



Honorables Magistrados y Magistradas  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
Sala Plena  
E. S. D.

**Referencia:** Intervención dentro del proceso de control previo de constitucionalidad (PE-045)  
Proyecto de Ley Estatutaria Número 156 de 2015 Cámara, 94 de 2015 Senado “Por medio de la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”

**Magistrado Ponente:** Luis Ernesto Vargas Silva

Respetados Magistrados y Magistradas

**EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 6.000.512 de San Antonio (Tolima), en mi calidad de Fiscal General de la Nación, de manera respetuosa me permito aportar el presente documento para el debate constitucional generado a raíz de la revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria Número 156 de 2015 Cámara, 94 de 2015 Senado “Por medio de la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.



## I. NORMA OBJETO DE REVISIÓN

A través del proceso de control previo de constitucionalidad de la referencia se revisa el Proyecto de Ley Estatutaria Número 156 de 2015 Cámara, 94 de 2015 Senado “Por medio de la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. La presente intervención está dirigida a solicitar la inexecutable del Proyecto de Ley Estatutaria Número 156 de 2015 Cámara, 94 de 2015 Senado, por las razones que se exponen a continuación.

## II. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La Fiscalía General de Nación considera que el Proyecto de Ley Estatutaria objeto de revisión es inexecutable por dos razones, principalmente. En primer lugar, porque pretende someter a la voluntad popular, los trámites, acciones y compromisos que han adquirido las autoridades públicas en el marco de la negociación del Gobierno de la República de Colombia con las FARC-EP, en ejercicio de sus facultades constitucionales y en desarrollo del triple carácter que tiene la paz en la Constitución de 1991 (es reconocida como un valor y un fin esencial del Estado y como un derecho constitucional). Esto es, el Proyecto asume equivocadamente que la Constitución exige que el adelantamiento y culminación de un proceso de paz requiere refrendación popular.

En segundo lugar, porque su artículo 3 modifica las funciones constitucionales del Presidente de la República, el Congreso y los demás órganos, instituciones y funcionarios del Estado, al imponer la obligación de acatar el mandato popular manifestado mediante el citado plebiscito y no existir una interpretación alternativa de este mandato.



A continuación se analizará la imposibilidad constitucional de someter al designio de las mayorías, los trámites, acciones y compromisos que han adquirido las autoridades públicas, en el marco de la negociación del Gobierno de la República de Colombia con las FARC-EP, en ejercicio de sus facultades constitucionales. Seguidamente, se analizará la constitucionalidad del artículo 3 del Proyecto de Ley, cuya inexecutable se solicita, y cómo ésta afecta al Proyecto de Ley en su conjunto. Se concluirá con la respetuosa solicitud de declaratoria de inexecutable del Proyecto de Ley Estatutaria Número 156 de 2015 Cámara, 94 de 2015 Senado.

**A. El Plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Paz Estable y Duradera es un instrumento mediante el cual se están consultando los trámites, acciones y compromisos que han adquirido las autoridades públicas, en ejercicio de sus facultades constitucionales y en el marco de la negociación del Gobierno de la República de Colombia con las FARC-EP. Esto resulta inexecutable porque rebasa las facultades del constituyente primario.**

El Plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Paz Estable y Duradera, previsto en el Proyecto de Ley Estatutaria objeto de revisión; es un instrumento mediante el cual se están consultando los trámites, acciones y compromisos que han adquirido las autoridades públicas, en ejercicio de sus facultades constitucionales y en el marco de la negociación del Gobierno de la República de Colombia con las FARC-EP. En los siguientes apartes se desarrollará por qué este tipo de consulta resulta inexecutable, al exceder las facultades constitucionales del constituyente primario.



Se estudiará el triple carácter que se le confirió a la paz en la Constitución de 1991 (como valor y fin del Estado y como derecho constitucional) y del que se derivan las funciones que han venido cumpliendo las autoridades públicas vinculadas al proceso de negociación con las FARC-EP. Para ello, se revisará el derecho a la paz en la doctrina internacional, en la Asamblea Constituyente de 1991 y en la jurisprudencia constitucional colombiana. Seguidamente, se hará mención a los límites del constituyente primario y de los mecanismos de participación ciudadana.

### **1. El derecho a la paz en la doctrina internacional.**

La guerra ha sido una constante en la historia de la humanidad. Por este motivo, desde diversas posturas teóricas se han elaborado muchas reflexiones sobre el significado de la paz, y la forma en que se puede superar el conflicto. Sin embargo, el derecho a la paz comenzó a pensarse de una forma más sistemática desde finales del siglo XVIII cuando el filósofo Immanuel Kant publicó su texto "Sobre la paz perpetua." En él, Kant se preguntaba sobre la posibilidad de que existiera una comunidad de estados que tuviera la potestad de intervenir en los diferentes conflictos con el fin de buscar el cese de hostilidades o de evitar el surgimiento de nuevas guerras.

La idea de esta confederación de estados buscaba que las diferentes disputas que surgieran entre ellos podían ser solucionadas a través de mecanismos legales sin recurrir al uso de la violencia. Esta propuesta de meter la violencia en el cauce del derecho era una concepción contraria a la práctica de los Estados en ese momento, ya que un Estado era más poderoso entre más guerras ganaba y más tierra acumulaba. Kant reconoció el carácter utópico de su propuesta, pero también advirtió que la mejor forma de lograr una relación armónica entre las diferentes naciones era esta, pues de lo contrario la humanidad nunca podría



avanzar hacia un trato pacífico entre sus diferentes habitantes. En relación con este punto Kant sostuvo lo siguiente:

“Si existe un deber y al mismo tiempo una esperanza fundada de que hagamos realidad el estado de derecho público, aunque sólo sea en una aproximación que pueda progresar hasta el infinito, *la paz perpetua*, que se deriva de los hasta ahora mal llamados tratados de paz (en realidad, armisticios), no es una idea vacía sino una tarea que, resolviéndose poco a poco, se acerca permanentemente a su fin (porque es de esperar que los tiempos en que se producen iguales progresos sean cada vez más cortos)”<sup>1</sup>.

Como puede verse la paz era entendida de dos maneras. La primera de ellas comprendía la paz como una tregua, es decir, como un cese temporal de las hostilidades con fines humanitarios dentro de un conflicto entre Estados. La segunda concepción de la paz era aquella que la ligaba a los esfuerzos sostenidos por los Estados con el fin de garantizar su equilibrio e impedir el surgimiento de conflictos armados.

Esta primera conceptualización de la paz fue retomada por Hans Kelsen, quien consideró que esta idea de la paz era deseable y necesaria, pero era incompleta. En efecto, de acuerdo con Kelsen, la única forma para conseguir la paz era a través del derecho, en la medida en que era la única técnica que permitía administrar la coacción del Estado con unas reglas precisas. La coacción solo podía ser utilizada contra una persona, o un Estado, si en su actuar desconocían de forma deliberada el ordenamiento jurídico, el cual, en últimas, tenía el papel de ser el garante del mantenimiento de la paz.

Kelsen definió la paz de una forma muy amplia que incorpora aspectos de la caracterización hecha por Kant. De acuerdo con este tratadista la

---

<sup>1</sup> Kant Immanuel. Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita. Madrid: Editorial Cátedra. 2005. Página 187.



paz era: “una situación que se caracteriza por la ausencia de fuerza”<sup>2</sup>. Sin embargo, el propio autor reconoce que esto no es posible, ya que siempre es necesario el empleo de la coerción entre los diferentes individuos de una sociedad para conservar el equilibrio de esta. La diferencia es que el uso de la violencia no está en cabeza de cada individuo, sino en el Estado, quien a través de los jueces es el encargado de administrar la coerción. Según Kelsen, para los Estados aplicaría el mismo principio, toda vez que debería existir una jurisdicción internacional que tenga la posibilidad de obligar a los Estados a respetar el derecho internacional, ya que todos ellos están sujetos a la jurisdicción del Tribunal quien debe aplicar el derecho en sus diferendos.

Kelsen estableció una diferencia entre la paz nacional y la paz internacional. La paz nacional era aquella que alcanzaba un Estado cuando lograba eliminar en la mayor medida de lo posible el uso de la fuerza entre los ciudadanos, la cual era canalizada a través de las diferentes entidades gubernamentales<sup>3</sup>. La paz internacional seguiría este mismo principio solo que se haría efectiva través de una liga de Estados que debería velar por el cumplimiento de las decisiones de los tribunales internacionales.<sup>4</sup>

Esta idea permite darle un contenido más preciso al derecho a la paz. En efecto, la paz se concreta en la obligación que tienen los Estados de evitar el uso de la fuerza de manera indiscriminada. Asimismo, surge otra obligación para los Estados y es la conservación de la paz tanto a nivel interno como externo. Kelsen planteó que la paz era un valor que debía primar en las relaciones humanas, pues ella era un bien mucho más relevante que cualquier convicción política, por ello escribió que:

“Hay verdades tan evidentes por sí mismas que se hace necesario proclamarlas repetidamente para evitar que terminen en el olvido.

<sup>2</sup> Kelsen Hans. La paz por medio del Derecho. Madrid: Trotta. 2003. Página 35.

<sup>3</sup> Cf. Kelsen Hans. Op. Cit. Páginas 40-41.

<sup>4</sup> Ibidem



La verdad es que la guerra es un asesinato en masa, la mayor desgracia de nuestra cultura, y que asegurar la paz mundial es nuestro tarea política principal, una tarea mucho más importante que la decisión entre la democracia y la autocracia, o entre el capitalismo y el socialismo.”<sup>5</sup>

De manera más reciente el profesor Luigi Ferrajoli en la conferencia titulada “La Justicia penal transicional para la Colombia del Posconflicto y las garantías para la paz interna” dictada en la Fiscalía General de la Nación dejó en claro que la paz es uno de los imperativos del Estado colombiano. En efecto, Ferrajoli sostiene que la paz tiene una disposición constitucional expresa consagrada en el artículo 22 de la Constitución Política. Por esa razón la búsqueda de la paz se convierte en un pilar fundamental de la práctica política y jurídica de la institucionalidad, pues los mandatos de la Constitución son perentorios y no pueden ser abandonados por las autoridades políticas.

Con base en lo anterior el derecho constitucional a la paz está inmune al desafío contramayoritario. En otras palabras, la paz es un derecho que no depende de la opinión mayoritaria del constituyente primario, sino que en sí mismo es un bien valioso que debe ser resguardado por las autoridades públicas. Al respecto Ferrajoli dejó en claro que:

“Consistiendo, el derecho a la paz, en un derecho fundamental, como cualquier derecho fundamental, es contra mayoritario, cuya actuación es “deber de obligatorio cumplimiento”, incluso contra la voluntad de la mayoría. Por esto sería impropio e inaceptable someter la paz, o sea la solución pacífica negociada del conflicto a cualquier tipo de consulta popular.”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibidem*. Página 35.

<sup>6</sup> Ferrajoli Luigi. “La Justicia penal transicional para la Colombia del posconflicto y las garantías para la paz interna” En Revista Huellas. Número 87. Bogotá: Fiscalía General de la Nación. Página 11.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

En consecuencia, y con base en lo planteado en este acápite, puede decirse que el derecho paz se puede caracterizar así: i) la búsqueda de la resolución de diferencias sin recurrir a la violencia y que se acepte la solución jurídica dada por las instituciones encargadas de resolver los conflictos; ii) el derecho a la paz es tanto el cese de hostilidades como el compromiso de las partes para no volver a hacer uso de la violencia y iii) la paz tiene el carácter de un derecho constitucional y por ese motivo no puede ser objeto de consulta popular, pues es un bien jurídico que está por encima de cualquier decisión del constituyente primario.

## **2. El derecho a la paz en la Asamblea Constituyente de 1991**

El constituyente de 1991 recogió los desarrollos internacionales del derecho a la paz, y buscó que esta doctrina quedara plasmada en la nueva Constitución. Para conseguir este fin, lo primero que hizo fue tomar la idea de que no era pertinente diferenciar entre el concepto de paz mundial y paz a nivel interno. Por tanto, la paz era un concepto unitario que no podía ser escindido de ninguna manera, pues si se llegaba a hacerlo se terminaría por desconocer una situación ya demostrada a lo largo del siglo XX, que mostraba que un conflicto local podía terminar por alterar el orden internacional.

Por esta razón, en el debate en torno al artículo 22 de la Constitución Política en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, el delegado Misael Pastrana Borrero precisó que la paz era un anhelo del pueblo colombiano, y debido a ello debía ser buscada tanto en el ámbito internacional como en el nacional, pues el concepto del derecho a la paz no permitía la existencia de divisiones artificiosas entre el derecho a la paz en el ámbito nacional como en el internacional. De allí que considerara lo siguiente:



“Se unió a la paz nacional la internacional, porque están entrelazadas, no puede pensarse en la una sin la otra, además el respeto a la soberanía tiene respeto hacia todo lo que ella comporta incluida una comunidad internacional en igualdad.”<sup>7</sup>

Asimismo, el delegatario Diego Uribe Vargas pidió a la Asamblea Constituyente que se dejara claro en el articulado constitucional que el pueblo colombiano siempre ha tenido vocación para buscar paz, y a causa de esta tradición histórica surgía una obligación entre los delegados por tratar de tomar todas las medidas necesarias para obtener tanto en el orden interno como el externo la paz.

Una de las estrategias consistió en incluir dentro de la Constitución un artículo dedicado de forma exclusiva al derecho a la paz. Esta consagración en el articulado constitucional era una de las maneras privilegiadas para hacer exigible el cumplimiento de este derecho ante el Estado colombiano y aquellos terceros que eventualmente pudieran perturbar su observancia.

Esta idea convertía el derecho a la paz en una obligación jurídica, y de esa forma se integraba a su carácter de imperativo moral. Esta doble dimensión del derecho a la paz resultaba compatible con los valores postulados por el Estado Social y Democrático de Derecho, ya que una de las finalidades de esta forma de Estado es la de evitar el uso de la violencia en la consecución de determinados objetivos políticos. En consecuencia, el derecho a la paz encaja dentro de la filosofía general de este tipo de Estado, pues la paz está en el trasfondo del mismo. El Estado Social fue, y es, la forma de Estado que permitía conciliar los reclamos característicos de las doctrinas socialistas con los proclamados por aquellos que planteaban la imposibilidad del estado en intervenir en la esfera económica de los ciudadanos.

---

<sup>7</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Plenaria del 10 de Abril de 1991. Intervención del Delegatario Misael Pastrana Borrero. Página 20.



En relación con este punto, Uribe Vargas comentó que:

“Yo he venido pensando y proponiendo desde hace varios años la necesidad de consagrar el derecho a la paz, está consagrado en la Constitución del Japón, sencillamente porque sin paz el ejercicio de los otros derechos humanos no existe, es decir, es una condición, hemos dicho es un derecho síntesis porque sin paz es muy difícil ejercer el resto, la paz debe ser un derecho al cual coadyuven todos los órganos del Estado para ponerla en vigencia y para ponerla y para restablecerla cuando esté perturbada, ahora, ese es un derecho nuevo que no está, debemos ponerlo, yo creo que es interesante en esta preocupación colombiana, en esta proposición que acabamos de aprobar, yo creo que el corolario, mejor, la respuesta es que también la paz es un derecho de los ciudadanos, porque los derechos colectivos es una modalidad que hoy se ha impuesto, los derechos son individuales pero a la vez colectivos, éste tiene el doble carácter, es un derecho de las personas, pero también es un derecho de los comunidades.”<sup>8</sup>

Con el fin de evitar una confusión entre la paz internacional y la nacional, los delegatorios optaron por evitar estas distinciones. Debido a esto, el artículo 22 de la Constitución Política fue redactado de una forma general y abstracta, gracias a lo cual se le dio a este concepto un alcance amplio, pero sin volverlo etéreo.<sup>9</sup>

“La paz nacional e internacional es una aspiración indeclinable del pueblo colombiano, porque no veo que de pronto hay algunas cosas que por lo menos me preocupan. A ver si de pronto Darío me las resuelve. Es en su artículo primero en la propuesta, dice: la

<sup>8</sup> Intervención del Delegatario Diego Uribe Vargas. Gaceta Constitucional número 104. Bogotá: Imprenta Nacional. Página 8. 1992.

<sup>9</sup> El artículo 22 de la C.P establece lo siguiente: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.”



paz es un principio en las relaciones de convivencia nacional e internacional y un derecho social de obligatorio cumplimiento para el Estado, el gobierno y la sociedad; yo creo que es una aspiración indeclinable en nuestro pueblo la paz.”<sup>10</sup>

En suma, los constituyentes vislumbraron que una de las labores más importantes de la Asamblea era la consecución de un pacto constitucional que afianzara la protección de derechos, controlara de forma efectiva el poder del Estado, consolidara la democracia, y gracias a ello, se consiguiera la paz y se dejara de lado la violencia política que había castigado al país durante tantos años. Esta idea fue expuesta por el Delegatario Otty Patiño de la siguiente manera:

“Tenemos un magnífico punto de partida en el seno de esta Comisión Primera, y es el consenso de que las garantías a los derechos y deberes deben ser el pilar de este título, porque, indudablemente, estableciendo un régimen de garantías claro, categórico, podremos asegurar el respeto a los derechos y el cumplimiento de los deberes. En este orden de ideas, considero que la primera garantía debe estar dirigida al desarrollo y la consolidación de la paz, para lo cual hay que garantizar la ampliación de la democracia.

La paz así concebida se constituye a su vez en la gran garantía de los derechos, porque la guerra en su espiral ascendente devora los derechos, deforma el espíritu de la confrontación de las ideas – tan necesaria en la vida democrática- convirtiendo la diversidad en comburente de la violencia, agotando el oxígeno de las ideas y de las soluciones concertadas. Por eso considero que la paz no puede tener la categoría de un derecho más, ni siquiera en su condición de fundamental. La paz debe concebirse como la razón misma de

---

<sup>10</sup> Diego Uribe Vargas. Op. Cit. Página 8.



esta Asamblea y como el fin supremo del nuevo Estado, sin olvidar que no podrá haber paz mientras no haya Estado.”<sup>11</sup>

El constituyente de 1991 tuvo claro desde sus primeras reuniones que de allí debía salir un pacto para la paz. Esto se logró a través de la adopción de los derechos fundamentales como criterio principal de acción para todo el aparato del Estado, la creación de la tutela como un instrumento privilegiado para su defensa y protección, etc. Adicional a lo anterior, los delegatarios consagraron la paz como un derecho constitucional con el fin de que el Estado buscara las condiciones adecuadas para erradicar la violencia del territorio nacional. En suma, la paz, es uno de los ejes que atraviesa la Constitución y de allí su prominencia en el orden jurídico interno.

### **3. El derecho a la paz en la jurisprudencia de la Corte Constitucional**

La jurisprudencia sobre el derecho a la paz es reciente. Sin embargo, antes de la creación de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia se había referido al tema cuando revisó la constitucionalidad del Decreto-Ley 1926 de 1990 mediante el cual se convocó una Asamblea Nacional Constituyente. En aquella oportunidad, la Corte Suprema consideró que esa convocatoria era necesaria porque era una alternativa para alcanzar la paz a través de la reforma de unas instituciones políticas que de alguna forma habían propiciado la génesis de la violencia política. Al respecto la Corte sentó este criterio:

“Si bien el derecho a darse una constitución jurídica, como reguladora de la organización política, surge inicialmente con la función primordial de limitar el ejercicio del poder, de atribuir

<sup>11</sup> Intervención del Delegatario Otty Patiño Hormaza. Gaceta Constitucional número 108. Bogotá: Imprenta Nacional. Página 12. 1992.



competencias, también es cierto que hoy se le agrega la de integrar los diversos grupos sociales, la de conciliar intereses opuestos, en la búsqueda de lo que se ha denominado el consenso constitucional, por lo que el acuerdo sobre el contenido de la Constitución se conviene en una premisa fundamental para el restablecimiento del orden público, la consecución de la armonía social, la convivencia ciudadana y la paz, con todo lo que dicho concepto implica, como fin último.<sup>12</sup> (Subrayado fuera del texto)

En este orden de ideas, la Corte Suprema, entendió que la vocación de paz de la sociedad colombiana era uno de los fines esenciales del ordenamiento jurídico, y por ese motivo, ella, como guardiana de la Constitución, debía ser sensible a ese reclamo que venía de los ciudadanos de a pie. En este sentido la Corte Suprema estimó que:

“Uno de esos valores es la paz; no solamente reconocido universalmente como tal, sino expresamente mencionado en el preámbulo de nuestra constitución, que conforme dice la Sentencia número 31 de mayo 19 de 1988 (MM. PP. doctores Hernando Gomez Otálora y Jaime Sanín Greiffenstein) proferida por esta Corporación, sirve como criterio interpretativo de sus disposiciones de la organización estatal.

(...)

Así pues, tanto por razones filosóficas como jurisprudenciales, para definir si el Decreto 1926 de 24 de agosto de 1990 es constitucional no basta compararlo con los artículos 218 de la Constitución y 13 del plebiscito del 1° de diciembre de 1957 si no tener en cuenta su virtualidad para alcanzar la paz. Aunque es imposible asegurar que el mencionado decreto llevara

<sup>12</sup> Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 9 de octubre de 1990, Magistrados Ponentes: Fabio Morón Díaz y Hernando Gómez Otálora.



necesariamente a la anhelada paz, no puede la Corte cerrar esa posibilidad<sup>13</sup> (subrayado fuera del texto)

El derecho a la paz ha estado arraigado en el ordenamiento jurídico colombiano desde hace largo tiempo. La promulgación de la Constitución de 1991 y la creación de la Corte Constitucional dejaron intacta esta idea, pues, como se vio en el apartado anterior, el constituyente del 91 incorporó de forma expresa en el texto constitucional el derecho a la paz.

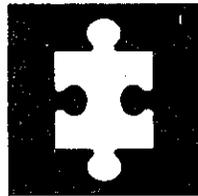
Con base en esta tradición, la Corte Constitucional comenzó a precisar de una forma más detallada los alcances del derecho a la paz dentro del ordenamiento jurídico colombiano. De acuerdo con la Corte, la consagración del derecho a la paz que hizo el constituyente no era una declaratoria vacía, sino que tenía consecuencias concretas, y por ello debía dirigir las actuaciones de todos los poderes públicos. La Corte estableció que el derecho a la paz debe entenderse:

“no como una mera aspiración ni como la expresión de una utopía, sino como una regla de conducta que debe inspirar a todos los colombianos y que debe conducir a la solución de los conflictos de manera pacífica.”<sup>14</sup>

En una decisión posterior, la jurisprudencia constitucional estableció que el derecho a la paz, además de ser una guía en todas las actuaciones del aparato estatal colombiano, también debe ser un derecho comprendido en un sentido fuerte. En otras palabras, la paz además de ser la guía de la institucionalidad colombiana debe ser un valor que informa todas y cada una de las actuaciones de los colombianos, y en ese sentido, el Estado debe procurar o crear el ambiente necesario no solo para que haya un silencio de los fusiles, sino promover la existencia de un clima de

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-283 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

concordia que permita la resolución pacífica de los diferentes conflictos que hay en la sociedad. Así pues, la Corte amplió el ámbito de obligaciones que surge del derecho a la paz, pues ya no solo es guía de las actuaciones del Estado, sino también precisa que este debe fomentar un ambiente para la solución pacífica de las disputas que se dan entre los colombianos. La sentencia C-328 de 2000 no deja lugar a dudas en relación con este punto:

“El artículo 22 de la Constitución establece que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. En su concepción más sencilla, la paz significa ausencia de guerra. En este sentido, y acorde con las normas internacionales, para la Corte, el mandato del artículo 22 de la Carta, debe entenderse en un sentido fuerte, esto es, no como una mera aspiración ni como la expresión de una utopía, sino como una regla de conducta que debe inspirar a todos los colombianos y que debe conducir a la solución de los conflictos de manera pacífica. Este llamado a la solución pacífica de los conflictos aparece, además, una decidida opción por el respeto a la dignidad humana. En efecto, la legitimidad de las soluciones pacíficas a los conflictos que puedan presentarse en la sociedad está en relación directa con el adecuado debate y consenso que se logre en un ambiente democrático. Por su parte, la solución violenta de los conflictos sociales y personales únicamente conduce a la anulación del ser humano y a la destrucción de las sociedades.”<sup>15</sup> (subrayado fuera del texto)

Después, el Tribunal Constitucional estableció una serie de criterios más amplios para caracterizar el derecho a la paz. De acuerdo con esta Corporación, este derecho tiene una serie de dimensiones que permiten diferenciarlo de otros derechos consagrados en la Constitución, y gracias a esta diferencia, es posible determinar las obligaciones propias del derecho a la paz. La jurisprudencia estableció que:

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-328 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



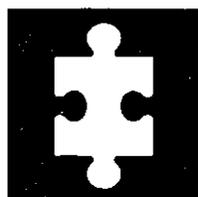
“La Paz constituye (i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental de Estado colombiano; (iii) un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; (iv) un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados; y (v), un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento.”<sup>16</sup>

Por tanto, el derecho a la paz como deber jurídico, conlleva a que desde el Estado se propicien todas las condiciones necesarias para que los ciudadanos colombianos adquieran la conciencia de la necesidad de la paz y de la resolución pacífica de conflictos. En otras palabras, la realización efectiva del derecho a la paz depende tanto del comportamiento individual tanto de los ciudadanos como de las instituciones. Si las instituciones promueven la solución violenta de los conflictos, entonces los ciudadanos también consideran que se encuentran legitimados para actuar de esa forma, lo cual termina por crear un espiral de violencia sin fin. Por tanto, el derecho a la paz crea obligaciones en dos frentes, uno hacia los individuos, y otro hacia las instituciones, pues sin el concurso de unos y otros la paz se torna imposible de alcanzar.

Al estudiar la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2012, conocido como el “marco jurídico para la paz”, la jurisprudencia volvió a pronunciarse sobre las finalidades y el carácter del derecho a la paz en el sistema jurídico colombiano. En esa decisión, la Corte, reiteró que la paz tiene un peso específico dentro del ordenamiento constitucional, y puede entenderse de tres formas: como la ausencia de conflictos que acudan a la violencia, como el equilibrio social que aparece gracias al cumplimiento

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006, Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

de las normas de Derechos Humanos, o como un modo de morigerar los efectos de la guerra.

Estas tres maneras de entender el derecho a la paz tienen su puesto dentro de la Constitución, ya que el artículo 22 de la Carta Política no hace ninguna distinción al respecto, por tanto, estas tres formas de entender el derecho a la paz tienen cabida. La paz es uno de los ejes centrales del derecho constitucional, y por tanto, las autoridades políticas están en la obligación de tomar las medidas adecuadas para alcanzar este fin primordial del Estado colombiano. Asimismo, la Corte vuelve a insistir en que el Estado Social y Democrático de Derecho contiene una apuesta vigorosa por entender el derecho a la paz en un sentido fuerte. La sentencia C-579 de 2013 consideró que:

“La paz es un presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales. Desde una perspectiva constitucional, la paz no debe ser entendida únicamente como la ausencia de conflictos sino como la posibilidad de tramitarlos pacíficamente. En este sentido puede considerarse como ausencia de conflictos o enfrentamientos violentos (núcleo mínimo), como efectiva armonía social proveniente del pleno cumplimiento de los mandatos de optimización contenidos en las normas de Derechos Humanos (desarrollo máximo) o como la atenuación de los rigores de la guerra y la “humanización” de las situaciones de conflicto (Derecho Internacional Humanitario como manifestación del derecho a la Paz en tiempos de guerra).”<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



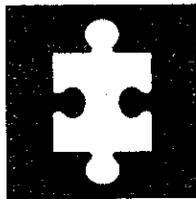
4. El proyecto de ley estatutaria del plebiscito busca la refrendación de los acuerdos entre las FARC-EP y el Gobierno de la República de Colombia Nacional. Con ello, se están consultando los trámites, acciones y compromisos que han adquirido las autoridades públicas en ejercicio de sus funciones constitucionales. Esto resulta inexecutable porque rebasa las facultades del constituyente primario.

El apartado anterior dejó en claro que la paz es un valor y un fin esencial del Estado y del derecho. Esta afirmación permite aseverar que la paz acarrea una serie de obligaciones para el Estado y los ciudadanos con el fin de dar cumplimiento al mandato constitucional de la paz. En otras palabras, en el Estado Constitucional hay valores que están por fuera de los vaivenes de la política, debido a ello el constituyente tiene unos límites, y ejerce su poder dentro de ese marco que impone la Constitución.

Uno de los límites que la Constitución le impone al constituyente es el respeto de los derechos constitucionales, y uno de estos derechos es el derecho a la paz.<sup>18</sup> Por tanto, al pueblo no es posible preguntarle si está de acuerdo o no con la paz. Tampoco es posible cuestionarlo acerca de si está o no de acuerdo con que las autoridades públicas ejerzan las funciones que les ha conferido la Constitución para garantizar el valor, el fin estatal y el derecho constitucional a la paz. Este tipo de cuestiones están vedadas para el constituyente. Por tal razón, no estaría permitido indagar con el electorado si aprueba o no el acuerdo entre las FARC-EP y el Gobierno de la República de Colombia Nacional, suscrito en pleno uso de sus facultades constitucionales y en cumplimiento de la garantía del derecho, fin y valor estatal de la paz.

---

<sup>18</sup> Sobre el tema de los límites del constituyente en el Estado Constitucional pueden consultarse los siguientes textos: Fioravanti Maurizio. Los Derechos Fundamentales. Madrid: Trotta. 2016. Páginas 121-151. Asimismo, en la doctrina anglosajona, se puede ver el texto de Ronald Dworkin. Los Derechos en serio. Barcelona: Ariel. 2012. Páginas 512.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

El constituyente primario no puede ser convocado para conocer su voluntad sobre un derecho constitucional y un valor y fin esencial del Estado colombiano, como lo es la paz. El Estado Constitucional le impone al constituyente ejercer su soberanía dentro de los límites marcados por la Constitución y los derechos fundamentales. Si esto no fuera así, entonces, sería imposible la convivencia entre los ciudadanos y se desfiguraría la Constitución, pues esta sirve para limitar el poder, pero al mismo tiempo para garantizar los derechos constitucionales, dentro de los cuales se encuentra, sin lugar a dudas, el derecho a la paz.

En conclusión, a través de un mecanismo de participación ciudadana no está constitucionalmente permitido indagar con el electorado si aprueba o no el acuerdo entre las FARC-EP y el Gobierno de la República de Colombia Nacional, suscrito en pleno uso de sus facultades constitucionales y en cumplimiento de la garantía del derecho, fin y valor estatal de la paz.

**B. El artículo 3 del Proyecto de Ley Estatutaria es inexecutable al establecer la obligación de acatar el mandato popular por parte del Congreso, el Presidente de la República y los demás órganos, instituciones y funcionarios del Estado.**

El artículo 3 del Proyecto de Ley objeto de revisión impone la obligación de acatar incondicionalmente el pronunciamiento popular, lo que implica, en el caso que gane el "SI", que el Congreso, el Presidente de la República y los demás órganos, instituciones y funcionarios del Estado están en la obligación de dictar las disposiciones que les correspondan, según su competencia - aún en contravía de postulados constitucionales -. O, de otra parte, renunciar al ejercicio de las facultades que la Constitución Política les ha otorgado para conseguir la paz, en el caso en que gane el "NO".



Estas especiales consecuencias del mandato popular en las competencias constitucionales de los diferentes órganos y autoridades contravienen la Carta Política, por lo que la presente intervención está dirigida a solicitar la inexequibilidad del artículo 3 del Proyecto de Ley.

Para ello, se hará referencia a la naturaleza del mecanismo de participación ciudadana establecido por el Proyecto de Ley objeto de revisión. Seguidamente, se abordará (i) la forma en la que el texto fundamental consagró en cabeza de distintas autoridades públicas diversas facultades especiales relacionadas con la realización del derecho a la paz y (ii) cómo estas funciones se verían “pausadas”, “vetadas” o “condicionadas” de acuerdo a una interpretación inconstitucional del artículo 3 del Proyecto de Ley Estatutaria objeto de revisión.

**1. El mecanismo de participación ciudadana establecido en el Proyecto de Ley Estatutaria Número 156 de 2015 Cámara, 94 de 2015 Senado es un plebiscito en razón de la materia sometida al pronunciamiento popular.**

A diferencia del esquema planteado por la Constitución Política de 1886, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 otorgó un lugar vital al principio democrático en el Estado Social de Derecho, a través de la adopción del principio de democracia participativa. De esta manera, “uno de los grandes cambios que supone el tránsito de una democracia exclusivamente representativa a una democracia participativa consiste en que ‘los ciudadanos no votan sólo para elegir, sino también para decidir’”<sup>19</sup>.

De este modo, la relación del ciudadano con el poder político no se agota en la conformación del gobierno y los distintos cuerpos representativos, sino que también involucra una serie de posibilidades relacionadas con su

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.



ejercicio y control. Por ello, los derechos relacionados con la conformación del poder político como la posibilidad de elegir y ser elegido, participar en elecciones, revocar el mandato y acceder al desempeño de funciones públicas, se ven complementados por los de tomar parte de plebiscitos, referendos y consultas populares, tener iniciativa en las corporaciones públicas, constituir partidos, revocar el mandato, interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley, presentar peticiones respetuosas a las autoridades públicas y construir y participar en organizaciones para vigilar la gestión pública<sup>20</sup>.

Bajo esta visión amplia de la participación, el Constituyente reconoció el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato como mecanismos de participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía y encomendó al Legislador su desarrollo.

Así, la Ley 134 de 1994 definió el plebiscito como el mecanismo de participación ciudadana a través del cual el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, convoca al pueblo “para que se pronuncie sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso; excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes”<sup>21</sup> (Subrayas fuera del texto original). Adicionalmente, esta norma señaló que en ningún caso el plebiscito podrá modificar la Constitución Política o tratar la duración del mandato presidencial. Una directriz que resulta coherente ya que la propia Carta determina sus mecanismos de reforma a través de actos legislativos, asambleas constituyentes y referendos.

En este contexto, la jurisprudencia ha señalado que el plebiscito es “el pronunciamiento que se le solicita al pueblo acerca de una decisión

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>21</sup> República de Colombia, Ley 134 de 1994, artículo 77.



fundamental para la vida del Estado y de la sociedad”, una convocatoria para que éste “de manera autónoma, defina su destino”<sup>22</sup>.

Entonces, ¿puede el plebiscito versar sobre cualquier materia de trascendencia nacional? Este cuestionamiento es resuelto por la propia Ley 134 al especificar que este mecanismo tiene por objeto buscar el pronunciamiento popular sobre políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso. En este sentido, la Corte Constitucional ha precisado que este mecanismo “no se desprende totalmente de la persona misma del Presidente de la República”<sup>23</sup>, de manera que el mismo tiene “como finalidad avalar o rechazar una decisión del ejecutivo con propósitos fundamentalmente políticos y no normativos”<sup>24</sup> (subrayas fuera del texto).

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional también ha señalado que el plebiscito no excluye “materias y contenidos normativos, susceptibles de ser expresadas y desarrolladas a través de normas jurídicas en actuaciones posteriores de autoridades y órganos competentes”<sup>25</sup>. Así, aunque la decisión el pueblo sea obligatoria, y que la jurisprudencia haya señalado que ésta no requiere de refrendación o adopción bajo la forma de ley o de decreto<sup>26</sup>, lo cierto es que el plebiscito es un mecanismo político de respaldo o rechazo a una decisión del Ejecutivo.

Aunque la jurisprudencia constitucional haya precisado que el plebiscito y la consulta popular tienen un fundamento común en el artículo 104 de la Carta Política, y que el primero puede ser considerado una especie de la segunda<sup>27</sup>, ¿Cuál es entonces la diferencia entre el plebiscito y la consulta popular?

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

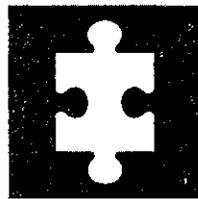
<sup>23</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

Al respecto, la ley y la propia Corte han aclarado que el plebiscito es un mecanismo eminentemente político cuyo principal objeto es la consulta de materias de resorte exclusivo del Ejecutivo. Por el contrario, la consulta popular de orden nacional (i) se separa de la actuación del Presidente, por lo que puede consultar decisiones de otras autoridades, y (ii) puede o no concluir con la adopción de decisiones de carácter normativo, según sea el caso. Aspectos importantes al evidenciar que, aunque en un futuro el desarrollo del posconflicto puede implicar la participación de diferentes autoridades, el actual proceso de paz con las FARC-EP y su producto es una decisión del Ejecutivo que, entre otros, ha adoptado este proceso como una de sus banderas de Gobierno.

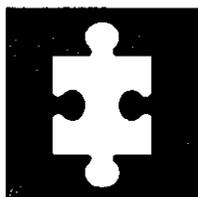
Sobre este punto, vale la pena señalar que la Corte Constitucional ha manifestado que la consulta popular “tiene por objeto el pronunciamiento del pueblo respecto de una pregunta de carácter general y, en esa medida, puede comprender materias que no son del resorte exclusivo del Presidente y que, por ello, podrían demandar la intervención de otros órganos del poder público<sup>28</sup>”. De allí que la consulta popular ha sido definida como “la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión. En otros términos, es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas”<sup>29</sup>.

En contraste, la jurisprudencia constitucional ha señalado:

“que el plebiscito tenga como propósito fundamental conocer la opinión de las personas respecto de una determinada actuación del ejecutivo y no adoptar una norma o exigir su adopción en caso de requerirse, se sigue del hecho consistente en que el control constitucional posterior a cargo de la Corte Constitucional,

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

establecido en el numeral 3 del artículo 241 de la Carta, se ocupa únicamente de vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. De admitirse que el plebiscito tuviera el mismo objeto o los mismos efectos que el referendo o la consulta popular, implicaría aceptar que el pronunciamiento popular podría desconocer la Constitución sin que pudiera, de forma alguna, controlarse judicialmente<sup>30</sup>. (Subrayas fuera del texto)

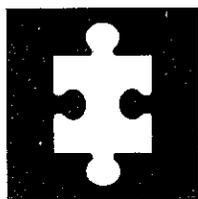
Así, revisados estos criterios constitucionales y jurisprudenciales, vale la pena señalar las razones por las cuales el mecanismo de participación ciudadana establecido en el Proyecto de Ley Estatutaria Número 156 de 2015 Cámara, 94 de 2015 Senado es un plebiscito. Para ello, se señalará que la suscripción de un Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto es una decisión del resorte exclusivo del Presidente de la República. El actual proceso de paz con las FARC-EP es una de sus políticas de Gobierno.

De esta manera, podrá argumentarse que al ser el mecanismo un plebiscito, éste no puede vincular jurídicamente y tampoco involucrar a otros poderes y autoridades fuera del Ejecutivo en concordancia con la solicitud de exequibilidad condicionada de la presente intervención.

### **1.1 La suscripción de un Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto es del resorte exclusivo del Presidente de la República, para lo cual no necesita de la autorización del Congreso.**

Como se verá más adelante, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la facultad de realizar acercamientos, diálogos, negociaciones y firmar acuerdos se desprende de la prerrogativa presidencial de “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”, otorgada por la Constitución Política.

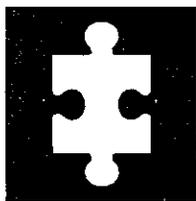
<sup>30</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.



FISCALÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN

Así, vale la pena recordar que la Corte Constitucional señaló que la firma de Acuerdos Finales de Paz es una función privativa del Presidente de la República, en su calidad de Jefe del Estado. Al estudiar el Decreto Legislativo 542 de 1993 “por el cual se dictan disposiciones para facilitar el diálogo con los grupos guerrilleros, su desmovilización y reinserción a la vida social” el Alto Tribunal Constitucional señaló:

“No obstante, con respecto a la firma de los acuerdos contemplada en el literal b) de la misma norma, debe hacerse una distinción que para la Corte es determinante: al paso que los acuerdos intermedios o instrumentales que se haga menester celebrar a lo largo del proceso de paz con miras a su culminación pueden ser suscritos por los representantes del Gobierno sin que ello signifique vulneración de la Carta Política, el acto de firma de los acuerdos definitivos, mediante el cual se plasman con carácter vinculante los pactos que constituyan resultado final de los diálogos, está reservado de manera exclusiva al Presidente de la República en su calidad de Jefe del Estado. Dada la índole del compromiso que se contrae y sus repercusiones para el futuro de la colectividad, el contenido del acuerdo de paz no puede quedar en manos de personas distintas a aquella que tiene a su cargo la conducción del orden público (artículo 189, numeral 4 C.N.). Se trata de decisiones de alta política reservadas, por tanto, al fuero presidencial y que, dada su naturaleza, no son delegables. La figura prevista en el artículo 211 de la Carta no sería aplicable a ellas, en especial si se recuerda que, por mandato de la propia norma, la delegación exime de responsabilidad al delegante, mientras que el ejercicio de las atribuciones de los estados de excepción compromete al Presidente de la República (artículo 214-5 C.N.),



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

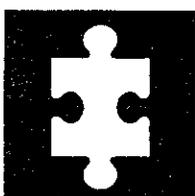
precisamente por su gravedad y trascendencia.”<sup>31</sup> (Subrayas fuera del texto)

En concordancia con este último planteamiento, la Corte Constitucional resaltó el carácter especial de las facultades otorgadas al Presidente de la República al referirse a la posibilidad de determinar la localización y modalidades de acción de la fuerza pública y acordar la ubicación temporal de las organizaciones al margen de la ley en determinadas zonas del territorio nacional. Así, precisó:

“No obstante la generalidad del deber social de ‘propender al logro y mantenimiento de la paz’ (C.P. art. 95-6), la rama ejecutiva es la principal responsable de cumplir con la obligación de adelantar los medios pertinentes y necesarios para proteger la seguridad de los habitantes del territorio nacional. En efecto, de acuerdo con el numeral 4° del artículo 189 superior, corresponde al Presidente de la República “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado” y, los alcaldes y gobernadores son agentes del jefe de gobierno para el mantenimiento del orden público (C.P. arts. 315-2 y 303). En tal virtud, incumbe entonces al Presidente de la República utilizar las herramientas legítimas y necesarias para cumplir con el mandato que la Constitución le ha impuesto.

8. Ahora bien, dentro de los medios para el mantenimiento y conservación del orden público, el Presidente de la República puede adoptar diferentes tipos de medidas, las cuales pueden oscilar entre las soluciones pacíficas de conflictos hasta la utilización de acciones coercitivas como el uso de la fuerza, tal es el caso de la declaratoria de estado de guerra para repeler la agresión exterior (C.P. art. 212). Sin embargo, los instrumentos

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-214 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

pacíficos para la solución de conflictos se acomodan mejor a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo en torno a la paz que la Constitución propugna. De ahí pues que, las partes en controversia, particularmente en aquellos conflictos cuya continuación pone en peligro el mantenimiento de la convivencia pacífica y la seguridad nacional, deben esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado”<sup>32</sup>. (Subrayas fuera del texto)

De allí que sea forzoso concluir que, las facultades relacionadas con la negociación y suscripción de acuerdos finales de paz, lejos de requerir de una autorización legislativa para el Presidente, son el desarrollo de una de las principales facultades constitucionales encomendadas al Jefe del Estado.

Así, es posible establecer que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional reseñada previamente, la suscripción de un Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto es una materia que puede ser sometida a plebiscito, al tratarse de un asunto de resorte exclusivo del Presidente de la República, para lo cual no requiere de autorización del Congreso<sup>33</sup>.

**2. El artículo 3 del Proyecto de Ley Estatutaria es inexecutable al establecer la obligación incondicional de acatar el mandato popular, lo que conlleva a la inexecutableidad de todo al articulado al modificar la naturaleza misma de un plebiscito.**

Al considerar que el Proyecto de Ley Estatutaria Número 156 de 2015 Cámara, 94 de 2015 Senado regula un mecanismo de participación ciudadana diferente al referendo constitucional, éste o su resultado, no puede modificar per sé las competencias conferidas por la Constitución a

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>33</sup> República de Colombia, Ley 134 de 1994, artículo 77.



los diferentes órganos o poderes, motivo por el cual se solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 3 de la norma en cuestión.

Así, es necesario, en un primer lugar, recordar que el artículo 3 del Proyecto de Ley Estatutaria Número 156 de 2015. Cámara, 94 de 2015 Senado dispone:

*“Artículo 3°. Carácter y consecuencias de la decisión. La decisión aprobada a través del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, tendrá un carácter vinculante para efectos del desarrollo constitucional y legal del Acuerdo.*

*En consecuencia, el Congreso, el Presidente de la República y los demás órganos, instituciones y funcionarios de Estado, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, dictarán las disposiciones que les correspondan para acatar el mandato proveniente del veredicto del pueblo expresado en las urnas.”*

Ahora bien, el artículo 3 de la norma objeto de revisión expresamente señala que la decisión aprobada a través del Plebiscito “tendrá un carácter vinculante para efectos del desarrollo constitucional y legal del Acuerdo” (Subrayas fuera del texto). En consecuencia, señala el articulado, “el Congreso, el Presidente de la República y los demás órganos, institucionales y funcionarios del Estado, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, dictarán las disposiciones que les correspondan para acatar el mandato proveniente del veredicto del pueblo expresado en las urnas”. (Subrayas fuera del texto)

Ante ello, cabe preguntarse, ¿Cuáles son los efectos del pronunciamiento popular en las competencias de los diferentes órganos y autoridades estatales? ¿Es constitucional un plebiscito que no sólo tiene efectos vinculantes para la Rama Ejecutiva que lo convoca, sino también para las



demás autoridades del Estado?, ¿Es el carácter vinculante un mandato jurídico o uno político?

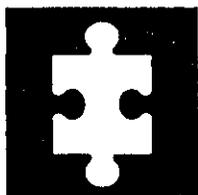
Para resolver estos interrogantes es útil remitirse a la sentencia C-784 de 2014, en la que la Corte Constitucional realizó el control previo de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, “por medio de la cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado”.

En esta providencia, la Corporación diferenció el plebiscito, como aquella institución para decidir si el electorado apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo, de los referendos plebiscitarios en los que a través de una pregunta sobre la adopción de una norma jurídica, en realidad se indaga por la aprobación de una política gubernamental. Al respecto, la Corte resaltó que el plebiscito es una muestra de respaldo del electorado a un Gobierno particular, lo que da sentido a que no sea “constitucionalmente posible que mediante plebiscito se introduzcan reformas a la Constitución (Ley 134 de 1994 artículo 38), ni lo es que con la forma aparente de un referendo constitucional aprobatorio se proponga en el fondo al pueblo un pronunciamiento plebiscitario”<sup>34</sup>.

De esta manera, la Corte deja entrever cuál es la naturaleza misma del plebiscito en la posible refrendación de un Acuerdo Final de Paz: el apoyo o rechazo, el respaldo al Gobierno de naturaleza eminentemente política. Es precisamente esta naturaleza la que impide interpretar que el mandato popular es vinculante bajo términos jurídicos y universales, al establecer una obligación de acatar el veredicto del pueblo a través de la creación de disposiciones oponible a todos los órganos del Estado.

Bajo este supuesto, un plebiscito deja de ser un mecanismo de participación ciudadana concentrado en las políticas del Ejecutivo debe

<sup>34</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-784 de 2014, M.P. María Victoria Calle.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

ser declarado inexecutable al convertirse en una prohibición o permisión generalizada que no puede ser contrariada por los organismos estatales en el desarrollo de las competencias constitucionales.

Tal y como fue planteado por el Congreso, el artículo 3 no sólo condiciona las políticas gubernamentales del Jefe de Estado de turno, sino tiene la vocación de modificar las facultades constitucionales del Presidente de la República, el Congreso y los demás órganos, instituciones y funcionarios del Estado.

Así, el resultado del pronunciamiento popular en el caso del “NO” (i) anularía la facultad constitucional que tiene la Rama Ejecutiva, en cabeza del Presidente de la República, de desarrollar acercamientos, negociaciones y acuerdos con grupos armados organizados al margen de la Ley y (ii) generaría un “veto” al Legislativo para implementar por medio de leyes o actos legislativos el Acuerdo Final, si éste llegare a ser firmado entre las partes de la Mesa de Negociación.

Unos efectos también dramáticos en el caso del “SI”, al obligar al Congreso, al Presidente, a la Rama Judicial y a las demás autoridades a expedir las Leyes, Decretos y demás normatividad, sin permitir un margen de control mínimo sobre las decisiones que están tomando. En el caso del Legislativo, esto se materializaría a través de la prohibición de ajustar, en lo pertinente, los mecanismos de implementación de los acuerdos de paz, en detrimento del debate democrático en el correspondiente trámite legislativo. En el caso de la Rama Judicial, la obligatoriedad podría traducirse en la prohibición de un control material de los contenidos de los acuerdos y reformas que los desarrollan.

Debido a que la Corte Constitucional ha señalado que “las tres ramas del poder público dentro del órbita propia de sus funciones contribuyan a la



realización de la paz como fin constitucional<sup>35</sup>, a continuación se hará una referencia detallada a las consecuencias de los efectos vinculantes, que pretende el Proyecto de Ley Estatutaria, del “SI” y del “NO”, en las competencias constitucionales de algunas de las autoridades. Igualmente, se hará una breve referencia a la forma en la que el artículo afecta la supremacía constitucional consagrada en el artículo 4 de la Carta Política.

#### a. Presidente de la República

El Presidente es el Jefe de Estado, de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa (artículo 115) y Jefe Supremo de la Fuerza Pública (artículo 189 Num.3). Tal y como ha reconocido la jurisprudencia, la Constitución ha asignado al Presidente de la República diversas facultades relacionadas con la realización de la paz como un fin constitucional. Así, el Presidente (i) es el principal responsable de conservar el orden público en todo el territorio nacional y de restablecerlo donde fuere turbado (artículo 189 Num.4), (ii) puede decretar el estado de conmoción interior en caso de grave perturbación del orden público (artículo 213), (iii) está facultado para declarar la guerra a otra Nación con autorización del Senado (artículo 189 Num.6), (iv) tiene la competencia para celebrar tratados de paz en caso de guerra exterior previa aprobación del Congreso y control de la Corte Constitucional (artículos 224, 150 Num.6 y 241 Num.10) y (v) puede aplicar en concreto a una persona determinada la ley de concesión de indulto (artículo 201 Num.2)<sup>36</sup>.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional también ha precisado que “no obstante la generalidad del deber social de “propender al logro y

<sup>35</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006, Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas.

<sup>36</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006, Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas.



mantenimiento de la paz" (C.P. art. 95-6), la Rama Ejecutiva es la principal responsable de cumplir con la obligación de adelantar los medios pertinentes y necesarios para proteger la seguridad de los habitantes del territorio nacional" (Subrayas fuera del texto). Por ello, ha considerado que "dentro de los medios para el mantenimiento y conservación del orden público, el Presidente de la República puede adoptar diferentes tipos de medidas, las cuales pueden oscilar entre las soluciones pacíficas de conflictos hasta la utilización de acciones coercitivas como el uso de la fuerza"<sup>37</sup>.

No obstante, el artículo 3 del Proyecto de Ley Estatutaria objeto de revisión, establece un "carácter vinculante para efectos del desarrollo constitucional y legal del Acuerdo", cuya principal finalidad, en el caso del Presidente de la República, está enmarcada en el mandato de "dictar las disposiciones que le correspondan para 'acatar' el mandato proveniente del veredicto del pueblo expresado en las urnas".

Al respecto, cabe preguntarse, en el caso de ganar el "NO" ¿Cómo debe interpretarse tal pronunciamiento?, ¿Como una negativa al Acuerdo Final de Terminación del Conflicto?, ¿Como un rechazo al proceso de paz emprendido con un grupo armado determinado?, o ¿Como un veto total a la resolución negociada del conflicto armado interno?

En primer lugar, al interpretar que este artículo establece un mandato perentorio, vinculante y jurídico para el Presidente de la República, un plebiscito estaría vetando el ejercicio de algunos de los medios para el mantenimiento y la conservación del orden público, reconocidos por la Constitución: el de acudir a "las soluciones pacíficas de conflictos"<sup>38</sup>.

Con ello, se estaría al menos afectándose, si no reformándose, una de las principales atribuciones constitucionales encargadas al Jefe del Estado y

<sup>37</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>38</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.



del Gobierno. Para ello, vale la pena recordar que desde la más temprana jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha señalado que “la función de guardar el orden público en el territorio corresponde al Presidente de la República de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 189 de la Constitución”<sup>39</sup>. Así, se ha afirmado:

“Es obvio que, por tanto, las fórmulas mediante las cuales ha de conducirse la actividad estatal frente a la alteración de la paz pública deben guardar relación con los elementos esenciales de esa etiología y tomar en consideración las características de cada uno, sin perder de vista el conjunto, lo cual exige unidad de criterio y coordinación de las acciones oficiales, mucho más si del Estado unitario se trata, como ya tuvo ocasión de expresarlo esta Corte al revisar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1811 de 1992 (Cfr. Sentencia No. C-032 del 8 de febrero de 1993).

Ahora bien, la Constitución ha determinado con claridad que la responsabilidad fundamental en esta materia se halla en cabeza del Presidente de la República, quien tiene a su cargo -según el mandato del artículo 189, numeral 4- la conservación del orden público en todo el territorio y su restauración en donde hubiese sido desquiciado.”<sup>40</sup> (Subrayas fuera del texto)

En virtud de ello, los actos y órdenes del Presidente se aplicarán de forma inmediata y preferente en materia de conservación del orden público (artículo 296 de la Constitución) y los alcaldes y gobernadores son agentes del Jefe del Estado en lo relativo a estas materias (artículos 303 y 315 Num 2). Al respecto, la Corte ha señalado:

“el Constituyente ha querido estatuir la unidad de mando, es decir, ha radicado en cabeza de quien ejerce simultáneamente la jefatura

<sup>39</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-032 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>40</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-214 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara.



del Estado y de Gobierno y la suprema autoridad administrativa, la delicada responsabilidad de velar por la preservación de las condiciones mínimas de estabilidad y paz que se requieren para que la sociedad y el Estado puedan desenvolverse sin sobresalto en los demás frentes de actividad.”<sup>41</sup>

Igualmente, la importancia de las funciones presidenciales en el mantenimiento del orden público, y por consiguiente, de alcanzar la paz por medios pacíficos, también se ve reflejada en su capacidad para celebrar acuerdos y negociaciones con los grupos armados, y la facultad exclusiva del Jefe de Estado y de Gobierno para suscribir los acuerdos finales de paz. Una prerrogativa presidencial que permite la designación de representantes para las negociaciones de paz y que implica la prohibición a cualquier otra persona para adelantar estos procesos sin su autorización y la posibilidad de comprometer al Estado colombiano en la firma de acuerdos definitivos sobre el cese del conflicto armado. Ante ello, y como se señaló en apartes anteriores, la Corte ha manifestado:

“No obstante, con respecto a la firma de los acuerdos contemplada en el literal b) de la misma norma, debe hacerse una distinción que para la Corte es determinante: al paso que los acuerdos intermedios o instrumentales que se haga menester celebrar a lo largo del proceso de paz con miras a su culminación pueden ser suscritos por los representantes del Gobierno sin que ello signifique vulneración de la Carta Política, el acto de firma de los acuerdos definitivos, mediante el cual se plasman con carácter vinculante los pactos que constituyan resultado final de los diálogos, está reservado de manera exclusiva al Presidente de la República en su calidad de Jefe del Estado. Dada la índole del compromiso que se contrae y sus repercusiones para el futuro de la colectividad, el contenido del acuerdo de paz no puede quedar en manos de personas distintas a aquella que tiene a su cargo la conducción del

<sup>41</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-032 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.



orden público (artículo 189, numeral 4 C.N.). Se trata de decisiones de alta política reservadas, por tanto, al fuero presidencial y que, dada su naturaleza, no son delegables. La figura prevista en el artículo 211 de la Carta no sería aplicable a ellas, en especial si se recuerda que, por mandato de la propia norma, la delegación exime de responsabilidad al delegante, mientras que el ejercicio de las atribuciones de los estados de excepción compromete al Presidente de la República (artículo 214-5 C.N.), precisamente por su gravedad y trascendencia.”<sup>42</sup> (Subrayas fuera del texto)

Es entonces la importancia de la función presidencial encomendada la que no permite establecer una interpretación que otorgue al mandato popular un carácter perentorio, vinculante y jurídico para el Presidente de la República, independientemente que el resultado de la votación sea a favor del “SI” o del “NO”. De ser así, se estarían anulando materialmente las competencias constitucionales del Presidente, a través del veto al empleo de los medios pacíficos de resolución de conflictos, y con ello un medio para la conservación del orden público reconocidas por la Constitución.

De aquí mismo proviene la segunda objeción que puede realizarse a esta interpretación de la norma: el plebiscito no es un mecanismo de participación ciudadana que tenga la capacidad de reformar la Constitución. Al apegarse a la definición jurídica de plebiscito como un pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo, se deduce que el mandato contenido en el artículo 3 del Proyecto veta las funciones constitucionales que han sido reconocidas al Jefe del Estado por la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional.

---

<sup>42</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-214 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara.



## b. Congreso de la República

Conforme al artículo 114 de la Carta Política son funciones del Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la Administración. Este mandato es complementado a lo largo del texto constitucional, en el que también encarga al Legislativo del cumplimiento de funciones electorales, administrativas, judiciales y disciplinarias.

A través de la presente intervención se pretende demostrar que una determinada interpretación del artículo 3 del Proyecto de Ley Estatutaria de la referencia es inconstitucional, al considerar que el pronunciamiento popular es un mandato vinculante y jurídico para el Congreso de la República. Así, (i) se impediría el debate democrático al interior del parlamento, y con ello, la posibilidad de realizar ajustes, así sean mínimos, a lo acordado por las partes, en el caso en el que el mandato popular sea un “SI” o, más grave aún, (ii) se generaría un veto al Legislativo para implementar por medio de leyes o actos legislativos el Acuerdo Final, en el caso que gane el “NO” en el mecanismo de participación ciudadana.

Así, vale la pena recordar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la adopción de normas legales en todas las ramas de la legislación (artículo 150 Num.1) hace parte de las competencias asignadas por la Constitución Política a los poderes públicos para la contribución de la paz<sup>43</sup>.

Sin embargo, el artículo 3 del Proyecto de Ley bajo estudio de la Corte bloquea el ejercicio de las facultades encomendadas por el constituyente primario al Congreso al impedirle la aprobación de las leyes o reformas

---

<sup>43</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006, Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas.



constitucionales que considere pertinentes para la implementación del resultado de la negociación.

Así, resulta útil traer a colación algunos de los principios que orientan la actividad parlamentaria. Por ello, es importante recordar el papel que le ha otorgado la jurisprudencia constitucional al principio democrático como uno de los postulados “a través de los cuales se busca garantizar que la ley sea la expresión de la mayoría parlamentaria, adoptada con el pleno respeto de los derechos de las minorías a participar y expresar su opinión en condiciones de libertad e igualdad, y mediante un procedimiento abierto y público, de cara a la sociedad y al país”<sup>44</sup>.

Precisamente, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que el debate parlamentario es el mecanismo de concreción del principio democrático en la elaboración de las leyes. Por ello, ha precisado, que el debate parlamentario no se refiere a la necesaria contraposición de posiciones políticas, sino a la presentación de las diferentes apreciaciones por parte de los congresistas respecto a los proyectos de ley y la construcción conjunta de las decisiones en el legislativo. De esta manera:

“En el debate se presenta la oportunidad para que las diferentes fuerzas políticas expresen su parecer respecto del proyecto en discusión, por lo que resulta esencial para entender que se respetó el pluralismo político, parte del principio democrático que la Constitución protege. Sin embargo, recuerda la Sala que la exigencia de debate no implica que necesariamente deban participar en la discusión las fuerzas políticas que tienen asiento en el Congreso de la República; esto más que una garantía, sería una imposición que limitaría sin justificación los derechos políticos de los miembros del Congreso. Lo que se garantiza con el debate es que los representantes de la sociedad tengan la oportunidad de

<sup>44</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.



participar en la construcción de las decisiones que se toman en las corporaciones legislativas. De manera que la realización del debate conlleva la obligación de que el Presidente de cada corporación, en su calidad de director de la sesión, disponga un tiempo durante el que se brinde la oportunidad a los participantes de expresar sus opiniones respecto del tema en discusión.”<sup>45</sup> (Subrayas fuera del texto)

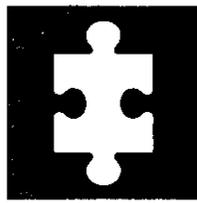
Así, el principio democrático se materializa a través del debate concebido no como una confrontación sino como el espacio en el que distintos representantes de la sociedad, no sólo interactúan a través de la exposición de sus puntos de vista, sino que construyen de forma conjunta las decisiones tomadas.

Esta posibilidad sería anulada por el artículo 3 precitado ya que según éste el resultado afirmativo o negativo del plebiscito conlleva necesariamente la obligación de “acatar” el pronunciamiento ciudadano. De este modo, el Legislativo está en la obligación de expedir las disposiciones de forma automática, sin un margen de intermediación mínimo para la construcción de las fórmulas de implementación de los acuerdos en los asuntos que así se requiera o en la obligación abandonar cualquier intento de regular los acuerdos de paz ante la negativa popular.

Ahora bien, también debe hacerse mención a la necesidad de materializar la participación de las minorías como uno de los principios de vital importancia dentro del sistema democrático. Por ello, vale la pena recordar que la Corte Constitucional ha precisado:

“Es pertinente recordar que en oportunidades anteriores la Corte ha resaltado la importancia que tiene la protección de los derechos de las minorías parlamentarias dentro del orden constitucional colombiano. Así, por ejemplo, en la sentencia C-145/94[241], se

<sup>45</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-076 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

afirmó que ‘sólo hay verdadera democracia allí donde las minorías y la oposición se encuentran protegidas a fin de que puedan eventualmente llegar a constituirse en un futuro en opciones mayoritarias, si llegan a ganar el respaldo ciudadano necesario’. Más recientemente, en la sentencia C-008 de 2003[242], la Corte ha explicado que el debate mismo es un derecho de las minorías representadas en el Congreso: ‘visto desde una perspectiva estrictamente garantista, incluso la doctrina y la propia jurisprudencia han calificado el debate como un derecho de las minorías, con el cual se busca asegurar a éstas la oportunidad de participar plenamente en la toma de decisiones, exponiendo libremente sus ideas y opiniones en torno a un determinado asunto, sin que corran el riesgo de ser ignoradas, desplazadas o desconocidas por las mayorías representativas’; así mismo, en la sentencia C-760 de 2001[243], la Corte sostuvo que ‘el debate es pues la oportunidad de hacer efectivo el principio democrático en el proceso de formación de la ley, en cuanto posibilita la intervención y expresión de las minorías, así como la votación es el mecanismo que realiza la prevalencia de las mayorías, también consubstancial a la democracia’<sup>46</sup>. (Subrayas fuera del texto)

Así, el principio democrático en la actividad parlamentaria está estrechamente relacionado con la formación de las leyes a través de un proceso en el que es posible la participación de mayorías y minorías. Esta concepción compleja de la democracia no puede ser realizada cuando el resultado de un plebiscito estudiado implica una obligación jurídica para el Legislativo, aún en contravía de sus funciones constitucionales de reformar la Constitución y de interpretar, expedir y derogar las leyes.

De esta manera, es necesario expresar que si bien el resultado del plebiscito es una manifestación de la ciudadanía que confiere legitimidad

---

<sup>46</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.



o rechaza el asunto consultado, salvo en el caso de los mecanismos de participación ciudadana reformativos de la Constitución (que están sometidos a los límites establecidos por la teoría de la sustitución de la Constitución y que no corresponden al plebiscito previsto en el Proyecto de Ley Estatutaria objeto de revisión), no es posible reformar las facultades constitucionales de las Ramas del poder público y el delicado sistema de garantías que estos buscan proteger.

Ante ello, resulta forzoso concluir que el carácter vinculante conferido por el artículo 3 del Proyecto de Ley Estatutaria y el articulado en su conjunto, son inexecutable al establecer injerencias abiertamente inconstitucionales en las funciones constitucionales del Legislativo, más aún cuando se trata de la consecución de la paz a través de las vías pacíficas.

### c. De la función judicial en general.

La función judicial está relacionada tanto con el deber estatal de administrar justicia, como con el derecho de todos los ciudadanos a acudir a un tribunal para resolver sus conflictos.

Al respecto, la Corte Constitucional ha resaltado que “el Estado está estructurado para cumplir determinadas finalidades y que sus autoridades —entre ellas las que componen la jurisdicción ordinaria— están instituidas para proteger los derechos, deberes y libertades de las personas residentes en Colombia”<sup>47</sup>. Adicionalmente, ha señalado que corresponde a la Rama Judicial “impartir justicia a través de diferentes medios, como son la resolución de los conflictos que se susciten entre particulares, o entre éstos y el Estado, el castigo a las infracciones a la ley penal y la defensa del principio de legalidad”<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>48</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

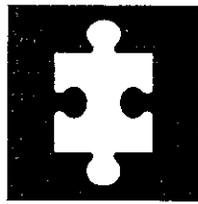


Bajo este supuesto, vale la pena recordar que conforme al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 229 de la Constitución Política, toda persona tiene el derecho a ser oída por un tribunal independiente, competente e imparcial para la determinación de los derechos y obligaciones. Una garantía que se encuentra estrechamente relacionada con el derecho al debido proceso también establecido en diferentes instrumentos internacionales y en el artículo 29 de la Constitución.

Así, la función judicial no se desempeña en el vacío, sino que se encuentra sometida al imperio del derecho conforme al derecho fundamental al debido proceso y al sistema de fuentes establecido en el artículo 230 de la Carta Fundamental. De allí que, el artículo 3 del Proyecto de Ley resulte inexecutable al vulnerar el derecho al debido proceso, el derecho de acceso a la administración de justicia y al sistema de fuentes establecido por la Constitución Política.

Con el fin de estudiar este punto, vale la pena recordar la importancia que ocupa la independencia judicial en el ordenamiento jurídico colombiano y su relación con el principio de separación de poderes. Sobre este aspecto la Corte ha manifestado lo siguiente:

“Por lo tanto, la separación de poderes respecto de la rama judicial se expresa a través del cumplimiento estricto de la cláusula contenida en el artículo 230 C.P., según la cual los jueces, en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la ley. La jurisprudencia ha comprendido esta cláusula como un límite para las actividades de los demás poderes públicos y los particulares, que exige que los jueces no sean condicionados, coaccionados o incididos, al momento de adoptar sus decisiones, por ningún factor distinto a la aplicación del ordenamiento jurídico y al análisis imparcial y objetivos de los hechos materia de debate judicial.”



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

Estos condicionamientos, a su vez, conforman el segundo pilar de la administración de justicia, como es el deber de imparcialidad de los jueces.”<sup>49</sup> (Subrayas fuera del texto)

Estos mandatos no pueden cumplirse cuando, aún en contravía de lo establecido por el derecho en un caso concreto, los jueces se encuentran en la obligación de “acatar” el mandato popular expresado en un plebiscito, en desmedro de los derechos de quien acude a la jurisdicción.

Es por ello, que el artículo 3 del Proyecto de Ley Estatutaria bajo estudio es inexecutable (i) al impedir a los jueces decidir imparcialmente con base en el derecho, en contravía de las garantías establecidas por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 229 de la Constitución Política y (ii) al establecer condicionamientos e injerencias en sus actividades distintas a las establecidos en el ordenamiento jurídico y el análisis imparcial y objetivo de los hechos del caso vulnerando la autonomía e independencia judicial.

#### **d. De los demás órganos y autoridades y de la supremacía constitucional.**

De otra parte, cabe precisar que un mandato popular jurídicamente vinculante vulnera el precepto de supremacía constitucional contenido en el artículo 4 de la Carta Política. Sobre este último punto, vale la pena resaltar que tanto el control constitucional concentrado como la excepción de constitucionalidad encuentran su fundamento en este principio de nuestro Estado Social de Derecho. De esta manera, el sistema de control constitucional mixto vigente en el país encarga tanto a la Corte Constitucional, como a las demás autoridades y particulares, la

<sup>49</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



utilización de los mecanismos existentes para asegurar la vigencia de la Carta Política.

Bajo esta premisa, interpretar que las diferentes autoridades en las que está a cargo el control constitucional se encuentran “atadas” por la obligación de “acatar” el mandato popular expresado a través de un plebiscito, altera los roles asignados por la Carta Política para su propia guarda. Al respecto, vale la pena recordar lo expresado por la Corte al sobre esta materia:

“Que el plebiscito tenga como propósito fundamental conocer la opinión de las personas respecto de una determinada actuación del ejecutivo y no adoptar una norma o exigir su adopción en caso de requerirse, se sigue del hecho consistente en que el control constitucional posterior a cargo de la Corte Constitucional, establecido en el numeral 3 del artículo 241 de la Carta, se ocupa únicamente de vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. De admitirse que el plebiscito tuviera el mismo objeto o los mismos efectos que el referendo o la consulta popular, implicaría aceptar que el pronunciamiento popular podría desconocer la Constitución sin que pudiera, de forma alguna, controlarse judicialmente.”<sup>50</sup> (Subrayas fuera del texto)

Es precisamente la necesidad de salvaguardar la Constitución, la que amerita evitar la reforma de las competencias constitucionales de los diferentes órganos y autoridades en nombre de un mandato popular. A través de un mandato popular, cuya naturaleza es política, no puede modificarse la competencia constitucional de los diferentes órganos y autoridades.

No obstante lo anterior, es importante resaltar que los Acuerdos de Paz, en lo referente a la agenda de negociación, el fin del conflicto armado, el

<sup>50</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.



desarme, la desmovilización, la reintegración de los combatientes y la justicia, pueden constituirse como acuerdos especiales<sup>51</sup>, a la luz del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra. Esta circunstancia los constituiría en parte del bloque de constitucionalidad y los haría vinculantes para las distintas autoridades públicas, no en razón del pronunciamiento popular, sino de su carácter jurídico y su posición dentro del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico colombiano.

### III. CONCLUSIONES

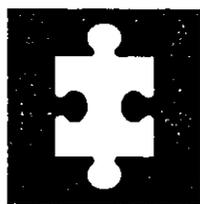
La presente intervención está dirigida a solicitar la inexecutable del Proyecto de Ley Estatutaria Número 156 de 2015 Cámara, 94 de 2015 Senado en su integralidad.

Se sustenta esta respetuosa solicitud en que la paz es un valor, un fin esencial del Estado y un derecho. Debido a su triple carácter, la paz genera una serie de obligaciones para las autoridades públicas y los ciudadanos, de los que hacen parte las facultades constitucionales de los diferentes órganos y autoridades públicas. Es por ello que los trámites, acciones y compromisos que han adquirido las autoridades públicas en el marco de la negociación del Gobierno de la República de Colombia con las FARC-EP, en ejercicio de sus facultades constitucionales y en desarrollo del triple carácter que tiene la paz en la Constitución de 1991, no son consultables.

Adicionalmente, se señaló que el artículo 3 del Proyecto de Ley estudiado no sólo condiciona las políticas gubernamentales del Jefe de Estado de turno, sino tiene la vocación de modificar las facultades constitucionales del Presidente de la República, el Congreso y los demás órganos, instituciones y funcionarios del Estado.

---

<sup>51</sup> Michelle Mack, "Increasing respect for international humanitarian law in non-international armed conflicts", Ginebra, 2008, CICR, Págs 6 -- 19.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

En este sentido, el plebiscito deja de ser un mecanismo de participación ciudadana concentrado en las políticas del Ejecutivo, para cambiar su naturaleza al convertirse en una prohibición o permisión generalizada que no puede ser contrariada por los organismos estatales en el desarrollo de las competencias constitucionales.

En este orden de ideas, la inexecutable del artículo 3 de la norma objeto de estudio afecta la validez de todo el proyecto de ley<sup>52</sup>. En efecto, esta disposición legal le da un carácter vinculante a lo decidido por el pueblo en las urnas, por ende, su salida del ordenamiento jurídico hace que se pierda el sentido del plebiscito planteado por el Congreso, pues las demás normas referentes a los aspectos logísticos del plebiscito solo adquieren una razón de ser en la medida en que este es vinculante para todas las autoridades del Estado.

#### IV. SOLICITUD

De acuerdo con los argumentos expuestos con anterioridad, solicito respetuosamente a la Corte Constitucional que declare la inexecutable del Proyecto de Ley Estatutaria No 94/15 Senado – 156/15 Cámara.

Con un atento saludo,

**EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT**

Fiscal General de la Nación

<sup>52</sup> Kelsen al respecto dijo que: "El fundamento de validez de una norma solo puede encontrarse en la validez de otra norma." Ver Kelsen Hans. Teoría pura del Derecho. México: Editorial Porrúa. 2003. Página 201.