferenciado de garantías para la oposición en referendos constitucionales de la misma especie, y que están todos igualmente pensados para implementar acuerdos finales de terminación del conflicto armado.

143. Algunas de las garantías previstas en los numerales del artículo 6, como antes se mostró, están llamadas a aplicarse por su estructura y contenido mismo solo a casos de coincidencia, exista o no la restricción del encabezado,

como ocurre por ejemplo con lo atinente a los hechos que activan el derecho a recibir el certificado electoral. Pero otras, consagradas en el mismo artículo, como por ejemplo las relativas a los límites en la publicidad del Gobierno, las coordinadas de la campaña institucional a cargo de la organización electoral, las garantías de acceso democrático y equitativo a los medios oficiales de comunicación, no se ve por qué tengan que ser exclusivas de los referendos que coincidan con elecciones de autoridades públicas, y por qué no aplican también a los demás referendos de implementación de acuerdos finales para la terminación del conflicto armado. Dejar en el orden jurídico la expresión “*Cuando la realización del tipo de referendos a los que se refiere la presente ley coincida con un acto electoral*”, abre paso a que se cree sin justificación un régimen diferenciado de garantías en la misma especie de referendos constitucionales, con ostensibles problemas de incertidumbre en cuanto a las reglas que disciplinan estos mecanismos en específico, y de posible desigualdad de trato y confianza legítima si se celebra –como puede ocurrir– más de un referendo constitucional al amparo de la Ley que surja de este Proyecto. Por ende, la expresión citada se declarará inexecutable. El resto del encabezado será declarado executable. En consecuencia, el texto que encabeza el artículo 6 será el siguiente:

**“Artículo 6.** *Garantías para la oposición al referendo constitucional.* [S]e deberá asegurar que quienes se opongan al referendo tengan las suficientes garantías. Para tal efecto: 1 [...]”.

144. Finalmente, dado que ya se examinó el artículo 7 del Proyecto, resta decir que el artículo 8 del mismo, relativo a la vigencia de la Ley no tiene vicio alguno, y será declarado executable.

## **Decisiones**

145. En suma, la Corte no encontró vicios de procedimiento en la formación del Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, ‘*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*’. En cuanto a la revisión material del articulado, la Corporación tomará las siguientes decisiones:

- Se declararán executables los artículos 1, 4, 5, 7, 8, y además los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 6 del Proyecto.
- El artículo 2 del Proyecto se declarará executable con la condición de que se entienda: a que se entienda: **i.** Que los referendos allí regulados no pueden coincidir con elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República; **ii.** Que “*ofrecer*” es el acto de preguntarle al ciudadano si quiere recibir los tarjetones correspondientes a los referendos de que trata esta Ley.
- El artículo 3 se declarará executable, sobre la base de que el contenido de los

acuerdos finales a los que se refiere se deben publicar y divulgar antes de que se inicie el trámite de la ley que convoque a los referendos constitucionales que se regulan en la presente Ley.

- El encabezado del artículo 6 se declarará exequible, salvo la expresión “*Cuando la realización del tipo de referendos a los que se refiere la presente ley coincida con un acto electoral*”, que será declarada inexecutable.

## VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLE**, por su aspecto procedimental, el Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, ‘*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*’.

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1º, 4º, 5º, 7º, 8º, y además los numerales 1º, 2º, 3º, 4º y 5º del artículo 6º del Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, ‘*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*’.

**Tercero.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2º del Proyecto **CONDICIONADO** a que se entienda: **i.** Que los referendos allí regulados no pueden coincidir con elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República; **ii.** Que “*ofrecer*” es el acto de preguntarle al ciudadano si quiere recibir los tarjetones correspondientes a los referendos de que trata esta Ley.

**Cuarto.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 3º del Proyecto con la **CONDICIÓN** de que el contenido de los acuerdos finales a los que él se refiere se publiquen y divulguen antes de que se inicie el trámite de la ley que convoque a los referendos constitucionales que se regulan en este Proyecto de Ley.

**Quinto.-** Declarar **EXEQUIBLE** el encabezado del artículo 6º del Proyecto de Ley, salvo la expresión “*Cuando la realización del tipo de referendos a los que se refiere la presente ley coincida con un acto electoral*” que se declara **INEXEQUIBLE**.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.



LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Presidente  
*Con aclaración del voto*  
*Con salvamento parcial de voto*

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada  
*Con aclaración de voto*

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado  
*Con salvamento parcial de voto*

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado  
*Con salvamento parcial de voto*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Magistrada

ANDRES MUTIS VANEGAS  
Secretario General (E)

**SALVAMENTO PARCIAL Y ACLARACION DE VOTO  
DEL MAGISTRADO MAURICIO GONZALEZ CUERVO  
A LA SENTENCIA C-784 DE 2014**

**PROHIBICION CONSTITUCIONAL DE CONCURRENCIA DE  
REFERENDO CON OTROS ACTOS ELECTORALES- Alcance  
mayor al establecido en las consideraciones de la sentencia (Salvamento  
parcial de voto)**

Revisión constitucional del Proyecto de Ley Estatutaria 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, *“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.”*

Salvo parcialmente mi voto frente a la sentencia de constitucionalidad C-784 de 2014 en tanto considero que la prohibición constitucional de concurrencia del referendo con otros certámenes electorales, tiene un alcance mayor al establecido en las consideraciones de la sentencia y en la decisión que en ella se adopta. Adicionalmente, aclaro mi voto para destacar la corrección que en esta oportunidad se hizo de la regla de decisión que había fijado la Corte en la sentencia C-740 de 2013.

1. El referendo constitucional es un mecanismo democrático participativo idóneo para legitimar e implementar procesos de negociación conducentes a la desmovilización de grupos armados organizados al margen de la ley y a la terminación de un conflicto armado interno.
2. En guarda de su necesaria legitimidad y garantía de participación, los referendos constitucionales no pueden coincidir con ningún otro acto electoral –y no solo con el de elección del Presidente de la República-. En atención a ello el primer condicionamiento establecido por la Corte al artículo 2º del proyecto de ley estatutaria, ha debido comprender todos los actos electorales.

Esta conclusión se apoya en diversos argumentos: (i) la participación ciudadana directa, en cuanto complemento de la democracia de representación y manifestación del poder soberano del pueblo, es pilar de la Constitución de 1991; (ii) las decisiones adoptadas en referendo tienen un alto grado de eficacia jurídica, al constituirse en fuente normativa directa de, incluso, normas superiores, razón por la cual la libertad del elector goza de una protección constitucional reforzada; (iii) la separación de estos mecanismos de participación directa de otros actos electorales de representación, es una de las formas reforzadas de protección constitucional de la libre expresión ciudadana; (iv) también la separación entre los mecanismos de participación directa y los mecanismos electivos, tiene como

finalidad la protección del sistema democrático representativo, de las tentaciones autoritarias propias del modelo cesarista o bonapartista de gobierno; (v) reglas constitucionales de la participación ciudadana revelan que las consultas populares no pueden coincidir con acto electoral alguno -CP, art 104-, que el plebiscito como modalidad de consulta popular tampoco – sentencia C-180/94-, ni los referendos con la elección presidencial -CP 262-; (vi) una aproximación sistemática al régimen constitucional lleva a concluir que el silencio de la Constitución respecto de los referendos y las elecciones congresionales y territoriales, no puede ser interpretado como una autorización para que se realicen en la misma fecha; (vii) en igual sentido, la interpretación más favorable para el ejercicio de los derechos fundamentales, conduce también a que debe preferirse la separación de los referendos de las restantes elecciones -de autoridades territoriales y congreso-, como medio de optimización de la libertad del elector y la pureza del sufragio directo.

3. Debe indicarse que el precedente fijado en esta oportunidad respecto del momento en que se inicia una sesión de comisión o plenaria, corrige afortunadamente la regla de decisión adoptada por mayoría en la sentencia C-740 de 2013 en relación con la “simultaneidad de sesiones” como vicio en el trámite de las leyes, dando esta vez correcta aplicación al artículo 91 de la Ley Orgánica del Congreso, como ha debido hacerse en anterior ocasión.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado

**ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL  
MAGISTRADO LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
A LA SENTENCIA C-784/14**

**REGLAS PARA DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO-Interpretación de expresión “ofrecer” contenida en artículo 2 del proyecto de ley estatutaria (Salvamento parcial de voto)**

**REGLAS PARA DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO-Exequibilidad pura y simple de la regla contenida en artículo 3 del proyecto de ley estatutaria (Salvamento parcial de voto)**

**SESION PARLAMENTARIA-Momento en que puede entenderse iniciada (Aclaración de voto)**

**PRECEDENTE HORIZONTAL-Carácter vinculante (Aclaración de voto)**

*Todo tribunal tiene el deber de respetar la vinculatoriedad del precedente horizontal, esto es, de ser consistente con sus propias decisiones, a menos que existan razones poderosas y suficientes para apartarse de ellas. Así, si bien un juez o un tribunal pueden modificar sus interpretaciones jurisprudenciales sobre un determinado tema, en todo caso, máxime tratándose del Tribunal Constitucional, este cambio no solo debe cumplir con los requisitos mencionados anteriormente, sino que debe tener un fundamento sólido en argumentos o razones que deben ser mejores o más correctas desde el punto de vista normativo constitucional, así como no terminar desconociendo los principios de confianza legítima, la seguridad y estabilidad jurídica, y la igualdad de trato.*

REF.: Expediente: PE-042

Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara “*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.*”

Magistrada Ponente:  
María Victoria Calle Correa

Con el debido respeto por las decisiones de esta Corte, me permito aclarar y salvar parcialmente mi voto a la presente revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara. El presente disenso parcial y aclaración de voto los fundamento en las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, salvo parcialmente mi voto en relación con las decisiones adoptadas respecto de la expresión “*ofrecer*”, contenida en el artículo 2° del proyecto examinado, y del artículo 3°, referente a la anticipación con que los acuerdos que se pretende aprobar mediante referendo deberán ser divulgados.

Respecto de la primera de estas normas, no comparto la declaratoria de exequibilidad condicionada, pues en mi criterio la norma, tal como está redactada, en su interpretación tanto literal como teleológica, tiene un carácter garantista y no desconoce ningún derecho constitucional electoral, en razón a que la única interpretación constitucional posible de la misma es que el jurado le entregue la tarjeta electoral al elector, sin violar la reserva o secreto del voto consagrado en los artículos 258 y 378 CP, y con ello los derechos electorales de los sufragantes. De esta manera, se garantiza que los electores puedan votar bien por el sí, por el no, abstenerse de manera activa, o bien rechazar la entrega de la tarjeta electoral. Por lo anterior, considero que este condicionamiento es innecesario, puesto que la referida aclaración bien pudo hacerse en la parte considerativa de esta sentencia.

En lo atinente a la regla contenida en el artículo 3°, en criterio de este Magistrado debía haberse declarado una exequibilidad pura y simple, ya que esta norma consagra clara y expresamente la obligación de que el Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado sea publicado y difundido para conocimiento de los ciudadanos, con anterioridad a la votación del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere el proyecto de ley estatutaria bajo estudio. Adicionalmente, es de precisar que el deber de publicidad y divulgación se cumplirá tanto en la etapa del Congreso, como en el control constitucional que debe realizar la Corte, en donde se llevará a cabo el debate sobre el Acuerdo Final, de manera que en todo caso, y en estas etapas constitucionales, se va a cumplir con la obligación constitucional de publicidad.

2. De otra parte, aclaro mi voto en lo relativo a la supuesta ocurrencia del vicio de simultaneidad respecto de la sesión plenaria del Senado del 23 de octubre de 2013. En punto a este tema, si bien comparto la conclusión de que no hubo vicio en esta sesión, pues durante las etapas del trámite del Proyecto de Ley no se presentó simultaneidad alguna, considero necesario dejar constancia expresa de que no concuerdo con la decisión que tomó la mayoría de la Sala Plena de

esta Corporación a propósito de la determinación del momento en que se interpreta que comienza la sesión. Así, mientras que de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte -Sentencia C-740 de 2013-, las sesiones inician cuando se abre el registro de asistencia, ahora este Tribunal sostiene que éstas empiezan una vez el Presidente declara abierta la sesión.

A mi juicio, en este caso la modificación jurisprudencial que introduce esta Corporación no tiene justificación constitucional alguna, ya que no cumple con ninguno de los requisitos para ello, esto es, (i) no se constató que entre la Sentencia C-740 de 2013 y la presente decisión hubiese existido un hecho nuevo; (ii) no existió un cambio relevante ni en la Constitución Política, ni en la Ley 5ª de 1992, ni en el contexto jurisprudencial, ni en la realidad normativa o institucional; y (iii) no se aportaron argumentos distintos a los ya valorados, y considerados insuficientes, en el proceso que condujo a declarar inexecutable, mediante Sentencia C-740 de 2013, el Acto Legislativo 2 de 2012.

En este sentido, me permito recabar en el deber que tiene todo tribunal de respetar la vinculatoriedad del precedente horizontal, esto es, de ser consistente con sus propias decisiones, a menos que existan razones poderosas y suficientes para apartarse de ellas. Así, si bien un juez o un tribunal pueden modificar sus interpretaciones jurisprudenciales sobre un determinado tema, en todo caso, máxime tratándose del Tribunal Constitucional, este cambio no solo debe cumplir con los requisitos mencionados anteriormente, sino que debe tener un fundamento sólido en argumentos o razones que deben ser mejores o más correctas desde el punto de vista normativo constitucional, así como no terminar desconociendo los principios de confianza legítima, la seguridad y estabilidad jurídica, y la igualdad de trato. En el asunto bajo revisión, evidencio que los argumentos en que se basa la modificación jurisprudencial, que dio lugar a la postura adoptada por la mayoría de la Sala Plena de este Tribunal, no proporcionan ninguno de estos requerimientos y, por el contrario, sí implican un menoscabo de los principios constitucionales señalados.

Con fundamento en las razones expuestas, aclaro y salvo parcialmente mi voto a la presente sentencia.

*Fecha ut supra,*

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS  
MARIA VICTORIA CALLE CORREA Y  
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
A LA SENTENCIA C-784/14**

**DEBATE PARLAMENTARIO-Simultaneidad** (Aclaración de voto)/**PROHIBICION DE SESIONES SIMULTANEAS-** Jurisprudencia constitucional (Aclaración de voto)/**JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE PROHIBICION DE SIMULTANEIDAD DE SESIONES-**Desconocimiento de la distinción fundamental prevista en el ordenamiento entre el *inicio* de sesión y *apertura* a debate parlamentario (Aclaración de voto)

Referencia: expediente PE-042. Revisión constitucional del Proyecto de Ley Estatutaria 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, *‘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’*.

**Magistrada ponente:**  
María Victoria Calle Correa

*Como dibujar en el agua*<sup>145</sup>

1. Los suscritos magistrados disentimos de la decisión que tomó la mayoría, en la parte motiva de este fallo, de revisar la jurisprudencia establecida en la sentencia C-740 de 2013, en torno a la prohibición de simultaneidad de sesiones. Por ese motivo, aclaramos nuestro voto. Ante todo discrepamos de la interpretación formalista que se le ha dado a la simultaneidad. En virtud de esta sentencia, la simultaneidad no se verifica ante la concomitancia de reuniones parlamentarias en comisión y plenaria de una misma Cámara, sino cuando en ambas se ha cumplido con rigor la formalidad procedimental de haber sido declaradas abiertas. En nuestro concepto, esta tesis desconoce la

---

<sup>145</sup> Poner nombre a un salvamento de voto es una suerte de homenaje al difunto Magistrado Ciro Angarita Barón, quien acostumbraba a hacerlo. Entre otros, cabe recordar *‘En defensa de la normalidad que los colombianos hemos decidido construir’* (a la sentencia C-004 de 1992), *‘Palabras, palabras ¿flatus vocis?’* (a la sentencia T-407 de 1992), *‘Del dicho al hecho’* (a la sentencia T-418 de 1992), *‘Palabras inútiles’* (a la sentencia T-438 de 1992), *‘Otro escarnio irrefragable’* (a la sentencia T-462 de 1992), *‘Justicia constitucional y formalismo procesal’* (a la sentencia T-614 de 1992).



distinción fundamental prevista en el ordenamiento entre el *inicio* de una sesión y su *apertura* a debate. El artículo 91 de la Ley 5 de 1992, en especial, prevé textualmente que hay un acto previo a la apertura de la sesión, el cual consiste en la verificación del quórum y hace parte sustancial de la misma. Es allí, técnicamente, donde se inicia en sentido estricto la sesión. Obsérvese:

“[a]rtículo 91. **Iniciación de la sesión.** Verificado el quórum, el Presidente de cada Corporación declarará abierta la sesión, y empleará la fórmula: Abrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al orden del día para la presente reunión’.”

2. Más allá de esta distinción técnica de la Ley orgánica, debe decirse que antes de que la sesión se *abra* a la discusión, lo cual ocurre cuando se conforma el quórum deliberatorio y el Presidente de la célula lo declara formalmente, la sesión como tal existe y se verifica jurídicamente a partir del momento en que se realiza la primera actividad parlamentaria institucional sujeta a la ley, que es la apertura del registro de asistencia y la verificación del quórum. Eso forma parte indiscutible de la *sesión*. Cuando la Ley 5 de 1992 establece que todo Congresista tiene el deber de “[a]sistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte”, utiliza la palabra ‘sesiones’ en el sentido técnico y unívoco antes indicado. Define el deber de los congresistas de asistir, no solo a las reuniones una vez se integre el quórum y se declare formalmente abierta la sesión, sino incluso a las reuniones –sesiones- en que nunca se conforma el quórum ni se abre entonces a debate la sesión.

3. Esta interpretación está además fundada en los principios de participación libre e igual de los parlamentarios. De acuerdo con el entendimiento que en este caso ha querido instaurar la posición mayoritaria, la prohibición de sesiones simultáneas sólo se viola cuando en comisión y Plenaria de una misma Cámara hay dos sesiones *abiertas*, pero no cuando hay una abierta y otra en la etapa inicial de verificación del quórum. A nuestro juicio, esta interpretación deja abierto un problemático umbral hacia el futuro, a través del cual se podrían activar esquemas institucionales de presión sobre los parlamentarios que participan de la sesión abierta. Estos están no solo en su derecho sino también en su deber de asistir a las dos reuniones: a la que está abierta y a la que inicia en la otra célula con el registro de asistencia y verificación de quórum. Esta forma sutil de presión no solo no se ajusta entonces al reglamento del Congreso, sino que además supone una interferencia en los principios de libertad e igualdad de participación. La interpretación constitucional que sostuvo la Corte en la sentencia C-740 de 2013, como lo anotamos dos de nosotros en la aclaración de voto que suscribimos a dicho fallo, no sólo consulta de un modo más técnico y preciso la Ley 5° de 1992, sino que además corresponde a la aplicación de los principios sustantivos de la participación y la representación política.

4. Fuera de lo anterior, observamos que en este caso el giro que se le dio a la jurisprudencia no tenía la virtualidad de alterar la parte resolutive de la decisión. La Corte fue consciente de ello. Tuvo claro que incluso con la tesis de la simultaneidad planteada en la sentencia C-740 de 2013 el resultado invariable era que no había vicio de procedimiento en la formación del acto. A pesar de ello, la mayoría optó por darle un giro a la jurisprudencia, sin efectos particulares para el caso que decidía. Esto indica que la tesis aquí planteada no constituye en sentido estricto la *ratio decidendi* de la decisión, pues con o sin ella la resolución de la Corte permanece igual, lo cual desde la doctrina clásica se entiende como un *obiter dictum*.<sup>146</sup> Más allá de lo cual, esta ocasión nos recuerda una aclaración de voto del Magistrado Manuel Gaona Cruz, en 1985. En vista de que en un caso la Corte Suprema modificó su jurisprudencia anterior, y de que el giro no tenía sin embargo ningún tipo de implicaciones para la parte resolutive del fallo, el Magistrado Gaona sostuvo que esa operación era “*como dibujar en el agua logrando apenas revolverla*”.<sup>147</sup> También ahora, la Corte Constitucional obra de esa misma manera.

*Fecha ut supra*

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

---

<sup>146</sup> Puede verse, entre otros, el trabajo clásico de Wambaugh, Eugene. *The study of cases*. Second edition. Boston. Little Brown and Company. 1894, pp. 8-30 (‘How to find the doctrine of a case’).

<sup>147</sup> Aclaración de voto del Magistrado Manuel Gaona Cruz, suscrita por el Magistrado Hernando Tapias Rocha, a la sentencia del 6 de junio de 1985. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Gaceta Judicial Nro. 2422.

## ANEXO

### TEXTO DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 063 DE 2013 SENADO, 073 DE 2013 CÁMARA LUEGO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL

*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.*

**Artículo 1.** *Referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.* Los referendos constitucionales que sean necesarios para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado estarán sujetos, en especial, a las reglas contempladas en la presente ley.

**Artículo 2.** *Fecha para la realización de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.* Los referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley podrán coincidir con actos electorales. Cuando tales referendos coincidan con actos electorales, los jurados de votación deberán ofrecer a los electores la tarjeta correspondiente a los referendos junto con las demás tarjetas. Los electores estarán en plena libertad de manifestarles a los jurados de votación que no desean recibir la tarjeta correspondiente al referendo. [Este artículo fue declarado **EXEQUIBLE CONDICIONADO** a que se entienda: **i.** Que los referendos allí regulados no pueden coincidir con elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República; **ii.** Que “ofrecer” es el acto de preguntarle al ciudadano si quiere recibir los tarjetones correspondientes a los referendos de que trata esta Ley].

**Artículo 3.** *Publicidad del Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.* El Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado deberá ser publicado y difundido para conocimiento de los ciudadanos con anterioridad a la votación del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley. [Este artículo fue declarado **EXEQUIBLE** con la **CONDICIÓN** de que el contenido de los acuerdos finales a los que él se refiere se publiquen y divulguen antes de que se inicie el trámite de la ley que convoque a los referendos constitucionales que se regulan en este Proyecto de Ley].

**Artículo 4.** *Financiación de las campañas.* El Consejo Nacional Electoral establecerá las reglas de financiación de las campañas que apoyen o controvertan los contenidos del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley, así como de las que promuevan la abstención.

**Artículo 5. Medios de comunicación.** La Autoridad Nacional de Televisión garantizará el acceso democrático a los medios oficiales de comunicación en condiciones equitativas para quienes apoyen o controviertan el tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley así como de quienes promuevan la abstención.

**Artículo 6. Garantías para la oposición al referendo constitucional.** [S]e deberá asegurar que quienes se opongan al referendo tengan las suficientes garantías. Para tal efecto:

1. Las campañas no podrán ser financiadas con recursos públicos.
2. El Gobierno Nacional no podrá aumentar los recursos destinados a la publicidad del Estado.
3. El certificado de sufragante solo se otorgará a quienes participen en la votación de los actos electorales, y la decisión de no votar el referendo bajo ninguna circunstancia podrá afectar este derecho.
4. La campaña institucional de la organización electoral se regirá por lo establecido en el artículo 93 de la Ley 134 de 1994. Además de divulgar el contenido del referendo constitucional la organización electoral deberá explicar las formas de participación, incluyendo la abstención activa.
5. Para efectos del establecimiento de topes de financiación y de acceso a medios de comunicación, la campaña que promueva la abstención activa en el referendo, será considerada por el Consejo Nacional Electoral y la Autoridad Nacional de Televisión, como una campaña independiente de la campaña por el no.

**Artículo 7. Participación en las campañas del referendo.** El Consejo Nacional Electoral establecerá las reglas para la realización de campañas a favor, en contra o por la abstención, respecto del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley.

**Artículo 8. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
A LA SENTENCIA C-784/14**

**REGLAS PARA EL DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO**-Vicio de simultaneidad de sesiones (Salvamento de voto)

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE REGLAS PARA EL DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO**-Afectación de principios democráticos por desconocimiento de la prohibición de sesiones simultáneas (Salvamento de voto)

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE REGLAS PARA EL DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO**-Desconocimiento de prohibición de sesiones simultáneas lesiona los derechos de ciudadanos electores (Salvamento de voto)

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE REGLAS PARA EL DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO**-Necesidad de extender limitación de la coincidencia entre referendos y elección presidencial a cualesquiera otros eventos electorales (Salvamento de voto)

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE REGLAS PARA EL DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASION DE ACUERDO FINAL PARA TERMINACION DE CONFLICTO ARMADO**-Corte debió declarar inexecutable del precepto que autoriza la coincidencia de los referendos en caso de no haberse presentado vicio de simultaneidad de sesiones (Salvamento de voto)

Referencia: expediente PE-042

Revisión constitucional del Proyecto de Ley Estatutaria 063 del 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, *"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."*

Magistrado Ponente:  
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Con el acostumbrado respeto discrepo de la decisión adoptada por la mayoría en el proyecto de ley estatutaria de la referencia, en el sentido de declarar su constitucionalidad, salvo la expresión "*Cuando la realización del tipo de referendos a los que se refiere la presente ley coincida con un acto electoral*" contenida en el artículo 6º, por las siguientes razones:

Considero que en este caso sí se presentó el vicio relativo a la simultaneidad de sesiones a partir de lo ocurrido el 23 de octubre de 2013, fecha en la que sesionaron, concomitantemente, la Comisión Primera del Senado y la plenaria de la misma Corporación, sesión esta última durante la cual se dio trámite y aprobación al proyecto de ley estudiado, situación que, a mi modo de ver, es análoga a la que soportó la declaración de inexecutable del Acto Legislativo 02 de 2012<sup>148</sup>, que esta Corte declaró por medio de la sentencia C-740 de 2013<sup>149</sup>.

Adicionalmente, aun cuando en este caso el proyecto cuya constitucionalidad se analizó no fue aprobado durante el lapso en que habría existido simultaneidad de sesiones, como sí ocurrió en aquel resuelto en el referido fallo C-740 de 2013, la identidad entre lo sucedido en ambos casos radica en la afectación que el desconocimiento de la prohibición de sesiones simultáneas causa en los principios democráticos, de publicidad, libre e igual participación y pluralismo, y en el derecho y el deber de todos los congresistas a participar y votar en cada una de las sesiones de la comisión a que pertenezcan o de la plenaria de su corporación, a las que sean convocados.

Vale recordar, que según se expuso en la precitada providencia, la infracción a esta regla lesiona también los derechos de los ciudadanos electores, pues las dificultades que sus representantes electos experimenten para cumplir el mandato que han recibido, necesariamente afecta la efectividad de tal representación política.

Por las anteriores razones, me encuentro en desacuerdo ante el cambio jurisprudencial aprobado por la mayoría de la Sala Plena, conformada con nuevos Magistrados, por considerar que, desde el punto de vista de los fines constitucionales y legales, la exégesis que se abandona resultaba más convincente.

De otra parte, aunque el desacuerdo en este punto implica considerar que el proyecto de ley estudiado ha debido ser declarado inconstitucional en su totalidad, discrepo también de las decisiones a la que arribó la Sala Plena,

---

<sup>148</sup> "Por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia. "

<sup>149</sup> M. P. Nilson Elias Pinilla Pinilla.

derivadas del análisis de fondo realizado y, específicamente, la relativa al condicionamiento establecido frente al artículo 2º de este proyecto en torno a la eventual coincidencia de los referendos en él regulados y otro evento electoral, distinto de la elección de Presidente y Vicepresidente de la República.

En efecto, la totalidad de las razones a partir de las cuales se estimó contrario a la Constitución la coincidencia entre los referendos de que trata este proyecto y la elección presidencial, avalaban también la necesidad de extender tal limitación a cualesquiera otros eventos electorales. En este sentido, esta Corte no podía dejar de lado el análisis sobre el contexto y las circunstancias que suelen rodear la elección del Congreso de la República, o la de las autoridades locales, contemplando, entre otros aspectos, el relativo a la posición de los eventuales candidatos en tales contiendas respecto de los temas sometidos a referendo, o el atinente al poder e influencia que aún en tal condición detentan, todo lo cual puede incidir de manera negativa sobre la expresión de la voluntad democrática, tanto en el referendo como en las otras elecciones.

Por esta razón, a mi parecer, en caso de no haberse presentado el vicio formal antes anotado, estas consideraciones han debido conducir al pleno de la Corte a declarar la inexecutable del precepto que autoriza la coincidencia de los referendos a los que alude el proyecto sometido a control con otros actos electorales.

*Fecha ut supra,*

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado