



## Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá.

---

Doctor  
MANUEL ENRIQUEZ ROSERO  
Presidente Comisión Primera  
Senado de la República  
E. S. D.

**Referencia:** Trámite del Proyecto de Ley Estatutaria 94 / Senado 156 /  
Cámara de Representantes.

**Contenido:** Análisis del Proyecto de Ley Estatutaria “por medio de la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**, actuando como ciudadano y **Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**, identificado como aparece al pie de la firma, vecino de Bogotá Y **MANUEL ALEJANDRO CORREAL TOVAR**, integrante del **Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional y Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**, identificado como aparece al pie de la firma, domiciliado en Bogotá, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política, presentamos la siguientes consideraciones con respecto al asunto de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

### I. DE LA NORMA EN PROYECTO DE APROBACIÓN LEGISLATVA:

Se revisa el Proyecto de Ley Estatutaria 94 / Senado 156 / Cámara de Representantes, “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”.

### II. CONSIDERACIONES

#### a. Respecto proyecto que se aprueba.

El observatorio de Intervención ciudadana de la Universidad Libre, respetuoso de los principios constitucionales contenidos en la Carta Política, advierte que la aprobación del proyecto de la referencia puede generar afectaciones a la democracia, al Estado social de derecho, a la separación de poderes, a las características de la ley, a los mecanismos



## Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá.

---

de participación ciudadana y a los derechos de la oposición. Por lo cual es nuestro deber ciudadano, advertir sobre las consecuencias negativas que traería la aprobación del mencionado proyecto.

### **b. Razones que justifican la intervención**

En primer lugar, la Constitución Política de 1991 incluyó en el argot jurídico y político colombiano, la democracia participativa entendida como “la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales 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”<sup>1</sup>.

Sin embargo, la participación democrática debe realizarse de conformidad con las reglas generales que regulan la forma en que el pueblo manifiesta su opinión, pues lo contrario constituye un fraude al electorado que, en este caso, se tiene que conducir de conformidad con las normas aprobadas para cada ocasión. Vale destacar un asunto que se ha perdido de vista: los mecanismos de participación ciudadana deben ser vistos desde la óptica de los gobernados y no desde la perspectiva de los gobernantes, toda vez que la variación de reglas para cada caso, estaría simplemente refrendando la actividad del gobernante sin tener en cuenta las verdaderas intenciones del pueblo.

El proyecto de ley de la referencia, contempla una variación excepcional del umbral de aceptación previsto en la ley vigente que regula el plebiscito (Ley Estatutaria 1757 de 2015), que es del 50% del censo electoral y lo cambia en el numeral 3º del artículo 2 por una “cantidad de votos mayor al 13% del censo electoral vigente”, con lo cual se desconoce el legítimo derecho de la ciudadanía a la abstención electoral, que la Corte Constitucional ha reconocido en los siguientes términos: “La abstención es considerada como una decisión política válida, una expresión de rechazo, individual o colectiva de

---

<sup>1</sup> Sentencia C-180/94, M.P. Hernando Herrera Vergara (En esta sentencia se analizó la constitucionalidad del proyecto de Ley estatutaria de instituciones y mecanismos de participación ciudadana).



## Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá.

---

unos ciudadanos libres, acerca de unas propuestas de reforma constitucional que son sometidas a la aprobación del pueblo, que está llamada a producir determinados efectos jurídicos y que goza de una debida protección constitucional. Otro tanto sucede con los demás mecanismos de participación ciudadana”<sup>2</sup>.

Es la oportunidad para preguntarle al honorable Congreso de la República que tramita este Proyecto de Ley Estatutaria: ¿Qué va a pasar con el 87% del censo electoral que no se requiere para la aprobación del Plebiscito? ¿Realmente es legítima la aprobación de un asunto tan importante para todos los colombianos, con apenas el 13% de los electores?

El Observatorio de Intervención Ciudadana de la Universidad Libre, comprende la importancia y la trascendencia política de la refrendación de los acuerdos de paz, pero esto no es óbice para que se desconozcan los postulados elementales del Estado social de derecho, introduciendo cambios en contra de los ciudadanos que legítimamente han ganado el derecho de abstenerse de votar, con lo cual están manifestando una posición y enviando un mensaje a los gobernantes, toda vez que la abstención constituye una forma de participación, tal como lo ha señalado la jurisprudencia Constitucional, afirmando que “La Corte ha entendido que en esta regulación, que le da una eficacia específica a la decisión participativa de abstenerse, existe un compromiso con la protección de la abstención como opción política que merece protección”<sup>3</sup>.

De igual manera, el Proyecto de Ley Estatutaria vulnera la naturaleza jurídica del “plebiscito” como mecanismo de participación ciudadana, toda vez que según el artículo 77 de la ley 134 de 1994, cuando el Presidente de la República y sus ministros convoquen al pueblo para que se pronuncie sobre las políticas del Ejecutivo, éstas no pueden requerir aprobación del Congreso, y las relacionadas con los Acuerdos de Paz, necesariamente tendrán que ser implementadas mediante ley. En el mismo sentido el artículo 20 de la ley 1757 de 2015, indica que “en ningún caso (el Plebiscito) (...) podrá modificar la Constitución Política”, lo que se pretende hacer en este caso.

Si la pretensión es modificar normas jurídicas, ya sean leyes o normas constitucionales, el mecanismo de participación idóneo, adecuado y efectivo, no es el plebiscito, sino el referendo, advirtiendo que este tiene un control de constitucionalidad por parte de la Corte

---

<sup>2</sup> Sentencia C-041/04 Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>3</sup> Sentencia C-784/14 Magistrada ponente: Dra. María Victoria Calle Correa



## Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá.

---

Constitucional, de lo cual se infiere que la idea de refrendación popular realizada mediante plebiscito, es una forma de elusión del control de constitucionalidad, como quiera que se presenta la modificación de normas jurídicas. No resiste el más mínimo análisis constitucional, la fórmula del proyecto de ley estatutaria según la cual la decisión tomada en el **plebiscito** “tendrá un carácter vinculante para efectos del desarrollo constitucional y legal del Acuerdo”.

Por otra parte, teniendo en cuenta la separación de las ramas del Poder Público, la solicitud de reforma del plebiscito que convoca el Gobierno Nacional, debe ser incitativa de éste. Si bien es cierto que existe la colaboración armónica entre las ramas del poder, también es cierto que existe una responsabilidad política y jurídica de quien propone una reforma de estos alcances y por principio de especialidad, nadie más indicado que el Gobierno Nacional, que es el encargado de adelantar los “diálogos de paz” para que proponga y justifique las reformas pertinentes, bajo el entendido de que no todo está permitido y que si se refrendan popularmente los acuerdos de paz, deberá ser bajo los principios de la democracia, sin desconocer el Estado Social de Derecho y las garantías fundamentales de los electores.

En el presente proyecto de ley estatutaria, se desdibujan las características de la ley. Vale decir, que se pierden los rasgos de generalidad, abstracción e impersonalidad y se sustituyen por particularidades “*ad hoc*”, que hacen temible el futuro de la democracia en Colombia. Se está legislando para un asunto específico, con la exclusión de gran parte del censo electoral y además, con tintes personales referidos al acuerdo de desmovilización de uno solo de los grupos al margen de la ley alzados en armas, de los varios que actualmente subsisten en Colombia.

De igual manera, se extraña en este proyecto de ley, la regulación del acceso a los medios de comunicación de quienes disienten de la iniciativa gubernamental por lo cual se desconocen los derechos de la oposición, que tienen el carácter de fundamentales en un Estado Social y Democrático de Derecho.

Con los anteriores argumentos fácticos y jurídicos quiere contribuir con el debate del Proyecto de Ley Estatutaria 94 / Senado 156 / Cámara de Representantes, “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” y permitir que sean las reglas de la democracia las que decidan los destinos de la refrendación de los acuerdos de paz, que son válidos jurídicamente a la luz del Protocolo II adicional a los Convenios



## Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá.

---

de Ginebra, pero que el Gobierno Nacional se encuentra interesado en que sea el pueblo de Colombia quien los refrende.

De los señores senadores, atentamente,

**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**

C.C. 79356668 de Bogotá.

**Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional  
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.**

Calle 8 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150. Correo: jkbv@hotmail.com

**MANUEL ALEJANDRO CORREAL TOVAR**

C.C. 80076537de Bogotá.

**Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional  
Docente del Área de Derecho Público  
Universidad Libre de Colombia, Bogotá.**

Calle 8 5-80, Cel. 3002049197. Correo: mgd7898@gmail.com