

EFFECTOS JURÍDICOS DEL PLEBISCITO COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA

DAYANA JARA LIBERATO

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
VILLAVICENCIO

2017

EFFECTOS JURÍDICOS DEL PLEBISCITO COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA

DAYANA JARA LIBERATO

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de abogada

Asesor

ALIX YOLANY TOVAR SEDANO

Abogada

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

FACULTAD DE DERECHO

VILLAVICENCIO

2017

Autoridades Académicas

FRAY JUAN UBALDO LÓPEZ SALAMANCA O.P

Rector General

FRAY MAURICIO ANTONIO CORTÉS GALLEGO O.P

Vicerrector Académico General

FRAY JOSÉ ARTURO RESTREPO RESTREPO O.P

Rector Sede Villavicencio

FRAY FERNANDO CAJICÁ GAMBOA O.P

Vicerrector Académico Sede Villavicencio

JULIETH ANDREA SIERRA TOBÓN

Secretaria de División Sede Villavicencio

SONIA PATRICIA CORTÉS ZAMBRANO

Decana Facultad de Derecho Sede Villavicencio

Nota de Aceptación

SONIA PATRICIA CORTES ZAMBRANO

Decana de la Facultad de Derecho

ALIX YOLANY TOVAR SEDANO

Director Trabajo de Grado

LAURA MILENA MALAGÓN RUBIO

Jurado

DIEGO ARMANDO GUERRERO GARCÍA

Jurado

Villavicencio, 15 de octubre de 2017

Agradecimientos

A Dios como ser supremo en mi vida, a mi madre por su amor y a las docentes Laura Milena Malagón Rubio y Alix Yolani Tovar Sedano por sembrar en mí a través de sus conocimientos y nobleza, el deseo de escribir estas líneas y dar luz verde al artículo.

Contenido

	Pág.
Resumen	7
Introducción	8
1. Democracia participativa en el Estado colombiano.....	11
2. Figura jurídica del plebiscito	22
3. Límites competenciales al poder de reforma, un recorrido jurisprudencial en la Corte Constitucional.....	31
Conclusiones	48
Referencias bibliográficas	51

Resumen

El presente trabajo estimula el análisis de la democracia participativa en el contexto de un Estado Social de Derecho como es el caso de Colombia, dentro del cual en el articulado de la Constitución de 1991 el pueblo funge como un pilar fundamental para el Estado y para el cometimiento de sus fines, de igual manera, se le reconoce un poder supremo o soberano en relación con el poder público y la significación de su participación en temas de interés general. La constituyente de 1991 establece mecanismos de participación ciudadana para materializar y obtener el pronunciamiento del pueblo, dentro de ellos, el plebiscito, figura jurídica que se utilizó en ejercicio de las facultades del Presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón, una vez culminó la negociación entre las FARC y el Estado colombiano, el cual debió ajustarse a las exigencias legales para dotar de legitimidad la decisión que encauzaba el Presidente. Sin embargo, pese al resultado adverso a la iniciativa presidencial, los acuerdos fueron modificados e integrados al ordenamiento jurídico vía Congreso de la República y avalado por la Corte Constitucional, situación que origina el debate en torno a la efectos de las decisiones que toma el pueblo en ejercicio de su soberanía y que pone en tela de juicio la sustitución de la Constitución.

Palabras Clave: Democracia participativa, mecanismos de participación ciudadana, plebiscito, límites competenciales, juicio de sustitución.

Introducción

Una parte de la historia de Colombia se debe contar con un sentimiento de nostalgia, pues ha debido sufrir por décadas el horror de las armas y la violencia contra el pueblo. Todo empezó un 27 de Mayo de 1964 en Marquetalia-Tolima, cuando se gestó la pugna entre las FARC liderada por Pedro Antonio Marín, alias “Tirofijo” y el Estado Colombiano. Fueron cerca de 50 décadas en las que imperaba la zozobra, el temor y la muerte de millones de personas a manos de los hombres pertenecientes a los grupos al margen de la ley.

Dicho sentimiento cobró tanta fuerza que no solo el Estado tuvo la voluntad de intentar en varias ocasiones un acuerdo de paz sino todos los nacionales que habían padecido la guerra, sin embargo no hubo noticias afirmativas en ese entonces, se trató de varios intentos fallidos. Un nuevo acercamiento se produjo el 12 de noviembre de 2012 bajo el mandato de Juan Manuel Santos, éste proceso, a diferencia de los anteriores, traía consigo una certeza de paz para los Colombianos, tal vez por el compromiso que existía entre las mesas de negociación. No se falló, tras 4 largos años de negociación, se selló el acuerdo y se puso punto final al conflicto armado interno en Colombia. El Presidente en ejercicio de sus facultades decidió convocar al pueblo Colombiano a través de la figura del plebiscito para que votara respecto a lo acordado en la Habana, esto con el fin de dotar de legitimidad, sostenibilidad y garantía lo firmado con las FARC.

Pese a múltiples esfuerzos, entre ellos, la modificación del umbral para aprobar los acuerdos, la decisión mayoritaria votó no al acuerdo de paz. El Presidente tuvo como alternativa alterar el contenido original de los acuerdos como respuesta a la posición de rechazo de los colombianos que decidieron votar por el no, decisión soportada en argumentos de justicia y verdad que no lograron su punto máximo a la hora de entrar a las urnas, pues para las víctimas el texto acordado no respondía a sus exigencias y menos a una paz estable y duradera, aunado al matiz político que envolvían los acuerdos, los colombianos no aceptaron la participación de las FARC en el escenario político del país.

Empero, los acuerdos fueron implementados vía Congreso de la República a través del Acto

Legislativo 01 de 2016, un proceder que para muchos sectores políticos, económicos y sociales no se ajustaba a la voluntad del pueblo expresada el 2 de octubre de 2016 y que consecuencia de ello, desvanecía los postulados del mecanismo de participación ciudadana elegido previamente por el Presidente, esto es, el plebiscito.

En su interpretación la Corte Constitucional estimó que dicho Acto Legislativo no sustituye la Constitución por tratarse de un tema que permite adaptarse para la transición apropiada hacia el fin del conflicto armado y que tampoco se está frente a una sustitución del principio de separación de poderes, pues su actuar se delimita en la implementación de los acuerdos de paz.

Las líneas que preceden, son la razón suficiente para desarrollar un estudio profundo acerca del impacto que ha generado ese momento histórico en la vida política del Estado Colombiano sumado a la posición que asumió el constituyente primario frente a la aprobación de los acuerdos de paz, pues ha generado incertidumbre la vinculatoriedad de las decisiones colectivas tomadas por el pueblo a través de los mecanismos de participación ciudadana enunciados en la Constitución Política, más aún cuando previamente el presidente como impulsador del plebiscito había hecho énfasis en la importancia de la opinión del pueblo, ya que avalaría el inicio del procedimiento legislativo para la paz y el uso de las facultades extraordinarias por parte del Presidente de la República, es decir, la decisión no tenía otro fin que generar efectos jurídicos y políticos en lo que tiene que ver con la validez y la vinculatoriedad del acuerdo.

El Congreso de la República junto con la Corte Constitucional fungieron como proteccionistas de los acuerdos de la Habana, arguyendo que el tema principal era la paz y ello ameritaba una flexibilización de la Constitución, que en nada se afectarían los ejes definitorios de la misma, ni siquiera el hecho de habilitar de forma imprecisa y amplia al gobierno para legislar extraordinariamente.

Surge entonces el interrogante si ¿Permitir al Congreso de la República en ejercicio de Control de Constitucionalidad aplicar el mecanismo de la vía rápida Fast Track para la aprobación de trámites especiales (como la paz), conllevaría a que la Corte Constitucional permita la sustitución de la misma al no tener en cuenta el proceso electoral previo del mecanismo de participación

ciudadana que se activó para la aprobación de la misma y modificar sustancialmente el procedimiento constitucional para los actos legislativos como herramienta de reforma constitucional?.

Para lo cual, es indispensable relacionar no solo los argumentos formales en todo el proceso que inicia con el ensamble de la negociación en La Habana hasta el estudio de constitucionalidad del acto legislativo 01 de 2016, sino los aspectos de fondo que involucra la postura que asumió para ese momento la Corte Constitucional.

1. Democracia participativa en el Estado colombiano

La democracia como modelo político-social, discutida a lo largo del tiempo, bajo diferentes ideas representadas en sus máximos exponentes, ha coincidido en elementos esenciales en su definición y estructura.

En su significado etimológico, la democracia, se ha concebido como “El gobierno o el poder del pueblo” (Sartori, 1988, p. 41). Sin embargo, respondiendo a un orden cronológico en las ideas de los autores que se mencionarán, se tiene que por obvias razones cada uno exige su significado de acuerdo a la realidades políticas de ese momento, sin dejar de un lado que han aportado significativamente adendas a la definición que originó una sola palabra: Democracia.

A finales del siglo XVIII, lejos del ambiente que se vivía en Europa, los Estados Unidos de Norteamérica comenzaron a desarrollar la primera experiencia de democracia liberal diez años antes de que la Revolución Francesa estallara impregnando con sus nuevos principios y valores la realidad del viejo continente.

Estados Unidos comenzó la edificación de una sociedad democrática que se defendió por Thomas Jefferson, Franklin Roosevelt, Abraham Lincoln y sus sucesores, hasta llegar al día de hoy, pasando por el exterminio de la esclavitud hasta el otorgamiento y expansión de los derechos civiles de los ciudadanos.

A partir de la Revolución Francesa, el privilegio y la igualdad pasan a ser los polos de la dicotomía enfrentada en el centro de la construcción de la nueva democracia. Libertad, Igualdad y Fraternidad como valores centrales que deberán necesariamente instalarse, expresarse, y desarrollarse en un nuevo modelo de organización social como reivindicación del ascenso revolucionario de las masas a la escena política.

En estos dos escenarios, se debatía entre cual debería ser su clasificación de acuerdo a la evolución de las formas de participación política, si la democracia directa o la democracia

representativa, cada una conllevaría a examinar sus componentes y virtudes, pues para algunos, la democracia directa “Es una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio del poder” (Sartori, 1988, p. 346) mientras que la democracia representativa es una “Democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernan” (Sartori, 1988, p. 150). Es decir, exige una representación que “Es la forma en que un elegido actúa de acuerdo con los intereses de los que lo eligieron, esto es, representado al elector para la toma de decisiones en los asuntos públicos” (Duverger, 2001, p. 54).

Ahora bien, Jean Jacques Rousseau defendió arduamente la democracia directa, consideraba que:

La soberanía del pueblo que es la base del contrato social no puede ser alienada, dado que el acto de delegación niega la esencia misma de la soberanía. El soberano no puede ser representado sino por sí mismo, o perdería el poder (Rousseau, 1962, p. 59).

Se trató de una idea que fue blanco de críticas en relación con la aplicación de esa forma de gobierno en un país extenso y con un número elevado de ciudadanos, allí resultaría imposible que todos lograran participar en la toma de decisiones en lo que tiene que ver con asuntos de Estado.

En contraposición a la democracia directa, surgen los argumentos de Jeremy Bentham y John Stuart Mill (1861), quienes destacan que la representación es la mejor manera de asegurar la congruencia entre la comunidad y el gobierno. Por ello, la elección frecuente de los representantes garantiza que éstos actúen acorde a los intereses de sus electos. Así “El gobierno representativo, cuya extensión y poder están limitados por el principio de libertad, constituye una condición fundamental para la existencia de comunidades libres y de una prosperidad deslumbrante” (Held, 1987, p. 89).

Finalmente, un autor destacable y que ha dado un aporte a la democracia desde una óptica educacional es Jhon Dewey. Este autor considera que los ciudadanos deben ser más activos, informados y racionales no solo para elegir a sus representantes sino para participar en la toma de decisiones y que la manera de lograrlo es a través de una mejor educación ciudadana, una educación que desarrolle la cultura política y permita que los ciudadanos sean capaces de participar en debates políticos que traten de variados temas, todos necesarios para el avance de la sociedad.

La democracia se logra:

En la medida en que los ciudadanos estén más involucrados activamente en el proceso político, que se reconozcan los intereses mutuos como un factor de control social para así generar un cambio continuo en los hábitos sociales. Existiendo educación en cada miembro activo de la sociedad, este reflejará una mejor elección en sus representantes, de manera que los pronunciamientos de los altos dirigentes del gobierno se cumplirán de acuerdo a la ley y a la voluntad expresada en el bien común. Se formarán ciudadanos con criterios suficientes para desechar personas que persigan intereses particulares que pueden ir en desmedro de los derechos y libertades de cada uno (Dewey, 2004, p. 62).

Actualmente, siguiendo la ruta trazada desde un principio, la democracia ha de concebirse como un sistema que involucra no solamente un terreno político sino además social dentro el cual existe un componente esencial, esto es, el pueblo. Dicho lo anterior, el pueblo conserva el señorío en la toma de decisiones dentro del Estado ya sea a través de la democracia directa o representativa, dando uso adecuado a los mecanismos de participación ciudadana y todos aquellos que sean fruto del debate consciente de la realidad social para lograr la incorporación de los grupos discriminados o el establecimiento de políticas tendientes al bienestar general.

En un plano nacional, la norma superior prefirió establecer la democracia como fundamento al Estado social de derecho, pues sería perfectamente compatible con los intereses y fines que en ese momento proponían fuertemente las personas que iniciaron y consolidaron la nueva Constitución. En ese mismo cuerpo normativo, el pueblo fungiría como el dirigente del destino del país a través de su involucración en todos los aspectos que se debatieran en diferentes escenarios del Estado.

Por ello, el efecto inmediato de la democracia en el Estado social de Derecho es:

(i) Que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar, (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos y (iv) que el Pueblo y las

organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-150, 2015).

La naturaleza democrática y pluralista mencionada en la Constitución de 1991 descubre en la persona el nacimiento de la importancia y razón de ser del Estado, pues es allí donde se le reconoce un sin número de derechos de tanta envergadura que junto con el poder escarpado dan inicio a la estructura y el funcionamiento de las instituciones públicas. Por esa razón, los derechos atribuidos a las personas derivan de su inclusión y acercamiento con el Estado para concretar la decisión en asuntos que indiscutiblemente tienen efecto en todos y cada uno de los nacionales.

Dicho modelo, además de exigir una participación activa de los ciudadanos, logra fortalecer y evaluar la relación individuo-Estado, ya que el primero se encarga de elegir a las personas que representarán sus intereses en un escenario que comparte la misma legitimidad, pues para poder elegir, se debe instituir previamente la estructura orgánica que acogerá a los representantes del pueblo, adicional a ello, en el campo de la democracia participativa se llamará a los ciudadanos a que concurren a través de los instrumentos que otorga la Constitución y la ley con el ánimo de materializar los postulados de la democracia, en la toma de decisiones colectivas, en la conformación, ejercicio y control del poder político.

De lo anterior se logra compendiar que los ciudadanos tienen derecho a elegir libremente a sus representantes y adyacente a ello, un derecho a participar directamente en los asuntos que a todos atañe a través de los mecanismos de participación ciudadana, ya que la democracia participativa ha de concebirse como “La penetración de un mayor número de actores que se inmiscuyen en problemas sociales, individuales y colectivos para una mejora en la toma de decisiones” (Touraine, 2006, p. 29).

De manera que:

No todas las decisiones se dejan a los representantes elegidos democráticamente, sino que algunas pueden ser adoptadas, complementadas o modificadas directamente por el pueblo o con su intervención, a través de figuras como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular y el cabildo abierto (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-179, 2002).

A saber, la democracia como valor tiene su asiento en la convergencia de todas las personas dentro del Estado social derecho, quienes en primera medida debatirán el rumbo que se ha de tomar, a propósito de la tarea de nutrir constantemente la relación de éstas y el Estado, pues de lo contrario, no podría el pueblo ejercer control en el actuar de poder público del cual es originario.

Desde un ángulo meramente concluyente y basando el presente estudio en los pronunciamientos de la Corte Constitucional en temas de democracia participativa, ésta presenta cuatro características principales, la primera de ellas da cuenta de que la democracia participativa es esencial porque es “Condición necesaria para la vigencia del Estado Constitucional” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-303, 2010). Una vez el pueblo se erige como el constituyente primario, dará paso al establecimiento y conformación de los poderes constituidos, por ende, los convierte en poderes legales.

El principio democrático es transversal ya que esta “Incorporado como un imperativo de la Constitución en su conjunto, cobijando distintas instancias regulativas de la misma” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-303, 2010). Este principio irradia todo el ordenamiento jurídico al insertar en la norma superior la organización del Estado, las ramas del poder público, las elecciones y organización electoral, los organismos de control, la organización territorial, el régimen económico y la hacienda pública y de la reforma de la Constitución. Consecuencia de ello, no se trata únicamente del papel activo, informado y diligente de los ciudadanos en los propósitos que se traza a gran escala Estado.

También es:

Un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos, consultas populares, revocación del mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más

equilibrado y menos desigual (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-089, 1994).

Finalmente, el principio democrático en la interpretación del máximo tribunal constitucional, es universal y expansivo por cuanto la constitución del año 1991 da un paso adelante y no solo fija su atención en la democracia representativa, anteriormente mencionada, sino que además, robustece la democracia participativa, dotando a los ciudadanos de los mecanismos idóneos para lograr que se involucren en la vida económica, social, cultural y política del Estado, tal cual lo reza la Constitución en su artículo número 2.

Es entonces una participación articulada y con perfecto desenvolvimiento al asentar el ejercicio constante de los derechos políticos atribuidos desde un comienzo al pueblo, el disponer de todos los mecanismos de participación ciudadana de acuerdo a las necesidades que para ese momento exista en la sociedad y por último en una expresión global que el Estado halle en el ciudadano un interés de tal impacto que se constituya como una garantía para su funcionamiento.

En palabras de la Corte, estas dos características se definen:

Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El **principio democrático** es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-141, 2010).

Bajo esta misma línea, puede considerarse que el pueblo acudirá al llamado hecho por el Estado para que de su consentimiento respecto de la necesidad que impere en los temas que se le consultan, no dejando de un lado, que incluso aun cuando no hubiere certeza al momento de aplicar preceptos o proyectos del Estado, pueda el pueblo colmar o dar solución transitoria o permanente al

quebrantamiento de la organización Estatal. Su trascendencia en un Estado social de derecho deviene en que se convierte en una pauta de interpretación para establecer si conviene o no adaptar dicho mandato al ordenamiento jurídico nacional. Como consecuencia de lo anterior, una norma que se enmarque dentro de los calificativos de universalidad y expansión de la democracia participativa se considerará aliada de la norma superior dentro del Estado.

Vale decir que el desarrollo de la vida social lleva consigo la idea de que todo puede ir mejor siempre y cuando todos sean importantes y así mismo sus opiniones o posturas dentro de un Estado que se enfoca en unificar la ciudadanía y hacerla más participativa a través de la conformación de vías procedimentales, cabe destacar que el conjunto de instancias y procesos que plasmen la iniciativa del Estado en terminarán siendo el punto de partida del Estado social de derecho.

Adviértase que existen:

Deberes específicos para el Estado y los particulares, consistentes en (i) la fijación e implementación de espacios deliberativos con incidencia material, en las condiciones expuestas en precedencia; y (ii) la prohibición de establecer reglamentaciones dirigidas a negar o reducir dichos espacios de participación, de modo que se adopten modelos de decisión político o social reservados o autárquicos (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-179, 2002).

Ahora, es oportuno ahondar en la repercusión de la democracia participativa en la transición del cese bilateral y definitivo a la paz, pues ha sido la Corte Constitucional la encargada de ilustrar el carácter universal y expansivo en un tema como el derecho a la paz consagrado en el artículo 22 de la Constitución Política.

Ha hecho hincapié en que los procedimientos que tienen como objetivo lograr la materialización del bien jurídico que por este tiempo es:

El fortalecimiento de la democracia mediante la promoción de la participación de todos, restaurando una cultura política democrática y un nivel básico de solidaridad y de confianza sociales para convencer a los ciudadanos de que participen en sus instituciones políticas por razones distintas a la conveniencia personal (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C- 579, 2013).

Antes que seguir adelante, conviene saber que la relación entre la participación ciudadana en lo que respecta a la transición hacia la terminación del conflicto armado interno a manos de los grupos alzados en armas se estudiará con mayor profundidad en los capítulos venideros del presente artículo.

Cabe ilustrar que la participación ciudadana connota dos aspectos primordiales, ya que en el desarrollo legal y jurisprudencial hecho en la rama judicial del Estado colombiano “La participación democrática es tanto un derecho como un deber” (Constitución Política, 1991, Artículo 95-5).

No podría decirse de otra manera, ya que la norma concede a la persona la potestad y concomitante a ello la responsabilidad de ser visible en la realidad social porque es allí el lugar que gesta el continuo acercamiento de unos con otros y consecuencia de ello el apareamiento de intereses legítimos que deben discutirse, discusión que se amolda a la voluntad política y también a las técnicas políticas, garantizando su ejercicio colectivo, pues es una exigencia normativa. Ello se manifiesta en las dos definiciones de la democracia, tanto representativa como participativa.

El poder constituyente tiene al igual el poder constituido ciertos límites para actuar, es decir, que en el tema que ocupa, para poder materializar la democracia participativa de la cual son titulares, el pueblo deje ajustarse a las opciones que establece la norma para expresar su voluntad y llegar a oídos del Estado.

En esa medida, el pueblo:

Acepta que todo poder debe tener límites y, por lo tanto, como pueblo soberano acuerda constituirse y auto limitarse de conformidad con ese modelo democrático e instituye cauces a través de los cuales pueda expresarse con todo y su diversidad (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-141, 2010).

Como lo demuestra la interpretación de la Corte, el modelo democrático es un modelo reglado, ya que del juego de las mayorías y su voluntad no se resalta un mérito tan superior que haga inocuo el establecimiento de mecanismo de participación ciudadana. Esta idea se sustenta en que un

sistema democrático ante todo, supone en la combinación de elementos desiguales que permiten la válida adopción de decisiones.

En efecto, el sistema está conformado por:

(i) Un conjunto de reglas que permiten garantizar tanto (ii) la participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones, como (iii) la adopción de una decisión por mayoría al final del proceso. La democracia es tanto el componente teleológico (la participación popular y decisión adoptada por la mayoría) como el medio empleado para alcanzarlo (el procedimiento y las reglas procesales previamente diseñadas y conocidas por los participantes) (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-141, 2010).

Con esto se llega a decir que no tiene respaldo la postura que resguarda las mayorías sin echar un vistazo a los procedimientos y límites que se han creado para los fines de la democracia participativa. Igualmente, no se pueden acortar la efectividad o tan siquiera el reconocimiento de los derechos fundamentales en los mecanismos de participación ciudadana, pues ellos en palabras de la corte, han de considerarse como una limitante al funcionamiento del poder público de los dos extremos en el Estado, esto es, el constituyente primario y el constituyente derivado. No hay hasta ahora otra vía diferente para obtener el pronunciamiento de la ciudadanía que no sean los mecanismos de participación ciudadana propuestos y establecidos en la Constitución Política, formalmente.

Para dar cumplimiento a la diversidad de las forma de participación, la Constituyente de 1991 consagro los siguientes mecanismos de participación ciudadana: el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Dando pie a que las anteriores formas de participación no agotan las posibilidades existentes en esta materia. En efecto, en atención al carácter expansivo de la democracia y a la condición de mandato de optimización del principio de participación, es posible “Identificar y desarrollar otros instrumentos que hagan realidad el compromiso constitucional de promover, en la mayor medida posible, la incidencia de los ciudadanos en las decisiones que los afectan” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-150, 2015).

Con esto está dicho que no existen únicamente estos mecanismos de participación, que no son taxativos sino que se extienden a la voluntad del legislador, pues es en el seno de sus debates se puede establecer un mecanismo alternativo que oriente la participación democrática, como evidencia, se tienen las reglas especiales para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado en la Ley 1745 de 2014, y la consulta popular de iniciativa ciudadana en la Ley 1757 de 2015.

Los mecanismos de participación aludidos en el artículo 103 de la constitución, tienen para sí unos objetivos, los cuales son:

a) Realizar el ideal del estado democrático de derecho, de permitir el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas; b) permitir el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los electores por parte de los elegidos, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular; c) hacer posible la construcción de un sistema político abierto y libre, donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, que no excedan los límites de lo razonable y, d) propender por la solución de conflictos entre los órganos del poder público, acudiendo a la instancia política del electorado (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-180, 1994).

A su vez, éstos pueden clasificarse en aquellos que buscan que los ciudadanos se inmiscuyan en las decisiones que precisan el rumbo general del Estado, ellos son, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular y el cabildo abierto. En este escenario se logra constatar que hay decisiones que le competen propiamente al pueblo como dueño y señor de la soberanía nacional. En una segunda clasificación, se tiene la revocatoria del mandato, no hace parte del primer grupo ya que es un mecanismo para hacer posible el ejercicio del control político de la función pública.

En la sentencia C-179 de 2002 la Corte Constitucional afirmó que:
La revocatoria del mandato, como mecanismo establecido para la verificación del cumplimiento del programa de gobierno propuesto a los electores por los candidatos a alcaldes y gobernadores que resultan elegidos, es la forma de ejercicio de control político más directo que prevé nuestra Constitución (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-179, 2002).

Con esta idea previa a la vista, se logra concluir que la Constitución de 1991 tiene su pilar en

que los ciudadanos se involucren activamente en el proceso de toma de decisiones en temas claves para crear el trasegar del Estado social de derecho. De ahí que uno de los derechos fundamentales es “La conformación, ejercicio y control del poder político” (Constitución Política, 1991, Artículo 40). Además, para blindar este derecho se conciben los mecanismos de participación ciudadana, como un medio para lograr los fines del Estado, todos estos postulados tienen su origen en la Constitución, norma superior del Estado colombiano. Por lo tanto “El logro en la democracia deviene en el robustecimiento de los sistemas de participación ciudadana” (O’Donell, 1994, p. 62).

2. Figura jurídica del plebiscito

El plebiscito, concebido como mecanismo de participación ciudadana, es primordialmente una herramienta para lograr los fines de la democracia directa, pues es allí el momento en el cual todos los ciudadanos previamente convocados por el ejecutivo acuden a dar respuesta afirmativa o negativa a determinado tema que se les ha consultado. De ante mano, se pueden sintetizar algunas características esenciales del plebiscito. En primera medida, es de mencionar que el plebiscito puede convocarse o iniciarse únicamente por el Presidente de la República por mandato legal, le asiste el deber de poner en conocimiento de los nacionales por ser el titular de la soberanía, un tema de trascendencia Estatal en cuanto a su orientación y proceder.

La Corte Constitucional define el presente mecanismo de participación ciudadana como “La convocatoria directa al pueblo para que, de manera autónoma, defina su destino. No se trata entonces, de la refrendación de la política a seguir, ni incluso de la consulta obligatoria sobre la situación de quienes conforman el gobierno” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-180, 1994).

Con base en la ley 134 de 1994 y 1757 de 2015 se extraen más rasgos precisos del mecanismo objeto de estudio que lo hacen diferente de los otros contemplados por el legislador y la norma superior, sin embargo, tal y como se expresó en el capítulo anterior, la regulación ha sido mínima y es precisamente ese aspecto el que conmina al legislador a ir más allá de lo actual en la materia y dar respuesta a los componentes de universalidad y expansión, predicables de la principio democrático. Bajo esta idea, el legislador puede desarrollar “Otras estrategias que encaucen la participación” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-150, 2015).

Su libertad de configuración se dará en la medida en que se haya omitido establecer componentes necesarios para materializar dicha convocatoria, en esa medida:

El margen es más amplio respecto de aquellas materias con un bajo nivel de institucionalización al paso que se torna más estrecho cuando se encuentra altamente institucionalizado. Ello implica que en algunas de las dimensiones de la democracia, el constituyente adoptó decisiones más

precisas que en otras y, en esa medida, en algunos casos confirió al Congreso la competencia para elegir entre diferentes opciones regulatorias y, en otras, lo privó de tal posibilidad (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-150, 2015).

En virtud de las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015 componentes principales del plebiscito son:

(i) Es un mecanismo de participación ciudadana que puede ser convocado *únicamente* por el Presidente de la República en aquellos casos que este lo considere necesario, (ii) para consultar a los ciudadanos una decisión política de su Gobierno que se encuentre dentro de la órbita de sus competencias. El pronunciamiento popular (iii) dota de legitimidad popular la iniciativa del Jefe de Estado; y, además, (iv) tiene un carácter vinculante, en términos de mandato político del Pueblo soberano, restringiéndose dichos efectos al Gobierno, sin que resulten extensibles a otras ramas del poder público (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-379, 2016).

Ciertamente, se trata de una competencia única del Presidente de la República y facultativa, pues puede tener a bien convocar el pueblo o no a decidir sobre las políticas que adopta dentro de su mandato, evaluando su conveniencia y congruencia. Si decide hacerlo, es decir, convocar el plebiscito, este debe enmarcarse dentro de sus competencias atribuidas por la ley, ya que no sería admisible convocar al pueblo por cualquier motivo, para ello tendrá como alternativa otros mecanismos de participación ciudadana.

Es importante resaltar aquellos asuntos que no pueden ser puestos a consideración del pueblo a través del plebiscito, en primer lugar, los asuntos relacionados a los estados de excepción y ejercicio de los poderes correspondientes (Ley 134, 1994, Artículo 77), segundo, lo que tiene que ver con el periodo de mandato presidencial, tercero, las modificaciones o alteraciones a la Constitución Política, cuarto, las leyes de presupuesto y referentes a temas fiscales y de tributo, quinto, sobre los tratados internacionales ya que la corte constitucional expresó que “La posibilidad de que por la vía del plebiscito el pueblo se pronuncie sobre las decisiones previstas en el artículo 150, numeral 16 de la Constitución Política” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-180, 1994). Finalmente, de ninguna manera podrá consultarse acerca de los derechos fundamentales, los cuales gozan de una prerrogativa mayor y hace nula su discusión porque supondría una fuerza

mayoritaria que iría en desmedro del resto del pueblo.

Conviene subrayar que la causa del plebiscito es la convocatoria para lograr del pueblo, como cuerpo fundante de la democracia, un pronunciamiento con tintes políticos respecto del Presidente de la República, que independientemente toma y no requiere aprobación de las demás ramas del poder público. De cierto que el propósito del plebiscito sea extraer del pueblo un apoyo a la política del Presidente, inducir un mandato político en su calidad de pueblo soberano. Convinando señalar que “Este elemento característico del plebiscito se relaciona con el carácter vinculante que tiene la decisión popular” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-379, 2016).

Una vez cumplido el llamado presidencial, los resultados del plebiscito tienen la fuerza suficiente de legitimar la iniciativa por la cual surgió la necesidad de aprobarla o desaprobala, ya que ha sido el constituyente primario quien decide sobre el destino del Estado. Así las cosas, convergen la legitimidad y la vinculatoriedad como resultado de la convocatoria y las votaciones, siendo exigible que se acate el pronunciamiento en los términos en que se dio, para así quedarle al Presidente la función de dar trámite y hacer lo legalmente permitido para implementar la decisión.

Ahora bien, puede suceder que en el trámite que se menciona, el Presidente necesite la Colaboración del Congreso de la República porque el resultado implica el desarrollo normativo que indiscutiblemente solo puede gestarse en el seno del Congreso. En esos momentos inicia el papel de los representantes elegidos por voto popular para ser voceros del interés general y hacer del pronunciamiento algo eficaz conforme a la observancia de sus competencias.

De tal suerte que haya una trabajo mancomunado, pues en principio, el resultado del plebiscito atañe al Presidente, pues “Ello no quiere decir que los efectos del plebiscito sean vinculantes para una autoridad diferente al Presidente, sino que este debe ejercer sus competencias directas de producción normativa, así como la función constitucional de iniciativa ante otras autoridades del Estado, particularmente el Congreso” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-379, 2016).

Con esta comprobación se afirma con certeza que el plebiscito como mecanismo de participación ciudadana da vida a la democracia participativa como principio y valor del Estado social de derecho porque el ciudadano que hace parte del Estado es importante para tomar en conjunto una decisión que afecta a todos, se adentra en temas de interés público para lograr que lo

que se concluya venga a bien para el pueblo y el Estado. Desconocer que la voluntad del pueblo no se extiende a todo el Estado en su conjunto se convertiría en una actuación sin ascendencia política o legal, sería meramente una alegoría.

En palabras de la Corte, esto sería:

Desconocer el carácter vinculante del mandato político conllevaría suprimir los fundamentos axiológicos sobre los que se funda el Estado constitucional y democrático colombiano. Adicionalmente, ignorar el mandato político de los ciudadanos cuando se expresan por medio de un plebiscito también sería negar el carácter vinculante que el artículo 104 de la Constitución adjudica a la decisión del Pueblo; así como, también lo hace el literal a del artículo 40 de la Ley 1757 de 2015 (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-379, 2016).

Como es sabido, la Constitución de 1991 establece la división de poderes como un elemento que la identifica, para el caso del plebiscito, esta premisa no es ajena a su aplicación, pues el plebiscito no podría entrar a desconocer la independencia de cada una de las ramas del poder público, ni tampoco deshabitar sus funciones y competencias igualmente plasmadas en la norma superior por la simple potestad en cabeza del Presidente, pues como representante del poder ejecutivo merece el mismo reconocimiento en su unidad como la rama legislativa y judicial.

Debe entenderse que la voluntad del plebiscito se circunscribe al respeto por la democracia participativa, directa y representativa, la división de poderes, al sistema de gobierno, sistema de frenos y contrapesos, ya que su fin no es usurpar funciones de los demás poderes habitables armónicamente en el Estado, ni mucho menos eliminarlos al anteponer al Presidente de la República. Se simpatiza por un trabajo mancomunado para lograr el cometimiento de los fines del Estado a través de la participación de todos los poderes, constituyentes y constituidos.

El hecho de que la manifestación del pueblo a través de plebiscito implique posteriormente un desarrollo normativo iniciado por el presidente e incitando el Congreso de la República a producir leyes en relación con los resultados, es menester mencionar que si dicho desarrollo legal lleva de la mano la reforma a la constitución, ésta solo podrá hacerse de acuerdo a los procedimientos que para tal fin se crearon, pues afirmar que por tratarse del poder primario no tiene límites, sería una

falacia.

El tribunal así lo estableció:

El límite del Estado colombiano, tanto del Pueblo soberano como de los poderes constituidos, es la Constitución y esta norma suprema establece de manera taxativa los medios por los que puede ser válidamente reformada, así como el ámbito y alcance de los poderes constituidos en el ejercicio de dicho poder de reforma. Entonces si el Pueblo legitima mediante plebiscito una decisión política que implique necesariamente la reforma de la Constitución, esta debe darse de manera posterior al pronunciamiento popular, conforme a lo establecido en el artículo 374 de la Constitución que dispone la Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-379, 2016).

De lo anterior se desprende que cualquier intento de reforma a la Constitución que no se haga por medio de las posibilidades que en la misma norma se estableció, esto devendría en una inconstitucionalidad. No por capricho “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar las Constitución y las leyes, y respetar y obedecer las autoridades” (Constitución Política, 1992, Artículo 4).

A la luz de la norma superior existe en todo momento la obligación de acatar el criterio del pueblo, de tal manera que su vinculatoriedad se extiende al Estado como conjunto, consecuencia de ello se modifican las facultades de todos los poderes públicos para atender al juicio social. Dado que el mecanismo del cual se ocupa esta parte del capítulo es una consulta al pueblo sobre una decisión política que nace del Presidente de la República, éste tiene el deber de hacer uso de sus facultades en pro de la implementación normativa y así dotar de eficacia la voluntad del pueblo, creándose un sustento normativo.

En palabras de la Corte:

Para la concreción normativa del mandato político de origen popular, el Presidente está llamado a

adoptar las provisiones correspondientes, así como impulsar ante el Legislador los proyectos de legislación respectivos. No obstante, la actuación del Congreso permanece independiente y autónoma, por lo que puede elegir la opción normativa que desarrolle de mejor manera la voluntad de los ciudadanos. En este escenario se garantiza una expresión auténtica del modelo democrático, pues en el Congreso debe existir un debate político pluralista, dirigido a elegir la opción que se ajuste a dicha voluntad y a tales necesidades (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-379, 2016).

A manera de conclusión de esta primera parte se tiene que el plebiscito tiene origen en la voluntad del Presidente de convocarlo de acuerdo a la política que se halle dentro de sus competencias que emprenderá pero de la cual considera debe conocer el pueblo como soberano, seguido de ello, la expresión del pueblo da a la propuesta del presidente la legitimidad suficiente para continuar con el camino legal requerido para instrumentalizar la decisión. Adicional a la legitimidad que imparte a la política del Presidente, surge una vinculatoriedad como futuro de ese poder constituyente del cual es titular. Por último, se tiene que aunque se trata de la expresión clara del constituyente primario este no desborda su poder sino que por el contrario tiene límite en la Constitución Política, así, de implicar un desarrollo normativo posterior, deberá ajustar a lo trazado la Constitución y la ley, respetando el principio de separación de poderes.

Se debe insistir ahora en el procedimiento que se sigue del plebiscito descrito en el capítulo 1 de la Constitución, procedimiento que se obtiene de la lectura del artículo 104 de la Constitución política al establecer:

El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección (Constitución Política, 1991, Artículo 103).

Lo anterior sin perjuicio de la autoridad del órgano legislativo de incluir nuevas exigencias al plebiscito amparándose en el artículo 104 de la Constitución y posteriormente la Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2015 ratificó:

A pesar de que la Corte señaló que uno de los fundamentos constitucionales del plebiscito era el

establecido en el artículo 104 de la Carta en el que se establecía únicamente la aprobación del Senado de la República, declaró la exequibilidad de la disposición en la que se señalaba que la oposición de cualquiera de las Cámaras impedía la convocatoria del pronunciamiento plebiscitario (Ley 134, 1994, Artículo 78).

Admitir esa conclusión supone la existencia de una regla que habilita al legislador para fijar condiciones adicionales a las determinadas en la Constitución para la realización de un plebiscito.

Con estricta observancia de las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, el procedimiento es el siguiente:

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

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

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

El umbral de participación es una barrera que señala el mínimo de votos para que la decisión se considere válida y vinculante, pues así lo disponen las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, siendo el 50 % del censo electoral. Y se decidirá por mayoría simple, además “La Corte Constitucional debe realizar un control posterior al pronunciamiento del Pueblo, en el que examine la validez por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización” (Constitución Política, 1991, Artículo 241, núm. 3). Luego “El Congreso tiene hasta un mes para pronunciarse, si ninguna de las dos

Cámaras, por mayoría simple, ha manifestado su rechazo, el Presidente puede convocarlo” (Ley 134, 1994, Artículo 78 literal c, Ley 1757, 2015, Artículo 20).

No se encuentra en la normativa constitucional el umbral en el plebiscito, razón por la cual, se hace imperiosa la intervención del Congreso de la República con mirar a regular lo necesario para convocar al pueblo. Sin embargo, se obliga a que cualquier adenda a la existencia legal que hasta el momento se ha creado “Debe ajustarse a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y compatibilidad con el principio democrático” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-379, 2016).

La ley 134 de 1994 en su artículo 80 prevé “El pueblo decidirá, en plebiscito, por la mayoría del censo electoral” (Ley 134, 1994, Artículo 80). Mientras que la ley 1757 de 2015 establece en su artículo 41 literal c “En el plebiscito que haya participado más del cincuenta por ciento (50%) del censo electoral vigente” (Ley 1757, 2015, Artículo 41). Su validez se traduce en que al menos la mitad de las personas inscritas en el censo electoral voten, ya sea positiva o negativamente. El umbral de aprobación vendría siendo la mitad de los votos más uno, o sea 25% + 1 voto.

Mediante la ley 1806 de 2016, 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, se modifica el umbral para la convocatoria del plebiscito, así, se establece que “Se entenderá que la ciudadanía aprueba este plebiscito en que caso de que la votación por el sí obtenga una cantidad de votos mayor al 13% del censo electoral vigente y supere los votos depositados por el no” (Ley 1806, 2016, Artículo 2, núm. 3).

Agotado el procedimiento, se estableció como fecha de votaciones el día 2 de octubre de 2016, para el evento se encontraban 34’899,945 de colombianos habilitados para votar, al final del conteo de los votos, la Registraduría Nacional del Estado Civil anunció que se obtuvo un 49, 78 % equivalente a 6’377.482 votos por el sí, mientras que un 50, 21% equivalente a 6’431.376 votos por el no. El umbral aprobatorio fue de 4’536.992.

Notoriamente, la voluntad del pueblo se obtuvo a través del voto, entendido como “El

mecanismo fundamental de los ciudadanos para activar las instituciones que tienen como objetivo materializar la democracia (Velásquez, 2012, p. 4). Muchos colombianos acudieron a las urnas con el ánimo de aprobar o desaprobado el acuerdo de paz celebrado por las FARC y el Estado, sin embargo, y pese a que se superó el umbral aprobatorio, fue mayoritaria la desaprobación de los acuerdos de la Habana-Cuba. Con este panorama, le restaba a la rama ejecutiva en cabeza del Presidente decidir cuál postura se debería asumir de acuerdo a la decisión por la cual optó el constituyente primario, esto es, decir no a todo o tal vez unos apartes de los acuerdos, pero que en últimas la respuesta más acorde para el 50, 21% fue no.

3. Límites competenciales al poder de reforma, un recorrido jurisprudencial en la Corte Constitucional

Habida cuenta de los capítulos que precedieron, se entra a analizar de antemano el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional en materia de los límites competenciales al poder de reforma y de allí continuar analizando la implementación de los acuerdos de la Habana vía Congreso de la República a través del Fast-Track, para determinar si se ha incurrido en la sustitución de la Constitución o una reforma que no la modifica sustancialmente.

La Constitución Política en su artículo 241 le confía a la Corte Constitucional su custodia al establecer:

A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación (Constitución Política, Artículo 241-1, 1991).

Del nombrado precepto nace la protección a las futuras reformas de la norma superior en lo que tiene que ver con los vicios de procedimientos en su consolidación, así, la Corte ha establecido que uno de ellos bien puede ser que quien emprende la reforma a la Constitución no está investido de dicha facultad o al tener la facultad, la excede.

Uno de los primeros pronunciamientos de los límites competenciales al poder de reforma fue a través de la sentencia C-551 del 2003 en la cual la Corte tuvo apego a posturas internacionales sobre el tema. Se dejó claro que “El poder de reforma puede modificar cualquier disposición del texto vigente, pero sin que tales reformas supongan la supresión de la Constitución vigente o su sustitución por una nueva Constitución” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-551, 2003).

Además, que los límites competenciales son:

(i) Principios y valores consustanciales a la Constitución y (ii) elementos que surjan del bloque de constitucionalidad que la identifican son los límites competenciales del poder de revisión que están en cabeza del Congreso de la República cuando se trata de la reforma ordinaria mediante Acto Legislativo (artículo 375), del Congreso con la ratificación del pueblo cuando se trata de referendos (artículo 378), y del Congreso con ratificación popular cuando se trata de una convocatoria a una Asamblea Constituyente para la reforma (Artículo 376) (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-551, 2003).

Posteriormente en la sentencia C-1200 de 2003 y en consonancia con la anterior sentencia, sostuvo que el poder de revisión:

Es una de las formas de preservar la Constitución adaptándola a la evolución de una sociedad, ajustándola a necesidades y propósitos que se han tornado imperativos o corrigiendo fallas específicas en el diseño inicial. Su función es garantizar la permanencia de la Constitución adoptada por el poder constituyente, no sustituir la Constitución por otra diferente (Corte Constitucional, Sala Plena, Expediente D-4615, 2003).

Aunque la Constitución no tenga para sí artículos inflexibles, el Tribunal Constitucional debe percatarse en desarrollo de la revisión que no se pretenda introducir algún tipo de cláusulas que vengan contrarias a lo existente en la Constitución, pues podría darse que con el ánimo de reformarla se termine alterando significativamente su contenido esencial.

Un año más adelante, en las sentencias C-572 de 2004, C-816 de 2004 y C-970 de 2004 los pronunciamientos de la Corte se centraron en dejar claro que si bien la reforma a la Constitución no se erige como una decisión común, si debe tenerse en cuenta que el poder de reforma de la Constitución también responde al llamado de la dinámica social. Regidos por esta idea, puede pensarse que a medida que los cambios sociales muestren otro camino que no ha sido previsto por la Constitución o lo preveía de manera diferente a la cual se está dando, es razonable revisarlo y entonces decidir si se puede reformar la Constitución.

Al respeto la Corte dijo:

No puede perderse de vista, sin embargo, que el poder de reforma constitucional obedece a la necesidad de acomodar la Constitución a nuevas realidades políticas, a nuevos requerimientos sociales, o a nuevos consensos colectivos. Por esta razón, el concepto de sustitución de la Constitución no puede privar de contenido al poder de reforma constitucional. Si la Constitución es, por definición y en su sentido material, un cuerpo normativo que define la estructura esencial del Estado, los principios y valores fundamentales, las relaciones entre el Estado y la sociedad, los derechos y los deberes, resulta claro que un poder facultado para reformar la Constitución puede incidir sobre esos distintos componentes. De modo que la alteración de un principio fundamental no puede tenerse, *per se*, como sustitución de la Constitución, porque ese es, precisamente, el contenido del poder de reforma constitucional que, como tal, tiene capacidad para alterar principios fundamentales. Una cosa es alterar un principio fundamental y otra distinta sustituir un elemento definitorio de la identidad de la Constitución (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-970, 2004).

En el año 2007 la Corte Constitucional a través de la sentencia C-153/07 da algunas aclaraciones acerca del concepto de reforma y de sustitución, respecto del primero se tiene que es posible reformar asuntos que han estado haciendo parte de la Constitución y han sido importantes en su identificación pero que debido a la iniciativa del Congreso puede lograrse una nueva propuesta evidentemente diferente pero sin llegar a cruzar la delgada línea y transformarse en una sustitución de la Constitución, pues ello se traduciría en un cuerpo extraño que intenta desaparecer los aspectos que la Corte ha definido como definitorios de la norma superior y terminaría por vaciar su identidad dentro del Estado social de derecho.

En palabras de la Corte:

La reforma proviene de una decisión del Congreso que puede contradecir normas constitucionales preexistentes. Incluso, puede llegar a tratarse de una contradicción radical que directamente derogue mandatos o principios constitucionales fundamentales y que suponga la transformación dramática de algunas instituciones constitucionales o que contradiga la tradición constitucional. Todo esto es normal en procesos de reforma constitucional. En efecto, toda reforma supone un cambio y si este se predica de la Constitución, supone entonces un cambio sustancial o radical de instituciones jurídico- políticas fundamentales, pues son éstas las que se encuentran en la Carta.

Lo que no puede ocurrir, es que una tal modificación suponga la sustitución del modelo constitucional vigente, es decir, la sustitución de la opción política fundamental consagrada en la fórmula política de la Constitución. Todo lo demás, por grave, importante, definitivo que resulte, puede ser objeto de reforma constitucional sin que la Corte pueda oponer límite competencial alguno (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-157, 2007).

En varias ocasiones y debido a los casos concretos, ha surgido la necesidad de la Corte de examinar si en efecto los argumentos en pro de la sustitución de la Constitución tienen cabida, la verdad es que no siempre han prosperado, pues aunque haya una reforma no se considera trasciende a la sustitución o por el contrario si la sustituiría.

Tal fue el caso del Acto legislativo número 1 del 2008 el cual:

Amplió la moción de censura a superintendentes y directores de departamentos administrativos y permitió a cada una de las cámaras aprobara de manera independiente. Declaró la exequibilidad de la reforma por cuanto no sustituía el principio de bicameralismo acogido en la Carta Política de 1991 (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-757, 2008).

Mientras que en la sentencia C-588 de 2009 se habló del test de efectividad que tiene como objetivo:

(i) Si las normas constitucionales a reformar siguen siendo las mismas antes y después de la reforma; (ii) de impedir normas ad-hoc de carácter particular o singular aplicadas a unos sujetos determinados ya que se violaría el presupuesto de generalidad o universalidad que deben tener las normas constitucionales; y por último (iii) que debido a la finalidad de la Constitución de tener una compilación en un cuerpo completo de normas, se proscriben las modificaciones tácitas o de imposible, difícil o dudoso conocimiento que hayan sustituido tácitamente a través de la reforma otros principios estructurales de la Constitución, dando lugar al fraude de la Constitución (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-588, 2009).

Para el año 2010, producto de la iniciativa de establecer legalmente la reelección por segunda vez del Presidente, la Corte se manifiesta diciendo que permitir 12 años en la presidencia desquebraja el principio de separación de poderes al atribuírsele más poder del que ya ostenta en

virtud de la división de las ramas del poder público. Se puede ir precisando que para la Corte Constitucional el principio de separación de poderes es parte esencial e identifica la Constitución de 1991, cualquier intento para desnaturalizar el esfuerzo hecho siglos atrás por Montesquieu y aplicado en el siglo XXI se rechazará de inmediato.

Finalmente, para despejar la línea que se sigue tanto para la reforma como para la sustitución, se deja en firme que la Constitución de 1991 se identifica por: “(i) El hecho de ser una Constitución con determinados caracteres generales, (ii) su contenido normativo específico, (iii) la historia de su establecimiento y (iv) sus diferencias con otras constituciones política y jurídicamente relevantes” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1040, 2005).

Hasta ese momento de la historia la Corte daba a conocer su postura respecto de la falta de competencia en la reforma y la sustitución de la Constitución, empezaba a construir el concepto de sustitución, ya que:

No es un concepto completo, acabado o definitivamente agotado que permita identificar el conjunto total de hipótesis que lo caracterizan, puesto que las situaciones concretas estudiadas por la Corte sólo le han permitido sentar unas premisas para avanzar en la difícil tarea de precisar los contornos de ese límite competencial al poder de reforma constitucional. En este sentido se trata de un control de tipo inductivo y no deductivo, porque la Corte analizará en cada caso concreto si el principio estructural fue sustituido, pero al mismo tiempo el precedente en torno a la definición del principio servirá para resolver si se presentó o no la sustitución de la Constitución en casos posteriores (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-574, 2011).

De la lectura de las sentencias que con ocasión de la declaratoria de exequibilidad o inexequibilidad se conocía cuando se estaba sustituyendo o cuándo se estaba simplemente reformando, esta última respaldada por el tribunal cuando la iniciativa se promueva con plena observancia de la ley y además de que con ello la Constitución se adapte a los cambios sociales, pues de lo contrario no se dinamizaría su contenido y consecuencia de ello su representación.

Bajo una misma línea, señalaba la columna vertebral de la Constitución de 1991, las cláusulas más protegidas por la Corte, a saber:

i) El principio de Estado de Derecho y la prohibición de normas *ad-hoc* de contenido puramente plebiscitario C-551 de 2003.; (ii) la forma de Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana C-1040 de 2005.; (iii) el principio democrático y de supremacía constitucional C-970 de 2004, C-971 de 2004, C-1040 de 2005, C-141 de 2010 y C-303 de 2010; (iv) los principios de igualdad y mérito en el acceso a la carrera administrativa C-588 de 2009.; (v) los principios de democracia participativa y de soberanía popular C-303 de 2010; (vi) la separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos y la regla de alternancia en el ejercicio del poder C-970 de 2004, C-971 de 2004, C-1040 de 2005 y C-141 de 2010 (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-170, 2012).

Con base en anterior, el tema que ahora ocupa para poder analizar a fondo en objeto de estudio, es lo concerniente a la fórmula para determinar si se está sustituyendo la Constitución, un estudio que se hace referenciando de igual manera la Corte Constitucional, como guardiana de la supremacía de la Constitución.

Debido a que se habla propiamente de la sustitución de la Constitución, esta idea trae a la mente el remplazo de algo que está inserto en la Constitución por una cláusula que contraviene el objeto del cambio, así las cosas, se puede inferir que el primer paso para hallar la respuesta a la sustitución ha de ser identificar el elemento que dejaría de ser parte de la Constitución para lograr estudiarlo, determinarlo y resaltar su importancia dentro de la norma superior.

En otras palabras, se trata de la premisa menor, consistente en:

Un enunciado específico, que no se limita a plantear los aspectos que de manera general tiene una determinada institución en el constitucionalismo contemporáneo, sino la manera particular como un elemento definitorio ha sido configurado en la Constitución colombiana y que, por consiguiente, hace parte de su identidad (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-970, 2004).

Para determinar con mayor exactitud la premisa menor, se debe “(i) Enunciar con suma claridad cuál es dicho elemento, (ii) señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991 y (iii) mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad

de la Constitución integralmente considerada” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-574, 2011).

Una vez definido este primer paso o premisa menor, lo que sigue es saber cuál es gravedad de la cláusula que se propone haga parte de la Constitución con relación a la cláusula que ya hacía parte de la misma, es decir, una comparación de la cual resulte palpable si la nueva cláusula modifica en un alto grado la composición de la Constitución haciéndola diferente en sus ejes definitorios.

Continuando con lo que la Corte considera, para el cuerpo colegiado, esta segunda fase responde al nombre de la premisa menor, dentro de la cual se establece:

El alcance del acto de enmienda frente al elemento esencial y definitorio de la Constitución referido en la premisa mayor. En tal caso se examina hasta qué punto la reforma incide o altera la estructura básica de la Constitución. Esto es lo que la jurisprudencia ha denominado test de eficacia de la reforma, cuyo eje central consiste en evaluar el alcance y consecuencias de la reforma (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-574, 2011).

Finalmente, del análisis consciente de los dos momentos mencionados, se debe obtener una respuesta argumentada de si se sustituye o no la Constitución con la nueva cláusula. Para la Corte, una premisa de síntesis, en la que “Se compara el nuevo principio con el anterior para verificar, no si son distintos, lo cual siempre ocurrirá, sino si son opuestos o integralmente diferentes, al punto que resulten incompatibles” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C- 574, 2011).

En pronunciamientos posteriores se continuó reforzando los juicios de sustitución en el centro de la Corte Constitucional, así, se dijo en la sentencia C-249 de 2012 que la comparación que se hace en la segunda fase o en la premisa mayor, no se reduce a un artículo en específico sino que se extiende a la norma superior en su integridad, ya que la componen diversos componentes que la identifican a los largo de su articulado.

Cumplido el objetivo de decantar las sentencias relevantes de la Corte Constitucional que versaban sobre los límites al poder de reforma y la sustitución de la Constitución, se dará inicio al

análisis propio de la sentencia C-699 de 2016 en la cual en virtud del acto legislativo 1 de 2016 “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, se demanda en acción pública de inconstitucionalidad sus artículos 1 y 2 ya que para el actor el Congreso de la República excede sus facultades al poder de reforma de la Constitución y terminar en realidad sustituyéndola al alterar el diseño de los mecanismos de reforma Constitucional y reemplazar un eje definitorio de la Constitución en lo que tiene que ver con su rigidez o su superior dificultad para ser reformada en comparación con las leyes. Además de conferir al gobierno facultades extraordinarias para desarrollar los acuerdos de paz que desconoce el principio de separación de poderes en el Estado colombiano.

A lo largo de la argumentación, la Corte referencia las sentencias que líneas atrás se describieron con el ánimo de conocer el desarrollo acerca de los límites competenciales al poder de reforma, añadiendo algunos conceptos necesarios para evaluar los cargos fundados por el demandante, pues a su juicio, la Constitución se convierte en un instrumento de fácil manipulación en lo que refiere a sus normas. No estaría gozando de resistencia al cambio, resistencia que la misma Corte predicó de la Constitución al establecer que “La Constitución está dotada de supremacía y de rigidez, por lo cual su reforma exige procedimientos especiales agravados, en especial en dos aspectos: mayorías más estrictas y procesos de aprobación más largos” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-816, 2004).

En aclaraciones posteriores, se hace alusión a que existen diversos tipos de rigidez y que “El orden constitucional colombiano se identifica por una rigidez específica. La cual, para mayor precisión, se caracteriza por darles a las normas constitucionales resistencia relativa (susceptible de adaptarse al tránsito), diversa y funcionalmente diferenciada” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-699, 2016).

Desde esta óptica, se presume que para determinar el grado resistencia en una Constitución, es necesario centrar la atención en la categoría de rigor al poder de reforma de la norma superior. También, jurisprudencialmente, se ha dicho que existen otros factores que ayudan a establecer esa resistencia dentro de las constituciones, entre ellos están “La frecuencia del cambio, el nivel de

consenso o desconfianza política, el control constitucional y la relevancia de las convenciones y prácticas constitucionales, el rol de la ciudadanía y de los factores de poder” (Fotiadou, 2013).

En cuanto a los tipos de rigidez, se dará paso a exponer cada uno. Existe una resistencia constitucional relativa que resulta en que el articulado de la Constitución tiene “Un nivel formal de resistencia al cambio superior al de las leyes. El Constituyente estableció mecanismos de reforma de la Constitución, en general, más difíciles de tramitar que los de las leyes” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-699, 2016). Es decir, en comparación con las leyes, para lograr un cambio dentro de la Constitución se predica un grado más arriba en relación con la exigencia de cambio de algún artículo o norma de la misma, no se podría pensar que la expedición o el trámite que surte una ley es idéntico al de una reforma constitucional.

Pese a que el procedimiento de reforma a la Constitución es más estricto, no se hace nula su posibilidad, ello lo afirma el establecimiento de los caminos que conducirían a tal objetivo, a saber, acto legislativo, referendo y asamblea constituyente, además, porque la Constitución no guarda para sí normas inamovibles, perpetuas sino unas normas “Susceptibles de adaptación transicional” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-699, 2016).

Ahora bien, la mencionada transición a la que se somete la Constitución de 1991 tiene mayor protagonismo cuando se activa por un conflicto armado interno que desconoce los derechos fundamentales y demás garantías que se desarrollan, que constantemente ponen en trance su veracidad.

Por ello, rescata la Corte Constitucional sosteniendo su argumento en el artículo 241 al considerar que:

En contextos de transición de un conflicto armado hacia su terminación, la garantía de la integridad del orden constitucional que esta Corte debe guardar, implica examinar el principio de resistencia constitucional con una dosis de adaptabilidad que asegure la conservación de sus compromisos (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-699, 2016).

Para la Corte, el ejecutivo como parte de las ramas del poder público, que como se ha dejado

claro es un eje definitorio de la Constitución de 1991, debe actuar de manera eficaz frente a la instrumentalización de los postulados de la norma superior, ya que sin su compromiso, sería nugatoria la idea de alcanzar la paz en la realidad que viven los colombianos y quienes demandan de la justicia su adaptación al cambio de la violencia y desconocimiento sistemático de los derechos humanos a la tranquilidad y respeto por sus derechos.

Otro tipo de rigidez es la resistencia constitucional variable que recalca un margen más extenso de las reformas a la Constitución, en estos escenarios la reforma se hace más visible y por tanto mayor podrá ser su consecución al establecerse dentro de la norma con mayor jerarquía en un Estado. No obstante, hay límites competenciales al poder de reforma en cabeza del Congreso de la República de tal manera que no puede pretender alterar indiscriminadamente la estructura y el procedimiento que se debe servir para la reforma a la Constitución.

Un componente adicional a este tipo de rigidez es que inclusive en el contexto nacional han habido modificaciones al procedimiento de reforma, tal fue el caso de los Actos Legislativos 1 de 2003 sobre anuncios previos, 1 de 2009 sobre votación nominal y pública o 2 de 2015 sobre incompetencia del Congreso para reformar la prohibición de reelección en un solo acto legislativo, esas modificaciones se evidencian hoy en el cuerpo de la Constitución y dan claridad al proceso de reforma, por ende, se concluye que los móviles para reformar la Constitución no son intocables.

Por último, dentro de este tipo de resistencias de la Constitución en las cuales existe afinidad a la reforma, se habla de la resistencia constitucional diversa, como su nombre lo indica, se presenta una variedad de herramientas, procedimientos, organismos y protagonistas a la hora de revisar, enmendar, reformar, modificar o introducir ajustes a la Constitución de 1991. Respecto de los procedimientos y los actores de la reforma, es claro que puede iniciarse por el Congreso de la República, Constituyente primario, Gobierno u otras autoridades territoriales, pues así lo establece el artículo 40-5, 170, 375, 376 y 378 de la Constitución Política, cumpliendo con los requisitos específicos en cada proceso de reforma.

Un suceso diferente se pregonaba con la Constitución de 1886 porque era más contraída a lo que allí se estipulaba, su contenido era más celoso a la reforma, de una Constitución rígida, se dio

paso a una Constitución un poco más flexible al cambio.

Clara respuesta de ello es que:

Se observa en los proyectos de reforma presentados en la Constituyente, que el pueblo tuviera participación directa y decisiva en ellos, si bien de forma diversa: en los actos legislativos mediante la elección originaria de los congresistas, en el referendo en la votación de la consulta y en la asamblea nacional constituyente en la votación de la consulta y la elección de los delegatarios (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-699, 2016).

Los tipos de rigidez visibles en una Constitución deben entenderse armónicamente ya que no se excluyen los unos de los otros, en sus respectivas definiciones se centran en asuntos específicos pero que todos tenidos en cuenta hacen presumir que la Constitución por ser el cimiento de un Estado debe establecer las vías posibles para adecuar su contenido a la necesidad social y a sus cambios, de manera tal que toda la ciudadanía pueda participar de esa reforma directamente o a través de sus representantes, objetando cuando se está tratando de incluir un contenido que es incompatible con la identidad de la norma superior.

Para lograr la sustitución de la Constitución, se crea la resistencia constitucional funcionalmente diferenciada. Aplica para que se ejerza el poder constituyente dándose para sí una nueva Constitución, una Constitución diferente en su estructura, en su orden político, en su sistema de gobierno, una Constitución que reorganice los elementos del Estado, para ello, la corte ha señalado en su jurisprudencia que “Sólo una asamblea nacional constituyente expresamente convocada para ello, sin otros límites de competencia, puede canalizar el ejercicio del poder constituyente, y dar origen a una nueva Constitución” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-157, 2007).

Ahora bien, la sustitución que resulte de la Asamblea nacional constituyente puede ser parcial o total, en todo caso, se tratará de un cambio de identidad de la Constitución, la anterior cláusula será por sí sola dispar con la que ahora se implementa.

Concluida esta parte, se rescata que la Constitución de 1991 comparte una rigidez específica ya que las normas allí contempladas con relación a las leyes, exigen mayor severidad a la hora de

sufrir un cambio, contempla una serie de mecanismos aptos para ser puestos en marcha por la ciudadanía o los demás autores autorizados, pero que en la mayoría de los casos se exige mayor participación del pueblo como soberano y que en otros sea posible que los nacionales sin injerencia del Congreso, debatan sobre asuntos fundamentales. Los mecanismos tienden a lograr exitosamente la reforma, pues el régimen constitucional entiende la necesidad de una Constitución maleable a los cambios inevitables y en muchos casos necesarios para darle mayor reconocimiento y vigencia a la Constitución como es el caso de la paz, no existe dentro de la Constitución, tan siquiera una cláusula que sea pétrea e inclusive la norma superior va más allá y permite que pueblo pueda crear un nuevo comienzo al darse una nueva Constitución, una Constitución totalmente diferente a la que ha estado a lo largo de 26 años.

El acto legislativo 01 de 2016 otorga la posibilidad de expedir actos legislativos especiales por tratarse de la transición del conflicto armado interno en Colombia hacia una paz estable y duradera propuesta por el Presidente de la República a raíz de los acuerdos de paz celebrados con la FARC.

Para la Corte, las características de los actos legislativos son:

De reforma especial (pues su objeto es la transición hacia la terminación del conflicto), excepcional (solo para implementar el acuerdo) y transitorio (solo por 6 meses, prorrogables por un periodo igual); (ii) tienen por objeto facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo final para la terminación del conflicto, mas no excluyen que la implementación de un acuerdo final pueda adelantarse por un procedimiento distinto; (iii) solo pueden surtir su etapa parlamentaria, si hay una refrendación popular del acuerdo final, en los términos señalados; (iv) deben tener iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional; (v) tienen siempre trámite preferencial, y prioridad en el orden del día; (vi) deben tener un título especial, conforme al cual se aclara que en virtud de la reforma cuestionada “El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA”; (vii) se tramitan en una sola vuelta de cuatro debates y ocho días de tránsito entre las Cámaras; (viii) en esos cuatro debates el proyecto se aprueba con mayoría absoluta; (ix) solo pueden experimentar modificaciones los proyectos cuando se ajusten al contenido del Acuerdo Final y tengan aval del Gobierno; (x) pueden tramitarse en sesiones extraordinarias; (xi) tienen control constitucional automático (Congreso de la República, Acto legislativo 01, 2016).

En su ejercicio de interpretación, la Corte considera que simplemente se trata de:

Una enmienda transitoria a la Carta, que consagra un mecanismo especial para la expedición de actos legislativos, con el objeto de “facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera... En particular, el mecanismo del cual forma parte la disposición demandada, busca agilizar y garantizar la implementación del acuerdo final (Congreso de la República, Acto legislativo 01, Artículo 1 literal a, 2016).

Estas posturas se asumen en respuesta a la imperiosa necesidad de implementar los acuerdos lo más pronto posible ya que en comparación con otros países, una implementación tardía o poco diligente se traduce en su fracaso. En las consideraciones de la Corte se nombran los casos de Angola, Bosnia, India, el Salvador e Irlanda del Norte, países que intentaron dar fin al fuego bilateral con los grupos beligerantes que combatían dentro de su territorio contra sus nacionales.

Al respecto se ilustra:

El caso de India demuestra algo similar; aunque durante el primer año después de la firma del acuerdo con las fuerzas separatistas de Bodoland, se logró implementar el 23.52% de lo acordado, 10 años después la implementación seguía en el mismo porcentaje. Esto llevó a que no fuera posible desescalar la violencia en los 10 e implementar las demás reformas necesarias para cumplir con los acuerdos. Por el contrario, la efectiva implementación de los acuerdos y su relación con el éxito de un proceso de paz se evidencia en los casos de Bosnia, El Salvador e Irlanda del Norte. En Bosnia durante el primer año se realizaron todas las reformas legales logrando así la implementación del 72% de lo acordado, para el quinto año se implementó el 84,7% de la totalidad del acuerdo y para el décimo año el 93%. Una particularidad de este caso es que para el segundo año del proceso de implementación se realizaron todas las reformas constitucionales necesarias para garantizar la sostenibilidad en el tiempo. En el caso de El Salvador, durante el primer año se implementó el 56% de la totalidad de los acuerdos y se realizaron la mitad de las reformas constitucionales requeridas. Durante el segundo año se realizaron las reformas constitucionales restantes, en el quinto año ya se había implementado un 88% de los acuerdos y para el décimo año el 95% de los acuerdos estaban ya implementados. Irlanda del Norte, por su parte, se caracteriza por ser uno de los países que más rápido avanzó en el proceso de implementación. Durante el

primer año se realizaron la totalidad de las reformas constitucionales que permitieron sentar las bases para el desarrollo legislativo posterior. Esto fue gracias al mecanismo de fast track que se diseñó dentro del Congreso (Gaceta del Congreso 776, 2015).

Se logra comprender la actitud que asume la Corte Constitucional tendiente a asegurar sí o sí una eficiente integración de los acuerdos FARC-Gobierno justificando la expedición de actos legislativos posteriores de carácter especial, excepcional y transitorio porque en su pensar sólo se trata de resolver de la mejor manera en momento por el cual cruza el Estado Colombiano junto con uno de los grupos al margen de la ley más poderosos en el territorio nacional e inclusive de lo más sangrientos y despiadados en el mundo. Además existirá por su parte un control de constitucionalidad automático por vicios de procedimiento descrito en el artículo 241 constitucional para evitar que algún acto legislativo especial, excepcional y transitorio se disfrace como parte del derecho a la paz y exceda en realidad las cláusulas del acto legislativo 01 de 2016.

Agregando a lo anterior, el acto legislativo en estudio establece tres etapas en el proceso de implementación de la paz, una de ella se refiere a la refrendación popular, la segunda es una etapa parlamentaria y por último el control constitucional automático.

Adviértase que para este punto la Corte manifiesta que:

La etapa parlamentaria del procedimiento especial de reforma constitucional, debe estar precedida por una refrendación popular, entendida como un (i) proceso, (ii) en el cual haya participación ciudadana directa, (iii) cuyos resultados deben ser respetados, interpretados y desarrollados de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos, (iv) proceso que puede concluir en virtud de una expresión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, (v) sin perjuicio de eventuales espacios posibles de participación ciudadana para la revisión específica de aspectos concretos ulteriores (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-699, 2016).

En el seno del Congreso se debatía y se aceptaba la existencia del acto legislativo ya que según el informe de ponencia:

Este Acto Legislativo está acompañado de garantías durante todo el desarrollo. En primer lugar es la ciudadanía quien decidirá si estos procedimientos se llevarán o no a cabo a través de la

refrendación ciudadana, [...] La refrendación es el primer paso en el desarrollo de este Acto Legislativo, pues no hay mayor garante en cualquier proceso democrático, que el pronunciamiento de la sociedad en su conjunto. Es el constituyente primario quien avalará el inicio del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y el uso de las Facultades Extraordinarias por parte del Presidente de la República. Esta es probablemente la mayor garantía de legitimidad (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-699, 2016).

Pues bien, con todo esto es suficiente afirmar que para la Corte hasta el año 2016 todo lo que se había acordado con las FARC y las iniciativas del Presidente de la República e inclusive el voto en el plebiscito el 02 de octubre del mismo año se había desarrollado con perfecto apego a la Constitución y a la ley, ya que la reforma a la Constitución se hacía posible en esa coyuntura de la guerra a la paz con plena observancia de los límites al poder de reforma.

Empero, se retoma el análisis en específico de la modificación que la Corte Constitucional, pionera en la protección y salvaguarda de la Constitución, permite en su estudio de constitucionalidad del acto legislativo 01 de 2016, iniciado por Jesús Pérez González, la cual consiste en disminuir seriamente el trámite constitucional de un acto legislativo como móvil para reformar la Constitución de 1991. Además de no tener en cuenta los efectos de las decisiones ciudadanas y colectivas.

Una decisión que fue tomada en ejercicio de la democracia participativa y que involucraba no sólo a las personas indirectamente afectadas por el conflicto armado sino también a los millones de campesinos despojados forzosamente de sus tierras junto con sus familias y llevadas a padecer la indiferencia social en las principales ciudades del país.

La postura que asumió el Estado, representado en sus instituciones y en las ramas del poder público una vez obtenido el pronunciamiento del pueblo a través del plebiscito, vislumbraba un efecto diferente al que se esperaba si los resultados eran negativos a la política del Presidente de la República, era de esperarse que se hiciera un alto en el camino para repensar las cláusulas controversiales que llevaron a desconocer los acuerdos de paz. Para luego, en esa medida reconocerle a los votantes que no fue en vano su decisión.

Tanto es así, que inclusive en medio de la redacción de los acuerdos se hace alusión en repetidas ocasiones a la participación ciudadana, no se desconoce la importancia del consentimiento del pueblo que es el principal actor para lograr una implementación adecuada de lo acordado y además la aceptación del ingreso a la vida social de todos los excombatientes de las FARC. Es claro asimismo, que era la primera oportunidad para escuchar al pueblo en temas de paz y FARC, el desarrollo y la culminación de todo el proceso conllevaría a fortalecer la democracia participativa, directa y representativa, pues no bastaba un único pronunciamiento popular sino el completo acompañamiento de la ciudadanía y los demás grupos y regiones afectadas por la guerra que hicieran más fácil la transición de la guerra a la paz.

Antes que continuar con un segundo análisis, se debe precisar que el momento crucial de la democracia participativa es su manifestación visible y concreta en temas de interés general, no se discute que en una cuestión tan álgida como lo es el derecho fundamental a la paz no se puede sacrificar la opinión del pueblo colombiano, ello sería olvidar los cimientos de un Estado social de derecho y de sus pilares fundamentales.

La Constitución de 1991 se identifica por dar al pueblo un status superior que lo obliga a

participar directamente o a través de sus representantes en los asuntos que lo afectan. La acción del Presidente en uso de las facultades que ostenta, reconoció en un comienzo los alcances de las decisiones colectivas pero se ha quedado corto al saber que no se logró mayor aceptación a los acuerdos de paz y que la viva voz de los ciudadanos que sufrieron el horror la guerra en sus diferentes manifestaciones debe continuar escuchándose hasta tanto cesen las hostilidades y la violación reiterada de los derechos constitucionales.

En cuanto a los actos legislativos posteriores, es claro que se introduce una modificación contraria a lo que se dispone previamente en el artículo 374 constitucional al punto de llegar a ser incompatible el procedimiento anterior al que la Corte avaló, pues crear una reforma a la Constitución que comprenda una sola vuelta y cuatro debates haría mucho más fácil de lo que en principio se predica de la reforma Constitucional que debe ser una decisión de última ratio, pues no hay nada por encima de la Constitución y eso nos conduce a pensar que lo que la conforma da muestra de su razonabilidad y señorío.

Dado que los actos legislativos que se expidan con ocasión de la implementación de los acuerdos de paz, pueden ser desarrollados en sesiones ordinarias si así se requiere, que compartirán características de especialidad, excepcionalidad, transitoriedad y un control automático, no es menos cierto que es un proceso sencillo, predicable implícitamente de las leyes, diferente al que la norma superior perfecciona para un acto legislativo, a saber, ocho debates, dos vueltas, mayoría absoluta de los miembros de las dos cámaras que componen el Congreso, quórum especial, trámite en periodos ordinarios y consecutivos. Es entonces una decisión que pone en tela de juicio la resistencia relativa en una Constitución como la del Estado colombiano.

De estas circunstancias se deduce que la Corte Constitucional en ejercicio de su interpretación termina por sustituir la Constitución en la medida que modifica esencialmente el procedimiento de reforma constitucional a través de acto legislativo especial para la paz tramitado en el seno del Congreso de la República y contraviene si jurisprudencia ya que en años atrás afirmaba que “Modificar las disposiciones que regulan la producción de las normas constitucionales constituye sustitución de la Constitución por cuanto el Congreso no tiene competencia para ello” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1056, 2012).

Conclusiones

A lo largo del texto se mencionaron y analizaron las diferentes formas de manifestación de la democracia, las cuales se desarrollaron de acuerdo a los aportes de cada uno de los teóricos, quienes exponían sus argumentos con base a la realidad imperante de la época e inclusive trascendían a otros espacios para aplicar sus teorías, pues en muchos lugares la democracia se manifiesta de acuerdo a la necesidad que impera en la sociedad, todo ello con el ánimo de distinguir la democracia directa de la democracia representativa, sus características principales que además conducen a concluir que más que diferentes formalmente se complementan para dar razón a la exigencia del pronunciamiento del pueblo como soberano de un Estado.

La Constitución de 1991 hace un enorme esfuerzo al establecer a lo largo de sus artículos la democracia, pues reconoce en esta idea el camino correcto para llevar a buen término los fines propuestos por el Estado colombiano, los cuales deben ir cumpliéndose progresivamente para garantizar no solo el respeto y la materialización de los derechos fundamentales, políticos, sociales, culturales y demás que sean titulares las personas, a mejorar su calidad de vida y establecer condiciones dignas y justas para desarrollar la vida en sociedad sino también nutrir la relación Estado-Individuo, ya que el actuar del Estado se circunscribe a la plena realización del ser humano.

El estudio de la democracia en un Estado social de Derecho se convierte en necesario, pues la democracia, funge como una herramienta no solo indispensable sino idónea y eficaz para articular el continuo desarrollo del Estado en pro de sus administrados, ya que conociendo y debatiendo los aportes que hace la sociedad respecto de sus necesidades el Estado adoptará las medidas necesarias para dar respuesta a las falencias que de los ciudadanos se conoce.

En esa medida, se tiene que el Estado colombiano responde satisfactoriamente a la importancia que debe reconocérsele a sus nacionales a través de los mecanismos jurídicos que todos legitiman y reconocen, pues es el ingenio perfecto para garantizar una continua manifestación entre el Estado y el pueblo, entre sus políticas y la posición que asumen los que

futuramente se verán afectados con las decisiones tomadas a través de los representantes elegidos o directamente.

Precisamente, dando cumplimiento y evidenciando la iniciativa de hacer partícipe al pueblo en la toma de decisiones vitales para el normal desenvolvimiento del Estado, la norma superior establece los mecanismos de participación ciudadana como la vía adecuada para obtener el apoyo o rechazo del pueblo respecto de lo que se pone en su conocimiento o de lo cual considera necesario manifestarse sin convocatoria previa, al hacerlo, reafirma su compromiso y demuestra la importancia en la manifestación y el reconocimiento que el Estado ha de dar a las perspectivas sociales canalizadas a través de los mecanismos de participación ciudadana.

Cerca del fin del fuego bilateral y cruzado que tuvo origen en el territorio nacional, que tenía como principales contendientes al Estado colombiano y a las FARC, el pueblo debió soportar los vejámenes en sus campesinos, civiles, uniformados, niños, niñas y adolescentes por existir posiciones irreconciliables durante cerca de 50 años.

Sin embargo, por iniciativa del Gobierno de turno, para el año 2012 se concretó la reunión en una mesa de negociación que tenía como objetivo silenciar las armas y entregar a Colombia un parte de paz y seguridad. Surgió entonces un momento ideal para lograr la activa participación de las víctimas y demás ciudadanos que hacían parte de un Estado que asumía la responsabilidad de negociar en términos de justicia y verdad.

Con todo el proceso de negociación y protagonismo del Presidente al convocar a los ciudadanos a dar su voto el favor o en contra de los acuerdos, se logró inequívocamente un pronunciamiento popular que hacía cambiar de estrategia al Presidente. De ahí que dando aplicación al sin número de pronunciamiento de la Corte Constitucional, la decisión debía surtir efectos coherentes a la posición de la mayoría de votantes.

No obstante se inició la implementación de los acuerdos en el Congreso de la República y fue allí donde se aprobó la ley estatutaria que demarcaba la ejecución de la negociación. Aunque la mejor solución no se trataba de desechar los acuerdos logrados con las FARC, la mejor decisión tampoco fue desconocer la manifestación en contra y dejar un sinsabor en la mente de los que

hicieron parte de la democracia directa.

Bajo ese mismo panorama, el Congreso originó un cambio significativo a los actos legislativos que serían producto de la implementación de los acuerdos, es decir, modificó en alto grado en relación con el perfeccionamiento una de las opciones que concibe la Constitución para ser reformada, un actuar que trajo consigo el debate en torno a la sustitución de la Constitución, que como se dejó claro hace referencia a la introducción de un elemento no solo diferente al que está en la Constitución sino que incompatible y que deviene en una pérdida de identidad de la Constitución.

Aunque la Corte Constitucional argumentara que por tratarse de un tema tan importante en la historia de Colombia, la Constitución hace parte de ese proceso de transición y debe de igual manera adaptarse al mismo, una adaptación que se comprendería en la modificación de los actos reformativos de la Constitución.

La verdad es que la Constitución no solo se identifica únicamente por dividir el poder en tres ramas del poder público, por declarar que el Estado se rige por una democracia participativa y pluralista, por el sistema de frenos y contrapesos y la regla de alternancia en el ejercicio del poder, sino por la supremacía de la Constitución y su dificultad de reforma, una dificultad que no se traduce en imposibilidad sino en un procedimiento que requiere de mayor exigencia al tratarse de la norma de normas.

Del análisis acucioso del escenario que se estructuró para la implementación de los acuerdos de La Habana, la Corte Constitucional como el Congreso de la República dirigieron su mirada al significativo aporte que traería consigo silenciar las armas, dejando de un lado su deber de dirigirse por la Carta Política del Estado y los límites que ésta establecía para su reforma, así las cosas, permitieron el alto grado la sustitución de la Constitución, demostrando también que los efectos vinculantes de las decisiones colectivas y ciudadanas, obtenidas mediante los mecanismos de participación ciudadana y que para el presente caso se originaron con ocasión de las negociaciones de paz, no reflejaron la consideración tan marcada que en repetidas ocasiones menciona la Constitución y la Corte Constitucional que a su cargo tiene la supremacía y salvaguarda de la misma.

Referencias bibliográficas

Acto legislativo 01. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 07 de Julio, 2016. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>

Congreso de la República. Gaceta 776. Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 04 de 1015 Senado. 30 de septiembre, 2015

Constitución Política de Colombia. Julio 07 de 1991 (Colombia).

Contiades, Xenophon y Alkmene Fotiadou. (2013). “Models of constitutional change”. Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. Routledge Contiades.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-089 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: Marzo 03 de 1994).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara: Abril 14 de 1994).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-179 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra: Marzo 12 de 2002).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-551 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett: Julio 09 de 2003).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1200 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda

Espinosa: Diciembre 09 de 2003).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-816 de 2004 (M.P. Jaime Cordoba Triviño: Agosto 30 de 2004).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-970 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil: Octubre 07 de 2004).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1040 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: Octubre 19 de 2005).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-153 de 2007 (M.P. Jaime Cordoba Triviño: Marzo 07 de 2007).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-157 de 2007 (M.P. Álvaro Tafur Galvis: Marzo 07 de 2007).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-757 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil: Julio 30 de 2008).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-588 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mnedoza Martelo: Agosto 27 de 2009).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-141 de 2010 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto: Febrero 26 de 2010).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-303 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: Abril 28 de 2010).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-574 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Perez: Julio 22 de 2011).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-249 de 2012 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez: Marzo 29 de 2012).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-170 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: Marzo 07 de 2014).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1056 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla: Diciembre 06 de 2012).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-010 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: Enero 23 de 2012).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-579 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: Agosto 28 de 2013).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-577 de 2014 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez: Agosto 06 de 2014).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-784 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa: Octubre 21 de 2014).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo: Abril 08 de 2015).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-373 de 2016 (M.P. Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo: Julio 13 de 2016).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-379 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: Julio 18 de 2016).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-699 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa:

Diciembre 13 de 2016).

Dewey, J. (2004). Democracia y educación. (6ª Edición). Madrid: Ediciones Morata.

Duverger, M. (2001). Influencias de los sistemas electorales en la vida política. Barcelona: Ariel.

Held, D. (1987). Models of democracy. (3ª Edición). Cambridge: Polity Press.

Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Mayo 31 de 1994. DO. N° 41373. / Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994.html

Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Julio 6 de 2015. DO. N° 49565. / Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html

Ley 1806 de 2016. 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. Agosto 24 de 2016. DO. N° 49975. / Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html

Mill, J. (1861). Consideraciones sobre el gobierno representativo. (1ª Edición). España: Alianza Editorial.

O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. Journal of democracy. Indiana: Kellogg Institute.

Rousseau, J. (1962). El contrato social. Madrid: Aguilar.

Sartori, G. (1988). Teoría de la democracia. (1ª Edición) España: Alianza Editorial. Touraine, A. (2006). ¿Qué es la democracia? México: Fondo de cultura económica.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (s.f.) Colombianos habilitados para votar en el plebiscito. Recuperado el 06 de septiembre 2017, de http://www.registraduria.gov.co/?page=plebiscito_2016.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (s.f.) Plebiscito 2 de octubre de 2016. Recuperado el 04 de septiembre 2017, de http://plebiscito.registraduria.gov.co/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZ_L1.htm

Velásquez, F. Democracia participativa y participación ciudadana en Colombia: Fundamentos, desarrollos normativos y resultados. (2012). Recuperado el 14 de octubre de 2017, de la base de datos de la Universidad Santo Tomás: http://app.vlex.com.bdatos.usantotomas.edu.co:2048/#CO/search/jurisdiction:CO/fabio+velasquez/CO/vid/632462697/graphical_version