

ejercicio, no por ello deben ser promovidas por el Estado.<sup>281</sup> Así por ejemplo, las personas pueden en ejercicio del libre de su desarrollo de su personalidad ejercer actividades para su propio beneficio, pero que no están vinculadas al bien común o que generen beneficios correlativos a terceros. Esta clase de actividades están claramente insertas dentro de la cláusula general de libertad y, en particular, dentro del componente de *vivir como se quiera*, propio no solo de las libertades individuales, sino incluso de la dignidad humana, en tanto conlleva a la prerrogativa para seguir un plan de vida particular y de acuerdo con la propia voluntad del individuo.<sup>282</sup> Con todo, el deber del Estado que tiene hacia ellas no es promoverlas, sino reconocerlas como válidas en el orden jurídico y cumplir con su deber de proteger, esto es, impedir que terceros interfieran en su ejercicio. Pero ello es sustancialmente distinto a que tenga el deber constitucional de promover tales actividades o que encuentre vedado prever mecanismos como el umbral aprobatorio, el cual prescinda de los efectos jurídicos de la abstención.

76.3. En esta misma línea de argumentación, sería contrario a la Constitución que en aras de reconocer los efectos jurídicos de la abstención activa ante la previsión de un umbral aprobatorio, se termine por desconocer o disminuir el deber esencial del Estado de promoción de la participación, a partir de un régimen legal que le otorgue mayor peso a la decisión, inconsciente o deliberada, de quienes se abstienen de votar, respecto de quienes cumplen su deber constitucional de participar en la vida democrática del país. A este respecto, debe recordarse lo explicado por la jurisprudencia constitucional, al enfatizar que *“la cultura de la participación de los ciudadanos en las elecciones y demás decisiones que se tomen por medio del sufragio, están orientadas a la satisfacción de intereses colectivos, es decir, del bien común. Se trata entonces de cambiar la conducta apática de los ciudadanos frente al*

---

<sup>281</sup> La Corte se ha pronunciado sobre el particular, acerca de la exequibilidad de normas que prohíben la publicidad del consumo de tabaco, a pesar que fumar esté dentro de aquellas actividades protegidas por la cláusula general de libertad. Acerca de esta conclusión, la sentencia C-830 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime) señala que *“la prohibición de la publicidad y promoción de productos de tabaco y la limitación intensa del patrocinio por parte de las empresas que lo producen es expresión del principio de solidaridad. La innegable restricción de las libertades económicas que aparejan las proscripciones descritas busca cumplir con finalidades sociales de primer orden, como es la conservación de la salud pública y el medio ambiente. El ordenamiento jurídico, según se ha expuesto, consiente la producción y comercialización de un producto intrínsecamente nocivo para la integridad física y el ambiente, pero restringe en alto grado la posibilidad que su consumo sea promovido directa o indirectamente. Ello con el único propósito de desincentivar (más no prohibir) su uso y, de esta manera, incidir negativamente en los ingentes costos sociales que se derivan de las enfermedades y demás efectos dañinos que se generan del consumo de tabaco. Sobre el particular debe insistirse que este costo social se ve aumentado por la naturaleza de las dolencias asociadas al consumo de tabaco, en tanto causa de mortalidad estadísticamente apreciable, como bien lo documentaron varios de los intervinientes en el presente proceso. Asumiendo las categorías que ofrece el derecho constitucional comparado, existe en el caso de la prohibición de la publicidad, promoción y patrocinio de tabaco tanto un interés sustancial del Estado, relacionado con el aseguramiento del más alto nivel de salud pública y el saneamiento ambiental, como un vínculo entre el fin buscado y la medida impuesta. Esto último en el entendido que las citadas actividades tienen como común objeto incentivar el consumo de los productos de tabaco y sus derivados, por lo que su limitación y prohibición incidirían en la disminución de ese consumo.”*

<sup>282</sup> Corte Constitucional, sentencia T-881/02.

*voto por un comportamiento positivo, mediante la concesión de estímulos y el reconocimiento por parte del Estado de buen ciudadano.*"<sup>283</sup>

En el asunto objeto de examen, el legislador estatutario está habilitado desde la Constitución para promover la participación de los ciudadanos en el plebiscito especial, entre otras medidas a través de la opción por un umbral aprobatorio y no por uno de participación. Esto más aún si se tiene en cuenta que, como se ha señalado en esta sentencia, la refrendación popular del Acuerdo Final es un asunto de la mayor importancia en la historia de la democracia constitucional en Colombia, por lo que es necesario poder identificar con claridad el apoyo o rechazo al mismo, y no solo suponerlo a través de un cálculo, en cualquier caso supuesto, de las preferencias de quienes se abstienen.

76.3 Sobre este último aspecto, también debe tenerse en cuenta dos aspectos relevantes. El primero, relativo a que la ciencia política ha demostrado las deficiencias de la abstención como parámetro para auscultar las preferencias de los ciudadanos. Esto debido a que es fácticamente imposible distinguir entre quienes se abstienen como una decisión política consciente y deliberada, y aquellos que simplemente son apáticos a concurrir a las urnas, o simplemente no lo hacen debido a la ausencia de información suficiente sobre el mecanismo de participación correspondiente y sus efectos en términos jurídicos y políticos.

Así las cosas, la abstención activa supone dos premisas ineludibles (i) que el mecanismo de participación correspondiente esté basado en la lógica de un umbral de participación, en donde la alternativa abstencionista tenga un efecto jurídico verificable; y (ii) que el ciudadano está informado e interesado en la toma de decisiones colectivas y es bajo ese supuesto que se justifica el abstencionismo activo. Por ello se afirma que *"los ciudadanos pueden no votar con el fin de que no se cumpla el umbral requerido por la Constitución y la ley para efectos de su validez."*<sup>284</sup> Sin embargo, ese supuesto puede ser infundado, dado que el ciudadano también puede no votar porque el asunto no es de su interés o simplemente porque no conocía del mecanismo de participación y de sus implicaciones. En consecuencia, su abstención no tiene la finalidad de oponerse legítimamente a aquello que le es consultado. Por esa razón, es válido que el legislador estatutario delimite el alcance de la protección constitucional del abstencionismo activo, considerando (i) si el mecanismo de participación correspondiente opta por un umbral de participación o por uno aprobatorio; (ii) la escala de participación política que puede verificarse para la realidad política del país y (iii) que en Colombia el censo electoral es automático, lo que quiere decir que la inscripción en el mismo de las personas no se deriva de un acto específico de voluntad, sino solo de la condición de ciudadanía en ejercicio.

<sup>283</sup> Corte Constitucional, sentencia C-337 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz. SV Jorge Arango Mejía. AV José Gregorio Hernández Galindo, Carlos Gaviria Díaz).

<sup>284</sup> Corte Constitucional, sentencia C-041 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández. AV. Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño).

La participación política de los ciudadanos puede darse en diferentes niveles y dependiendo de las actividades en las que se exprese, puede clasificarse en una escala de participación. Para ello resulta útil la tipología propuesta por Milbrath, que propone cuatro niveles jerárquicos dependiendo del grado de involucramiento de los ciudadanos en el proceso político: “*el primer grado lo constituyen los individuos apáticos (no votantes, desinteresados, desinformados, etc.); luego vienen los ciudadanos que realizan actividades de espectador (votar, intentar influir en la decisión de voto de otros, ser miembro de un partido político, etc.); en tercer lugar se encuentra el ciudadano en transición (participa en reuniones políticas hace aportes monetarios a las campañas, establece contactos con funcionarios públicos y/o partidistas, etc.); y en último lugar, en la cúspide de la pirámide participativa, están aquellos ciudadanos contendores que se caracterizan por ocupar cargos públicos o partidistas, ser candidatos para un cargo, participar en la reunión de estrategia de una campaña política, contribuir con su tiempo a la campaña, entre otras características*”.<sup>285</sup>

Teniendo en cuenta la escala de participación política, el abstencionismo activo no representaría en todos los casos una estrategia de oposición legítima para los ciudadanos que se encuentran en el primer grado de la escala propuesta por Milbrath, pues estos son no votantes, están desinteresados y/o desinformados. De manera que su actitud no es necesariamente reflejo de una postura política determinada, lo cual tiene efectos nocivos en el caso del PLE, particularmente interesado en que la ciudadanía exprese sus preferencias en cuanto al apoyo o rechazo al Acuerdo Final, de una manera identificable. Igualmente, la opción de la abstención activa tampoco sería jurídicamente procedente cuando, ante la previsión de un umbral aprobatorio y no uno de participación, la falta de concurrencia a las urnas carece de efecto en la conformación de las mayorías requeridas para aprobar o rechazar la iniciativa objeto del escrutinio ciudadano.

Además, debe considerarse al momento de fijar el alcance de la abstención activa que la composición del censo electoral<sup>286</sup> en Colombia es automático, ello quiere decir que el registro en el censo “*se produce sin el consentimiento o voluntad del ciudadano, es decir, cuando el organismo electoral incluye al ciudadano al cumplir este con los requisitos constitucionales-legales para hacer parte del padrón electoral*”<sup>287</sup>. Así las cosas, toda persona que tenga la condición de ciudadano y le haya sido expedido el documento de identificación respectivo es incluida en el registro de ciudadanos “*habilitados*

<sup>285</sup> Flórez, J. (2011) *Democracia y abstencionismo electoral*. En: Araújo R. & Torres M. Retos de la democracia y de la participación ciudadana. Bogotá: Universidad del Rosario. P. 156

<sup>286</sup> La composición del registro puede ser facultativa, es decir que “cuando las personas que cumplen con los requisitos legales para hacer parte del padrón electoral, por iniciativa propia o por necesidad, se inscriben en el órgano o entidad electoral respectiva.” Esto ocurre en Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay y Perú. Flórez, J. (2011) *Democracia y abstencionismo electoral*. En: Araujo R. & Torres M. Retos de la democracia y de la participación ciudadana. Bogotá: Universidad del Rosario. P. 156

<sup>287</sup> Flórez, J. (2011) *Democracia y abstencionismo electoral*. En: Araújo R. & Torres M. Retos de la democracia y de la participación ciudadana. Bogotá: Universidad del Rosario. P. 164

por la Constitución y la ley para ejercer el derecho de sufragio y, por consiguiente, para participar en las elecciones y para concurrir a los mecanismos de participación ciudadana.”<sup>288</sup>

Ahora bien, con respecto al mismo asunto, no puede perderse de vista que, como se ha señalado en precedencia, en cuanto al umbral del 50% exigido para el plebiscito ordinario, la sentencia C-180 de 1994<sup>289</sup> indicó que “la exigencia del voto favorable de ‘la mayoría del censo electoral’ es francamente desmesurada, si se tiene en cuenta que el apoyo ciudadano requerido para los otros mecanismos de participación, por lo general, es del cinco (5%).”<sup>290</sup> Un sustento fáctico de la apreciación que hizo la Corte en ese entonces es que *ni siquiera* en las últimas elecciones presidenciales participó la mitad del censo electoral, éstas alcanzaron una participación del 46,63% del censo electoral que tiene un total 32.975.158 con corte al 15 de abril de 2014.<sup>291</sup>

Sobre este particular, la evidencia empírica demuestra que en las últimas elecciones nacionales no se ha superado un grado de participación superior al 50% del censo electoral, lo que otorga validez al razonamiento efectuado por la jurisprudencia constitucional, acerca de la desproporción de la exigencia ordinaria del umbral de participación en los plebiscitos. En efecto, el análisis histórico de dichas votaciones demuestra lo siguiente:

Elección	Votos válidos	Porcentaje del censo electoral
Segunda vuelta Presidencial 2014	15,375,102	46,63%
Parlamentarias 2014 – Senado	11,672,251	35,54%
Segunda vuelta Presidencial 2010	13,061,192	43,56%
Parlamentarias 2010 – Senado	11,137,428	37,31%
Primera vuelta Presidencial 2006 (no hubo segunda vuelta)	11,864,410	44,38%
Parlamentarias 2006 – Senado	9,200,076	34,59%
Primera vuelta Presidencial 2002 (no hubo segunda vuelta)	11,249,734	46,47%
Parlamentarias 2002 – Senado	9,325,093	38,70%

Fuente: [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)

76.4. En consecuencia, lo que evidencia este Tribunal es que la opción por un umbral de aprobación o uno de participación es una decisión de carácter político del legislador estatutario y que, salvo para el caso puntual del referendo constitucional aprobatorio, hace parte de su amplio margen de configuración normativa sobre la materia. Así, cuando el legislador opte por promover una mayor participación y que, a su vez, sea posible identificar con

<sup>288</sup> Artículo 47 de la Ley 1475 de 2011.

<sup>289</sup> Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero).

<sup>290</sup> Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero).

<sup>291</sup> [http://www3.registraduria.gov.co/presidente2014/preconteo/2v/99PR2/DPR9999999\\_L1.htm](http://www3.registraduria.gov.co/presidente2014/preconteo/2v/99PR2/DPR9999999_L1.htm)

claridad las preferencias del electorado, podrá crear desincentivos a la abstención, a través de la eliminación de sus efectos prácticos jurídicos, por ejemplo a través de la previsión un umbral aprobatorio, como sucede en el caso del artículo 2º del PLE, sin que esa opción sea por sí misma inconstitucional.

De la misma manera, también debe señalarse que la opción en comento no se opone con la jurisprudencia constitucional que prohíbe conferir estímulos a los votantes en los mecanismos de participación ciudadana.<sup>292</sup> Esto en razón a que la previsión de un umbral aprobatorio y la correlativa eliminación de los efectos jurídicos de la abstención activa, no está concediendo ninguna prerrogativa o beneficio a cada votante en específico, con el objeto que concurra a las urnas, sino que en contrario crea un mecanismo homogéneo, dirigido a (i) promover una mayor participación de los ciudadanos a las urnas, desde una perspectiva colectiva, no individual, y de esta manera lograr (ii) una legitimación democrática sobre el apoyo o rechazo del Acuerdo Final, a partir de un mecanismo de votación que permita identificar suficientemente las preferencias de los ciudadanos participantes.

76.5. Un segundo aspecto a tener en cuenta tiene que ver con el hecho que si bien el legislador estatutario tiene un deber de reconocimiento de la legitimidad de la abstención frente a los mecanismos de participación, el mismo no tiene el mismo grado de exigencia. Así, para el caso del referendo constitucional aprobatorio y la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, el deber constitucional de reconocimiento es mayor, habida cuenta que la Carta Política ha previsto directamente un umbral de participación específico, que opera como límite concreto a la libertad de configuración legislativa.

No sucede lo mismo respecto de los demás mecanismos, en donde el legislador estatutario tiene un margen de maniobra más amplio, limitado solo por la preservación del principio democrático. Como se ha insistido en el presente apartado, un umbral de aprobación del 13% del censo electoral cumple con condiciones de representatividad similares a los de otros mecanismos de participación, en especial el referendo constitucional, ello a pesar que los efectos del plebiscito especial tienen un alcance menor, en tanto no están llamados a reformar la Carta Política, sino apenas a validar una decisión de política pública del Ejecutivo.

Esta opción adoptada por el legislador estatutario, a su vez, no se opone a la Carta Política, sino que desarrolla el mandato superior de promover la participación ciudadana, en tanto fin constitucionalmente legítimo e importante. Así, se logran objetivos que son compatibles con la Carta, como son, de un lado, promover una mayor participación en el plebiscito especial y, del otro, lograr una mayor identificación acerca de las preferencias de los

---

<sup>292</sup> Corte Constitucional, sentencia C-041/04 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández. AV. Jaime Araujo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño).

ciudadanos, las cuales no pueden ser claramente dilucidadas a través de la abstención, según las razones anteriormente explicadas.

77. En suma, se tiene que el umbral previsto en el numeral 3° del artículo 2° del PLE cumple con las condiciones de representatividad, legitimidad democrática y proporcionalidad, en un marco de promoción de la participación en cuanto fin esencial del Estado. Por lo tanto, la Corte declarará su exequibilidad.

#### Los deberes de la organización electoral y la participación de los servidores públicos en la campaña del plebiscito

El numeral cuarto del artículo 2° del PLE contiene tres reglas diferenciadas, las cuales serán asumidas de manera separada. La primera regla dispone los deberes de la organización electoral en cuanto al plebiscito. La segunda autoriza la participación de los servidores públicos en la campaña por el plebiscito. La tercera regla determina una prohibición particular en cuanto al uso de los recursos públicos en dichas campañas.

78. En cuanto a la primera regla, el PLE dispone que *“la organización electoral garantizará el cumplimiento de los principios de la administración pública y la participación en condiciones de igualdad, equidad, proporcionalidad e imparcialidad, de la campaña por el sí y por el no, para lo cual regulará el acceso a los medios de comunicación y demás disposiciones necesarias.”*

La organización electoral, conforme lo establece el artículo 120 C.P., está compuesta por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Según la misma disposición, el objeto de la organización electoral es la disposición de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas. En ese orden de ideas, la Constitución confiere la naturaleza de autoridad electoral al Consejo Nacional Electoral, el cual tiene entre sus competencias la de “velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión pública; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías”, conforme lo dispone el artículo 265-6 C.P. El numeral 14 de esta misma disposición adscribe al Consejo Nacional Electoral la función de ejercer las demás competencias que le asigne la ley.

De igual manera, la Carta Política reconoce a la Registraduría Nacional del Estado Civil como un organismo de naturaleza técnica,<sup>293</sup> que ejerce las

<sup>293</sup> “El contraste entre la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral es evidente y se puede establecer a partir de las concepciones predominantes en el seno del Congreso acerca de lo que deberían ser los referidos organismos y también con fundamento en el catálogo de funciones asignadas a cada uno de ellos. En efecto, es claro que la Registraduría se le encargó de la dirección y organización de las elecciones y que en esta materia al Consejo Nacional Electoral le fue encomendado el

funciones que le prevea la ley, “incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas” (Art. 266 C.P.).

A partir de estas normas superiores, la jurisprudencia constitucional ha caracterizado a la organización electoral, liderada por el Consejo Nacional Electoral, como una instancia independiente e imparcial, que tiene la función de garantizar la transparencia, igualdad y probidad de las actividades electorales, bien sean aquellas de índole electoral en sentido estricto, o las relacionadas con el ejecución de los mecanismos de participación ciudadana.

La premisa esencial que guía este precedente consiste en considerar que los derechos de participación política dependen, para su eficacia material, de un andamiaje institucional con suficientes condiciones de independencia, el cual permita que las preferencias de los ciudadanos se expresen adecuadamente e incidan directamente en la conformación y ejercicio del poder político. De allí que la buena marcha de la organización electoral sea un factor crucial para la estabilidad misma del sistema democrático.

Sobre este particular, en la sentencia C-230A/08,<sup>294</sup> que analizó la constitucionalidad de algunas normas del Código Electoral sobre composición de la Registraduría Nacional del Estado Civil, expresó que “[l]a autonomía es una cualidad que distingue a quien es capaz de decidir por sí mismo y se predica de la persona individualmente considerada y también de las entidades u organismos públicos. Una de las principales características inherentes a la autonomía es la facultad de autogobierno, de la cual hace parte la autodeterminación administrativa, jurídica y presupuestal que les procure a las entidades autónomas “la consecución de los altos objetivos que les ha trazado el constituyente”. Si bien la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral son autónomos, esa autonomía no implica la total inexistencia de relaciones entre las dos entidades que, al fin de cuentas, son miembros de una misma organización y deben actuar coordinadamente. En este orden de ideas y dado que la Constitución no configuró un sistema de separación presupuestal, nada se opone a que haya un presupuesto de toda la organización electoral y a que la iniciativa presupuestal propicie un diálogo alrededor del respectivo proyecto. La índole de las funciones atribuidas permite predicar el carácter técnico de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues la preparación y el desarrollo de las jornadas electorales exigen manejar conocimientos y criterios

---

conocimiento y decisión definitiva de “los recursos que se interpongan contra decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes”. || Razón les asiste a los demandantes cuando consideran que la Registraduría Nacional del Estado Civil cumple sus tareas antes de las elecciones y durante su celebración, por cuanto es su obligación prepararlas, realizar las votaciones y llevarlas a feliz término, mientras que el Consejo Nacional Electoral cumple las funciones relacionadas con las elecciones después de que éstas se hayan efectuado y con la finalidad de completar el proceso electoral y de resolver controversias suscitadas a propósito de los resultados electorales.” Corte Constitucional, sentencia C-230A/08 (M.P. Rodrigo Escobar Gil. AV Jaime Araújo Rentería).

<sup>294</sup> Corte Constitucional, sentencia C-230A/08 (M.P. Rodrigo Escobar Gil. AV Jaime Araújo Rentería).

técnicos, cuya estricta aplicación es garantía de la imparcialidad y transparencia de su actuación, así como fundamento de la confianza de los distintos actores políticos y de la ciudadanía en general." (Subrayas no originales).<sup>295</sup>

79. Ahora bien, la Corte también ha resaltado la importancia del rol de la organización electoral, liderada por el Consejo Nacional Electoral, en el caso particular de los mecanismos de participación democrática diferentes a las elecciones, incluso aquellos de naturaleza especial, previstos por el legislador estatutario para la refrendación popular de Acuerdos de Paz. En los términos de la sentencia C-784 de 2014,<sup>296</sup> varias veces reseñada en la presente decisión, resulta legítimo otorgar al Consejo Nacional Electoral competencias para regular dichos referendos, pues se encuadra dentro de su función constitucional de garantía de conferir plenas garantías a los actos electorales.

80. En ese orden de ideas, la disposición de una norma estatutaria que confíe a la organización electoral la función de garantizar los principios de la administración pública y la participación en condiciones de igualdad, equidad, proporcionalidad e imparcialidad, dentro del plebiscito especial de que trata el PLE, no hace nada diferente que reiterar las competencias que desde la Constitución y la ley se confieren a la autoridad electoral. Por ende, se exequibilidad es evidente y así se declarará en la parte motiva de esta sentencia.

Con todo, también debe resaltarse que conforme a la norma de remisión contenida en el artículo 4° del PLE, las funciones adscritas a la organización electoral no se restringen a las previstas en la norma objeto de examen, sino que se extiendan a aquellas que para el caso de los plebiscitos se confieren tanto en la Ley 134 de 1994 como en la Ley 1757 de 2015. Estas normas operan como legislación general y aplicable al caso del plebiscito especial, en tanto no entren en contradicción con los contenidos específicos del PLE. Por ende, también se entienden incorporadas a las reglas sobre la campaña del plebiscito especial tales disposiciones generales, particularmente en virtud de lo dispuesto en el artículo 4° del PLE, a través del cual el legislador estatutario hizo remisión expresa a las leyes antes mencionadas.

80.1. De este modo, debe resaltarse que conforme al artículo 79 de la Ley 134 de 1994, el acceso de los partidos y movimientos políticos a los espacios de televisión financiados por el Estado, para la campaña a favor o en contra del plebiscito, se hará de conformidad con lo establecido para el referendo

<sup>295</sup> Sobre este mismo aspecto pueden también considerarse la fundamentación constitucional sobre las competencias de la organización electoral, expuestas en las sentencias C-490/11 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV María Victoria Calle Correa y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y C-150/15 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Martha Victoria SÁCHICA Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Martha Victoria SÁCHICA Méndez, Jorge Iván Palacio Palacio).

<sup>296</sup> Corte Constitucional, sentencia C-784/14 (M.P. María Victoria Calle Correa. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub, Luis Ernesto Vargas Silva. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva).

constitucional. Asimismo, esta disposición indica que el Gobierno dispondrá del mismo tiempo en televisión para expresar su opinión sobre el plebiscito. Al respecto, el artículo 91 *ejusdem* determina que (i) en el referendo de carácter constitucional o legal, los promotores a favor o en contra de la iniciativa, así como los partidos y movimientos con personería jurídica, tendrán derecho dentro de los treinta (30) días anteriores a la fecha de la votación, a por lo menos dos espacios institucionales en cada canal nacional de televisión. El Gobierno Nacional si lo desea, dispondrá de tres espacios en cada canal para que presente su posición sobre la materia; y (ii) el tiempo asignado a los promotores de la iniciativa no podrá ser inferior al promedio del asignado a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Por lo tanto, serán estas reglas las que llenen de contenido lo previsto en el numeral cuarto del artículo 2º del PLE cuando establece que la organización electoral tiene la competencia para la regulación de acceso a los medios de comunicación y demás disposiciones necesarias.

80.2. De otro lado, en lo que respecta a la regulación contenida en la Ley 1757 de 2015, los artículos 34 y 35 de esta normatividad determinan que (i) desde la fecha en la que la autoridad competente determine, mediante decreto, cuando se realizará la votación sobre un mecanismo de participación ciudadana hasta el día anterior a la realización del mismo, se podrán desarrollar campañas a favor, en contra y por la abstención a cada mecanismo, esto último cuando aplique; (ii) el Gobierno, los partidos y movimientos políticos y las organizaciones sociales que deseen hacer campaña a favor, en contra o por la abstención de algún mecanismo de participación ciudadana deberán notificar su intención ante el Consejo Nacional Electoral en un término no superior a 15 días contados a partir de la fecha en la que se publique el decreto de convocatoria de que trata el artículo anterior; (iii) toda organización política o social que haya notificado al Consejo Nacional Electoral su intención de hacer campaña a favor, en contra o por la abstención a algún mecanismo de participación ciudadana podrá acceder, en condiciones de equidad, a los medios de comunicación social del Estado para exponer sus posturas respecto de la convocatoria, sin perjuicio de aquellas campañas que decidan promover el mecanismo de participación por medios diferentes a los de comunicación social del Estado; y (iv) el Consejo Nacional Electoral fijará anualmente la suma máxima de dinero que se podrá destinar al desarrollo de una campaña a favor, en contra o por la abstención de mecanismos de participación ciudadana y la suma máxima de los aportes de cada ciudadano u organización, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 12 de la Ley 1757 de 2015.<sup>297</sup> Asimismo podrá investigar las denuncias que sobre incumplimiento de dichas normas se presenten.

<sup>297</sup> La previsión señala lo siguiente:

**Ley 1757 de 2015**

**Artículo 12. Fijación de los toques en las campañas de recolección de apoyos ciudadanos.** El Consejo Nacional Electoral fijará anualmente las sumas máximas de dinero que se podrán destinar en la recolección de apoyos a las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Así mismo, el Consejo Nacional Electoral fijará la suma máxima que cada ciudadano u organización podrá aportar a la campaña de recolección de apoyos sobre las propuestas de los mecanismos de participación ciudadana.

81. Es claro que estas disposiciones son plenamente aplicables al caso del plebiscito especial previsto en el PLE, de modo que operan como marco regulatorio para la campaña de dicho mecanismo de participación, así como definición concreta de las competencias de la organización electoral y más exactamente en el Consejo Nacional Electoral. Esto salvo en lo que corresponde a la habilitación de la campaña por la abstención activa, como se explicará a continuación. Por lo tanto, no es acertado el argumento planteado por uno de los intervinientes, en el sentido que la Corte estaba llamada a delimitar las competencias de la organización electoral, puesto que la cláusula contenida en el numeral cuarto del artículo 2° del PLE resultaba amplia y vaga. En contrario, se encuentra que las normas estatutarias generales han definido el ámbito de competencia de la organización electoral en lo que respecta a su actividad frente a los plebiscitos, y a su vez, el artículo 4° del PLE remite expresamente a dichas regulaciones generales en lo no prescrito específicamente en la normatividad objeto de examen. Por ende, no le corresponde a este Tribunal definir tales aspectos, no solo porque ya han sido previstos por el orden jurídico, sino porque ello desconocería la reserva de ley estatutaria prevista en el artículo 152-d C.P.

82. Con todo, la Corte evidencia que lo expresado no significa que en el caso del PLE se imponga el deber de contar con una campaña por la abstención activa. Como se explicó en precedencia, los efectos jurídicos de la abstención activa en los mecanismos de participación dependen de que el instrumento de que se trate esté basado en un umbral de participación, del cual se derive una incidencia “activa” del acto de abstenerse.

En el caso del plebiscito especial el legislador estatutario, en ejercicio de su amplia competencia de configuración legislativa sobre la materia, dispuso un modelo diferente, basado en el umbral de aprobación del Acuerdo Final, que prescinde de los efectos jurídicos de la abstención. Por ende, como bajo ese modelo la abstención no puede tener la condición de activa, no hay lugar a que se exija garantizar una campaña a favor de la abstención, sino únicamente por las opciones por el “sí” o por el “no”, las cuales son las que inciden en la conformación del umbral aprobatorio.

83. Adicionalmente, también debe tenerse en cuenta que si bien la legislación estatutaria general para los mecanismos de participación y, en particular, el artículo 34 de la Ley 1757 de 2015, determinan la campaña por la abstención activa para los diferentes mecanismos de participación, en todo caso esa

---

Parágrafo 1°. Para la fijación de los topes establecidos en este artículo, el Consejo Nacional Electoral tendrá en cuenta si se trata de propuestas del orden nacional, departamental, municipal o local.

Parágrafo 2°. Ninguna campaña de recolección de apoyos ciudadanos para los mecanismos de participación de que trata esta ley, podrá obtener créditos ni recaudar recursos, contribuciones ni donaciones provenientes de personas naturales y jurídicas de las que trata el Código de Comercio, que superen el diez por ciento (10%) de la suma máxima autorizada por el Consejo Nacional Electoral para la campaña.

misma legislación establece que esa opción será viable “cuando aplique”,<sup>298</sup> esto es, cuando por la configuración del instrumento correspondiente exista soporte jurídico para promover la abstención activa ante la previsión de un umbral de participación. Como en el caso analizado se ha optado por una alternativa diferente, basada en un umbral de aprobación destinado a fomentar la participación efectiva y verificable de los ciudadanos respecto de su opinión sobre el Acuerdo Final, entonces no hay lugar a aplicar la regla sobre la campaña a la abstención en el plebiscito especial.

84. El segundo contenido normativo previsto en el numeral 4º del artículo 2º del PLE, determina que “*salvo prohibición de la Constitución Política, los servidores públicos que deseen hacer campaña a favor en contra podrán debatir, deliberar y expresar pública y libremente sus opiniones o posiciones frente al plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.*”

La Procuraduría General considera que esta disposición es inconstitucional, en tanto la participación de los servidores públicos en la campaña del plebiscito equivale a su participación en política, la cual está prohibida por el artículo 127 C.P., sin que tampoco se haya expedido la norma estatutaria que la permita de manera excepcional. Señala que el Acuerdo Final hace parte de la política de paz del actual Gobierno, siendo uno de sus “proyectos bandera”. En ese sentido, los servidores públicos que apoyen el plebiscito estarían participando en política partidista, en tanto el Acuerdo Final se inscribe dentro del programa político de un Gobierno en específico que pertenece a una filiación política igualmente determinada.

Otros intervinientes, entre los que se destaca la Defensoría del Pueblo, consideran que la expresión “*que deseen hacen campaña a favor o en contra*” es inexecutable. Esto debido a que si bien los servidores públicos son titulares de determinados derechos generales de participación, el desarrollo de campañas políticas está supeditado a la habilitación mediante ley estatutaria, en los términos del artículo 127 C.P. Como esta disposición no ha sido proferida, no existe el marco jurídico necesario para el ejercicio de estas

<sup>298</sup> La norma en comento es del siguiente tenor:

**Artículo 34. Campañas sobre los mecanismos de participación ciudadana.** Desde la fecha en la que la autoridad competente determine, mediante decreto, cuando se realizará la votación sobre un mecanismo de participación ciudadana hasta el día anterior a la realización del mismo, se podrán desarrollar campañas a favor, en contra y por la abstención a cada mecanismo, cuando aplique.

Parágrafo. El Gobierno, los partidos y movimientos políticos y las organizaciones sociales que deseen hacer campaña a favor, en contra o por la abstención de algún mecanismo de participación ciudadana deberán notificar su intención ante el Consejo Nacional Electoral en un término no superior a 15 días contados a partir de la fecha en la que se publique el decreto de convocatoria de que trata el artículo anterior.

Toda organización política o social que haya notificado al Consejo Nacional Electoral su intención de hacer campaña a favor, en contra o por la abstención a algún mecanismo de participación ciudadana podrá acceder, en condiciones de equidad, a los medios de comunicación social del Estado para exponer sus posturas respecto de la convocatoria, sin perjuicio de aquellas campañas que decidan promover el mecanismo de participación por medios diferentes a los de comunicación social del Estado.

actividades, lo que hace al enunciado inexecutable. No obstante, considera que los servidores públicos sí están habilitados para expresar su posición sobre el plebiscito, pero para ello deben aplicarse las condiciones que sobre la participación ciudadana de los servidores del Estado ha previsto la jurisprudencia constitucional, de donde se deriva la necesidad de condicionar la norma en ese sentido.

85. Por lo tanto, en este apartado corresponde a la Corte determinar si el apartado del PLE antes citado es compatible con el grado de participación que la Constitución reconoce a los servidores del Estado.

El punto de partida para resolver sobre la exequibilidad del precepto antes transcrito es el régimen constitucional de participación de estos servidores, previsto en el artículo 127 C.P. De acuerdo con esta disposición (i) los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio; (ii) los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las restricciones previstas en el artículo 219 C.P., esto es, la prohibición de deliberación pública, el ejercicio del derecho al sufragio y la intervención en actividades o debates de partidos o movimientos políticos; (iii) los empleados no sometidos a las prohibiciones anteriores solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley estatutaria; y (iv) la utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.

86. La materia relativa a la participación política de los servidores públicos ha sido analizada en varias oportunidades por la Corte, de modo que resulta pertinente identificar el precedente aplicable derivado de dichos fallos. Esta doctrina fue recopilada en la sentencia C-1153 de 2005,<sup>299</sup> la cual adelantó el control de constitucionalidad de la norma estatutaria sobre garantías electorales, en el marco de la reforma a la Carta Política contenida en el Acto Legislativo 2 de 2004, que permitió la reelección presidencial inmediata. En cuanto al asunto objeto de examen, dicha decisión planteó las siguientes reglas jurisprudenciales:

86.1. La participación en política de los servidores públicos está generalmente prohibida y su posibilidad excepcional debe ser sujeta a regulación estatutaria, la cual *“debe considerar las circunstancias en que la intervención en política de los servidores del Estado puede permitirse, y los casos en que la misma interfiere incorrectamente en el desempeño de sus funciones y en el cumplimiento de los objetivos vinculados con el interés público.”*

---

<sup>299</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1153 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra).

86.2. La norma estatutaria que faculta la participación en política de los servidores públicos, en el caso particular del régimen que permitía la reelección presidencial inmediata, ahora proscrita en razón del Acto Legislativo 2 de 2015, debe ser suficientemente determinada. Esto habida consideración de su naturaleza excepcional impuesta por el artículo 127 C.P. Así, “[l]a falta de determinación hace insuficiente la regulación, puesto que no fija límites a una actuación que si bien permitida por la Carta lo es en forma excepcional y no como regla general. Tal apertura de la disposición deriva en la posibilidad de que la participación en política termine yendo en detrimento del desarrollo de la función pública en virtud del olvido de las tareas encomendadas en la ley a los funcionarios en razón de la dedicación a las actividades políticas.”.

Por ende, la norma estatutaria que no defina suficientemente dicha participación es inconstitucional por los riesgos que conlleva, en especial que se utilice la autoridad que otorga la investidura pública para apoyar a uno u otro candidato, en perjuicio de la imparcialidad, equilibrio y libertad que debe guiar todo proceso electoral. En términos de la Corte “[e]l proyecto de ley estatutaria debió fijar las condiciones para que los servidores públicos diferentes al Presidente pudieran participar en política. Lo anterior con el fin de promover el equilibrio entre los candidatos, velar porque el ejercicio de la actividad política no opacara el desarrollo de las funciones públicas al servicio del interés general y evitar abusos en cabeza de quienes ostentan cargos públicos. La indeterminación de la manera en que, en el artículo 37, se pretendió desarrollar la regulación necesaria para el ejercicio de la actividad política permite toda forma de participación en tal área a favor o en contra de cualquier candidato. Lo anterior, no importando la capacidad de aprovechar la situación de poder del funcionario, por ejemplo, como ministro, director de entidad, alcalde o gobernador. Esta amplitud, se repite, contraría la Carta.”

86.3. La regla general de prohibición de participación en política de los empleados del Estado no se aplica para el caso de los integrantes de las corporaciones públicas, pues en tanto su función es esencialmente política, sería desproporcionado limitar su actuación en ese sentido.

87. El precedente actual de la Corte sobre la participación en política de los servidores públicos se encuentra en la sentencia C-794 de 2014,<sup>300</sup> a través de la cual se analizó por esta Corporación la norma del Código Disciplinario Único que establece como falta gravísima de los servidores públicos la participación en partidos y movimientos políticos y en controversias políticas. De esta decisión se infieren las siguientes reglas, que para la Sala resultan particularmente relevantes para resolver el problema jurídico que sobre este tópico ofrece el PLE:

---

<sup>300</sup> Corte Constitucional, sentencia C-794 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa).

87.1. El artículo 127 C.P., en su versión original, determinaba “(i) que los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejercieran jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o que se desempeñaran en los órganos judicial, electoral y de control, no podrían tomar parte en las actividades de partidos y movimientos así como tampoco en controversias políticas, sin perjuicio del libre ejercicio del derecho al sufragio. Establecida esa prohibición, el inciso tercero disponía (ii) que los empleados no cobijados por ella, se encontraban habilitados para participar en dichas actividades y controversias en las condiciones fijadas por la ley.” Este régimen fue modificado por el Acto Legislativo 2 de 2004, el cual dispone que la prohibición de participación en partidos, movimientos y controversias políticas se restringe a los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales o de control, así como los de seguridad. Asimismo, incluyó la referencia a las prohibiciones del artículo 219 C.P. respecto de los miembros de la Fuerza Pública, así como definió que los servidores públicos no cubiertos por la prohibición general podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones “que señale la Ley Estatutaria”.

88.1. Durante los debates en la Asamblea Nacional Constituyente sobre la participación política de los servidores del Estado, se evidenciaron posiciones encontradas a ese respecto, proponiéndose diversas alternativas de regulación, que fueron desde la prohibición integral de participación hasta una regla general de autorización, delegándose a la ley la determinación de sus excepciones, expresándose también soluciones de índole intermedia, que permitían la participación en unos casos y en otros restringiéndola por completo o delegando su permisión excepcional a la normatividad legal. Como lo señala la sentencia C-794 de 2014, “[a]l margen de eso los debates permiten identificar una preocupación compartida respecto de los riesgos asociados a la participación en política de los empleados del Estado y, en particular, del relativo a que las instituciones y recursos del Estado fueran empleados con el propósito de incidir en disputas partidistas o contiendas electorales. Eso explica la ausencia de reconocimiento de un derecho absoluto o de aplicación inmediata a participar en las actividades políticas.”

88.2. La prohibición general de participación en política de los empleados del Estado está justificada por diferentes disposiciones constitucionales que propugnan por la imparcialidad en la función pública; la prevalencia del interés general sobre el particular, incluidos aquellos intereses de naturaleza gremial, sectorial o partidista; la garantía de la igualdad entre los ciudadanos y las organizaciones políticas, la cual podría verse afectada por un trato privilegiado e injustificado desde el Estado a través de sus funcionarios; la protección de la libertad del elector y del ciudadano, que se desconocería por un uso abusivo de la investidura oficial o de los recursos públicos; así como por la defensa de la moralidad pública en la destinación de dichos recursos. Por lo tanto, “tales principios, valores y derechos constitucionales explican y justifican la limitación de derechos de participación política de que son objeto los servidores del Estado.”

88.3. Con todo, la prohibición prevista en el artículo 127 C.P. debe necesariamente ponderarse de cara a la protección de los derechos de participación democrática y libertad de expresión que tienen todos los ciudadanos, incluidos los servidores públicos. Esto debido a que una lectura maximalista del precepto llevaría a limitar desproporcionadamente dichos derechos, lo cual también afectaría la Constitución en tanto la privaría de contenido y alcance en ese ámbito concreto.

Esta ponderación se logra a partir de la delimitación del concepto “actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas”, a aquellas conductas dirigidas a apoyar o rechazar una causa política, una organización política o un candidato. Esto es, debe comprobarse la participación en una actividad *partidista*, con un signo político determinado. Correlativamente, las actividades que no cumplan con ese estándar no estarán cobijadas por la prohibición del artículo 127 C.P. y, por ende, harán parte del derecho general de participación democrática de los servidores públicos, que le permiten opinar activamente sobre los asuntos de interés general.

Así, en la sentencia C-794 de 2014<sup>301</sup> se insiste en que “[p]ara evitar una interpretación excesiva o deficiente, la Corte considera que la prohibición que enuncia el inciso segundo del artículo 127 de la Carta comprende la conducta dirigida a intervenir activa o pasivamente en las diferentes disputas con incidencia electoral directa, apoyando o rechazando, una causa, una organización política o un candidato. No hace parte del significado constitucional de las expresiones “actividades de los partidos y movimientos” y “controversias políticas”, comportamientos que al margen de un debate electoral o de una disputa partidista, tienen como resultado o pueden ser interpretados como la emisión de una opinión o la presentación de una postura respecto de un asunto de interés general. Esta conclusión se fundamenta en varias razones.”.

La anterior conclusión es sustentada por la Corte a través de los argumentos siguientes, que en razón de su importancia para resolver sobre el asunto analizado, la Sala considera pertinente transcribirlos *in extenso*:

“5.3.4.1. De los debates que se adelantaron en la Asamblea Constituyente respecto de la redacción del artículo 127 se desprende que el eje fue la preocupación por los riesgos asociados a la actuación de funcionarios para favorecer causas políticas partidistas, empleando los privilegios o poderes que se ostentan al tener tal condición. Fue por tal razón que durante las discusiones se hizo referencia permanente a la actividad partidista y se plantearon diferencias entre esa participación y la intervención en otro tipo de actuaciones relacionadas, por ejemplo, con el control de la gestión pública.

5.3.4.2. Una interpretación sistemática de la Carta permite concluir que la prohibición de participar en actividades de partidos y movimientos así como en

---

<sup>301</sup> Corte Constitucional, sentencia C-794 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa).

controversias políticas no se erige en un impedimento para que los empleados del Estado -bajo la condición de no incidir directamente en el debate partidista o en la contienda electoral- intervengan o asuman posiciones respecto de materias de relevancia colectiva y, que por ello tienen un significado político en el sentido más amplio del término. Semejante postura haría inviable la armonización del artículo 127 de la Carta con las disposiciones que permiten que los empleados del Estado promuevan procesos de participación y deliberación tal y como ocurre con varios de los mecanismos establecidos para controlar el poder político.

Es claro que la Constitución en esta materia no se opone a que los ciudadanos, incluso quienes sirven al Estado, intervengan en controversias que reflejan disputas ciudadanas –sin propósitos electorales o partidistas directos- alrededor de los propósitos que debe perseguir el Estado y los medios para alcanzarlos. Los problemas de la comunidad conciernen a todos y, en esa medida, el Estado debe facilitar la participación de todos en la vida política (art. 2) y los ciudadanos cumplir ese deber (art. 95.5).

Una interpretación extensiva de la prohibición prevista en el artículo 127 afecta competencias o derechos de empleados cuyo ejercicio se encuentra garantizado tal y como ocurre, por ejemplo, con el denominado poder-deber de comunicación de algunos funcionarios. La Corte ha reconocido que los servidores públicos tienen no solo la facultad sino también el deber de comunicarse de forma permanente con los ciudadanos a fin (i) de divulgar información relativa a materias de interés general, (ii) de formular opiniones respecto de las políticas gubernamentales emprendidas, (iii) de defender las gestiones realizadas o (iv) de ofrecer respuestas a quienes cuestionan sus ejecutorias. Según la Corte estas últimas actuaciones quedan comprendidas por el “natural desarrollo de la democracia” y admiten “apreciaciones subjetivas formuladas a partir de criterios personales.”

En este punto cabe recordar que la Constitución emplea el término “política” al referirse a una diversidad de materias cuyo desarrollo se encuentra a cargo de diferentes funcionarios del Estado y que exige su participación directa en la formulación, discusión, ejecución y divulgación. Ello ocurre, entre otras, con la política exterior (art. 9), la política de previsión, rehabilitación e integración social (art. 47), las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas (art. 49), las políticas salariales y laborales (art. 56), la política en materia de televisión (art. 77), la política comercial (150.19.c), las políticas ministeriales (art. 208), la política criminal (art. 250), la política para la enseñanza de derechos humanos (art. 282) y la política económica, social y ambiental (art. 339)

Una interpretación moderada de la locución “controversias políticas” se impone también dado que, de lo contrario, podría tornarse imposible el ejercicio de determinadas competencias atribuidas a funcionarios que hacen parte de los órganos a los que se refiere el segundo inciso del artículo 127 y que por su naturaleza dan lugar a debates sobre asuntos generales y, en un sentido más amplio, políticos. En efecto competencias relativas (i) a la presentación de proyectos de ley por parte de órganos o funcionarios como el Consejo de Estado (art. 237.4), el Consejo Superior de la Judicatura (art. 257.4), el Contralor General de la República (art. 268.9), el Procurador General de la Nación (art. 278.3) o el Defensor del Pueblo (art. 282.6), y (ii) a la participación en la formulación de políticas como en el caso del Fiscal General de la Nación (art. 251.4), no podrían desarrollarse válidamente si la expresión “controversias políticas” fuese entendida en un sentido lato.

Adicionalmente, a diferencia de lo que ocurre respecto de los miembros de la fuerza pública según el artículo 219 de la Carta, no existe una restricción, aplicable al resto de ciudadanos –incluyendo a los empleados del Estado– para deliberar sobre los asuntos de interés general. Por el contrario, la democracia participativa implica que, además de las manifestaciones representativas, es necesario que los ciudadanos intervengan activamente en las decisiones que los afectan (arts. 2, 40 y 95.5). Ello exige una ciudadanía deliberante y la tutela de las libertades que son funcionales a la discusión. Aceptar que el segundo inciso del artículo 127 impone una limitación a la posibilidad de deliberar, amplía excesivamente una prohibición que tiene como destinatarios exclusivos a los miembros de la fuerza pública. Se trataría, en contra de su carácter especial, de una prohibición para todos, incompatible con un régimen democrático.

En síntesis, no puede desprenderse del artículo 127, sin anular la obligación de armonizar las diferentes disposiciones de la Carta y preservar la unidad de la Constitución (arts. 2º, 4º y 241), una interpretación que conduzca a la prohibición absoluta de intervenir en controversias o debates de interés general. Ello (i) violaría libertades y derechos que, como los invocados por el demandante, no contemplan una cláusula que impida su ejercicio por parte de servidores públicos; (ii) vaciaría de contenido competencias constitucionalmente reconocidas a órganos judiciales, electorales y de control; (iii) desconocería el carácter central de la deliberación en el concepto de democracia participativa reconocido en el artículo 1º de la Constitución; y (iv) extendería, más allá de lo permitido, la prohibición de deliberar prevista para los miembros de la fuerza pública en el artículo 219.”

88.4. De la lectura de este apartado se advierten varias reglas en las que debe hacerse especial énfasis. En primer lugar, es claro que la participación de los servidores públicos en la participación y deliberación de los asuntos públicos, de interés colectivo y distintos a aquellos de índole partidista, no hace parte de la prohibición prevista en el artículo 127 C.P. Así, la expresión “controversias políticas” de que trata dicha norma constitucional está necesariamente ligada a que las mismas tengan connotación partidista, sin que puedan incluirse en las mismas aquellas que no tienen ese carácter y que corresponden a asuntos de interés común.

En segundo lugar, la jurisprudencia constitucional adscribe a algunos servidores públicos un poder-deber de comunicación sobre determinadas materias relacionadas con el ejercicio de sus funciones. Así, están llamados a informar a los ciudadanos sobre materias de interés general vinculadas con su actividad misional e incluso formular opiniones sobre ellas y defender las gestiones realizadas, para lo cual también están facultados para responder los interrogantes y críticas a esas ejecutorias.

En tercer lugar, en caso que se confiriese una interpretación amplia al concepto “controversias políticas”, que fuera más allá de la condición partidista, se llegaría a afectar desproporcionadamente las competencias constitucionales de aquellos servidores que tienen funciones políticas, como la potestad de presentación de proyectos de legislación, o inclusive el diseño e implementación de políticas públicas.

Finalmente, en cuarto lugar, los artículos 127 y 219 C.P. imponen una restricción de deliberación política únicamente a los miembros de la Fuerza Pública, por lo que los demás servidores están llamados a ejercer sus derechos constitucionales vinculados a la participación democrática.

88.5. Sin embargo, la misma jurisprudencia contempla que el ejercicio de los derechos de participación democrática por parte de los servidores públicos no es irrestricto, sino que tiene límites precisos. El primero consiste en que el ejercicio de ese derecho no puede ser abusivo, esto es, que aproveche ilegítimamente los recursos a los que tiene alcance con el fin de hacer proselitismo, entre los que se cuentan los elementos de su despacho, el tiempo de servicio o su horario de trabajo, o la información reservada a la que tenga acceso en razón de sus funciones. Del mismo modo, también tendrá prohibido el ejercicio de sus competencias de manera *“que incline de forma ilegítima la actuación del Estado a favor de una determinada corriente o movimiento político.”*

El segundo límite está relacionado con la naturaleza reglada del ejercicio de la función pública, que obliga a que la participación democrática de los servidores del Estado cumpla con las restricciones que se derivan de la Constitución. En ese sentido, debe acatarse lo consagrado en el artículo 110 C.P., que dispone entre otros asuntos la prohibición a las personas que desempeñen funciones públicas de hacer contribuciones a los partidos, movimientos políticos o candidatos, así como inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. De igual manera, deberá darse estricto cumplimiento a la prohibición del artículo 127 C.P., que prohíbe utilizar el empleo para respaldar una causa o campaña política.

El tercer límite está relacionado con que las excepciones a la prohibición de participación en política sean reguladas por una ley estatutaria, que determine las condiciones y alcance de dichas excepciones. Tal regulación deberá tener un carácter preciso, como se indicó en la sentencia C-1153 de 2005<sup>302</sup> antes reseñada, el cual debe a su vez estar dirigido a balancear los derechos de participación democrática de los servidores del Estado y el cumplimiento de sus actividades con apego a los principios que guían el ejercicio de la función pública. Así, como fue expresado en la sentencia C-794 de 2014<sup>303</sup> *“la decisión del constituyente de establecer el trámite estatutario se explica no solo por la materia objeto de regulación sino también por la necesidad de que su entrada en vigencia, este precedida del control de constitucionalidad a cargo de esta Corporación. Condicionar el derecho a la aprobación de una ley estatutaria garantiza que las normas aprobadas se ajustarán a la Carta. Para ello, la ley que se expida debe ser clara y específica “en la determinación de las condiciones de participación.” Adicionalmente debe*

<sup>302</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1153 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra).

<sup>303</sup> Corte Constitucional, sentencia C-794 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo. SV Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa).

*orientarse al menos por tres propósitos a saber: promover el equilibrio entre los candidatos, asegurar que el ejercicio de la actividad política no opaque el desarrollo de las funciones públicas al servicio del interés general y evitar abusos en cabeza de quienes ostentan cargos públicos.”*

Una exigencia de esta naturaleza, como lo ha señalado la misma sentencia, conlleva dos efectos esenciales: (i) la imposibilidad de los servidores públicos de tomar parte en partidos o movimientos políticos y de participar en controversias políticas hasta tanto no se expida la legislación estatutaria de que trata el artículo 127 C.P.; y (ii) la autorización correlativa de las autoridades que ejercen la potestad disciplinarias para iniciar las investigaciones e imponer las sanciones que correspondan por el hecho de la transgresión de la prohibición en comento.

89. Con base en el precedente expuesto, advierte la Sala que el elemento central para definir el problema jurídico materia de este apartado es determinar si la participación de los servidores públicos en la campaña a favor o en contra del plebiscito está inserta en el concepto de “tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas”. Para la Sala, la respuesta a este interrogante es negativa, según las razones que se explican a continuación:

89.1. El objeto del plebiscito especial contenido en el PLE es someter a consideración del Pueblo el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y el logro de una paz estable y duradera. Este documento, como se ha explicado en distintos apartados de esta sentencia, debe comprenderse como una decisión de política pública fruto de la negociación entre el Gobierno y el grupo armado ilegal, tendiente a cesar la confrontación armada y a lograr la reincorporación de los integrantes de este grupo a la vida civil. Para ello, contiene diversas materias que tienen por objeto facilitar dichas finalidades, a través de futuras reformas de índole normativa, así como acciones administrativas a diferentes niveles.

A partir de las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional, la prohibición de participación en política de los servidores del Estado, consagrada en el artículo 127 C.P. es aplicable a actividades de carácter partidista, es decir, de apoyo a una causa política particular, en el sentido estricto del término. De manera general, esta participación tiene, a la luz de la misma norma constitucional, dos vertientes. Una, referida a la participación institucional en los partidos políticos, bien sea como militantes o integrantes del mismo. Las implicaciones de esa participación ha sido definida por esta Corte, al indicar que concurren “*distintos modos de vinculación entre los ciudadanos y los partidos y movimientos políticos, así: de un lado están los ciudadanos votantes, titulares de derechos políticos y quienes frente al sistema de partidos se encuadran exclusivamente en el ejercicio del derecho al sufragio; de otro, están los miembros de partidos o movimientos, también denominados militantes, quienes hacen parte de la estructura institucional de esas agrupaciones y, por ende, están cobijados por algunos de los derechos y*

*deberes que las normas estatutarias internas le imponen, en especial la posibilidad de participar en sus mecanismos democráticos internos; y finalmente, están los integrantes de los partidos o movimientos, quienes además de pertenecer a la agrupación política, ejercen cargos de elección popular, bien sea uninominales o corporativos, con el aval de la agrupación política.*<sup>304</sup>

La otra modalidad es el apoyo a una causa política, que según el precedente analizado está restringida a la promoción de candidaturas u otras modalidades de acceso al ejercicio del poder político derivado de la representación democrática. En ese sentido, existe una vinculación estrecha entre la prohibición de participación política y una noción de la actividad electoral en sentido estricto, esto es, dirigida a obtener el favor popular en las elecciones para determinada corporación pública o cargo uninominal.

La participación en el plebiscito especial no se encuadra en la categoría de participación en partidos o movimientos políticos. En contrario, lo que se deriva de los análisis precedentes y del mismo texto del PLE es que el Acuerdo Final tiene un carácter general, que busca vincular a la institucionalidad del Estado en una futura implementación del mismo, la cual depende a su vez de la refrendación popular. Diferentes intervenciones en este proceso son coincidentes en afirmar, a juicio de la Corte de manera acertada, que el Acuerdo no tiene una característica partidista, puesto que si bien el Presidente, como es apenas natural, pertenece a determinada corriente política, ha negociado el Acuerdo Final en ejercicio de sus competencias constitucionales y en su condición de Jefe de Gobierno, depositario de la unidad de la Nación en virtud de la legitimidad democrática de su elección. Entonces, el Acuerdo pertenece a un asunto de interés general, cobijado por los derechos generales de participación que tienen los servidores públicos.

89.2. En ese orden de ideas, no es viable concluir que el apoyo o rechazo al Acuerdo Final constituya participación en política partidista o una actividad electoral en sentido estricto, esto es, vinculada a la elección para alguna dignidad del Estado, según la Corte ha interpretado el sentido y alcance del artículo 127 C.P. De allí que dichas actividades de campaña dentro del plebiscito se inserten dentro de los derechos de participación democrática que se predicán de todos los ciudadanos, incluidos los servidores del Estado.

90. Sin embargo, a esta conclusión se opone lo señalado por la Procuraduría General, en el sentido de considerar que como el proceso de paz en que se inserta el Acuerdo Final ha sido la “política bandera” del actual Gobierno, entonces esto haría que la participación activa en el plebiscito tenga carácter político, en el sentido de la prohibición contenida en el artículo 127 C.P. Por lo tanto, en términos simples, apoyar o rechazar el Acuerdo Final no es nada distinto que apoyar o rechazar la acción del Gobierno del Presidente Santos

---

<sup>304</sup> Corte Constitucional, sentencia C-490/11 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV María Victoria Calle Correa y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Calderón y de la coalición partidista que lidera. Por lo tanto, sí habría una connotación partidista identificable en el asunto analizado, que haría inconstitucional la norma que permite a los funcionarios públicos hacer campaña a favor o en contra del plebiscito.

La Corte advierte que la tesis del Ministerio Público es equivocada y, antes bien, se muestra particularmente problemática en dos aspectos: (i) el adecuado funcionamiento del Estado, vinculado a la transparencia en el debate democrático; y (ii) la necesidad de proteger los derechos de participación democrática de los servidores públicos.

En cuanto a lo primero, lo sostenido por la Procuraduría llevaría a concluir que ante la existencia de una política pública del Gobierno, ningún servidor público podría ejercer acciones para motivar o cuestionarla, lo cual resulta particularmente lesivo para la misma actuación del Estado. Así por ejemplo, si se siguiera la tesis planteada, el Gobierno se vería imposibilitado de promover sus propias políticas ante la ciudadanía, así como los demás servidores públicos quedarían silenciados para promover o cuestionar el contenido de dichas políticas. De manera hipotética, los altos funcionarios del Estado no podrían defender las políticas públicas que diseñan y ejecutan sus dependencias, porque ello constituiría una modalidad de participación política. Incluso, si se lleva la tesis al extremo, las principales agendas y líneas de acción de cada administración no podrían ser defendidas por quienes tienen la competencia constitucional de ejecutarlas, lo cual es simplemente inadmisibles.

Piénsese, por ejemplo, en que un Gobierno particular desea implementar una política pública integral en materia de educación, o de restitución de tierras, o de protección de la infancia, o cualquier otro asunto, que además hizo parte de la agenda política ofrecida a los ciudadanos a fin de lograr la elección, para lo cual requiere utilizar los diferentes canales que tiene a su alcance para promover esa política entre los ciudadanos y las autoridades públicas de todos los niveles. La interpretación amplia y desproporcionada del artículo 127 C.P. llevaría a que esta acción estuviese prohibida constitucionalmente, pues sería participar en la promoción de las políticas de un Gobierno en particular. Esta tesis, a juicio de la Corte, no puede ser de recibo.

Llevado este argumento al caso analizado, es evidente que a pesar que el Acuerdo Final y el plebiscito son liderados por un Gobierno que tiene una filiación partidista identificable, no por ello todos los actos del Ejecutivo pueden ser calificados como “controversias políticas”, en los términos del artículo 127 C.P. menos aun cuando, como sucede con el Acuerdo Final, se trata de asuntos estructurales para la vida de la Nación, como corresponde a una política pública que pretende la terminación del conflicto armado interno. Así, no se evidencia que de la refrendación popular del Acuerdo se derive el apoyo a una candidatura particular o a un partido político determinado. Suponer esto solo es posible a partir de una indebida personalización del

proceso dirigido a la superación del conflicto armado, la cual no se deriva del texto del PLE.

91. Además, también encuentra la Corte que el contra argumento planteado conlleva un empobrecimiento del debate democrático y de la participación, que iría en contravía del cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Se ha señalado insistentemente en esta decisión que la refrendación popular del Acuerdo Final es importante, precisamente porque la superación del conflicto armado está en el centro de los objetivos de la Constitución, entendida como una herramienta que desde la civilidad busca la solución de los conflictos y la paz social. Habida cuenta la trascendencia de lo que está en discusión, lo que se requiere es una deliberación abierta y transparente, donde todos los ciudadanos tengan la oportunidad de pronunciarse públicamente, incluso de forma vigorosa, acerca de su posición sobre el asunto.

En tal sentido, impedir que parte de los ciudadanos se pronuncien sobre el particular llevaría a dejar de tener en cuenta todas las opiniones, incluso las de aquellas personas que, al ejercer funciones públicas, están especialmente vinculadas por los efectos de una refrendación popular del Acuerdo Final. En criterio de la Corte, la legitimidad democrática pretendida por el legislador estatutario pasa, precisamente, por la mayor discusión pública posible, por supuesto equilibrada y equitativa entre los distintos actores políticos y sociales. Este factor concurre favorablemente en desligar el proceso de paz y la terminación del conflicto de las mayorías políticas eventuales, para trasladarlo al campo al que está llamado a ser asignado, esto es, a los intereses nacionales más generales, que involucran a todas las ciudadanas y ciudadanos.

El objetivo del artículo 127 C.P., según se ha analizado en este fallo a partir de la jurisprudencia aplicable, es evitar que el poder del Estado termine afectando la contienda política, a través del favorecimiento de una propuesta política o electoral específica, en detrimento de otras, facilitándose con ello un acceso irregular al ejercicio del poder político propio de los cargos de elección popular. Por lo tanto, esta previsión constitucional no tiene un alcance tal que restrinja la participación de los servidores públicos en los asuntos de interés general, diferentes a aquellos con connotación simplemente electoral.

92. En cuanto al segundo aspecto, asumir como válida la postura planteada por el Ministerio Público significaría restringir desproporcionadamente los derechos de participación democrática de los servidores del Estado. Como se ha señalado, la jurisprudencia constitucional insiste en que la prohibición contenida en el artículo 127 C.P. no debe ser interpretada de manera maximalista, sino que debe lograrse un punto de equilibrio entre el cumplimiento del deber de neutralidad del Estado ante las controversias electorales y la protección de la participación democrática de los servidores públicos.

No puede perderse de vista que, conforme lo previsto en el artículo 104 C.P., es el Presidente de la República quien tiene la competencia constitucional exclusiva para convocar al Pueblo a través del plebiscito, a fin que este decida sobre asuntos de trascendencia nacional, que generalmente corresponden con agendas políticas promovidas por el Gobierno, que por su trascendencia e impacto resulta conveniente que estén precedidas de la legitimación democrática originaria. Con base en el contra argumento propuesto, no sería en ningún caso posible que los servidores públicos promovieran determinada postura en cualquier plebiscito, pues todos ellos tienen origen gubernamental y versan acerca de políticas públicas promovidas por el Ejecutivo. Una exclusión de esta naturaleza no ha sido prevista por el Constituyente, sino únicamente para el caso de los miembros de la Fuerza Pública, quienes en virtud de lo dispuesto en el artículo 219 C.P., tienen prohibida la deliberación política, según se explicó en precedencia, restricción que incluye los plebiscitos, pues estos claramente se insertan dentro del concepto de “deliberación” contenido en el inciso primero de dicha norma constitucional. En consecuencia, la Corte advierte que es a dichos integrantes del estamento militar y policial a los que se refiere a la expresión “*salvo prohibición de la Constitución Política*”.

Por ende, incluir a los plebiscitos dentro de la prohibición de participación en política de que trata el artículo 127 C.P., constituiría una afectación del núcleo esencial del derecho de participación democrática de los servidores públicos, diferentes a los integrantes de la Fuerza Pública. Este núcleo está conformado por la posibilidad de participar activamente en asuntos de interés general que no tengan naturaleza electoral o partidista. Entre tales asuntos se encuentra la deliberación pública sobre el apoyo o el rechazo al Acuerdo Final, sometido a refrendación popular mediante el plebiscito especial objeto de análisis en esta sentencia.

Sin embargo, también considera la Corte importante resaltar que la protección de los derechos de participación democrática de los servidores públicos debe ponderarse con la necesidad de garantizar la libertad del elector y la eficacia de los mecanismos institucionales destinados a mantener el equilibrio entre las campañas del plebiscito y la concesión de instancias igualmente imparciales para la solución de las controversias que surjan en la dinámica propia de dicho mecanismo de participación. Esto implica que aquellos funcionarios y servidores que pertenecen a los organismos de control, la Rama Judicial, la organización electoral y los cuerpos civiles de seguridad, no puedan hacer parte de las campañas del plebiscito, bien sea a favor del sí o del no.

El fundamento constitucional de esta limitación reposa en la garantía del principio de imparcialidad y neutralidad en el ejercicio de la función pública y jurisdiccional. En efecto, la Constitución le confiere a estos servidores funciones que se muestran cruciales para el adecuado funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana. Como se ha explicado en esta

sentencia, la legislación estatutaria aplicable y la misma Carta Política adscriben a la organización electoral tareas normativas y de vigilancia sobre la adecuada marcha de las campañas y los comicios. De otro lado, los organismos de control, tanto a nivel fiscal, disciplinario y en general los que hacen parte del Ministerio Público, están llamados a vigilar, investigar y sancionar las faltas disciplinarias o el uso inadecuado de los recursos públicos, que pueda darse en el marco del desarrollo de las campañas por el plebiscito y demás actos relacionados con dicho mecanismo de participación. Adicionalmente, los órganos de seguridad tienen la obligación de brindar tranquilidad y convivencia durante la ejecución de las campañas y los comicios, lo que les impone un especial deber de imparcialidad. Por último, la Rama Judicial tiene la competencia constitucional para la solución de las controversias que se generan en razón de dicho instrumento de consulta a la ciudadanía, la cual depende de la garantía de independencia e imparcialidad.

La índole de estas funciones hace que deban ejercerse bajo el estricto cumplimiento de un deber de imparcialidad, lo que implica que los servidores que pertenecen a las instituciones mencionadas no pueden simultáneamente ejercer tales competencias y participar en las campañas por el plebiscito, en cualquiera de sus opciones. Esto debido a que un comportamiento de esta naturaleza desviaría la naturaleza de la función pública asignada, a favor o en contra de la refrendación popular del Acuerdo Final, lo cual es incompatible con los principios de imparcialidad y neutralidad que orientan a las instituciones mencionadas. Es por ello que, además, el artículo 127 C.P. hace mención a dichas entidades como aquellas sometidas a una prohibición de participación en actividades partidistas o de controversias políticas, bajo el entendido que su función debe mantenerse estrictamente separada de la actividad partidista.

Así, aunque para el evento analizado se demostró que el plebiscito especial no es una causa partidista, en todo caso para la Corte es evidente que el régimen jurídico aplicable a los mecanismos de participación exige que las instituciones judiciales, de control, electorales y de seguridad conserven estrictamente su imparcialidad, de manera que sirvan de garantes a la acción de los ciudadanos que expresan su opinión en uno u otro sentido dentro de las campañas al plebiscito. De allí que resulte apenas lógico y necesario que los servidores públicos adscritos a las instituciones mencionadas encuentren vedado participar en dichas campañas.

93. Ahora bien, otro cuestionamiento planteado por los intervinientes que solicitan la inexequibilidad de la norma analizada, consiste en que permitir la participación de los servidores públicos en la campaña por el plebiscito generaría un abierto desequilibrio entre quienes apoyan o cuestionan el Acuerdo Final. Esto debido a que como dicho Acuerdo hace parte de las prioridades del actual Gobierno, se infiere que sus funcionarios apoyarán su aprobación popular y se van a valer de los recursos del Estado y de la ascendencia de sus agentes para influenciar a los ciudadanos en ese sentido. En cambio, quienes no hacen parte del poder estatal y deseen apoyar el voto

negativo, no tendrían estas prerrogativas y quedarían en posición de desventaja.

La Corte considera que esta conclusión, aunque en apariencia fundada, está basada en una lectura fragmentaria de la disposición en comento, desvinculada de las normas estatutarias que regulan los plebiscitos, así como el plebiscito especial contenido en el PLE. En efecto, no admite discusión que todos aquellos ciudadanos y ciudadanas que deseen participar activamente en la campaña por el plebiscito están sometidos a las condiciones y límites que impone el ordenamiento jurídico para el desarrollo de dichas campañas. Así, entre otros requisitos, las campañas (i) deberán cumplir con las condiciones estatutarias para adelantarlas, incluidas en las normas estatutarias y en particular en los artículos 34 y 35 de la Ley 1757 de 2015; (ii) están cobijadas por la restricción contenida en el artículo 4° del PLE, que prohíbe el uso de bienes del Estado o recursos del Tesoro Público; y de una manera más general; (iii) deberán cumplir estrictamente con las directrices impuestas por la organización electoral, encabezada por el Consejo Nacional Electoral, dispuestas en ejercicio de las funciones que frente a los mecanismos de participación ciudadana les otorga la Constitución y la ley. Ello con el fin de dar estricto cumplimiento a los principios de la administración pública, así como la participación en condiciones de igualdad, equidad, proporcionalidad e imparcialidad. Esto en los términos del numeral cuarto del artículo 2° del PLE; y (iv) están vinculadas por las regulaciones sobre divulgación del Acuerdo Final y su distinción respecto de actividades propias de promoción del mismo, del modo en que será explicado por la Corte cuando asuma el estudio de constitucionalidad del artículo 5° del PLE.

Por lo tanto, todas estas medidas están unívocamente dirigidas a garantizar la igualdad de los participantes en la campaña del plebiscito, siendo los servidores públicos que opten por adelantar dicha actividad los primeros llamados a cumplir con tales condiciones y a someterse a las condiciones que les prevé la ley y el Consejo Nacional Electoral. Asimismo, en caso que se advierta que los servidores del Estado contravinieren los deberes enunciados, afectándose con ello el equilibrio entre las distintas posturas dentro del plebiscito especial, los organismos de control, tanto de naturaleza electoral como disciplinaria, están plenamente habilitados para investigar las conductas correspondientes e imponer las sanciones a que haya lugar. Esto sin perjuicio de otras modalidades de responsabilidad que sean predicables, incluso aquellas de naturaleza penal.

En consecuencia, la participación de los servidores públicos en el plebiscito especial no genera, en sí misma considerada, una afectación del equilibrio entre quienes apoyan o rechazan el Acuerdo Final y adelantan campañas a ese respecto. Lo que potencialmente llevaría a dicha desigualdad es un ejercicio abusivo y contrario al orden jurídico de la campaña adelantada por dichos servidores públicos. En esos casos, la Constitución y la ley, incluido el proyecto objeto de análisis en esta sentencia, incluyen instrumentos para prevenir, investigar y sancionar tales conductas ilegales. Estas mismas

consecuencias se predicarán en el evento en que los servidores públicos llegasen a ser coaccionados, de cualquier forma, para adelantar la campaña o para pronunciarse a favor o en contra respecto del plebiscito especial.

94. De conformidad con lo expuesto, la norma que establece la autorización a los servidores públicos, distintos a los integrantes de la Fuerza Pública, a hacer campaña a favor o en contra del plebiscito, así como a deliberar y expresar públicamente sus opiniones sobre la materia, es constitucional. Esto debido a que el Acuerdo Final es un asunto de interés general, distinto a la intervención en partidos y movimientos, y la participación en controversias políticas, de que trata el artículo 127 C.P. Esto, por supuesto, sin contradecir la exclusión de participación en las campañas del plebiscito, aplicables a los servidores públicos adscritos a la Rama Judicial, los organismos de control, la organización electoral y los cuerpos de seguridad del Estado, según las razones anteriormente explicadas.

Igualmente, una norma de este carácter es expresión de los derechos a la libertad de expresión y a recibir y transmitir información, del cual son titulares todas las personas, incluyéndose para el caso a los servidores del Estado que no tienen restricciones constitucionales de deliberación.

La autorización en comento, además de constituir un desarrollo de los mencionados derechos fundamentales, también está precedida de la legitimidad democrática propia de las regulaciones estatutarias, las cuales deben aprobarse por mayorías calificadas, lo que les otorga un estatus especial en términos de conformación de la voluntad democrática del Congreso. Esta comprobación es importante, puesto que si bien en el caso analizado no sería necesario verificar la existencia de una ley estatutaria que permita la participación política de los servidores públicos, pues se ha explicado cómo la campaña del plebiscito no hace parte de la prohibición prevista en el artículo 127 C.P., concurre en el PLE una habilitación legal que cumple con el mismo estándar. En otras palabras, la autorización para que los servidores públicos autorizados constitucionalmente para ello, participen en la campaña al plebiscito, está avalada por legislación de naturaleza estatutaria, es decir, con el mismo grado de exigencia en términos de legitimidad democrática que la requerida por la Constitución para permitir el ejercicio de la participación de dichos empleados, en los casos en que sí se está ante actividades y controversias partidistas.

95. No obstante la constitucionalidad del precepto, la Corte considera necesario aclarar que dicha compatibilidad con la Carta reposa en la necesidad imperiosa que la campaña del plebiscito especial que desarrollen los servidores públicos se restrinja única y exclusivamente a apoyar o rechazar la refrendación popular del Acuerdo Final, en los términos del artículo 1º del PLE y explicados en esta sentencia. Por ende, será completamente inadmisibles, en razón de su inconstitucionalidad, utilizar el plebiscito especial para promover un partido o movimiento político particular, o menos aún para apoyar una candidatura a cargos en corporaciones públicas

o de carácter uninominal. Esto debido a que conductas de esta naturaleza se insertan claramente en la prohibición de participación en política prevista en el artículo 127 C.P. En consecuencia, ante la importancia de esta delimitación interpretativa y con el fin de expulsar del ordenamiento jurídico una interpretación del PLE que permita ese supuesto, la Sala condicionará la exequibilidad del artículo 2º en el sentido que la campaña del plebiscito no podrá incorporar contenidos que promuevan un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, o que se relacionen con la promoción de candidaturas de ciudadanos a cargos de elección popular.

Por supuesto, un condicionamiento de esta naturaleza no significa, en modo alguno, que los partidos y movimientos políticos existentes no puedan participar en las campañas del plebiscito. Es evidente que estas colectividades y sus integrantes están en pleno derecho de hacer parte de dichas campañas, tanto a favor como en contra de la iniciativa, puesto que de lo contrario se afectarían elementos esenciales del debate democrático. Por ende, el objetivo del condicionamiento expuesto se circunscribe a que dichos partidos y movimientos no utilicen las campañas por el sí o el no como plataforma para promover sus propias causas partidistas y de elección de candidatos a cargos de elección popular. Esto es un asunto diferente a la participación de los partidos y movimientos en las campañas, a fin de promover o rechazar el Acuerdo Final sometido al escrutinio del cuerpo electoral.

96. Finalmente, queda por analizar el numeral cuarto del artículo 2º del PLE dispone la regla según la cual queda prohibido utilizar en el plebiscito especial los bienes del Estado o los recursos del Tesoro Público, distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los servidores.

La Sala considera que esta norma es compatible con la Constitución, pues tiene como objeto garantizar el equilibrio entre las distintas opciones de campaña del plebiscito especial, tanto aquellos lideradas por servidores del Estado, como por los ciudadanos que no desempeñan roles en el poder público. Como se expresó en fundamentos jurídicos anteriores, una regla de este carácter opera como límite para el ejercicio de la campaña por parte de los servidores públicos, lo que incide directamente en la equidad entre quienes formulan diversas posturas sobre el plebiscito especial, que a su vez opera como una condición necesaria para un libre debate democrático.

97. Con todo, también se advierte por la Corte que la Procuraduría General considera que la norma analizada es inconstitucional, en tanto la expresión "*distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los servidores*" es ambigua, por lo que permitiría que cualquier recurso público pudiese ser utilizado a favor de la campaña del plebiscito especial.

La Corte considera que para analizar esta materia debe partirse de considerar la naturaleza del plebiscito especial. En el fundamento jurídico anterior se dejó claro que este mecanismo de participación no es una actividad partidista

o una controversia política que tenga ese carácter, en tanto está desligada del apoyo a una causa política con un signo definido. En contrario, se trata de un asunto de interés general y vinculado con la opción adoptada por el Presidente que, en ejercicio de sus competencias constitucionales, consulta la voluntad del Pueblo respecto de una decisión política de su exclusivo resorte, en este caso el Acuerdo Final.

Por ende, no puede aplicarse el mismo estándar que ha utilizado la Corte cuando ha prohibido todo uso de recursos públicos en campañas partidistas, por ejemplo en el caso particular de la reelección presidencial, cuando ella estaba constitucionalmente permitida. El artículo 30-5 de dicha regulación, al referirse a las prohibiciones del presidente-candidato durante la campaña presidencial, contemplaba que tenía vedado *“utilizar bienes del Estado, diferentes a los propios de sus funciones y aquellos destinados a su seguridad personal, en actividades de su campaña presidencial.”* La Corte consideró que la expresión *“los propios de sus funciones”* resultaba indeterminada y, por lo mismo, permitiría que el presidente-candidato pudiese utilizar durante la campaña todos los bienes propios de la investidura presidencial, en abierto desbalance con los demás aspirantes a la presidencia. Por ende, declaró ese apartado inexecutable, con base en los argumentos que se transcriben a continuación:

“El artículo 127 constitucional en su último inciso señala *“Durante la campaña, el Presidente y el Vicepresidente de la República no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del Tesoro Público, distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos. Se exceptúan los destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal, en los términos que señale la Ley Estatutaria.”* El numeral 5º repite la permisión de utilización de algunos bienes del Estado en ejercicio de campaña por parte del Presidente.

El Procurador General señala que si bien es perfectamente válido que se permita el uso de bienes para la seguridad del Presidente en lo relativo a los bienes propios de sus funciones la norma es demasiado laxa, puesto que dejaría en duda si se podrían utilizar para la campaña, sin límite, el avión presidencial, las instalaciones públicas y las de su despacho e incluso a personal de su cargo.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo considera que existe una omisión legislativa inconstitucional puesto que en el numeral 5 se echa de menos una relación detallada de la forma en la cual el Presidente puede hacer uso de los bienes del Estado sin incurrir en quebrantamiento de la asignación igualitaria de recursos para los candidatos. La omisión se presenta, según la Defensoría, en cuanto el artículo 30, numeral 5º, es la única disposición que desarrolla el último inciso del artículo 127 constitucional y al desarrollarlo lo repite literalmente. A pesar de que la afirmación de la omisión legislativa es realizada de manera genérica por la Defensoría, la entidad centra su preocupación en el aspecto relativo al uso de los medios de transporte y viáticos cuando el desplazamiento para el cumplimiento de sus funciones coincida con el lugar del desarrollo de la campaña. Por tal motivo, pide la Defensoría se incluya dentro del numeral 5 del artículo 30 la prohibición de utilizar los recursos de transporte y viáticos previstos para el desarrollo de sus funciones públicas en actividades proselitistas de la campaña presidencial.

La Corte comparte las preocupaciones de la Defensoría y la Procuraduría General. En efecto, el grado de indeterminación de la expresión *propios de sus funciones* permite, contrariando el propósito de la presente ley, que el Presidente-candidato cuente con más medios que los otros candidatos para el desarrollo de su campaña electoral.

Así las cosas, el Presidente sólo podrá usar los bienes propios de sus funciones para actividades oficiales. En esa medida, por ejemplo, no se podrá usar la Casa de Nariño como sede de campaña política, ni emplear el avión presidencial para su desplazamiento cuando éste conlleve el despliegue de la campaña.

Declarada la inexequibilidad sobre la expresión *los propios de sus funciones* y, la norma queda circunscrita a bienes destinados para la seguridad personal del candidato presidente, lo cual es razonable y no genera desequilibrio en relación con los otros candidatos.

Ahora bien, la limitación del uso de los bienes propios de sus funciones sólo será aplicable cuando el Presidente esté actuando como candidato, mas no cuando únicamente esté ejerciendo las funciones constitucionales de Presidente.”

98. Como se observa, la censura de la Corte a la vaguedad de la expresión analizada se fundamentaba en que la misma podría conferir al presidente-candidato una ventaja indebida respecto de los demás candidatos a la Presidencia, quienes no tenían acceso a los recursos públicos destinados al funcionamiento de la institución presidencial. En otras palabras, la inexequibilidad de la norma estudiada en esa oportunidad se deriva del hecho que la vaguedad enunciada permitía utilizar indiscriminadamente bienes públicos en el interés particular y concreto del presidente-candidato y en detrimento de la igualdad de oportunidades respecto de los demás aspirantes a la Presidencia.

El caso de la disposición contenida en el PLE parte de un contexto diferente, puesto que el plebiscito especial no versa sobre el acceso a un cargo de elección popular, sino sobre un mecanismo de participación que pretende auscultar la voluntad popular sobre una decisión política del Presidente. Por ende, no se muestra inconstitucional que los funcionarios y empleados públicos que adelanten campañas por el plebiscito puedan utilizar aquellos bienes y recursos públicos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los servidores. Esto bajo el entendido que de dicha utilización no se deriva un beneficio personal para el gobernante, sino que solo facilita la participación de los ciudadanos sobre la aceptación o rechazo del Acuerdo Final. En ese sentido, el precedente antes señalado no resultaría aplicable, pues está regulando una hipótesis diferente, relativa a la prohibición de ventajas indebidas a favor del presidente-candidato, cuando la Constitución permitía la reelección presidencial inmediata, actualmente eliminada mediante el Acto Legislativo 2 de 2015.

99. Con todo, esta posibilidad no es omnímoda, sino que está sometida a límites precisos, como pasa a delimitarse por la Sala:

99.1. Conforme el principio de legalidad del gasto público, no podrán alterarse las partidas presupuestales existentes a fin de dotar de recursos a dichas campañas, lo cual también estaría prohibido por la regla antes analizada, que prohíbe utilizar en dichas campañas bienes y recursos del Tesoro Público.

99.2. Adicionalmente, en virtud de dicha autorización no se puede afectar el adecuado funcionamiento de la actividad estatal, lo que implica una prohibición particular de suspender las tareas propias de la función pública con el fin de participar en el plebiscito. Ello en razón a que el tiempo destinado al ejercicio de las actividades del Estado, las jornadas laborales y, en general, la función ejercida por los servidores públicos, tiene un significado y costo concreto en términos de recursos del Estado. De allí que lo mismos no puedan ser desviados para su propósito específico, que es la adecuada prestación de las funciones de cada institución estatal.

99.3. La autorización prevista por el legislador estatutario debe interpretarse de forma compatible con los principios que guían la función pública y, en particular, la igualdad, la moralidad e imparcialidad. Así, las campañas del plebiscito y el uso por estas de aquellos recursos ofrecidos en igualdad de condiciones a todos los servidores, no podrán coaccionar en modo alguno a los servidores y contratistas del Estado, bien para que (i) participen en dichas campañas; (ii) expresen su opinión frente al plebiscito en uno u otro sentido; y (iii) encuentren supeditada su permanencia en la función pública o la ejecución del contrato a dicha participación o preferencia en particular.

Para ello, los organismos de control y la Rama Judicial están habilitados por la Constitución y la ley para ejercer las acciones correspondientes, a efectos de investigar y sancionar en los ámbitos fiscal, disciplinario e inclusive penal, las conductas realizadas por servidores públicos que contradigan la prohibición en comento. Como se ha señalado insistentemente en esta sentencia, uno de los requisitos para la validez constitucional de los mecanismos de participación ciudadana es la preservación de la libertad del elector. Es evidente que la misma se vería gravemente afectada cuando se utiliza el poder y las prerrogativas derivadas del ejercicio de la función pública para coaccionar o direccionar el sentido del voto de los ciudadanos, entre ellos contratistas y servidores del Estado.

99. Por último y en relación con la materia analizada, a juicio de la Sala es importante aclarar que la prohibición del uso de recursos públicos de que trata el PLE no es incompatible con la aplicación de aquellas normas legales estatutarias que confieren al Gobierno la posibilidad de acceso reglado a los medios de comunicación con el fin de expresar su posición sobre el plebiscito especial. Esto conforme a lo previsto en el artículo 91 de la Ley 134 de 1994 y en los términos explicados en el fundamento jurídico 80.1 de esta sentencia.

### La participación de los colombianos en el exterior

100. El numeral quinto del artículo 2° determina que en el plebiscito especial también votarán los colombianos residentes en el exterior, a través de los consulados. Sobre esta materia, debe partirse de advertir que los ciudadanos y ciudadanas en el exterior son titulares de los derechos políticos consagrados en el artículo 40 C.P., así como de los deberes de participación del artículo 95-5 C.P. Por ende, la norma estatutaria que habilita para participar en el plebiscito previsto en el PLE a los colombianos residentes en el exterior es exequible, en tanto no hace nada distinto que reiterar los postulados superiores mencionados.

No obstante esta verificación general, en criterio de la Sala es importante enfatizar que la participación de los colombianos en el exterior debe ser plena y ejercerse de manera material, no solo respecto de los actos electorales en sentido estricto, sino también en relación con los diferentes mecanismos de participación ciudadana, entre ellos el plebiscito.

Así, la sentencia C-490 de 2011<sup>305</sup> declaró inexecutable la previsión contenida en el artículo 50 del proyecto de ley estatutaria sobre el régimen de los partidos y procesos electorales que luego fue promulgada como la Ley 1475 de 2011, de acuerdo con la cual la inscripción para votación de los colombianos en el exterior se restringía a la elección de cargos de elección popular. Para la Corte, esta condición impedía que las inscripciones se realizaran respecto de los mecanismos de participación ciudadana, lo que imponía una restricción injustificada a los derechos políticos de los ciudadanos colombianos en el exterior.

En términos de la sentencia C-490 de 2011 “[e]n la sentencia C-145 de 1994, la Corte declaró que son titulares de los derechos de participación política todos los ciudadanos colombianos y que, en este sentido, desconoce el derecho a la igualdad una disposición que establezca condiciones discriminatorias que limiten el ejercicio del sufragio a quienes residan en el exterior, “cuando la Constitución por el contrario, establece el derecho como tal en favor de todos los ciudadanos colombianos, sin hacer distinciones en cuanto al lugar de su residencia”. || En la misma dirección, en la sentencia C-307 de 2004 la Corte recordó que “[d]e manera expresa, el artículo 171 de la Constitución señala que los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República, y el artículo 176 Superior dispone que la ley podrá establecer una ‘circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los

---

<sup>305</sup> Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV María Victoria Calle Correa y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

colombianos residentes en el exterior’’. A ello, debe añadirse que el artículo 2 C.P establece entre los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política, económica, administrativa y cultural de la nación. || Conforme a lo anterior, aparece como evidente que el procedimiento que examina responde de manera puntual al objetivo constitucional de facilitar que los ciudadanos que viven en el exterior puedan participar en las decisiones de orden nacional o que correspondan a la circunscripción especial creada para el segmento de población al que pertenecen. No obstante, el artículo dispone que la inscripción debe estar abierta hasta los dos meses anteriores a la fecha de la respectiva elección correspondiente “a cualquier cargo de elección popular”. Esta cláusula desconoce que los nacionales que residen en el exterior también son titulares del derecho a participar en los demás mecanismos de elección popular que pueda ejercerse mediante el derecho al voto en la medida en que el artículo 40 Superior estableció que “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control de poder político” y que “para hacer efectivo este derecho puede. (...) 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática”. Igualmente, la misma disposición deja de tener en cuenta que los colombianos en el exterior no están habilitados, en lo que refiere a elecciones a cargos uninominales y en corporaciones públicas, a elegir “cualquier cargo”, sino solo para la fórmula de Presidente y Vicepresidente, al igual que para el representante a la Cámara por la circunscripción electoral. Bajo esta óptica, es inconstitucional una cláusula que (i) limita la inscripción de los ciudadanos en el exterior a las votaciones para elección de representantes, en tanto que desconoce que el censo electoral también tiene como propósito habilitar el derecho a solicitar ser incluido en el censo electoral con el objeto de participar en los demás mecanismos de participación.; y (ii) no circunscribe la facultad de votación de los colombianos en el exterior a las opciones que la Constitución permite.” (Subrayas no originales).

Con base en este razonamiento y a fin de evitar cualquier tipo de discriminación en cuanto al voto de los colombianos en el exterior, la Corte también declaró la exequibilidad condicionada de la norma, en el entendido que la inscripción para votar de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior, aplica respecto de las elecciones y demás mecanismos de participación democrática. Esto bajo un criterio material, que permita la efectividad en el ejercicio de sus derechos de participación democrática, fundada en el acceso a información suficiente y la concesión de instancias institucionales adecuadas para el ejercicio del derecho al voto.

101. Por lo tanto, en lo que respecta al plebiscito especial regulado en el PLE, dicha regla sobre la inscripción para votar de los ciudadanos en el exterior es plenamente aplicable y conforme con el procedimiento previsto en los artículos 50 y 51 de la Ley 1475 de 2011, que es la norma estatutaria que actualmente regula la participación en certámenes electorales de los colombianos en el exterior, entre ellos los mecanismos de participación.

En consecuencia y con base en estas disposiciones legales, (i) la inscripción de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior para ejercer su derecho al voto deberá estar abierta en el tiempo hasta los dos meses anteriores a la fecha de la respectiva elección, en este caso de la celebración del plebiscito especial; (ii) las sedes consulares habilitadas para tal propósito deberán hacer la publicidad necesaria para asegurarse que la comunidad nacional respectiva tenga conocimiento pleno sobre los períodos de inscripción; (iii) para los fines de dicha inscripción se incluirán los días sábado, domingo y festivos del último mes previo al cierre de la respectiva inscripción; (iv) los periodos de votación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior estarán abiertos durante una semana, entendiéndose que el primer día es lunes anterior a la fecha oficial de la respectiva elección en el territorio nacional. Lo anterior para facilitar el desplazamiento de ciudadanos colombianos que se pueden encontrar distantes de la sede consular.

Sin embargo, la Corte también advierte que dado que no se está ante un acto para la escogencia de candidatos a cargos de elección popular, sino que los comicios referirán a un mecanismo de participación, la organización electoral está facultada constitucional y legalmente para determinar, si así lo considera pertinente, que la votación no se efectúe durante varios días, sino en la misma fecha en que se realice el plebiscito especial en el territorio nacional.

#### Igualdad entre las campañas del plebiscito

102. El párrafo del artículo 2° del PLE determina que las campañas lideradas por movimientos cívicos, grupos significativos de ciudadanos, partidos políticos y otras colectividades que decidan participar promoviendo el voto por el “sí” o por el “no”, tendrán idénticos deberes y garantías, espacios y participación en los medios y mecanismos señalados en el artículo mencionado.

Distintos argumentos expresados a lo largo de esta sentencia insisten en que uno de los presupuestos para la validez y legitimidad en el ejercicio de los mecanismos de participación es el equilibrio y equidad entre las diferentes posturas que concurren en las respectivas campañas. Esto se logra a través de un régimen jurídico que imponga las mismas prerrogativas y obligaciones a las diferentes campañas, que para el caso analizado corresponden a aquellas que promueven el “sí” o el “no” al plebiscito especial. Este presupuesto, además, está estrechamente vinculado con la eficacia del derecho de libertad del elector a (i) expresar libremente sus preferencias respecto de las diferentes opciones; y (ii) concurrir a las urnas, también bajo condiciones de plena libertad y autonomía, a votar de conformidad con dichas preferencias.

Sobre este último particular, la jurisprudencia constitucional insiste en *“la importancia de la libertad del elector y ha explicado que ella constituye un elemento integrante del núcleo esencial del derecho fundamental al voto. El*

*carácter esencial de la protección de esa libertad de los sufragantes explica la importancia del derecho al voto en un estado democrático y el reconocimiento del voto secreto.*"<sup>306</sup>

De la misma forma, al destacar el lugar central de la protección de la libertad del elector en la democracia constitucional, la sentencia C-551 de 2003,<sup>307</sup> antes reseñada, expresó que "[l]a Constitución y los tratados de derechos humanos ordenan la protección de la libertad del votante en toda elección. Así, el artículo 258 de la Carta, después de afirmar que el voto es un derecho y un deber ciudadano y de reseñar una serie de garantías en función de la libertad del sufragante (voto secreto, instalación de cubículos, elaboración de tarjetas de distribución oficial), señala que el Congreso podrá "implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos." Por su parte, el artículo 23 de la Convención Interamericana y el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos establecen que es derecho de toda persona votar y ser elegidos en elecciones periódicas por un sistema de voto secreto "que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores". || Esta Corte, en diversos pronunciamientos, ha resaltado la importancia de la libertad del elector y ha explicado que ella constituye un elemento integrante del núcleo esencial del derecho fundamental al voto<sup>308</sup>. En efecto, ha afirmado la Corte que la posibilidad de "escogencia en forma libre de la mejor opción para el elector"<sup>309</sup> constituye una parte del contenido sustantivo de la conducta protegida constitucionalmente. Esta centralidad de la protección de la libertad de los sufragantes explica algunas de los rasgos del voto en las democracias modernas, como su carácter secreto. Ha dicho esta Corte que "el voto es secreto en la medida en que se garantiza al ciudadano que el sentido de su elección no será conocido por las demás personas, situación que le permite ejercer su derecho de sufragio sin temer represalias o consecuencias adversas, con lo cual podrá ejercer su derecho de sufragio de manera completamente libre."<sup>310</sup> Por todo lo anterior, esta Corte ha resaltado que sin garantía efectiva de la libertad del votante, no se puede hablar de democracia."

<sup>306</sup> Corte Constitucional, sentencia C-397/10 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez. SV María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub. AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>307</sup> Corte Constitucional, sentencia C-551/03 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett. SPV Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández).

<sup>308</sup> Cfr. Sentencias T-324 de 1994, T-446 de 1994, C-337 de 1997 y C-142 de 2001, entre otras.

<sup>309</sup> Cfr. Sentencia T-446 de 1994. En esta oportunidad la Corte conoció el caso de una persona que ante sus dificultades visuales no pudo ejercer libremente su derecho al voto. La Corte consideró que la sufragante en este caso, tenía la posibilidad de votar acompañada, según la autorización del artículo 16 de la ley 163 de 1993 que regula lo relativo a los "acompañantes para votar". Así mismo, consideró que la forma de votar (individualmente o en compañía) dependiendo del caso, constituía solo el carácter adjetivo del derecho a votar, lo cual no podía sobreponerse al carácter sustantivo de la conducta protegida, consistente en la posibilidad de escoger de forma libre la opción electoral. En esta oportunidad la Corte no tutela el derecho fundamental por tratarse de un hecho consumado.

<sup>310</sup> Cfr. Sentencia T-261 de 1998. En esta oportunidad, la Corte se pronunció sobre el alcance de la garantía constitucional del voto secreto, en relación con los formularios E-10 (lista de sufragantes) y E-11 (registro de votantes) y el hecho de la numeración consecutiva de las tarjetas electorales, ante la eventual posibilidad de conocer, mediante el cruce de la información contenida en estos documentos, el sentido del voto de los sufragantes.

103. Por ende, la Sala encuentra que el párrafo del artículo 2° del PLE es un mandato particular hacia la organización electoral y específicamente al Consejo Nacional Electoral, consistente en la obligación de conferir idéntico grado de protección y reconocimiento jurídico a cada una de las campañas.

Asimismo, este mandato involucra el deber de la organización electoral de conferir un tratamiento igualitario a estas campañas, en un sentido tanto formal como material. Bajo un criterio formal, la organización electoral debe reconocer los mismos derechos e imponer idénticas obligaciones a cada una de las campañas. Acorde con un criterio material, la organización material está llamada a ejercer sus competencias constitucionales y legales, entre ellas las contenidas en el PLE, para evitar que en razón de sus condiciones específicas, una de las campañas obtenga ventajas indebidas que incidan en la libertad del elector. Este mandato, como tuvo oportunidad de explicarse en fundamentos jurídicos anteriores, encuentra una especial significación y vinculatoriedad tratándose de las campañas que adelanten los servidores públicos.

104. De otro lado y atendiendo el argumento planteado por la Procuraduría General, es evidente que la libertad del elector y el debido funcionamiento de las campañas en el plebiscito especial, depende de que los ciudadanos puedan expresar públicamente sus preferencias y concurrir a la votación sin presiones de ninguna naturaleza. Por lo tanto, las autoridades del Estado están en la obligación de garantizar las condiciones de seguridad personal de todos los ciudadanos y, en especial, de quienes participen en el plebiscito, tanto en las campañas constituidas para el efecto, como los demás votantes.

Esto implica, adicionalmente, la proscripción de toda amenaza armada o fundada en cualquier modalidad de uso de la coacción o la fuerza. Del hecho que una de las partes en el proceso de negociación que da lugar al Acuerdo Final sea un grupo armado ilegal, no puede en modo alguno seguirse que podrán conservar su condición de alzamiento en armas para la campaña y votación del plebiscito y, en general, para todas aquellas actuaciones que sigan a la suscripción del Acuerdo Final, en tanto ello es incompatible con los derechos constitucionales de los ciudadanos y particularmente con la libertad del elector. La Corte advierte que la suscripción de dicho Acuerdo, que tiene por objeto la terminación del conflicto armado, supone el cese de las hostilidades y la renuncia integral y definitiva a la actividad armada, así como a la amenaza del uso de la fuerza, como presupuestos para la aceptación por parte de los miembros del grupo armado ilegal del orden constitucional democrático. Por ende, en la medida en que la convocatoria del plebiscito es un acto posterior a la suscripción del Acuerdo Final, la Corte comprende que la ejecución de las campañas y la posible celebración del plebiscito se ejercerán bajo el supuesto del cese integral y definitivo del conflicto armado entre el Estado y el grupo armado ilegal que suscribe el Acuerdo.

Con todo, en tanto el texto del PLE no ofrece la posibilidad de ser interpretado de manera contraria a dicho mandato, no hay lugar a un condicionamiento en ese sentido, como lo solicita el Ministerio Público. Sin embargo, esto no es óbice para insistir en que la legitimidad democrática del plebiscito especial depende, sin duda alguna, de que las campañas y la votación del mismo se hagan libres de presiones, entre ellas las derivadas del uso ilegal de la fuerza y de las armas.

Sobre este particular, la Corte reitera las consideraciones que sobre la misma materia hizo la Corte en la sentencia C-784 de 2014,<sup>311</sup> en el sentido que ni en el texto del PLE, ni el proyecto de ley estatutaria sobre referendos especiales para el Acuerdo Final, analizada en esa oportunidad, se contempla la posibilidad que el mecanismo de participación ciudadana pueda ser efectuado bajo la amenaza armada. Así, resulta plenamente aplicable para este análisis lo expresado en aquella oportunidad, en el sentido que *“esa situación no es ni expresa ni tácitamente admitida, permitida y mucho menos ordenada por precepto alguno de la iniciativa bajo control. El Proyecto de Ley tampoco acepta tipo alguno de coacción o amenaza sobre el cuerpo electoral. Por el contrario, la totalidad de sus artículos están orientados hacia el ofrecimiento de garantías electorales para los ciudadanos, y en especial para asegurar la libertad del electorado (arts. 2 y ss.). El contexto normativo del cual forma parte este Proyecto de Ley censura además expresamente, y castiga según el caso, el constreñimiento al sufragante y la violación de los derechos ciudadanos en la celebración de mecanismos de participación democrática. La Constitución prevé que el voto es libre y que “[e]l Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción” (CP art 258). El Código Penal vigente contempla diversas penas de prisión o multa no sólo para una gama de comportamientos punibles por violación al ejercicio de los mecanismos de participación democrática (CPenal arts 386-396), sino también para otras conductas que podrían lesionar o poner en peligro bienes jurídicos de importancia para una celebración de los referendos que se pueda juzgar ajustada al orden constitucional. Ni la Fuerza Pública, ni las demás instituciones, podrían tampoco declinar su obligación constitucional permanente, no desconocida por este Proyecto, de proteger a todos los habitantes del territorio “en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades” (CP art 2).”*

104. Conforme las anteriores consideraciones, la Sala declarará la exequibilidad del párrafo del artículo 2º del proyecto de ley estatutaria, advertido en todo caso que respecto del mismo también opera el condicionamiento acerca de la prohibición que la campaña del plebiscito sea utilizada para propósitos partidistas o de apoyo a candidaturas, de acuerdo con lo previsto en el análisis sobre el numeral cuarto del citado artículo.

---

<sup>311</sup> Corte Constitucional, sentencia C-784/14 (M.P. María Victoria Calle Correa. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub, Luis Ernesto Vargas Silva. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva).

### **Artículo 3º**

La norma objeto de examen es la siguiente:

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

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

105. Como se observa, el precepto involucra dos consecuencias acerca de la decisión aprobatoria del plebiscito por parte del Pueblo. La primera es conferirle a dicha decisión aprobatoria “carácter vinculante” para efectos del desarrollo constitucional y legal del Acuerdo. La segunda, determina que aprobado el plebiscito, el Legislativo y el Ejecutivo, así como los demás órganos, instituciones y funcionarios del Estado, de acuerdo con sus competencias, dictarán las disposiciones que les correspondan para “acatar el mandato proveniente del veredicto del Pueblo expresado en las urnas”.

En relación con estas dos reglas, varios de los intervinientes y la Procuraduría General manifiestan diferentes comentarios y críticas, la mayoría de ellas dirigidas a sustentar la inexecutableidad de estos preceptos o su executableidad condicionada. Estas posturas pueden sistematizarse del modo siguiente:

105.1. La norma es inconstitucional puesto que al darle carácter vinculante al Acuerdo Final aprobado por el Pueblo, se está introduciendo una reforma a la Constitución, sin que el plebiscito sea un mecanismo habilitado para el efecto. Además, en la medida en que se trataría de una decisión adoptada por el titular de la soberanía en el régimen constitucional, a través del plebiscito se terminaría por incorporar al ordenamiento una norma integrante del bloque de constitucionalidad o, inclusive, un precepto de naturaleza “supra constitucional”, que se sobrepondría a las competencias de los poderes públicos. Por lo tanto, el Acuerdo Final tendría el valor propio del producto de una actividad constituyente, en abierta contradicción con los procedimientos previstos por la Carta Política para ese propósito.

105.2. La norma es inconstitucional, en tanto la aprobación del plebiscito tendría efectos vinculantes para todas las ramas del poder público y no solo para el Gobierno, desnaturalizándose de esa forma dicho mecanismo de participación ciudadana. A su vez, también tendría el efecto de desconocer las competencias de producción normativa de dichas autoridades, al forzarlas

a implementar el Acuerdo Final, a pesar que dichas competencias profieren potestades más no obligaciones concretas de regulación.

106. Con base en lo expuesto, la Sala desagregará estos asuntos en dos problemas jurídicos diferenciados y sucesivos, a fin de resolver sobre la constitucionalidad del artículo 3° del PLE. El primer problema jurídico consiste en determinar si en virtud de la aprobación del plebiscito, se está ante una reforma de la Constitución, con los efectos planteados por los intervinientes y la Procuraduría General. El segundo problema es determinar si la fórmula de vinculatoriedad del plebiscito especial es compatible con la naturaleza jurídica de ese mecanismo de participación y con las competencias normativas de las autoridades del Estado, en particular respecto del ámbito de aplicación de dicho carácter vinculante. De igual manera, en este apartado habrá que clarificarse cuál es el efecto de la decisión de aprobación y de desaprobación del plebiscito especial.

La naturaleza de la aprobación del plebiscito especial es de índole política, no normativa

107. A juicio de la Corte, el aspecto central para decidir acerca de la constitucionalidad del artículo 3° es definir el contenido y alcance de lo prescrito por el legislador estatutario cuando indica que la decisión aprobada mediante plebiscito, tendrá un carácter vinculante para efectos del desarrollo constitucional y legal del Acuerdo Final.

El primer aspecto a considerar, analizado en diferentes fundamentos jurídicos de esta sentencia, consiste en reiterar que el plebiscito es un mecanismo de participación ciudadana que no ha sido previsto en el orden jurídico como un instrumento de reforma constitucional o legal, por lo que su alcance es esencialmente político. A través del plebiscito el Gobierno, con la anuencia del Congreso, llama al Pueblo para que se pronuncie sobre una decisión de trascendencia nacional, que no corresponde a un proyecto de norma jurídica, sino acerca de una decisión de política pública a cargo del Ejecutivo, carente de un contenido normativo concreto o de aplicación inmediata.

Por ende, el efecto que se predica de la decisión del plebiscito es el aval o rechazo de esa decisión política por parte del cuerpo electoral, pero no la inclusión de disposiciones nuevas o la modificación de normas constitucionales o legales precedentes, pues para ello la Constitución ha dispuesto al referendo como mecanismo específico. Así, la Corte remite a los argumentos planteados en precedencia, de acuerdo con los cuales se dejó suficientemente definido que el plebiscito especial contenido en el PLE no puede ser confundido con un referendo, en tanto su efecto no involucra la modificación de normas jurídicas, sino únicamente el aval o rechazo del Pueblo respecto del asunto cuya órbita de decisión corresponde al Presidente, en los términos del artículo 104 C.P. En otras palabras, la decisión del Pueblo en los plebiscitos, entre ellos el plebiscito especial planteado en el PLE, es de naturaleza exclusivamente política y este es el carácter de

obligatoriedad al que refiere el artículo 104 C.P. Asunto diferente es que, como se ha explicado en esta sentencia, ese mandato pueda ser posteriormente desarrollado a través de regulaciones de índole normativa, constitucional o legal. Pero tales modificaciones no tienen su origen directo en la decisión del Pueblo, sino en el cumplimiento de las condiciones y requisitos que prevé la Carta Política para la enmienda constitucional o la reforma legal, según sea el caso.

En ese orden de ideas, en el plebiscito se identifican dos momentos definidos. El primero, de carácter eminentemente político, en donde el Pueblo se expresa sobre la conveniencia de la decisión política que le pone a consideración el Presidente. El segundo, que es potencial y depende del aval del Pueblo sobre lo sometido a plebiscito, es la implementación de dicha decisión, la cual se predica exclusivamente del Presidente y se ejerce a través de los mecanismos que la Constitución ofrece para la reforma normativa, sin que dichos procedimientos puedan ser desconocidos o alterados en virtud de la decisión afirmativa del Pueblo. Estos dos estadios a pesar de estar vinculados deben considerarse, en toda circunstancia, de forma separada, pues de lo contrario se desconocería la Constitución, la cual no incluye al plebiscito como instrumento para la reforma de ninguna norma jurídica, entre ellas la Carta Política.

La decisión del Pueblo, así entendida y en el caso que resulte favorable, entra en el ámbito exclusivo de la justificación política de una futura e hipotética reforma legal o constitucional, adoptada en el marco de la implementación de dicho mandato popular y en razón de la iniciativa del Presidente, que es el destinatario exclusivo del mandato del cuerpo electoral convocado en plebiscito. Esto es distinto a considerar que la decisión del Pueblo incorpore directa y automáticamente el contenido de la política pública, sometida a su decisión, en el orden jurídico o en la Constitución. Esta consecuencia no es posible porque, se insiste, el plebiscito no es un mecanismo concebido para la reforma de normas jurídicas, sino solo como un instrumento para auscultar la voluntad del Pueblo ante una materia de trascendencia nacional, que corresponde a una política pública de competencia privativa del Presidente.

Ante esta afirmación, la Corte encuentra que podría contra argumentarse que en la medida en que la decisión de avalar la política pública es adoptada por el Pueblo, titular de la soberanía y fuente del poder que inviste a las autoridades del Estado, entonces la misma queda necesariamente incorporada al orden jurídico en tanto expresión de voluntad de ese poder soberano. La Sala se opone a esta conclusión, puesto que considera que uno de los aspectos que distingue a la democracia constitucional es la administración y limitación de los poderes, incluso el poder soberano que se reconoce al Pueblo.

Sobre este particular, la Corte admite como válido el argumento según el cual uno de los rasgos que caracteriza a la democracia constitucional contemporánea es el paso de una concepción de la soberanía popular como el simple agregado de las preferencias de los individuos, a una de índole

deliberativa, en la cual se reconoce el pluralismo en la comunidad política. En esta concepción, lo que asegura la democracia no es el acatamiento irrestricto de la voluntad mayoritaria, propio del liberalismo político clásico, sino el cumplimiento del procedimiento previsto en la Constitución para la expresión de las diferentes posturas sobre el ejercicio del poder político, proceso que tiene por objetivo el logro del consenso.<sup>312</sup> La decisión de las mayorías, si bien tiene un lugar central en el modelo democrático, debe necesariamente expresarse por las vías y procedimientos que ha previsto la Constitución, pues de lo contrario el régimen constitucional se tornaría en uno simplemente de hecho, guiado por la opinión mayoritaria y eventual, pero no por el orden jurídico. Así, la tensión entre soberanía popular y supremacía constitucional se resuelve a partir del reconocimiento de la crucial importancia de la regla de mayoría, pero con la necesidad correlativa que la misma sea expresada a través de las condiciones previstas por la Constitución y que, a su vez, sus efectos sean aquellos que la Carta Política le asigne.

Estas reglas y condiciones son, precisamente, el instrumento usado por el derecho constitucional para proteger el debate público<sup>313</sup> y, con ello, el pluralismo y los derechos fundamentales. Si se aceptara que el solo hecho que una decisión fuese adoptada por la mayoría, al margen del procedimiento establecido, tiene plena legitimidad y vinculatoriedad jurídica, entonces no se estaría ante un régimen constitucional, sino ante uno autocrático, fundado en la *tiranía de las mayorías*. Como lo ha resaltado la Corte, concurre un *"dilema existente entre el poder constituyente y el constitucionalismo. El asunto de las decisiones mayoritarias y de los frenos preestablecidos se concreta en la pregunta básica ¿Cuál es el poder que tienen las generaciones que definen las reglas constitucionales para atar a las generaciones futuras en una sociedad fundada en el consentimiento? (...). La dificultad de atar el futuro se suele presentar como un conflicto entre el precompromiso constitucional y la política democrática, sin embargo, no se trata de una contraposición sino de la paradoja de cómo hacer posible la democracia dentro de reglas preestablecidas. La percepción predominante suele radicalizar su posición al considerar el proceso de fijar un marco de acción como un freno, un límite, una restricción o bloqueo. Se sugiere la idea de que las normas constitutivas son básicamente mecanismos para limitar el poder, recurso que por lo tanto, debería discutirse continuamente. Sin embargo, se olvida que las reglas son también creadoras de nuevas prácticas y que generan nuevas posibilidades que de otra manera no existirían."*<sup>314</sup>

Así por ejemplo, se ha señalado en esta sentencia que el plebiscito, en tanto instrumento para auscultar la voluntad mayoritaria, no puede ser un mecanismo para decidir acerca del contenido y alcance de los derechos fundamentales, precisamente porque estos actúan como dispositivo contra

<sup>312</sup> Miller, D. (2003) "Deliberative Democracy and Social Choice", in *Debating Deliberative Democracy* (eds J. S. Fishkin and P. Laslett), Blackwell Publishing Ltd, Oxford, UK.

<sup>313</sup> Talisse R. (2005) *Democracy after Liberalism. Pragmatism and Deliberative Politics*. Routledge, New York.

<sup>314</sup> Corte Constitucional, sentencia C-866/01 (M.P. Jaime Córdoba Triviño, Unánime).

mayoritario y, adicionalmente, la Constitución les ha previsto a estos derechos un procedimiento particular de reforma. Bajo la misma línea de razonamiento, aunque el plebiscito consulta la voluntad de la mayoría respecto de un asunto de trascendencia nacional, sus efectos deben ser compatibles con la Constitución. El Pueblo, en el caso del plebiscito, actúa únicamente como un cuerpo electoral que es llamado para auscultar su opinión sobre una decisión particular del Ejecutivo, en este caso la adopción del Acuerdo Final. Por ende, sería errado concluir que el efecto del plebiscito es darle a la decisión del Pueblo un efecto constituyente, en la medida en que el mecanismo de participación utilizado no le da ese carácter, en modo alguno, sino que lo limita a los propósitos propios de la búsqueda de legitimación democrática a la política gubernamental frente a un asunto de trascendencia nacional.

En consecuencia, la Corte desacuerda con varios de los intervinientes y con el Ministerio Público, en el sentido que una potencial aprobación del plebiscito especial resulte automáticamente en una modificación de la Constitución. Esto equivaldría a suponer el incumplimiento de las reglas previstas en la Carta Política para la introducción de reformas constitucionales y legales, en razón del origen popular del plebiscito. Esta interpretación, como es sencillo observar, es inadmisibles en tanto desconoce por completo el principio de supremacía constitucional. Por ende, la comprensión compatible con la Constitución de los efectos del plebiscito no es otra que una de carácter político, más no de reforma normativa directa.

En tal sentido, la Sala reitera la regla fijada en la sentencia C-141 de 2010,<sup>315</sup> que declaró inexecutable la ley de convocatoria a un referendo constitucional destinado a modificar la Carta para permitir una segunda reelección presidencial, cuando expresó que *“la institucionalización del pueblo como titular de la soberanía impide que ésta que en él reside sirva de pretexto a un ejercicio de su poder ajeno a cualquier límite jurídico y desvinculado de toda modalidad de control. El proceso democrático, si auténtica y verdaderamente lo es, requiere de la instauración y del mantenimiento de unas reglas que encaucen las manifestaciones de la voluntad popular, impidan que una mayoría se atribuya la vocería excluyente del pueblo e incorporen a las minorías en el proceso político, pues son parte del pueblo y también están asistidas por el derecho a servirse de esas reglas comunes que constituyen el presupuesto de la igualdad con la que todos, ya pertenezcan a la mayoría o las minorías, concurren a los certámenes democráticos.”*

Llevado este argumento al caso analizado, las reglas comunes sobre reforma constitucional o legal no se ven alteradas por el hecho de una decisión favorable del Pueblo en el marco de un plebiscito, ni menos puede considerarse que la política aprobada quede desligada, para su concreción

---

<sup>315</sup> Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010 (M.P. Humberto Sierra Porto. SV. Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub. AV. María Victoria Calle Correa, Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto).

jurídico normativa, de los procedimientos de producción normativa aplicables y dispuestos por la Constitución.

108. Esta caracterización de la refrendación popular, entonces, permite a la Corte concluir que el efecto de una potencial aprobación del plebiscito no es la incorporación de ninguna reforma constitucional o legal, sino simplemente la concurrencia de un mandato para el Presidente de la República de implementación de la decisión política de suscribir el Acuerdo Final, a través de los mecanismos que dispone el ordenamiento jurídico para el efecto. De la misma manera, esta comprensión del efecto vinculante de la decisión adoptada en plebiscito tiene efectos directos sobre la inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 3° del PLE, como se explicará en el apartado siguiente de esta sentencia.

A su vez, la existencia de este deber no puede interpretarse como la concesión de carácter normativo alguno al Acuerdo Final, pues esta naturaleza se logrará solo cuando se ejecute la implementación, por supuesto bajo el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para la producción y reforma de normas jurídicas, así como el respeto irrestricto a la autonomía e independencia de los poderes públicos no cobijados por la decisión del cuerpo electoral convocado en plebiscito. La hipotética aprobación del Acuerdo Final mediante el plebiscito especial no lo hace, utilizando el símil con el derecho internacional público, una norma jurídica autoejecutable. En contrario, la refrendación popular del Acuerdo tiene naturaleza exclusivamente política, consistente en un mandato al Presidente de la República para la implementación de una decisión política a su cargo, a través de los canales y procedimientos dispuestos por la Constitución y la ley para ese efecto. Además, teniendo en cuenta que el mandato es exclusivo para el Presidente, la decisión del Pueblo no afecta la independencia y autonomía de las demás ramas del poder público para adoptar las normas vinculadas con dicho proceso de implementación.

109. En conclusión, se encuentra que la noción de vinculatoriedad de que trata el artículo 3° del PLE no tiene una naturaleza normativa, sino solo de índole política. Su contenido concreto es servir de mecanismo de activación del deber de implementación del Acuerdo Final, por parte del Presidente de la República, lo cual se verificará a través de los instrumentos previstos en la Constitución y la ley para el efecto y bajo el estricto cumplimiento de los requisitos de producción normativa que prevé la Constitución.

#### Los efectos de la aprobación y del rechazo del Acuerdo Final refrendado por plebiscito especial

110. De acuerdo con el artículo 104 C.P., los efectos de la decisión del Pueblo serán obligatorios, consecuencia jurídica que como se ha explicado en esta sentencia, se predica tanto de la consulta popular como del plebiscito, pues estos son los mecanismos de participación ciudadana cobijados por dicha norma constitucional. Con todo, varios intervinientes sostienen que el

plebiscito especial no puede tener como efecto vincular a todas las ramas del poder público, puesto que consideran que es de la naturaleza de este mecanismo de participación que obligue solamente al Gobierno, razón por la cual se estaría confundiendo los efectos con los propios de la consulta popular, a la cual sí le adscriben efectos vinculantes más allá de la Rama Ejecutiva.

Como se estudió en el fundamento jurídico 13.4 de esta sentencia, a propósito de la caracterización constitucional del plebiscito, los efectos del mismo solo cobijan al Presidente de la República. Esto debido a que resultaría vulnerado el principio de separación de poderes si se permitiera que, a través de la decisión popular obtenida mediante dicho mecanismo de participación, el Presidente pudiese desconocer o inhabilitar la acción de los demás poderes del Estado. Con base en esta fundamentación, la Corte advierte que el inciso segundo del artículo 3° es inconstitucional, en la medida en que está extendiendo indebidamente el carácter vinculante de la decisión popular a “los demás órganos, instituciones y funcionarios del Estado”.

Esta opción del legislador estatutario tiene por efecto que la decisión popular inhiba la acción de otros poderes públicos, quienes quedarían limitados en el ejercicio de sus competencias, a través de un mecanismo de participación que en virtud de la regulación constitucional aplicable es de exclusiva convocatoria del Presidente, y lo que se somete a consideración del Pueblo es un asunto de órbita del gobernante. Esta actuación, como ya se explicó en este fallo, genera una afectación desproporcionada al sistema de frenos y contrapesos, en la medida en que permite que el Presidente utilice la legitimidad democrática que se deriva del plebiscito para imponer una decisión política a las demás ramas del poder, afectando desproporcionadamente su independencia y autonomía.

De otro lado, también advierte la Sala que una previsión como la analizada también desconoce la naturaleza jurídica del plebiscito. En fundamentos jurídicos anteriores se han expuesto diferentes argumentos dirigidos a distinguir al plebiscito del referendo, en especial con el fin de concluir que aquel no es un mecanismo de reforma constitucional o legal, sino que está restringido a ser una expresión política del Pueblo que avala o rechaza una decisión política del Presidente. Sin embargo, en caso que se permitiese que dicho efecto político fuese extendido a los demás poderes del Estado, se podría inferir válidamente que el objeto de la iniciativa, en este caso el Acuerdo Final, se impondría no política sino normativamente al Congreso y a la Rama Judicial, entre otras autoridades. Esta opción no es válida desde la perspectiva constitucional, puesto que confunde indebidamente los efectos del plebiscito con los del referendo, así como desconoce las fórmulas de reforma al orden jurídico que prevé la Carta Política.

Sin embargo, la Corte también resalta que esta comprobación no es incompatible para que el Presidente, depositario del deber de implementación del Acuerdo Final en caso que el plebiscito especial sea votado

favorablemente, ejerza sus propias competencias constitucionales de producción normativa, así como sus facultades de impulso e iniciativa gubernamental de proyectos de ley o acto legislativo. Esto con el fin de implementar normativamente los Acuerdos, a partir de la estricta aplicación de las normas constitucionales que regulan el debate y aprobación de tales cuerpos jurídicos positivos y respetándose la autonomía e independencia que la Carta Política adscribe a los poderes públicos. De igual manera, en caso que la votación sea desfavorable, se predicarán los efectos explicados en el fundamento jurídico 114 de esta sentencia y relativos a la imposibilidad de implementar el Acuerdo Final sometido a escrutinio popular.

111. Por ende, la Corte declarará la inexecutable del inciso segundo del artículo 3° del PLE, y condicionará la constitucionalidad del resto de la disposición, en el entendido de que el carácter vinculante se predica solo respecto del Presidente de la República.

Solucionado este aspecto, la Corte ahora debe asumir el asunto relativo a cuál es el efecto concreto de la decisión aprobatoria del Acuerdo Final, así como las consecuencias de una decisión desfavorable por parte del Pueblo.

112. En primer término, debe nuevamente insistirse en que el efecto general de la decisión favorable del Pueblo es activar para el Presidente de la República los mecanismos previstos en la Constitución y en la ley para la implementación de su decisión política vinculada al Acuerdo Final. En otras palabras, el aval ciudadano del Acuerdo Final desata una serie de actuaciones posteriores para que, con base en el cumplimiento de las condiciones propias de la deliberación democrática, se otorgue estatus normativo a la decisión popular, que previo a dicha implementación tiene naturaleza exclusivamente de decisión de política gubernamental. Por ende, la aprobación del Acuerdo Final no supone la modificación de normas jurídicas existentes, sino el aval para que el Presidente de la República ejerza las competencias que la adscribe la Carta, entre ellas poner en movimiento los procedimientos de producción normativa previstos en la Constitución y tendientes en la implementación de la política pública contenida en el Acuerdo.

113. En segundo lugar, la Sala considera que varios de los intervinientes aciertan en identificar los efectos de la aprobación a partir de tres ejes diferenciados: (i) la legitimidad democrática de lo acordado; (ii) la estabilidad temporal del Acuerdo Final; y (iii) la garantía de cumplimiento de dicho acuerdo.

113.1. La legitimidad democrática del Acuerdo se deriva de la comprobación sobre la opinión verificable de las ciudadanas y ciudadanos, respecto de la validación del mismo. Con base en el principio democrático participativo, la refrendación popular del Acuerdo tiene una importancia nodal, en tanto canaliza la voluntad ciudadana sobre los asuntos más trascendentes para la vida del Estado, en este caso la definición de las fórmulas y compromisos para la superación del conflicto armado y la concreción del derecho a la paz.

Esta legitimación democrática opera, además, como un sustento político para la actuación subsiguiente del Presidente de la República, tanto en su esfera de competencia como en su iniciativa frente a otros poderes del estado. Si ha sido posible identificar la intención mayoritaria de implementar la decisión de política pública contenida en el Acuerdo, ello otorga un aval para que el gobernante actúe en consonancia. Esto es especialmente importante tratándose del presente asunto, puesto que la Corte es consciente de la concurrencia de opiniones divergentes al interior de la sociedad colombiana sobre la conveniencia política y la oportunidad del Acuerdo Final, por lo que se muestra pertinente, aunque no jurídicamente obligatorio, que la acción del Presidente a ese respecto esté precedida de una genuina expresión del Pueblo titular de la soberanía.

113.2. La aprobación del plebiscito especial por el Pueblo confiere condiciones de estabilidad temporal al Acuerdo Final. En tanto la decisión de los ciudadanos es expresión de la soberanía misma, esta no puede ser desconocida por el Presidente. Esto quiere decir que ante la hipótesis de la refrendación popular del Acuerdo Final, el mandato de implementación se torna obligatorio para el Presidente (Artículo 104 C.P.), y no sería viable que el Gobierno lo desconociese, en tanto su origen es el mismo que legitima su propio poder político.

La consecuencia jurídica de la aprobación popular, bajo esta perspectiva, consiste en que el deber de implementación no puede rechazarse por el Presidente, quien es el destinatario de dicha labor. Por ende, en caso que se considerase por parte del Gobierno que es necesario reversar la implementación y ante la comprobación del voto popular a favor del Acuerdo, sería obligatorio convocar nuevamente al Pueblo para esa labor, pues solo él tiene la ascendencia democrática suficiente para tal propósito una vez se ha expresado la voluntad del cuerpo electoral mediante plebiscito.

Como se observa, los efectos de la convocatoria al Pueblo mediante plebiscito son de la mayor importancia, puesto que generan una instancia de interlocución directa entre las ciudadanas y ciudadanos, titulares de la soberanía, y el Presidente, que encuentra justificado su poder en el mandato popular. Así, las consecuencias de la decisión del Pueblo convocado en plebiscito también son de la mayor entidad y en modo alguno pueden comprenderse como una mera sugerencia, sino como mandatos con soporte jurídico constitucional, derivado del contenido y alcance del principio de soberanía popular. Para el caso analizado, la decisión afirmativa del Pueblo implica la obligatoriedad para el Presidente de la implementación del Acuerdo Final, por las vías previstas por la Constitución para el efecto y bajo la estricta observancia de la autonomía e independencia de las demás ramas del poder público. Este mandato, a su vez, estará sustentado en la mayor legitimidad democrática posible, al ser fruto de la decisión del titular de la soberanía.

No obstante, la Corte considera hacer necesario una precisión sobre el balance, dentro del asunto objeto de examen, entre los principios de soberanía popular y de supremacía constitucional. Del hecho que la decisión popular determine un deber específico de implementación del Acuerdo Final, no se sigue que el contenido del mismo pueda desconocer los contenidos de la Constitución y, en particular, sus elementos estructurales. Así, lo que se deriva de la refrendación popular es el deber para el Presidente de implementación del Acuerdo, más no que esta política logre naturaleza normativa directa, ni mucho menos que se convierta en una parámetro superior a la Constitución misma.

Esto implica, entre otros asuntos, que queden proscritas formas de implementación del Acuerdo que excedan el poder de reforma constitucional, a partir de la alteración de los elementos estructurales de la misma, o que se expidan normas de índole legal que, sustentadas en el proceso de implementación, vulneren la Constitución. Adicionalmente, este argumento permite concluir que en caso que en el proceso de implementación se incurra en infracciones al orden constitucional, bien sea por vicios de procedimiento en la formación de tales normas o por vulneraciones materiales a la Carta Política, los jueces que ejercen el control de constitucionalidad estarán habilitados para decidir tales cuestiones.

113.3. Por último, la Corte encuentra que la refrendación popular de la decisión política del Presidente también involucra una garantía de cumplimiento de lo pactado. En la medida en que el voto favorable del Pueblo impone el mandato de implementación antes mencionado, entonces las partes dentro del proceso de negociación que da lugar al Acuerdo Final tendrán a su favor la concurrencia de una orden con soporte normativo constitucional, consistente en que la decisión de política pública derivada de dicha negociación será concretizada a través de acciones gubernamentales específicas, entre ellas la proposición de proyectos de normas jurídicas ante el poder legislativo. A su vez, también contarán con la estabilidad jurídica derivada del hecho que el mandato de implementación no será revocado por el Presidente, pues resulta obligatorio para él.

114. Ahora bien, identificados los efectos del voto favorable, debe la Corte determinar cuáles son las consecuencias de una votación negativa, bien porque no se alcance el umbral aprobatorio previsto en el artículo 2º del PLE o, lográndose dicho umbral, la votación a favor del “no” sea superior a los votos por el “sí”.

Sobre este tópico, la Sala parte de reiterar que el objeto del plebiscito especial contenido en el PLE es someter a refrendación popular una decisión de política pública del Presidente y relativa al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Paz. Por ende, como se explicó al inicio del análisis material del PLE, el plebiscito especial no tiene por objeto someter a consideración de las ciudadanas y ciudadanos ni el contenido y alcance del derecho a la paz, ni las facultades que la Constitución confiere al Presidente

para restablecer y mantener el orden público a partir de diferentes vías, entre ellas la salida negociada al conflicto armado a través de la suscripción de acuerdos con grupos armados irregulares.

Sobre este particular debe resaltarse que tanto el derecho-deber a la paz, así como las mencionadas competencias gubernamentales, tienen fundamento constitucional. Por lo tanto, en la medida en que el plebiscito no es un mecanismo de reforma del orden jurídico, entonces no tiene el alcance de alterar tales disposiciones. En ese sentido, la decisión popular en contra del Acuerdo no puede ser en modo alguno comprendida como una disminución o rediseño del derecho y potestades gubernamentales antes indicadas. Estas quedan incólumes pues no fueron puestas a consideración del Pueblo mediante plebiscito, ni tampoco podrían serlo, en tanto ese instrumento de participación ciudadana, se insiste, no tiene entre sus fines admitidos la reforma constitucional.

115. En ese sentido, si el efecto de una votación favorable del plebiscito especial es activar los mecanismos de implementación normativa del Acuerdo Final, la consecuencia correlativa de la votación desfavorable o de la falta de votos suficientes para la misma, es la imposibilidad jurídica para el Presidente de adelantar la implementación de ese Acuerdo en específico, puesto que fue esa decisión de política pública la que se sometió a la refrendación popular.

Esta conclusión, por supuesto, no es incompatible con que, ante la negativa del Pueblo, a través de las reglas del PLE se ponga a consideración del Pueblo un nuevo decisión, con unas condiciones diferentes a las que inicialmente se pactaron y fruto de una renegociación del Acuerdo anterior o la suscripción de uno nuevo, incluso con grupos armados ilegales diferentes a las FARC-EP. Como se señaló a propósito del cuestionamiento de la Procuraduría General fundado en la presunta naturaleza *ad hoc* del plebiscito especial, ni del texto del PLE, ni de las consideraciones plasmadas dentro del trámite legislativo, es viable concluir que el plebiscito especial sea aplicable exclusivamente respecto del mencionado grupo armado ilegal, ni menos que la vigencia del PLE se agote en relación con dicha negociación en particular. Por lo tanto, no existe un obstáculo verificable para que, ante la hipótesis de una votación negativa del plebiscito, pueda someterse a refrendación popular una decisión política de contenido diferente, inclusive bajo las reglas especiales del PLE. Esto limitado, como es apenas natural, a que esté vinculada a un acuerdo final relativo a la terminación del conflicto armado, en los términos del artículo 1° del PLE.

116. Con todo, en contra de la anterior conclusión podría argumentarse que las consecuencias jurídicas antes explicadas no se derivan del texto del artículo 3° del PLE, pues el mismo solo regula la hipótesis de la decisión aprobatoria, más no del veredicto popular en un sentido negativo. Por ende, la Corte no estaría llamada a definir dichas consecuencias cuando el legislador estatutario no lo ha hecho.

La Corte se opone a esta conclusión, puesto que considera que la misma sería contraria al artículo 104 C.P., norma que establece que la decisión del Pueblo en el plebiscito “será obligatoria”. Nótese que la Carta Política no confiere ese carácter vinculante únicamente a la decisión aprobatoria, sino que deja la consecuencia abierta en ambos sentidos, puesto que se restringe a señalar la obligatoriedad del veredicto del Pueblo. En ese sentido, se estaría ante un evidente desconocimiento de dicha norma superior, si los efectos de la decisión del Pueblo se restringieran exclusivamente a una modalidad del dictamen.

A juicio de la Sala, dadas las implicaciones de la refrendación popular, sus efectos deben reflejar cabalmente las preferencias mayoritarias de quienes participan en el plebiscito. Por ende, debe conferirse un efecto jurídico definido tanto a la decisión aprobatoria como aquella que niegue la validación de la decisión política del Presidente sometida a plebiscito especial. Sostener lo contrario significaría una inaceptable instrumentalización de la decisión popular como mecanismo de simple validación de las políticas gubernamentales. En cambio, conferir efectos sustantivos a las dos posibles opciones de expresión popular es una postura respetuosa de las preferencias de los ciudadanos, manifestadas a través de los mecanismos de participación.

117. En conclusión, la Corte evidencia que el artículo 3° del PLE es compatible con la Constitución, con excepción del inciso segundo, el cual debe declararse inexecutable al afectar la separación de poderes y la naturaleza constitucional del plebiscito, en tanto mecanismo de refrendación política y no de reforma al orden jurídico. Esto bajo el criterio que el carácter vinculante allí previsto refiere exclusivamente al mandato de implementación del Acuerdo Final por parte del Presidente de la República, sin que el mismo pueda comprenderse como una nueva modalidad de reforma constitucional o legal. En tal sentido, la decisión favorable del Pueblo activará dicha labor de implementación y bajo un criterio de reconocimiento de la autonomía e independencia de los demás poderes públicos. A su vez, la decisión negativa del electorado inhibirá dicha implementación del Acuerdo Final, aunque sin perjuicio de (i) la vigencia de las facultades que la Constitución confiere al Gobierno para mantener el orden público, entre ellas la suscripción de acuerdos de paz con grupos armados ilegales y en el marco de la salida negociada al conflicto armado; y (ii) la posibilidad futura que se someta a consideración del Pueblo un acuerdo distinto, incluso bajo las reglas del plebiscito especial previsto en el PLE.

#### **Artículo 4°**

El texto del artículo 4° del PLE es el siguiente:

**Artículo 4°. Remisión normativa.** *En lo no previsto en esta ley se aplicará lo dispuesto en las Leyes 134 de 1994, 1757 de 2015 y demás normas concordantes.*

118. Advierte la Corte que una norma de esta naturaleza no entraña ningún debate de constitucionalidad, pues es plenamente admisible que en el marco de una previsión estatutaria de carácter especial, se haga uso de normas de reenvío, las cuales sirven de ámbito general de regulación, en especial de las materias que no han sido objeto de regulación específica en el PLE. Esta circunstancia, a su vez, redundará en la seguridad jurídica y en la protección del principio de legalidad en el diseño de los mecanismos de participación ciudadana. Por lo tanto, el precepto será declarado exequible.

#### **Artículo 5°**

El texto de la norma analizada es el siguiente:

***Artículo 5°. Divulgación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.*** El Gobierno nacional publicará y divulgará el contenido íntegro del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Dicha publicación se realizará de manera permanente, con mínimo treinta (30) días de anticipación a la fecha de votación del plebiscito.

*El Gobierno nacional garantizará la publicidad y divulgación del acuerdo final mediante una estrategia de comunicación que asegure la transparencia y el conocimiento a fondo de los acuerdos, con el objetivo de generar un debate amplio y suficiente, utilizando para ello los siguientes medios de comunicación masivos y canales digitales de divulgación:*

- a) Sitio web de las entidades públicas de la rama ejecutiva, del sector central y el sector descentralizado por servicios, incluyendo las Fuerzas Militares;*
- b) Redes sociales de las entidades públicas de la rama ejecutiva, del sector central y el sector descentralizado por servicios, incluyendo las Fuerzas Militares;*
- c) Periódicos de amplio tiraje nacional;*
- d) Servicios de Radiodifusión Sonora Comercial de alcance nacional, que cederán a título gratuito en horario prime time un espacio de cinco minutos diarios;*
- e) Servicios de Radiodifusión Sonora Comunitaria, que cederán a título gratuito en horario prime time un espacio de cinco minutos diarios;*
- f) Canales de televisión pública y privada, estos últimos cederán a título gratuito en horario prime time un espacio de cinco minutos diarios;*
- g) Urna de cristal como principal plataforma del gobierno para la participación ciudadana y la transparencia gubernamental.*

*En el caso de los literales c), d), e) y f) el Gobierno nacional presentará una síntesis de los aspectos más relevantes del acuerdo final invitando a los ciudadanos a conocer el texto íntegro en sus sitios web y redes sociales.*

*El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación verificará y certificará el cumplimiento de la orden impartida en el presente artículo, respecto de los literales a), b), c), y g) La Agencia Nacional del Espectro verificará y certificará el cumplimiento de la orden impartida en el presente artículo respecto de los literales d) y e) La autoridad Nacional de Televisión verificará y certificará el cumplimiento de la orden impartida en el presente artículo respecto del literal f).*

*Las entidades comprometidas en la verificación y certificación del cumplimiento de estas órdenes rendirán cuentas públicas con posterioridad a la votación del plebiscito sobre la gestión realizada.*

*Parágrafo 1°. En las zonas rurales del país el Gobierno nacional garantizará, a través de las entidades comprometidas, una mayor publicación y divulgación del contenido del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en las zonas rurales del país.*

*Parágrafo 2°. La estrategia de socialización dispuesta en este artículo, también deberá estar dirigida a los colombianos que se encuentran en el exterior, especialmente para las víctimas del conflicto armado. Su ejecución estará a cargo del Gobierno nacional a través de las embajadas y consulados.*

119. A fin de asumir el estudio de constitucionalidad de esta disposición y de manera similar a la metodología utilizada para los anteriores artículos, la Sala primero hará una síntesis de los argumentos formulados por las intervenciones, para luego identificar los problemas jurídicos que ofrece la norma acusada, a fin de proceder a resolverlos.

119.1. En las intervenciones se presentaron cinco argumentos principales referentes a la constitucionalidad del artículo 5° del PLE. En primer lugar, se cuestionó la falta de previsión de espacios para la campaña por el “no” al plebiscito, como sí se hace a favor de las campañas del Gobierno. Además, se señaló que la falta de lineamientos sobre el uso que debe darse a los espacios dispuestos en este artículo, conlleva que puedan ser usados como una estrategia publicitaria para promover el apoyo al plebiscito. Ello, a juicio de algunos intervinientes, deja en desventaja a quienes promuevan el voto negativo, dado que no se les garantizan los espacios para promover sus campañas ni se reglamenta la forma de acceder a ellos. En consecuencia, se vulnera la libertad que tiene el elector, pues recibirá información sesgada a favor del voto por el “sí”. Desde otro punto de vista, los intervinientes que defienden la exequibilidad del artículo, afirman que este regula

específicamente lo relacionado con la divulgación del acuerdo y de ninguna manera deben usarse los espacios previstos para la promoción y campaña del plebiscito.

119.2. En segundo lugar, se expusieron consideraciones referentes al término “*de al menos 30 días*” que la norma dispone para la publicación y divulgación. Sobre este se hicieron diversas consideraciones. Así, algunos intervinientes señalaron que el término de 30 días es razonable, en tanto permite que los ciudadanos conozcan el contenido del Acuerdo Final para tomar una decisión informada. Uno de los intervinientes solicitó que se indique que el término debe contabilizarse en días hábiles, con miras a que la divulgación se haga con tiempo suficiente. Finalmente, otro de los intervinientes requirió que se condicione la exequibilidad de la norma en el entendido que el Acuerdo Final debe darse a conocer antes de que el Presidente de la República informe al Congreso su intención de convocar el plebiscito. Lo anterior con el objetivo de garantizar la participación ciudadana ante el Legislativo.

119.3. En tercer lugar, en algunas intervenciones se argumentó la inexecutable de los literales a y b con fundamento en que el artículo 219 C.P. prohíbe el derecho al sufragio de los miembros de la Fuerza Pública.

119.4. En cuarto lugar, con respecto a las concesiones gratuitas previstas en los literales d, e y f, algunos intervinientes solicitaron que se declaren inexecutable por varias razones: (i) implantan una medida de censura a los medios de comunicación, pues se les impone la obligación de divulgar un contenido específico determinado por el Gobierno, que no es susceptible de ser modificado; (ii) vulneran la libertad de expresión al no prever un término que delimite el período por el que se da la concesión, en tanto la norma señala que debe ser *por los menos 30 días*; (iii) violan las obligaciones pactadas en el contrato de concesión para el uso del espectro electromagnético, puesto que mediante una ley especial y posterior se están imponiendo condiciones más gravosas, que conllevan a que los medios de comunicación se vean privados del uso de los espacios que se exigen a título gratuito; (iv) infringen el artículo 58 C.P., en la medida que se trata de una expropiación sin indemnización; (v) limitan el ejercicio de la libertad de empresa consagrada en el artículo 332 de la Constitución; y, (vi) consagran una vulneración del principio de igualdad, en tanto la televisión y los medios radiodifundidos tienen un tratamiento más gravoso que los impresos, pues a aquellos no se les impone la cesión de un espacio específico y gratuito. Por ello se solicitó a la Corte condicionar la norma a que la concesión en los medios impresos también debe ser a título gratuito.

Con respecto a las concesiones gratuitas, otros intervinientes defendieron la constitucionalidad de la medida. En el análisis expuesto consideraron que dado que se trata de una limitación de la libertad de información debe llevarse a cabo un juicio estricto de proporcionalidad para verificar su exequibilidad. La conclusión a la que llegaron es que la limitación al derecho a la

información es necesaria, legítima y proporcional en sentido estricto dado que se ajusta a los parámetros jurisprudenciales existentes al respecto.

119.5. Finalmente, algunos intervinientes solicitaron el condicionamiento de la norma a que la divulgación se haga con un criterio diferencial de acceso a la información del Acuerdo Final, a favor de las personas en situación de discapacidad (sensorial, visual, sensorial auditiva, entre otras) y las pertenecientes a los grupos étnicos y culturales del país que no dominan el castellano en los términos del artículo 8° de la Ley Estatutaria 1712 de 2014 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública. En este mismo sentido, se requirió que la divulgación debe darse con un lenguaje inclusivo con enfoque de género, que privilegie a las mujeres que han sido víctimas del conflicto armado. Adicionalmente, solicitaron que se haga énfasis en la obligación de garantizar que haya divulgación del Acuerdo Final en las zonas más apartadas del país, que son las más afectadas por el conflicto armado.

Para estudiar cada uno de los cinco argumentos expuestos por los intervinientes, esta Corporación encuentra pertinente iniciar el análisis con la relación existente entre el derecho de información y la libertad del elector en el marco de la democracia participativa colombiana.

#### El derecho a la información y su vínculo con la libertad del elector

120. Como se expresó en la primera parte de esta sentencia, la democracia participativa conlleva a que los ciudadanos cuenten con más espacios para expresar su voluntad, que les permiten tener un rol activo en la determinación del destino colectivo del Estado. Por esa razón, existen diferentes canales por medio de los que el pueblo puede expresar *libremente* su voluntad. Es en este contexto que cobra relevancia el derecho fundamental a la información (Artículo 20 C.P.), que brinda elementos de juicio para participar activamente en los asuntos de interés público y, en consecuencia, este derecho se convierte en un presupuesto esencial para que la expresión de la voluntad de los ciudadanos sea *libre*. En este sentido, en la democracia participativa el derecho de información es una condición para el libre ejercicio de la ciudadanía, que se manifiesta a través de la libertad del elegir y participar en la definición de asuntos de interés público. En pocas palabras, la publicidad de la información oficial es fundamental en el Estado constitucional y democrático colombiano.

121. El derecho fundamental a la información<sup>316</sup> “*puede entenderse como aquel derecho fundamental que tiene toda persona a ser informada y a informarse de la verdad, para juzgar por sí misma sobre la realidad con conocimiento suficiente*”. Así que este derecho se caracteriza por tener “*una doble connotación; por una parte, se encuentra el derecho a comunicar información (información activa); y, por otra, el derecho a recibirla*

---

<sup>316</sup> “Como todo derecho fundamental, este derecho es universal, inalienable, irrenunciable, imprescriptible, inviolable y reconocido -no creado- por la legislación positiva.” Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 1993.

(información pasiva)”<sup>317</sup>. Además, el objeto de esta garantía constitucional “es la información veraz e imparcial, como lo consagra el artículo 20 de la Carta Política”<sup>318</sup>. A su vez, el Artículo 4° de la Ley 1712 de 2014 consagra el derecho fundamental a la información en los siguientes términos: “En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática. || El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos”<sup>319</sup>.

122. En el marco de la democracia participativa, la finalidad del derecho de información es brindar a los ciudadanos suficientes elementos de juicio para que puedan formarse un criterio con base en el que puedan participar activamente, tanto en la elección de sus representantes como por medio de los mecanismos de participación ciudadana. Por esa razón, esta garantía “se convierte en un instrumento esencial para el conocimiento de los asuntos que revisten una mayor importancia en la vida colectiva de un país, de tal suerte, que condiciona la participación de todos los ciudadanos en el buen funcionamiento de las relaciones democráticas que proclama la Constitución Política, así como el ejercicio efectivo de otros derechos y libertades.”<sup>320</sup> En concordancia con ello, la Constitución establece que la función administrativa debe desarrollarse con fundamento en el principio de publicidad (Artículo 209 C.P.).

123. Dada la estrecha relación que tiene el derecho de información y la libertad del elector en una democracia participativa, es esencial que la información transmitida a los ciudadanos sea verdadera, “esto es, que adecúe el intelecto con la realidad; en otras palabras, debe recaer sobre lo cierto, de suerte que quien informe se fundamente y describa la realidad.”<sup>321</sup> De ahí que la eficacia de la libertad del elector esté supeditada a que como sujeto pasivo del derecho de información reciba información veraz e imparcial, con base en la que puede adoptar libremente la postura que considere refleja de mejor manera su ideal de Estado. Por ello esta Corporación expresó: “en la libertad

<sup>317</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1172 de 2001 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra. SPV Marco Gerardo Monroy Cabra. AV Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>318</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. SV Fabio Morón Díaz)

<sup>319</sup> Ley 1712 de 2014, Artículo 4°

<sup>320</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1172 de 2001 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra. SPV Marco Gerardo Monroy Cabra. AV Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>321</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 1993 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra. SPV Marco Gerardo Monroy Cabra. AV Manuel José Cepeda Espinosa).

de información el interés del receptor de la misma es crucial, puesto que sin información no está en condiciones de ejercer efectivamente su ciudadanía.”<sup>322</sup> Así también lo resaltó la Declaración Conjunta sobre Medios de Comunicación y Elecciones, adoptada en el marco del sistema interamericano de derechos humanos, al afirmar: “*las elecciones libres y transparentes solo son posibles cuando el electorado se encuentra debidamente informado y tiene acceso a información pluralista y suficiente*”.<sup>323</sup>

124. A continuación la Corte pasa a determinar la constitucionalidad del artículo 5°. Para ello, en primer lugar se reitera el mandato constitucional que recae sobre el Presidente de la República de informar a sus conciudadanos las decisiones políticas de su Gobierno. En segundo lugar se analiza el alcance del artículo 5° y con ello se determina si dispone espacios adicionales para la promoción y apoyo del plebiscito, o si por el contrario corresponde a una medida tendiente a garantizar el derecho de información y la libertad del elector en el marco del plebiscito especial. En tercer lugar, se determina si la publicación y divulgación del Acuerdo final en el sitio web y las redes sociales de los órganos que integran la Fuerza Pública es contraria a la Constitución, en tanto conforme al artículo 219 C.P. los integrantes de la Fuerza Pública no pueden ejercer la función del sufragio ni intervenir en debates o actividades de partidos o movimientos políticos. En cuarto lugar, se estudia si literales d, e y f establecen una limitación a los derechos fundamentales a la libertad de expresión, de prensa y de información en tanto consagran una concesión gratuita de 5 minutos en horario *prime time* en la televisión y los medios radiodifundidos. Finalmente, se evalúa la necesidad de que el Acuerdo Final sea publicado y divulgado conforme a un criterio diferencial de accesibilidad y de que el Gobierno Nacional garantice efectivamente el derecho a la información de las personas que habitan las zonas apartadas de Colombia.

#### El alcance del artículo 5° del proyecto de ley estatutaria

125. El artículo 5° del PLE establece el deber que tiene el Gobierno Nacional de dirigirse a sus conciudadanos para informar, mediante la publicación y divulgación, el contenido del Acuerdo Final, que expresa la negociación que el Presidente de la República realizó con el grupo armado ilegal FARC-EP en el marco de su competencia constitucional para mantener y restablecer el orden público.

Es decir que la norma tiene dos dimensiones principales, por un lado, se refiere al deber del Gobierno de publicar y divulgar el contenido de su decisión política; y, por otro lado, busca materializar el derecho a la información y a la libertad del elector. El marco en el que se deben desplegar

<sup>322</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-391 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. SV Rodrigo Escobar Gil).

<sup>323</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=745>

las dos dimensiones de la norma es la convocatoria a un plebiscito especial. Así las cosas, el artículo no regula lo relacionado con las campañas por el “sí” o por el “no”, puesto que ese asunto está consagrado en el numeral 4° del artículo 2° del PLE cuya constitucionalidad se analizó previamente.

125.1. Existe un mandato constitucional que impone al Presidente de la República el deber de informar al Pueblo sobre *“todos los asuntos de orden económico, político y social, a fin, de que tenga plena realización el postulado constitucional establecido en el artículo 2° de la Carta, que consagra como uno de los fines esenciales del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.”*<sup>324</sup> Ese deber de informar sus decisiones políticas es esencial en la democracia participativa, dado que los actos de las autoridades públicas *“deben encontrarse sujetas a un examen detallado, no sólo por las autoridades que constitucionalmente tengan esa función, sino de la opinión pública que es la base y fundamento de una sociedad libre y democrática.”*<sup>325</sup>

125.2. Así pues, la obligación del Presidente de la República de informar al Pueblo se maximiza cuando decide convocar un plebiscito para someter a consideración de los ciudadanos una decisión política que se encuentra dentro de la órbita de sus competencias. En otros términos, el deber mínimo que tiene el Jefe de Gobierno al convocar un plebiscito es brindar información veraz e imparcial del asunto que va a ser decidido por el cuerpo electoral. Como se expuso previamente, el libre ejercicio de la ciudadanía supone la garantía del derecho a la información. Por lo tanto, en una democracia participativa, como la instituida por el Constituyente de 1991, no basta con que existan mecanismos de participación, sino que también se debe garantizar la libertad de participar en la toma de decisiones con base en información veraz e imparcial.

125.3. El cumplimiento del deber de publicar y divulgar el contenido del Acuerdo Final conlleva la materialización del derecho de información de los ciudadanos y con ello de la libertad del elector. Lo anterior dado que por medio de esa información las personas podrán conocer de manera suficiente lo relacionado con las condiciones negociadas entre el Gobierno y el grupo armado ilegal y con base en ello decidirán *libremente* si apoyan o no la decisión política del Presidente vinculada al Acuerdo Final. Tal y como lo señala la norma, la finalidad de esta previsión es garantizar que haya un conocimiento comprensivo del asunto consultado para “generar un debate amplio y suficiente”. En esa medida, la disposición busca proteger la libertad del elector, pues los ciudadanos requieren tener un conocimiento profundo del asunto para decidir, pues solo así pueden determinar si apoyan o no la decisión política sometida a su consideración.

<sup>324</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1172 de 2001 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra. SPV Marco Gerardo Monroy Cabra. AV Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>325</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1172 de 2001 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra. SPV Marco Gerardo Monroy Cabra. AV Manuel José Cepeda Espinosa).

125.4. En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-784 de 2014,<sup>326</sup> al analizar la constitucionalidad de otro mecanismo de participación ciudadana, también de naturaleza especial y dirigido a la refrendación popular del Acuerdo Final, esta vez mediante el uso del referendo constitucional. La consideración expuesta sobre el asunto analizado en ese entonces también tiene aplicación en este caso, al respecto afirmó: *“se viola la libertad del elector si no se publica y divulga con suficiente antelación el contenido de los acuerdos finales, cuya implementación se ha de buscar por medio de estos referendos constitucionales. No puede entonces considerarse suficientemente libre el elector que decide sobre los puntos que se le someten a referendo si no ha contado siquiera con la oportunidad de conocer el trasfondo de la consulta, por falta de publicidad de lo que contienen los acuerdos que la motivan.”*<sup>327</sup>

#### La distinción entre promoción y divulgación del Acuerdo Final

126. Ahora bien, es necesario hacer una distinción entre divulgar o publicar y promocionar o apoyar. Ello dado que la norma objeto de examen regula lo relacionado con la divulgación y publicación, pero no aquello que tenga que ver con la promoción y apoyo del plebiscito. Conforme a la Ley 1712 de 2014, *por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*, divulgar o publicar *“[s]ignifica poner a disposición en una forma de acceso general a los miembros del público e incluye la impresión, emisión y las formas electrónicas de difusión”*. Mientras que, promocionar o apoyar implica que se muestre el Acuerdo Final como una decisión política favorable para el destino del Estado y en ese sentido se busca cumplir el objetivo de un voto ciudadano por el “sí”.

Entonces, es posible diferenciar la finalidad que tiene la divulgación o publicación de la que cumple la promoción. En las primeras, se busca proteger el derecho a una información veraz e imparcial, y, con ello, la libertad del elector. En la segunda tiene el objetivo de lograr el apoyo al plebiscito resaltando las cualidades favorables del Acuerdo. En consecuencia, el Artículo 5° impone al Gobierno Nacional la obligación de poner a disposición de la ciudadanía el contenido íntegro del Acuerdo Final para garantizar el derecho a la información y la libertad del elector.

127. Bajo esta línea argumentativa, de ninguna manera el Gobierno puede usar los espacios previstos en el artículo 5° para promocionar una votación apoyando el plebiscito. Es decir que los espacios en los que se va a publicar y

<sup>326</sup> Corte Constitucional, sentencia C-784 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub, Luis Ernesto Vargas Silva. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>327</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-784 de 2014. (M.P. María Victoria Calle Correa. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub, Luis Ernesto Vargas Silva. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva).

difundir el Acuerdo Final *únicamente* pueden ser usados como un medio para materializar el derecho a la información, y bajo ninguna circunstancia para promover el apoyo de la campaña a favor del plebiscito. En la democracia participativa y en el marco de la naturaleza del plebiscito, el Presidente de la República tiene el deber de dar a conocer a los ciudadanos de manera objetiva, imparcial y suficiente el asunto sobre el que van a decidir. En consecuencia, para la publicación y divulgación del Acuerdo Final debe usarse un lenguaje claro, desprovisto de elementos o notas sugestivas que induzcan a apoyar el plebiscito o que confundan a los ciudadanos. Solo así se garantiza el derecho del elector *“a ejercer sin interferencias sus facultades críticas, con el fin de conocer y comprender la decisión que debe tomar, y la responsabilidad que tiene –al hacerlo– frente a la construcción de su propio destino y el de la colectividad.”*<sup>328</sup>

128. Con base en el análisis previo, esta Corporación concluye que los intervinientes que solicitaron declarar la inexecutable de esta norma parten de una hermenéutica equivocada del artículo, que como se dijo regula lo relacionado con la publicación y divulgación del Acuerdo Final, más no pretende otorgar espacios adicionales al Gobierno para la promoción y campaña a favor del plebiscito. Debe tenerse presente que el Legislador estatutario reguló en el numeral 4° del artículo 2° del PLE las campañas por el “sí” y por el “no”. En consecuencia, desde una interpretación armónica del PLE, se tiene que los ciudadanos cuentan con las garantías suficientes para elegir libremente si apoyan o no el asunto sometido a su consideración. Por un lado, se les garantiza el derecho a la información veraz e imparcial para tener un conocimiento suficiente del Acuerdo Final por medio de la publicación y divulgación del documento; y, con ello, se respeta su libertad de elegir, o en el caso concreto a expresar sus preferencias en cuanto al apoyo o rechazo a la decisión política del Presidente. Y por otro lado, se dan las condiciones para que exista un debate amplio sobre el asunto consultado, en el que pueden organizar campañas a favor o en contra.

128.1. Lo anterior quiere decir que existen dos espacios diferentes que en conjunto respetan los postulados de la democracia participativa. La difusión del contenido del Acuerdo Final busca informar a los ciudadanos de manera imparcial y veraz aquello que el Gobierno acordó en el marco del proceso de paz que ha llevado a cabo con el grupo armado ilegal. Este momento de divulgación es una premisa fundamental para dar lugar al debate y a la organización de las campañas a favor o en contra. Esto en razón que sobre la base de la información del Acuerdo Final es que se generará su debate amplio y suficiente. Por otro lado, las campañas ya no tienen el deber de divulgar información objetiva, sino que buscan promover una postura particular frente al Acuerdo Final desde las perspectivas políticas propias.

---

<sup>328</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-784 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub, Luis Ernesto Vargas Silva. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva).

Ello supone que, contrario a lo planteado por algunos intervinientes, de ninguna manera el artículo 5° conlleva a una ventaja para la campaña a favor del plebiscito, sino que es una garantía del debate democrático y de la libertad del elector para ejercer su ciudadanía. Esto bajo el entendido de que resulta imperativo, en criterio de la Sala, que las herramientas previstas en el artículo 5° del PLE se dediquen única y exclusivamente a la divulgación objetiva y transparente del Acuerdo Final, y no a la promoción respecto de algunas de las posturas políticas que pueden adoptarse respecto del mismo. Asimismo, debe resaltarse que en los términos del inciso cuarto del artículo 2° del PLE, así como las demás normas estatutarias que regulan los mecanismos de participación, el Consejo Nacional Electoral está investido de la competencia para sancionar el incumplimiento del deber de divulgación imparcial de los contenidos del Acuerdo Final.

129. En síntesis, desde una interpretación sistemática del numeral 4° del artículo 2°, que regula las campañas, y del artículo 5°, que establece la obligación del Gobierno de publicar y divulgar el Acuerdo Final, la libertad del elector está garantizada por (i) la publicación y divulgación del Acuerdo Final y (ii) por el acceso a las diferentes campañas que se den en el marco del plebiscito. En esa medida, están dadas las condiciones para que el debate en torno a este asunto de interés nacional sea amplio y suficiente. Así que la interpretación de la norma que supone que el artículo 5° del PLE brinda más garantías al Gobierno para llevar a cabo la campaña a favor del plebiscito y promocionar el apoyo al Acuerdo Final, está fundada sobre una interpretación particular que no tiene en cuenta el objetivo de dicha disposición y omite considerar que el numeral cuarto del artículo 2° del PLE es el que regula lo relacionado con las campañas dentro del plebiscito especial. De hecho, como lo acaba de exponer la Corte, el artículo 5° es un presupuesto esencial para la libertad del elector, y con ello para las campañas que decidan promover tanto una votación a favor como en contra, según se ha explicado en diferentes fundamentos jurídicos de esta sentencia.

130. El análisis expuesto lleva a esta Corporación a concluir que la norma es exequible, en tanto protege el derecho fundamental a la información y la libertad del elector. En todo caso, la Corte advierte al Gobierno Nacional que para que la publicación y divulgación del Acuerdo Final cumpla con la finalidad establecida (i) esta debe estar desprovista de cargas valorativas y estratégicas que incidan en la vocación de voto del ciudadano y (ii) la información debe ser veraz e imparcial. A partir del cumplimiento de estas condiciones, se garantiza que la divulgación cumpla con su objetivo constitucional de otorgar eficacia al derecho a recibir información objetiva, a la vez que protege la libertad del elector, la cual pasa necesariamente por la posibilidad institucional de contar con un acceso objetivo y transparente al contenido del Acuerdo Final.

El término de divulgación del Acuerdo y su contabilización

131. Enseguida se analiza el problema jurídico relacionado con el término de publicación del Acuerdo Final de mínimo treinta (30) días de anticipación a la fecha de votación del plebiscito.

Sobre este particular, la Corte encuentra que la necesidad de proteger el derecho a la información y la libertad del elector no puede predicarse únicamente del periodo posterior al aval del Congreso para que el Presidente realice el plebiscito, sino que la divulgación debe iniciarse, en los términos anotados, desde el momento que el Presidente informe al Congreso su intención de convocar el plebiscito especial, en los términos del numeral 1° del artículo 2° del PLE.

En efecto, se ha señalado que la libertad de los electores depende de tener un conocimiento suficiente e imparcial del contenido del Acuerdo Final. Sin embargo, este conocimiento debe ser también *oportuno*, lo que significa que el texto integral y definitivo del Acuerdo debe conocerse desde el momento en que el Presidente manifiesta al Congreso su decisión de convocar el plebiscito especial. Es desde ese instante en que la ciudadanía debe estar en capacidad de informarse sobre el contenido de dicho Acuerdo, tanto para interiorizar su contenido con miras a la votación del plebiscito, como con el fin de tener herramientas para efectuar el escrutinio ciudadano a la actividad del Congreso, encargado de avalar la convocatoria a dicho mecanismo de participación.

Asimismo, contar con la divulgación desde este momento, garantiza que los congresistas estén suficientemente informados acerca del contenido del Acuerdo Final y puedan, en consonancia, formarse un criterio material sobre el asunto, como requisito ineludible para expresar su opinión sobre la convocatoria al plebiscito especial. Sobre este particular debe resaltarse que la jurisprudencia constitucional insiste en el vínculo entre la protección del derecho a la información de los congresistas y la debida conformación de la voluntad democrática de las cámaras legislativas.

Sobre este tópico, y a propósito del requisito de anuncio previo a la votación de los proyectos de ley y acto legislativo de que trata el artículo 160 C.P. se ha señalado cómo *“la Corte ha resaltado que lo que se pretende con esta condición del trámite legislativo es que los congresistas conozcan con la debida antelación el momento en que las iniciativas se someterán a consideración de las cámaras, evitándose con ello que sean sorprendidos por votaciones intempestivas. Así, no se está ante un simple requisito formal, sino ante una condición de racionalidad mínima del trabajo legislativo y de transparencia en el procedimiento de creación de la ley. Se parte de la base que la expresión de la voluntad de los parlamentarios en el sentido de aprobar un proyecto de ley tiene fundamento legítimo, desde la perspectiva de la representación democrática de la que están investidos, cuando se han informado debida y previamente acerca del contenido de la iniciativa y del momento en que ésta será sometida a la discusión y votación por parte de la cámara correspondiente. En caso contrario, cuando estas etapas del*

*procedimiento legislativo son realizadas de manera sorpresiva, se frustra la posibilidad que los senadores y representantes consientan informadamente sobre la aprobación del proyecto de que se trate, circunstancia que tiene consecuencias directas respecto a la participación política, la conformación de las mayorías necesarias para la aprobación de los proyectos de ley y la protección de las garantías de la oposición.*<sup>329</sup>

Estos argumentos son aplicables *mutatis mutandis* al caso analizado. Es evidente que la debida conformación de la voluntad del Congreso, en lo relacionado con el pronunciamiento sobre la convocatoria al plebiscito, depende que los integrantes del legislativo conozcan suficientemente el contenido del Acuerdo Final. Ello no puede lograrse sin que la divulgación inicie desde el momento en que se realice la manifestación de voluntad del Presidente al Congreso de realizar el plebiscito especial. En consecuencia, la expresión “*Dicha publicación se realizará de manera permanente, con mínimo treinta (30) días de anticipación a la fecha de votación del plebiscito*”, contenida en el inciso primero del artículo 5° es inexecutable, al afectar el derecho de acceso a la información, así como el principio de publicidad dentro del procedimiento legislativo.

Con base en similares razones, dicho inciso primero debe ser condicionado en su exequibilidad, en el entendido que la publicación del Acuerdo Final se realizará simultáneamente con la presentación del informe del Presidente de la República al Congreso acerca de su intención de convocar el plebiscito. De esta manera, se garantiza que la divulgación cubra todo el proceso de convocatoria, el desarrollo de las campañas y la votación del plebiscito, de manera tal que tanto los ciudadanos como los congresistas conozcan con la debida antelación el contenido del Acuerdo Final sometido a dicho mecanismo de participación.

En ese orden de ideas y conforme lo regulado en el numeral segundo del artículo 2° del PLE, esta divulgación deberá efectuarse desde el momento en que el Presidente exprese al Congreso su intención de convocar el plebiscito especial y hasta la fecha en que el mismo se realice. Este periodo no podrá, en consecuencia, ser menor a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso avale, expresa o tácitamente el informe de convocatoria. Esto último de acuerdo con la solución interpretativa planteada por la Corte en el fundamento jurídico 58 de esta sentencia y ante la antinomia existente entre los numerales primero y segundo del artículo 2° del PLE. Igualmente, para efectuar dicha divulgación, el Presidente deberá hacer uso de los mecanismos de divulgación previstos en el artículo 5° del PLE.

Ahora bien, en cuanto al término de divulgación y publicación en medios de comunicación por un término de un mes, según la contabilización antes expuesta, la Corte Constitucional estima que se trata de un periodo razonable para que la ciudadanía se informe de manera suficiente del contenido del

<sup>329</sup> Corte Constitucional, Auto 081 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño. SV Jaime Araújo Rentería).

Acuerdo Final, para decidir si aprueba o desaprueba la decisión política del Presidente para la terminación del conflicto con el grupo armado ilegal. A esa conclusión se llega si se considera que el plazo máximo para la realización del plebiscito, contado desde el momento en que el Congreso aprueba el informe enviado por el Presidente de la República sobre su intención de convocarlo, hasta el momento de la votación, es de cuatro meses.

Corresponde al legislador estatutario, dentro de la órbita de sus competencias, fijar el término en el que el Gobierno Nacional debe informar a la ciudadanía mediante la divulgación y publicación del Acuerdo Final. Adicionalmente, esta Corporación corrobora que el legislador tuvo en cuenta la regla jurisprudencial establecida sobre la materia, según la cual el marco temporal de la divulgación debe ser preciso. Así lo determinó esta Corporación previamente, al establecer que *“es constitucional exigir que los acuerdos finales se divulguen y publiquen con antelación a la celebración de los referendos, pero no lo es que quede abierta la antelación con que debe dárseles publicidad y difusión a sus contenidos”*<sup>330</sup> (negrilla fuera del texto). En aquella ocasión, la Corte condicionó la exequibilidad de la norma y delimitó un marco temporal más preciso.

132. Sin embargo, podría argüirse que se trata de un término abierto dado que el artículo 5° únicamente establece el plazo mínimo de divulgación pero no determina un límite máximo. Al respecto, debe tenerse en cuenta desde una interpretación sistemática de la norma analizada, que el límite máximo está dado por las normas que establecen el procedimiento de convocatoria del plebiscito, el cual no puede excederse de cuatro meses, conforme a lo establecido en el artículo 2° del PLE y conforme a la interpretación armónica que del mismo hace la Corte.

Con base en las consideraciones expuestas previamente, el término establecido se declara exequible condicionadamente, a partir de las siguientes condiciones: (i) el Acuerdo Final, en su versión integral y definitiva, debe ser público desde el momento en que el Presidente de la República informe al Congreso su intención de convocar un plebiscito, para lo cual debe estar publicado bajo la mayor difusión posible y a través de los mecanismos de divulgación previstos en el artículo 5° del PLE y (ii) la divulgación y publicación en los medios de comunicación, prevista en el artículo 5° del PLE, debe darse desde la fecha en que el Presidente informe al Congreso su intención de convocar el plebiscito y como mínimo por un término de un mes a que se lleve a cabo la votación del plebiscito, contado desde la aprobación del informe de convocatoria por parte del Congreso, y que en todo caso no podrá exceder los cuatro (4) meses. Esto con base en la interpretación armónica del inciso primero del artículo 5° objeto de análisis, luego de la

---

<sup>330</sup> Corte Constitucional, sentencia C-784 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub, Luis Ernesto Vargas Silva. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva).

declaratoria de inexecutable parcial antes explicada, y lo regulado por los numerales primero y segundo del artículo 2º del PLE.

La inexistencia de una habilitación a los integrantes de la Fuerza Pública para la deliberación política

133. Hasta este momento, la Corte ha analizado la constitucionalidad los dos primeros incisos del artículo 5º. Por ende, a continuación pasa a considerar lo relacionado con los literales subsiguientes, que regulan de manera específica los medios de comunicación en los que se llevará a cabo la publicación y divulgación del Acuerdo Final. Como se mencionó en la parte introductoria del análisis de este artículo, algunos intervinientes consideraron que los literales a y b deben declararse inexecutable dado que se incluye como medio de divulgación el sitio Web y las redes sociales de la Fuerza Pública. Desde el punto de vista de los intervinientes, esto es contrario al artículo 219 C.P., que prohíbe el derecho al sufragio de los miembros de la Fuerza Pública, así como la facultad de deliberación política.

El problema jurídico que debe resolver la Corte es si la publicación y divulgación del Acuerdo final en el sitio web y las redes sociales de los órganos que integran la Fuerza Pública es contraria a la Constitución, en tanto conforme al artículo 219 C.P. los integrantes de la Fuerza Pública no pueden ejercer la función del sufragio ni intervenir en debates o actividades de partidos o movimientos políticos. El cuestionamiento planteado se resuelve a partir de dos consideraciones particulares.

134. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la divulgación y publicación del Acuerdo Final no implica, de ninguna manera, reconocer el derecho del sufragio a los miembros de la Fuerza Pública. Una afirmación en ese sentido no tiene respaldo en la disposición analizada y corresponde a una hermenéutica equivocada, pues lo que establece la norma es que el Acuerdo Final se debe publicar y divulgar en dichos medios de comunicación para garantizar la mayor divulgación posible del asunto, que como se dijo, es un presupuesto esencial para materializar la libertad del elector, el principio democrático y el derecho a la información.

Podría argüirse, sin embargo, que la publicación del Acuerdo Final en el sitio web y en las redes sociales de las fuerzas militares representa una intervención en debates o actividades de movimientos políticos; no obstante, debe tenerse en cuenta, como se indicó al estudiar la constitucionalidad del numeral cuarto del artículo 2º de PLE, que el plebiscito no es un debate partidista, sino un mecanismo de participación ciudadana que tiene la finalidad de potencializar la democracia participativa instituida en la Constitución colombiana. Adicionalmente, en todo caso, los miembros de la Fuerza Pública no estarían participando ni interviniendo en el debate democrático del plebiscito, pues lo que dispone la norma es que el sitio web y las redes sociales de la Fuerza Pública divulguen la información veraz e imparcial sobre el Acuerdo Final.

Ahora bien, el hecho de que el Gobierno cumpla con su obligación de informar a los ciudadanos sobre el contenido íntegro del Acuerdo Final, mediante las redes sociales y los sitios web de las entidades públicas de la rama ejecutiva, del sector central y el sector descentralizado por servicios, incluyendo las Fuerzas Militares, no excluye la posibilidad de que estos medios de comunicación sean usados para hacer campaña a favor del plebiscito. Sin embargo, esta Corporación advierte que cuando dichos canales se usen para promover el apoyo o la oposición a la decisión política del Presidente, debe expresarse de manera clara que lo publicado tiene la finalidad de incidir en la vocación de voto del ciudadano. Ello en aras de garantizar el principio de veracidad y la libertad del elector, quien debe ser notificado con transparencia del tipo de información que está recibiendo. De igual manera, la organización electoral y más específicamente el Consejo Nacional Electoral, ejercerá sus competencias constitucionales y legales, con el fin de evitar que los actos de divulgación oficial terminen convirtiéndose en vías para la campaña a favor o en contra al plebiscito especial. Conforme lo anterior, la Corte no observa que esta disposición contradiga lo dispuesto en el artículo 219 C.P., pues como se argumentó previamente de los literales a y b del artículo 5º, no se deriva la facultad de sufragar ni de participar en debates partidistas de los miembros de la Fuerza Pública. Asimismo, se concluye que el contenido íntegro de los literales a y b se ajustan al ordenamiento jurídico.

#### La constitucionalidad de la concesión de espacios gratuitos para la divulgación del Acuerdo Final

135. Pasa la Corte a estudiar los literales d, e y f, que establecen concesiones gratuitas de cinco minutos diarios en servicios de radiodifusión sonora comercial y comunitaria, y en televisión pública y privada al Gobierno Nacional para la publicación y divulgación del Acuerdo Final. Algunos intervinientes argumentan que estas disposiciones limitan la libertad de prensa, información y expresión, que son esenciales en el Estado Social y Democrático de Derecho. También afirmaron que se desconoce la libertad de empresa, se modifican los contratos de concesión con una ley posterior, se impone una expropiación sin indemnización y, finalmente, se vulnera el derecho a la igualdad pues los periódicos no deben hacer concesiones gratuitas. Por lo tanto, corresponde a la Corte determinar si los literales mencionados lesionan dichas garantías constitucionales.

En reiterada jurisprudencia la Corte ha resaltado el carácter preferente de las libertades fundamentales de prensa, de información y de libre expresión. En todo caso, esta Corporación ha aclarado que si bien constituyen derechos fundamentales ello no significa que *“sean absolutos y carezcan de límites. Así, no sólo no existen en general derechos absolutos sino que, en particular, la libertad de expresión puede colisionar con otros derechos y valores constitucionales, por lo cual, los tratados de derechos humanos y la Constitución establecen que ciertas restricciones a esta libertad, son*

*legítimas. Por ello, esta Corporación ha también admitido, en numerosas decisiones, ciertas restricciones a la libertad de expresión a fin de proteger y asegurar, en ciertos casos concretos, otros bienes constitucionales, como el orden público o los derechos a la intimidad o al buen nombre.”*<sup>331</sup>

136. Ahora bien, lo anterior no implica que cualquier limitación a esas libertades sea constitucional, pues para que ello ocurra toda medida que implique una restricción a la libertad de prensa, información y expresión deben *“ser específicas, excepcionales y cumplir con los requisitos propios de un juicio estricto de proporcionalidad”*<sup>332</sup>. En ese sentido, esta Corporación ha establecido que: *“las limitaciones deben ser estrictamente necesarias y proporcionadas, lo cual significa que (i) sean obligatorias para cumplir con la necesidad imperiosa, apremiante, específica y concreta de preservar un derecho ajeno o un componente particular y previamente definido del orden, salud o moralidad públicas; (ii) la limitación no debe desconocer la prohibición de la censura, directa, indirecta o por consecuencia; (iii) la relación ente medios y fines debe comprobarse de forma exigente, por lo que la limitación debe mostrarse como medio materialmente necesario para cumplir con la finalidad y, a su vez, se muestra como la alternativa menos restrictiva posible del ejercicio de la libertad de expresión; (iv) la limitación se muestre proporcionada, esto es, basada en el equilibrio entre los diferentes derechos y principios en conflicto, lo que exige cumplir con una armonización concreta entre ellos; (v) la restricción debe ser posterior y no puede constituir censura; y (vi) la carga sobre el cumplimiento de los requisitos anteriores recae sobre la autoridad que adopta la limitación a la libertad de prensa e información.”*<sup>333</sup>

137. Con base en este marco, pasa la Corte a determinar si las concesiones gratuitas cumplen con el juicio de proporcionalidad, en el sentido e intensidad previstos en la jurisprudencia constitucional antes reseñada.

137.1. En primer lugar, se determina si la finalidad que establece la norma es imperiosa. Las concesiones gratuitas que dispone la norma a los medios de comunicación que usan el espectro electromagnético cumple el objetivo de brindar al Gobierno Nacional los espacios necesarios para cumplir con el deber de informar a sus conciudadanos el contenido del Acuerdo Final. Esos espacios resultan esenciales para garantizar el derecho a la información y la libertad del elector, elementos estructurales de una democracia participativa. En ese orden de ideas, la Corte encuentra que la finalidad del legislador estatutario al consagrar la concesión gratuita es constitucionalmente imprescindible. Ello en tanto el deber de información que tiene el Gobierno Nacional, de informar de forma imparcial y veraz sobre las condiciones en las

<sup>331</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-010 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero. SPV Álvaro Tafur Galvis, Vladimiro Naranjo Mesa, José Gregorio Hernández Galindo. AV Carlos Gaviria Díaz).

<sup>332</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-837 de 2013 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV Mauricio González Cuervo. AV María Victoria Calle Correa).

<sup>333</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-837 de 2013 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV Mauricio González Cuervo. AV María Victoria Calle Correa).

que se negoció el Acuerdo Final para la terminación del conflicto con el grupo armado ilegal, está estrechamente vinculada con la preservación de la libertad del elector.

En la sentencia C-1172 de 2001<sup>334</sup> se establecieron unos límites que deben cumplir las normas que concedan al Presidente la potestad de hacer uso de los servicios de radiodifusión y televisión, con el objeto de informar a las ciudadanas y ciudadanos sobre asuntos propios del Gobierno. Estos límites refieren a que: (i) la información transmitida debe ser de interés público y contribuir a formar una opinión pública; (ii) deben establecerse límites a la prerrogativa del Presidente dado que *“no se encuentra autorizado para actuar de forma abusiva, más allá de los límites que la Constitución Política le ha impuesto en ejercicio de sus funciones”*; (iii) el Presidente de la República tiene prohibido monopolizar la información en aras de garantizar el pluralismo informativo; y, (iv) la información transmitida debe ser veraz e imparcial. En seguida se analiza si se cumplen dichos límites.

La información que el Presidente de la República da a la población constituye un asunto de interés público, dada la trascendencia que tiene la finalización del conflicto armado en un Estado que, como el colombiano, ha visto limitada la garantía de derechos fundamentales por esa razón. En este sentido, la finalidad es coherente con lo que la Corte ha establecido al respecto, esto es que la facultad del Presidente esté *“en función de las circunstancias del caso, entre las cuales se pueden destacar, como se ha señalado, la existencia de un interés público, por una parte, y, por la otra, si la información que se está comunicando contribuye o no a la formación de la opinión pública sobre los sucesos o hechos que los afectan. En otras palabras, no es cualquier información la que legitima al Presidente de la República la interrupción de la programación habitual, sino aquella que pueda revestir interés de la colectividad en el conocimiento de hechos que puedan encerrar trascendencia pública y, que sean necesarios para la real participación de los ciudadanos en la vida colectiva.”*

Sin lugar a dudas, se trata pues, de un tema de interés público relevante para todos los habitantes del territorio colombiano. La consecución de condiciones de convivencia pacífica y la garantía efectiva de los derechos fundamentales ha sido la finalidad del Estado colombiano; una manifestación de ello es la consagración del derecho a la paz en el Artículo 22 de la C.P. Además, las concesiones gratuitas son esenciales para que las personas formen una opinión sobre el asunto que se les consulta en el plebiscito y puedan ejercer *libremente* su ciudadanía. Por tanto, es fundamental que el Gobierno Nacional informe de manera veraz e imparcial el contenido del Acuerdo Final, en aras de la garantía efectiva de la libertad del elector y del derecho fundamental a la información.

<sup>334</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1172 de 2001 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra. SPV Marco Gerardo Monroy Cabra. AV Manuel José Cepeda Espinosa).

La Corte encuentra que no se trata de una facultad absoluta reconocida al Gobierno Nacional, pues como se expuso al analizar el plazo de divulgación, existe un marco temporal preciso de mínimo un mes y máximo cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. También se observa que, no existe lugar a un uso abusivo de los espacios de divulgación por parte del Gobierno Nacional, pues la norma establece claramente las condiciones en las que se dará la concesión, esto es máximo por cinco minutos diarios en horario *prime time*.

La concesión tampoco desconoce el pluralismo informativo, pues si bien se establece que *durante cinco minutos* el Gobierno Nacional puede informar a los ciudadanos sobre el contenido del Acuerdo Final, ello no conlleva a una monopolización de la información ni a la anulación del pluralismo informativo, dado que tanto en la televisión como en los servicios de radiodifusión se pueden transmitir campañas en contra del plebiscito, garantizando así que los ciudadanos tengan oportunidad de informarse desde diferentes puntos de vista sobre este asunto particular. Acerca de este aspecto particular, debe nuevamente reiterarse que los espacios en los medios de comunicación que regula el artículo 5º del PLE están dirigidos única y exclusivamente a garantizar la divulgación imparcial del Acuerdo Final, y no a la promoción del mismo.

Finalmente, el Gobierno Nacional tiene el deber de publicar y divulgar el Acuerdo Final y en cumplimiento de ese deber le está prohibido promocionar el apoyo al plebiscito y enviar mensajes sugestivos que incidan en la vocación de voto de los ciudadanos, así pues, el mensaje transmitido debe ser veraz e imparcial. Lo anterior en aras de garantizar el derecho a la información y la libertad del elector.

Por lo anterior, la Corte concluye que existe una necesidad imperiosa que justifica que se establezcan concesiones gratuitas en los medios de comunicación, como la radiodifusión<sup>335</sup> y la televisión<sup>336</sup>. Además, se evidencia un respeto por los límites establecidos en la sentencia C-1172 de 2001<sup>337</sup> y es evidente que la norma analizada contribuye de forma directa a la consecución de una finalidad legítima en tanto tiene un objetivo constitucional esencial, como es asegurar el derecho a la información y la libertad del elector.

---

<sup>335</sup> La Ley 1341 de 2009, Art. 57 Inc. 57: "En casos de emergencia, conmoción interna o externa calamidad pública, los proveedores de servicios de radiodifusión sonora deberán colaborar con las autoridades en la transmisión de las comunicaciones que aquellas requieran. En cualquier caso se dará prelación absoluta a las transmisiones relacionadas con la protección a la vida humana. Igualmente permitirán las comunicaciones oficiosas de carácter judicial en aquellos sitios donde no se cuente con otros servicios de comunicación o aquellas comunicaciones que determine el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en favor de la niñez, la adolescencia y el adulto mayor."

<sup>336</sup> Ley 182 de 1995, Art. 32: Acceso del Gobierno Nacional a los canales de televisión. El Presidente de la República podrá utilizar, para dirigirse al país, los servicios de televisión, en cualquier momento y sin ninguna limitación.

<sup>337</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1172 de 2001 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra. SPV Marco Gerardo Monroy Cabra. AV Manuel José Cepeda Espinosa).

137.2. En segundo lugar, pasa la Corte a analizar si el medio establecido es imprescindible para cumplir con la finalidad de la norma y si es la medida menos restrictiva al ejercicio de la libertad de prensa, información y expresión. La transmisión en televisión y en los servicios de radiodifusión se debe a que estos medios de comunicación tienen un mayor poder informativo con respecto a otros. Esta Corporación reconoció que “[l]a televisión ocupa un lugar central en el proceso comunicativo social. La libertad de expresión y el derecho a informar y ser informado, en una escala masiva, dependen del soporte que les brinda el medio de comunicación.”<sup>338</sup>

Ese lugar preponderante de la televisión también es aplicable a los servicios de radiodifusión, pues en general, los ciudadanos se informan preferible y tradicionalmente a través de estos dos medios de comunicación, razón por la que son los que tienen un nivel más alto de audiencia y, en consecuencia, permiten divulgar con un mayor alcance el Acuerdo Final. Ello se debe a que son los de más fácil acceso y los más populares entre la población colombiana. Así pues, la medida es imprescindible para garantizar el derecho a la información y a la libertad del elector de manera efectiva al mayor número de colombianos posible.

137.3. Ahora bien, podría objetarse, tal y como lo hicieron algunos intervinientes, que las normas son excesivamente restrictivas y severas, dado que (i) asignan a los medios de comunicación el deber de publicar una información específica, (ii) imponen una expropiación sin indemnización mediante una ley posterior y limitan el ejercicio de la libertad de empresa protegida constitucionalmente; y, finalmente, (iii) violan el derecho a la igualdad, pues no se establece esta medida para los periódicos. Es entonces necesario estudiar estos asuntos.

En cuanto a la limitación del derecho a la información, que según algunos intervinientes se produce al tener que divulgar una síntesis entregada por el Gobierno Nacional, esta Corporación considera que dicha medida coincide con la regla jurisprudencial consistente en que la medida de utilización del medio de comunicación sea lo menos restrictiva posible, pues en caso de exigirse la publicación y divulgación de la totalidad del contenido del Acuerdo Final, se requeriría establecer concesiones gratuitas de mayor tiempo, lo que sí sería excesivo y severo. Ahora bien, ello no significa entonces que el Gobierno se vea eximido de la obligación de brindar información imparcial y veraz, de manera que tal síntesis debe cumplir con esas dos características. Por la razón anterior, no evidencia la Corte Constitucional que la norma censure a los medios de comunicación, que en todo caso conservan la facultad de publicar información desde diferentes puntos de vista sobre el Acuerdo Final.

Sobre lo relacionado con la afectación a la propiedad de los concesionarios de servicios radiodifusores y de televisión, que se traduce en una expropiación sin

---

<sup>338</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-497 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Unánime).

indemnización, la Corte considera que no hay lugar a tal consideración pues como lo ha establecido reiterada jurisprudencia, no hay una afectación al derecho de propiedad en tanto los operadores de estos medios de comunicación no tienen el derecho de dominio, dado que el espectro electromagnético<sup>339</sup> tiene la naturaleza de bien público. En este sentido se pronunció la sentencia C-010 de 2000,<sup>340</sup> al indicar que *“los operadores radiales son simples concesionarios, pues el espectro electromagnético es un bien público, inalienable e imprescriptible, y que está sujeto a la gestión y control del Estado (CP art. 75). En esas circunstancias, en nada viola la propiedad de las empresas de radio que la ley confiera al gobierno la facultad de usar un bien público, para una finalidad importante, como es reservar espacios para fines cívicos y culturales.”* En ese mismo sentido se pronunció esta Corporación en la sentencia C-350 de 1997, pero con respecto a concesiones en televisión.<sup>341</sup>

Bajo esta misma línea argumentativa, la Corte ha reconocido que el interés particular debe ceder al interés general, regla que también es aplicable a los contratos de concesión, que deben ceder al interés público, representado en este caso en la imperiosa necesidad que el Acuerdo Final sea debidamente conocido por todas las ciudadanas y ciudadanos, como elemento inescindible de la libertad del elector. Al respecto afirmó: *“el interés de la comunidad está siempre por encima del interés del individuo, sea cual fuere el origen de su reconocimiento y protección jurídica... aún en las concesiones de naturaleza contractual el concesionario particular está sujeto a las modificaciones reglamentarias producidas por la administración concedente en atención a las exigencias del servicio público o a los imperativos del interés social”*. La norma tampoco implica una vulneración a la libertad de empresa, la que no se ve comprometida en el presente caso, pues lo que se dispone es una concesión gratuita por un límite de tiempo claramente determinado en el uso de un bien público, con la finalidad de cumplir una necesidad imperiosa en un Estado constitucional y democrático.

En cuanto a la vulneración del derecho a la igualdad, que según algunos intervinientes, se produce al no establecer concesiones gratuitas en los periódicos, se considera que este argumento debe ser desestimado, en tanto la razón por la que no se establece tal medida en los periódicos responde a un criterio objetivo, esto es que la televisión y los servicios de radiodifusión usan un bien público del Estado; mientras que los periódicos no. Lo anterior evidencia la razón por la que el Estado puede exigir concesiones gratuitas a los primeros, pero no a la prensa escrita, pues esta última se expresa a través de canales de propiedad privada y no mediante la concesión del uso del espectro electromagnético, bien del cual el Estado es titular.

<sup>339</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-093 de 1996 (M.P. Hernando Herrera Vergara. SV José Gregorio Hernández Galindo. SPV Jorge Arango Mejía, Fabio Morón Díaz).

<sup>340</sup> Corte Constitucional, sentencia C-010 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero. SPV Álvaro Tafur Galvis, Vladimiro Naranjo Mesa, José Gregorio Hernández Galindo. AV Carlos Gaviria Díaz).

<sup>341</sup> Corte Constitucional, sentencia C-350 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz. SV José Gregorio Hernández Galindo. SPV Eduardo Cifuentes Muñoz, Hernando Herrera Vergara, Vladimiro Naranjo Mesa).

137.4. En conclusión, con base en el análisis previo la Corte concluye que las normas no son excesivamente restrictivas, ni severas, pues el medio establecido es imprescindible para cumplir con la finalidad de la norma y resulta la medida menos restrictiva al ejercicio de la libertad de prensa, información y expresión. Lo anterior dado el poder informativo que tienen los servicios radiodifusores y la televisión; y que, como se analizó previamente la medida no constituye censura, ni una expropiación sin indemnización; así como tampoco viola el derecho a la igualdad.

137.5. Entra por último la Corte a examinar si esta limitación es proporcionada en sentido estricto, esto es, si ella no restringe la libertad de prensa, expresión e información más allá de lo estrictamente necesario. Luego del análisis previo, se concluye que dicha proporcionalidad está debidamente acreditada, dado que las concesiones gratuitas en televisión y servicios de radiodifusión establecen un límite temporal preciso y razonable, buscan salvaguardar un objetivo legítimo, se ajustan a los lineamientos jurisprudenciales sobre la materia; y, sobretodo, consagran una limitación proporcional para cumplir con la finalidad establecida. Lo anterior en la justa medida, pues de manera alguna se anula la garantía de los derechos a la libertad de expresión, de información y de prensa, dado que los medios de comunicación también pueden publicar campañas a favor o en contra del plebiscito, así como los periodistas podrán expresar su punto de vista personal y opinar sin ninguna limitación sobre el contenido del Acuerdo Final. En otras palabras, la existencia de un mandato de divulgación obligatoria a través de los medios de comunicación, es plenamente compatible con la posibilidad que estos mismos medios ofrezcan información sobre la materia, así como establezcan libremente líneas editoriales sobre su apoyo o rechazo frente al plebiscito especial.

138. Para finalizar el análisis de este artículo, esta Corporación se pronunciará sobre la importancia de que la publicación y divulgación del Acuerdo Final se haga con un criterio diferencial de acceso a la información, que garantice efectivamente el derecho de información y la libertad del elector de las personas en situación de discapacidad (sensorial, visual, sensorial auditiva, entre otras) y pertenecientes a los grupos étnicos y culturales del país que no dominan el castellano. Coincide la Corte con los intervinientes que solicitaron condicionar la norma a que la publicación y divulgación se lleve a cabo con un criterio diferencial, tal y como lo dispone el artículo 8 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014 que expresa: *“Con el objeto de facilitar que las poblaciones específicas accedan a la información que particularmente las afecte, los sujetos obligados, a solicitud de las autoridades de las comunidades, divulgarán la información pública en diversos idiomas y lenguas y elaborarán formatos alternativos comprensibles para dichos grupos. Deberá asegurarse el acceso a esa información a los distintos grupos étnicos y culturales del país y en especial se adecuarán los medios de comunicación para que faciliten el acceso a las personas que se encuentran en situación de discapacidad.”*

138.1. Como se ha expuesto a lo largo de esta sentencia, el Acuerdo Final, en tanto documento que expresa las condiciones y lineamientos con los que se busca finalizar el conflicto armado y dar efectividad al derecho a la paz, se refiere a un asunto de interés general, pues todos los ciudadanos del territorio colombiano se han visto involucrados en mayor o menor medida en el conflicto armado. Por lo tanto, existe una disposición generalizada entre el Pueblo soberano a participar de este asunto que define el destino colectivo del Estado. Ello refuerza el deber que tiene el Gobierno Nacional de acoger todas las estrategias para garantizar efectivamente el derecho a la información y libertad del elector, sin discriminación alguna. En consecuencia, le corresponde evitar que la situación de discapacidad<sup>342</sup> y la diversidad de lenguajes e idiomas sea un obstáculo para el goce efectivo de derechos.

Esta Corporación se refirió a este asunto en la sentencia C-274 de 2013, en la que afirmó: *“En este sentido, y puesto que la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena publicidad y transparencia de la gestión pública, y que la diversidad de idiomas y lenguas constituye una barrera para el acceso a la información pública y el consecuente ejercicio del derecho a la participación y demás derechos fundamentales que del mismo derivan, la Sala encuentra que los sujetos obligados tienen el deber constitucional de traducir la información pública en todos aquellos casos en que se presente la posible afectación de una o varias comunidades étnicas que no tienen la posibilidad de comunicarse en castellano, lengua oficial de Colombia de acuerdo con el artículo 10 constitucional, aún en el evento en que no medie solicitud de la autoridad o autoridades correspondientes. Este deber se reafirma al consagrar la misma ley el principio de publicidad proactiva”*<sup>343</sup>.

Por lo tanto, la publicación y divulgación del Acuerdo Final debe llevarse a cabo con un criterio diferencial de accesibilidad, para lo que se deben adecuar los medios de comunicación. Le corresponde entonces al Gobierno Nacional cumplir esta obligación *“en favor no sólo de comunidades étnicas, sino también de sujetos en situación de discapacidad que requieran para comprender la información pública que pueda afectarlos que ésta se les divulgue en diversos idiomas, lenguas y lenguajes.”*<sup>344</sup> En el caso concreto de las personas en situación de discapacidad, si no se lleva a cabo la publicación en los términos establecidos previamente, se estaría incurriendo en una discriminación por motivos de discapacidad, en los términos de la Convención ‘Convención sobre los derechos de las personas con

<sup>342</sup> Conforme a la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, el Estado colombiano tiene el deber constitucional y legal de “facilitar a las personas con discapacidad información dirigida al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formato accesible y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad” (Artículo 21-A). Para ello, debe llevar a cabo los ajustes razonables necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos.

<sup>343</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-274 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa. SPV Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa. AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, María Victoria Calle Correa).

<sup>344</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-274 de 2013.

discapacidad', suscrita por el Gobierno Colombiano y aprobada por la Ley 1346 de 2009<sup>345</sup>.

138.2. La Corte concluye que dada la trascendencia del Acuerdo Final en el Estado colombiano, en este caso particular no debe mediar solicitud alguna de las autoridades de las comunidades, establecida en el artículo 8 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014, para que la publicación y divulgación del Acuerdo Final se haga con un criterio diferencial de accesibilidad. Por ende se declarará la exequibilidad de la norma en el entendido de que la publicación y divulgación del Acuerdo Final debe hacerse con un criterio diferencial de accesibilidad dirigido a las personas en condición de discapacidad y aquellas comunidades que no se comunican en castellano.

138.3. De igual manera, la exequibilidad del artículo en mención supone, en criterio de la Corte, que la promoción y divulgación del Acuerdo Final llegue a todos los habitantes del territorio nacional y, sobretodo, a las zonas más apartadas del país que son las que han sufrido una mayor afectación del conflicto armado. Esta obligación se justifica en la importancia de garantizar a quienes han sido víctimas de las acciones de un grupo armado ilegal, con el que se negocian las condiciones para la consecución del fin del conflicto, tengan la oportunidad de contar con toda la información sobre lo que se está decidiendo. Pues, de muchas maneras, la decisión que se toma en el plebiscito tiene que ver directamente con los derechos de estos ciudadanos colombianos, especialmente en lo que tiene que ver con verdad, justicia, reparación y las garantías de no repetición.

138.4 Además, es esencial que el Gobierno Nacional garantice la participación de las personas que habitan aquellos territorios apartados del país, pues se trata de comunidades que han estado relegadas del Estado y quienes en muchas ocasiones han tenido que regular su convivencia conforme a las reglas impuestas por el grupo armado ilegal que tiene influencia en su territorio. Por lo tanto, si la finalidad del plebiscito especial es establecer las condiciones para el fin del conflicto y el logro de la paz, los habitantes de las zonas apartadas del país son las que tienen mayor interés en tomar una decisión, bien sea por el "sí" o por el "no"; más aún, cuando el Acuerdo Final preverá lineamientos sobre la eficacia de los derechos de las víctimas.

139. Por las razones anteriores, la Corte declarará exequible al Artículo 5º bajo el estricto cumplimiento de las siguientes condiciones. Primero, las herramientas previstas en el artículo 5º del PLE se deben dedicar única y exclusivamente a la divulgación veraz e imparcial del Acuerdo Final, y no a la promoción respecto de algunas de las posturas que pueden adoptarse respecto del mismo. En consecuencia debe abstenerse de usar un lenguaje que incida en la vocación de voto de los electores, así como no le está dado usar un eslogan ni ninguna estrategia de comunicación tendiente a promocionar el

---

<sup>345</sup> La Corte Constitucional realizó el correspondiente control de constitucionalidad en la sentencia C-293 de 2010.

voto por el “sí”. Segundo, en aquellos casos que el Gobierno Nacional use los sitios web y las redes sociales para promocionar el Acuerdo Final, debe ser transparente respecto del tipo de información que está publicando, de manera que sea posible distinguir la información veraz e imparcial sobre el Acuerdo Final de aquella que promueva la opción por el “sí” o el “no”. Tercero, el Acuerdo Final debe ser divulgado de manera simultánea a que el Presidente de la República comunique al Congreso su intención de convocar un plebiscito. Dicha publicación debe ser de la totalidad del documento definitivo del Acuerdo y el texto no será susceptible de ser posteriormente modificado. Cuarto, la publicación del Acuerdo final será por un mínimo de un mes desde la fecha de la citada comunicación y por un máximo de cuatro meses. Quinto, la publicación y divulgación del Acuerdo Final debe hacerse con un criterio diferencial de accesibilidad dirigido a las personas en condición de discapacidad y a aquellas comunidades que no se comunican en castellano. Sexto, se debe garantizar la publicación y difusión del Acuerdo Final en todo el territorio nacional y se deben acoger estrategias idóneas para garantizar que llegue a las zonas apartadas.

#### **Artículo 6°**

139. El artículo 6° del PLE establece que la ley estatutaria rige a partir de su promulgación. En la medida en que esta previsión dispone la regla usual de vigencia prospectiva de las normas jurídicas, no se opone a la Constitución.

#### **Síntesis**

140. Luego de revisar el PLE por su aspecto formal, la Corte evidencia que fueron acreditadas las condiciones propias del trámite legislativo y, en especial, se cumplieron con las mayorías calificadas de que trata el artículo 153 C.P. Adicionalmente, la Sala considera que el proyecto de ley no incorpora una medida que afecte directamente a las comunidades étnicas, pues se trata de un régimen de aplicación general para todos los ciudadanos, que contempla un mecanismo especial para la refrendación popular del Acuerdo Final. Por lo tanto no era predicable en este caso el requisito de la consulta previa. No obstante, se aclara que esta circunstancia no obsta para que durante el potencial proceso de implementación normativa del Acuerdo Final, deba realizarse dicha consulta respecto de regulaciones específicas que sí conlleven dicha afectación directa.

141. Como marco teórico general al análisis material del articulado del PLE, la Corte estudia preliminarmente dos asuntos: la participación democrática y su expresión a través del plebiscito, y la relación entre los mecanismos de participación ciudadana y la legitimación democrática de acuerdos de paz, en el marco de los procesos de transición hacia la finalización del conflicto armado.

141.1. En cuanto al primer aspecto, se destaca que el principio democrático es uno de los ejes estructurales del modelo de Estado constitucional adoptado

por la Carta de 1991. A su vez, este principio se expresa en sus facetas esencial, transversal, universal y expansiva, que obligan a que en los diferentes escenarios de la vida social se permita a las personas participar en las decisiones que las afectan. Por esta misma razón, tiene una especial vinculación con el principio de soberanía popular. Esto bajo el entendido que la decisión del Pueblo legitima democráticamente la conformación del poder político, así como la actuación de estas autoridades, las cuales tienen la obligación de obrar conforme al mandato derivado de la ciudadanía. Sin embargo, la expresión ciudadana, en cuanto manifestación del derecho-deber a participar en las decisiones que afectan a los ciudadanos, debe darse a través de los canales previstos en la Constitución para el efecto. Esta naturaleza reglada del principio democrático permite que se pueda auscultar la genuina voluntad popular, dentro de un marco respetuoso de los derechos de las minorías.

En ese sentido, el vínculo entre el principio de soberanía popular y el constitucionalismo se resuelve a partir de dos premisas. La primera reconoce que el fundamento del poder político es el Pueblo soberano (Art. 3° C.P.), lo que obliga a concluir que un llamado a los ciudadanos para que avalen o rechacen determinada política es una expresión de dicha soberanía. Y no podría ser de otra manera, en la medida en que la manifestación de la voluntad del electorado es el máximo ámbito de legitimación política y democrática del Estado constitucional. A su vez, la segunda premisa impone considerar que el ejercicio de la soberanía popular debe, para evitar que sea tiránico, someterse a los procedimientos y canales institucionales que prevé la Constitución, los cuales operan como presupuesto para la eficacia material del modelo democrático. Esto debido a que tales condiciones están llamadas a garantizar, simultáneamente, la regla de mayoría y los derechos de las minorías políticas.

Las ciudadanas y ciudadanos, conforme a los principios analizados, tienen el derecho a participar activamente en la toma de decisiones colectivas sobre asuntos de interés nacional, para lo cual la Constitución prevé diferentes mecanismos de participación. En ese orden de ideas, la constitucionalidad de tales mecanismos, en cuanto a su regulación estatutaria, depende de su compatibilidad con el principio democrático, en las facetas antes mencionadas.

141.2. En lo que tiene que ver concretamente con el plebiscito, se evidencia que es un mecanismo de participación regulado por el artículo 104 C.P., norma común para el plebiscito y la consulta popular, y que ha sido caracterizado por la jurisprudencia como un instrumento mediante el cual el Pueblo en ejercicio de su soberanía, participa en la toma de una decisión que define el destino colectivo de la Nación. Este mecanismo, refiere, a su vez, a la refrendación popular de una decisión que es de competencia exclusiva del Presidente, quien tiene también la prerrogativa de convocarlo. Asimismo, en los términos de la norma constitucional mencionada, la decisión adoptada por el Pueblo es vinculante exclusivamente para el gobernante. Esto en razón a

que extender la obligatoriedad del plebiscito a los demás poderes públicos atentaría contra la división de poderes y el sistema de frenos y contrapesos, en tanto permitiría que el Presidente, basado en la ascendencia del pronunciamiento popular, podría llegar a desconocer o inhibir las competencias de las demás ramas del poder público.

La regulación constitucional sobre el plebiscito es escasa, lo que implica que la definición de sus aspectos esenciales haga parte del amplio margen de configuración normativa del legislador estatutario. De la misma forma, las normas estatutarias anteriores, si bien son pertinentes en el análisis del PLE, no conforman parámetro de control de constitucionalidad, puesto que el proyecto analizado tiene la misma jerarquía normativa que estas. Sin embargo, es posible identificar desde la Constitución los aspectos esenciales del plebiscito, los cuales refieren a que (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; (ii) tiene por objeto 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 a la iniciativa del Jefe de Estado; y, además, (iv) tiene un carácter vinculante para el gobernante, en términos de mandato político emanado por el cuerpo electoral convocado mediante el mecanismo de participación mencionado.

A estas características deben sumarse las restricciones materiales del plebiscito, el cual no podrá ser utilizado para consultar al Pueblo asuntos relacionados con los estados de excepción, la duración del periodo presidencial, las leyes de presupuesto ni las referentes a asuntos fiscales, como tampoco los tratados internacionales. A estas restricciones específicas se adiciona una principal, consistente en que el plebiscito no es un mecanismo de reforma constitucional y legal. En consecuencia, el contenido del mandato popular expresado mediante dicho instrumento es de índole política, no normativa. Por este mismo motivo, a través del plebiscito no pueden someterse a refrendación popular el contenido y alcance de los derechos fundamentales, pues estos tienen raigambre normativa superior y, a su vez, de estos se predica una naturaleza contra mayoritaria, incompatible con el sometimiento de su vigencia a la voluntad política de la mayoría de los ciudadanos.

Con todo, el carácter político de la refrendación popular no es incompatible con que el mismo pueda ser implementado a través de modificaciones constitucionales y legales, estas sí de carácter normativo y que dependerán del cumplimiento de los procedimientos previstos para el efecto por la Constitución, así como de la preservación de la independencia y autonomía de las ramas del poder público diferentes al Ejecutivo. La refrendación mediante plebiscito, entonces, legitima democráticamente la decisión de política pública del Gobierno, pero no incorpora por sí misma, de manera autónoma y automática, ninguna norma al ordenamiento constitucional o legal. La implementación es un proceso posterior, que aunque obligatorio para el

Presidente en caso que el plebiscito sea aprobado, está sujeto a las reglas constitucionales sobre producción normativa y al reconocimiento de la autonomía e independencia de las demás ramas del poder. Estas condiciones en nada se ven alteradas o subrogadas por la legitimación de origen popular. De igual modo, conforme el principio de supremacía constitucional, las disposiciones adoptadas durante la implementación del mandato popular deben someterse a la Carta Política, sin que esa obligación resulte exceptuada o disminuida en razón de la refrendación obtenida mediante plebiscito.

Finalmente, debe reiterarse que el mandato vinculante de la refrendación popular mediante plebiscito se predica exclusivamente del Presidente, según las razones anteriormente señaladas. Así, el voto favorable del Pueblo respecto de la iniciativa sometida a su escrutinio genera para el Gobierno un deber de implementación. Sobre este respecto debe recalarse que ese deber tiene que ejercerse dentro de las competencias constitucionales del Presidente, bien las que ejerce de manera autónoma, como aquellas que involucran el impulso e iniciativa ante otros poderes públicos, particularmente el Congreso. Esto, por supuesto, sin perjuicio del ejercicio autónomo de las competencias que el orden jurídico adscribe a dichos poderes.

En lo que respecta a las diferencias entre el plebiscito y otros mecanismos de participación popular, es evidente que este instrumento guarda propósitos diferentes a los del referendo, en tanto carece de la capacidad para generar, por sí mismo, modificaciones normativas, entre ellas reformas constitucionales. Además, en lo que respecta a la distinción con la consulta popular, se encuentra que el plebiscito somete a refrendación asuntos que son de competencia exclusiva del Presidente, mientras que a través de la consulta pueden someterse a consideración del Pueblo materias que pueden ser del resorte de autoridades diferentes. Igualmente, conforme a las normas estatutarias vigentes, mientras el plebiscito requiere el concepto del Congreso, en el caso de la consulta popular de carácter nacional solo está condicionada a la aquiescencia del Senado de la República.

141.3. Existe un acuerdo en el derecho constitucional colombiano acerca de que la consecución de la paz es uno de los fines esenciales de la Carta Política, bajo el supuesto que el fortalecimiento de la democracia y las instituciones solo es posible ante la cesación de la amenaza del uso de la violencia. Es por esta razón que la paz es un aspecto estructural del modelo constitucional, el cual le confiere las condiciones de derecho, deber y valor fundante del Estado. De la misma forma, se comprueba un consenso en el derecho internacional y particularmente en el derecho internacional de los derechos humanos, acerca del vínculo entre la paz, la eficacia de los derechos fundamentales y la vigencia del Estado de Derecho.

La consecución de la paz supone, del mismo modo, el desarrollo de diversos roles a cargo de diferentes actores, particularmente cuando se trata de procesos de transición hacia el cese del conflicto armado. Para el caso analizado, en tanto el PLE prevé un mecanismo de participación vinculado a

la refrendación popular de la decisión política del Presidente para suscribir el Acuerdo Final, se inserta dentro de dichas medidas de transición hacia la paz, comprendidas en un sentido amplio, que va más allá de la imposición de mecanismos especiales de responsabilidad penal, sino que también incluyen otras políticas dirigidas a la superación del conflicto, el restablecimiento de los derechos de las víctimas y la consolidación del modelo democrático. Por esta razón, le son predicables las condiciones que ha previsto la jurisprudencia constitucional para esta clase de medidas, entre ellas el lugar central que para su legitimidad tiene la comprobación acerca de instrumentos que permitan la participación democrática en relación con su contenido. Por ende, desde diversas fuentes del derecho internacional se ha concluido que existe un vínculo necesario entre la legitimidad y eficacia de las medidas de transición hacia la paz y la participación de la comunidad, en particular de las víctimas afectadas por el conflicto. Esta misma regla se evidencia en la jurisprudencia constitucional, la cual ha concluido que dichas medidas de transición tienen por objeto la superación del conflicto, a través de una ampliación de la base democrática, lo que implica la promoción de instrumentos de participación que cumplan con el doble propósito de otorgar una mayor legitimidad y estabilidad a los acuerdos de paz, así como la creación de instancias pacíficas de resolución de conflictos.

En ese orden de ideas, el rol de la ciudadanía dentro de los procesos de transición hacia la paz, refiere a su participación activa en la validación de los mismos y a través de los mecanismos que el orden jurídico prevea para el efecto y que se muestren adecuados para que las personas expresen sus preferencias libremente. El rol legislativo, en cambio, tiene un carácter institucional y refiere esencialmente a la configuración de procedimientos excepcionales y temporales para la superación del conflicto, el logro de la reconciliación y la protección de los derechos de las víctimas. A su vez, el rol del Ejecutivo se concentra en su competencia para mantener el orden público, entre otras herramientas a través de la facultad para suscribir acuerdos destinados a la finalización del conflicto armado. Por último, el poder judicial encuentra su rol en la ejecución de los mecanismos de justicia transicional que le fije el legislador y que cumplan con los fines constitucionales, en particular la protección de los derechos de las víctimas.

La participación democrática, en ese orden ideas, se muestra particularmente pertinente para la legitimidad de los mecanismos propios de la justicia transicional. Esto bajo el supuesto que la finalidad principal de tales instrumentos es el fortalecimiento de la democracia y el Estado Constitucional de Derecho, mediante la superación del conflicto armado.

142. En lo que respecta a la constitucionalidad del artículo 1º del PLE, la Corte considera que resulta compatible con la Carta, conforme al marco antes expuesto, que el legislador estatutario disponga de mecanismos de participación ciudadana que canalicen la voluntad del Pueblo soberano en asuntos trascendentales del Estado, más aun cuando los mismos tienen que ver con la eficacia del derecho y valor de la paz. Con todo, estos mecanismos

deben cumplir con las condiciones necesarias para que se muestren genuinamente democráticos.

Debe resaltarse que el objetivo del plebiscito especial no es someter a refrendación popular el contenido y alcance del derecho a la paz, sino solamente auscultar la voluntad del electorado sobre la decisión política contenida en el Acuerdo Final, esto es, un documento específico. Habida cuenta el tenor literal del artículo 1º, así como la imposibilidad que a través de un plebiscito se modifique la Constitución, es evidente que el derecho en comento no sufre modificación alguna en razón de la decisión popular expresada en dicho mecanismo de participación. Esto más aun cuando, como se ha señalado, los derechos fundamentales tienen una naturaleza contra mayoritaria, que los excluye de las decisiones de mayorías políticas eventuales. El Acuerdo Final, por ende, debe comprenderse como una decisión de política, particular y concreta, expresión del derecho a la paz, pero que no puede confundirse con este.

De otro lado, se encuentra que el plebiscito especial no involucra trasladar al Pueblo la competencia del Gobierno para suscribir acuerdos de paz, en tanto alternativa para cumplir con su obligación de mantener el orden público. En razón del diseño mismo del plebiscito, lo que se somete a consideración del Pueblo son decisiones de trascendencia nacional que generalmente hacen parte de la competencia del Ejecutivo, pero la decisión popular opera únicamente como un vía de legitimación democrática para la actividad del Presidente, que en nada afecta dicho ámbito de competencia constitucionalmente reconocido. Esto debido a que el ejercicio de tales potestades no está supeditado a la validación popular, mostrándose la misma como opcional, pero en todo caso crucial en términos de la mencionada legitimación. Ello se muestra particularmente importante en el caso analizado, habida consideración del innegable vínculo entre la definición de las vías para la superación del conflicto armado y la participación ciudadana en un asunto que sin duda es trascendental para el futuro de la democracia en Colombia. Por lo tanto, si se parte de la base de considerar que la Constitución propugna por la participación de los ciudadanos en los asuntos que los afectan, entonces, resulta constitucional una medida legislativa que permite la concurrencia del Pueblo para decidir acerca del Acuerdo Final, en tanto mecanismo para la superación del conflicto armado.

La Corte encuentra, de la misma forma, que el mecanismo especial de participación previsto en el PLE cumple con las condiciones constitucionales de los plebiscitos. En efecto, se está sometiendo al Pueblo la decisión política del Gobierno vinculada al Acuerdo Final, la cual está relacionada con la competencia del Presidente para suscribir documentos de esta naturaleza como grupos armados ilegales, como parte de la función de mantener el orden público. A su vez, el Acuerdo debe obligatoriamente comprenderse como una decisión del Ejecutivo que contiene una política pública carente de naturaleza normativa autónoma, la cual solo adquirirá en razón de un proceso de implementación, en todo caso posterior y basado en el acatamiento de las

previsiones constitucionales sobre producción de normas jurídicas. De allí que el mandato del Pueblo tenga una condición eminentemente política, no normativa, y esté referida a validar la implementación de dicha política, comprendida en su integralidad, lo cual también implica que no sean aplicables condiciones propias de los referendos, en especial la prohibición de votación en bloque. Adicionalmente, el plebiscito especial tiene carácter vinculante para el gobernante, conforme lo regula el artículo 3° del PLE.

En el mismo sentido, de acuerdo con a los argumentos expuestos, la Sala también considera que habida consideración de (i) la naturaleza jurídica de los plebiscitos y de la decisión popular expresada a través de tales mecanismos; (ii) la protección irrestricta del principio de separación de poderes, la cual hace que la decisión del cuerpo electoral solo pueda vincular al Presidente, sin que este pueda a su vez comprometer la voluntad de las diferentes ramas del poder público, distintas al Ejecutivo; y (iii) la necesidad de desligar del cuerpo electoral convocado en plebiscito a una actividad de índole refrendataria y normativa; la exequibilidad del título y del artículo 1° del PLE debe condicionarse, en el entendido que el Acuerdo Final es una decisión política y la refrendación a la que alude el proyecto no implica la incorporación de un texto normativo al ordenamiento jurídico. Tal condicionamiento debe hacerse extensivo a la expresión “refrendación” contenida en el título y en los artículos 1°, 2° y 3° del PLE.

Asimismo, en tanto lo que se somete a refrendación es una política de competencia exclusiva del Presidente, el mecanismo de participación previsto en el PLE no tiene las condiciones propias de una consulta popular.

Por último, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el legislador estatutario tiene competencia para la creación de mecanismos de participación especiales, en particular aquellos vinculados a la necesidad de establecer normas de transición, como se expresó a propósito de los referendos constitucionales dispuestos para la implementación del Acuerdo Final. Por ende, no se viola el principio de legalidad, en su vertiente de imparcialidad y generalidad de la ley, cuando el PLE consagra un plebiscito especial. Ello en tanto cumple con las condiciones esenciales de los plebiscitos y se inserta en un proceso de transición hacia la paz, en un sentido amplio, el cual incluye herramientas para garantizar la participación de los ciudadanos respecto de los acuerdos de paz objeto de negociación entre el Gobierno y grupos armados ilegales.

143. El artículo 2° presenta diversas reglas jurídicas, que son asumidas por la Corte de manera separada.

143.1. Los numerales primero y segundo determinan las reglas sobre convocatoria del plebiscito especial y del pronunciamiento previo del Congreso sobre el particular. Estas normas son compatibles con la Constitución, puesto que no hacen nada diferente que reiterar previsiones de similar naturaleza, contenidas en la normatividad estatutaria precedente, las

cuales fueron declaradas exequibles por la Corte en decisiones previas. Con todo, es importante destacar que con el fin de superar la antinomia que ofrecen dichos numerales, la norma debe interpretarse en el sentido que la convocatoria al plebiscito especial no puede tener lugar sino después de un mes contado a partir del momento en el que el Congreso, expresa o tácitamente manifieste su aval.

143.2. El numeral tercero determina que el plebiscito será aprobado o rechazado con un umbral de participación equivalente a una cantidad mayor al 13% del censo electoral. Para definir sobre la constitucionalidad de este precepto, se parte de advertir que, contrario a como sucede con el referendo constitucional o la convocatoria a una Asamblea Constituyente, no existe una norma superior que determine el umbral del plebiscito, razón por la cual se trata de una materia que se inserta en el amplio margen de configuración normativa del legislador estatutario. Por ende, su exequibilidad está sometida al cumplimiento de criterios de razonabilidad, proporcionalidad y compatibilidad con el principio democrático, pero no a la consonancia con un guarismo específico, como por ejemplo el de la mayoría del censo electoral, puesto que este umbral hace parte de en una regulación estatutaria, con la misma jerarquía normativa del PLE.

El segundo aspecto que debe definirse radica en diferenciar conceptualmente entre los umbrales de participación y de aprobación. Los primeros buscan definir una masa crítica de votantes, que optan por apoyar o rechazar la iniciativa, como condición para la representatividad del mecanismo de participación. Los segundos encuentran dicha representatividad en la exigencia de una votación mínima a favor de la iniciativa respectiva, que de no alcanzarse enerva la refrendación popular. Se trata de dos umbrales diferentes, que se distinguen esencialmente en el hecho que mientras el umbral de participación confiere mayores efectos a la abstención, el umbral de aprobación genera desincentivos para la misma, a través de la eliminación de sus efectos jurídicos, promoviéndose de esta forma que quienes estén en contra de la iniciativa manifiesten expresamente su desacuerdo en las urnas. Por esta misma razón, los umbrales aprobatorios fomentan la identificación concreta de las preferencias de los ciudadanos, la cual no puede lograrse con la abstención, en razón que las causas de esta son múltiples y no necesariamente corresponden con una decisión consciente del elector de negarse a participar como forma de oponerse a la iniciativa.

Hechas estas previsiones conceptuales, la Corte encuentra que el umbral de participación previsto en el PLE es exequible, al superar un juicio de proporcionalidad. En efecto, el mismo cumple con una finalidad constitucionalmente importante, como es promover la participación efectiva de las ciudadanas y ciudadanos en los asuntos que los afectan, como claramente sucede respecto del Acuerdo Final. Sobre este particular, se insiste en que la Constitución impone el deber de respetar la abstención, en tanto ámbito de la libertad de las personas, pero ello es distinto a que el legislador estatutario esté obligado a reconocer efectos jurídicos o a garantizar

su promoción, cuando se ha optado por un diseño de legitimidad democrática basado en un umbral de aprobación y no uno de participación. Esto bajo el entendido que diversas normas superiores son coincidentes en establecer que el promoción de la participación es una obligación esencial del Estado, lo que justifica que el legislador estatutario disponga de fórmulas que la incentiven, más aun teniendo en cuenta la índole de la materia analizada y el vínculo entre el éxito de los procesos de transición hacia la paz y la definición concreta de su legitimidad democrática.

Del mismo modo, el umbral aprobatorio es una medida idónea para cumplir con el fin de promover la participación, pues genera incentivos para que quienes apoyan o rechazan el Acuerdo Final expresen sus preferencias y las mismas sean identificables, lo que a su vez redundaría en la legitimidad de la decisión en uno u otro sentido.

Por último, la medida es proporcionada en sentido estricto, en tanto el umbral aprobatorio del 13%, en términos materiales, se muestra equivalente en sus efectos al umbral previsto por la misma Constitución para el caso de los referendos constitucionales, lo que garantiza su representatividad. En este sentido, la sentencia demuestra que no es materialmente posible, dentro del esquema expuesto y suponiendo un escenario de participación realista, que el plebiscito pueda ser aprobado o negado con únicamente la simple participación del 13% del censo electoral. En cambio, bajo el obligatorio supuesto de una votación competitiva entre las opciones a favor del "sí" o del "no", la suma total de votos fácilmente alcanzaría al umbral de participación previsto por la Constitución para el referendo aprobatorio, lo cual acreditaría su razonabilidad. De igual manera, no puede perderse de vista que la entidad del referendo constitucional es mayor que la del plebiscito, pues aquel sí tiene la condición de instrumento de reforma de la Carta Política, mientras que la concreción normativa de aquel depende de actos posteriores de implementación. Esto refuerza, entonces, la tesis sobre la representatividad del umbral aprobatorio previsto en el PLE, sumado al hecho que el mismo corrige la desproporción del umbral de participación del plebiscito ordinario, la cual fue identificada por la Corte cuando analizó la constitucionalidad de la norma respectiva en la sentencia C-180 de 1994.<sup>346</sup>

En todo caso, también debe resaltarse que la fijación de un umbral para el plebiscito, es una decisión del legislador estatutario que no se opone a la Constitución. En efecto, del hecho que la Carta Política no plantee específicamente una regla sobre umbral para los plebiscitos, como sí lo hace para el referendo constitucional o la Asamblea Constituyente, no implica que el legislador estatutario no pueda hacerlo. Adicionalmente, en la normatividad general sobre el plebiscito, la Corte ha reconocido la validez de esas fórmulas de representatividad democrática, sin que concurra una razón

---

<sup>346</sup> Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero).

válida para adoptar una fórmula de decisión diferente en esta oportunidad. Así, ha declarado exequible la regla que impone al plebiscito ordinario un umbral de participación del 50% del censo electoral. Igualmente, en el caso analizado se reconoce por la Corte la constitucionalidad del umbral de aprobación del 13%, según las razones antes explicadas.

Del mismo modo, no puede perderse de vista que, conforme al marco teórico general, el apoyo democrático de las fórmulas de transición hacia la paz es un elemento favorable para su estabilidad e implementación exitosa. La incorporación legal de un umbral, en ese sentido, cumple el doble propósito de promover la participación de los ciudadanos y, en especial, otorgar suficientemente legitimidad democrática al mecanismo de participación. Esta última condición es particularmente importante en el caso de la refrendación popular del Acuerdo Final, puesto que si se tiene en cuenta la trascendencia de esta decisión, sería problemático en términos de eficacia del principio democrático dar carácter de expresión legítima del Pueblo soberano a un apoyo ciudadano que no sea significativo.

143.3. Las reglas previstas en el resto del artículo 2° son constitucionales, según los argumentos que se expresan a continuación:

La primera de estas previsiones, que determinan los deberes de la organización electoral en cuanto a la garantía de principios de equidad entre las campañas, es exequible en tanto reitera condiciones básicas para la adecuada participación democrática en el plebiscito. Esto a partir del ejercicio de las competencias adscritas a dicha organización y, en particular, al Consejo Nacional Electoral. Sin embargo, es importante tener en cuenta que respecto de las campañas del plebiscito no solo se aplican las reglas del PLE sino que, en virtud de la cláusula de remisión del artículo 4° del proyecto de ley, también debe cumplirse en el caso del plebiscito especial las reglas que sobre la materia disponen las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015.

De igual manera, la Corte consideró que en caso particular del plebiscito especial y teniendo en cuenta (i) el amplio margen de configuración del legislador estatutario en materia de diseño de los mecanismos de participación, particularmente en el caso del plebiscito; y (ii) la necesidad evidente que el Acuerdo Final sea sometido al escrutinio popular a través de una votación verificable, soportada en un umbral aprobatorio; es constitucional la exclusión de la campaña que promueva la abstención activa al mecanismo de participación, más aun cuando la misma carece de efectos jurídicos para el caso del PLE, en razón de la naturaleza propia del umbral mencionado, que solo tiene en cuenta los votos expresados a favor o en contra de la iniciativa.

La segunda de las reglas del artículo 2° es la que permite a los servidores públicos que deseen hacer campaña en el plebiscito especial, debatir, deliberar y expresar pública y libremente sus opiniones o posiciones frente al Acuerdo Final. A juicio de la Corte, esta norma es exequible, en la medida en que la

participación en el plebiscito especial es un asunto que se inserta en los derechos generales de participación, de los que también gozan los servidores públicos, sin que pueda considerarse como una modalidad de participación en partidos o movimientos políticos, o en controversias políticas, restringida en los términos del artículo 127 C.P. Sin embargo, en razón de la necesidad de conservar los principios de imparcialidad en el ejercicio de la función pública y neutralidad estatal frente a la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana, los servidores públicos adscritos a los organismos de control, la Rama Judicial, los organismos de seguridad y la organización electoral, también están excluidos de la posibilidad de realizar campañas dentro del plebiscito especial. Adicionalmente, los servidores que tendrían prohibido deliberar públicamente sobre este mecanismo de participación son los integrantes de la Fuerza Pública, pero en virtud de la proscripción de deliberación política contenida en el artículo 219 C.P.

Sobre este particular, se resalta que son estas mismas categorías de servidores públicos a los que refiere el artículo 127 C.P. como aquellos a los que se restringe la participación en política. A pesar que en el caso analizado se demuestra que el Acuerdo Final no es un asunto de índole partidista y, por ende, su apoyo o rechazo no es una expresión de participación en política, en todo caso la protección de los principios de la función pública antes mencionados exige, desde la perspectiva constitucional, la exclusión de dichos servidores de las campañas, a efectos de garantizar la independencia y autonomía en ejercicio de sus funciones, en particular las que ejercen frente al desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana.

La participación en política proscribida por la norma constitucional citada refiere, de acuerdo con la comprensión que de la misma hace la jurisprudencia de la Corte, a controversias de tipo partidista, esto es, relacionadas con un movimiento político en particular y especialmente con la promoción de candidaturas a cargos de elección de popular. El Acuerdo Final no cumple con estas características, en tanto se trata de un asunto de interés general, que no está adscrito a un movimiento político en específico. Esto inclusive bajo el argumento que la aprobación del Acuerdo es una de las principales políticas del actual gobierno, en tanto (i) carecería de todo sentido que se prohíba a los servidores públicos del poder Ejecutivo promover políticas gubernamentales que están llamados a informar y gestionar ante las diferentes instancias de la sociedad; y (ii) se empobrecería el debate democrático cuando un asunto de especial transcendencia para la vida de la Nación, como es el Acuerdo Final, quede desvinculado de las personas que, al hacer parte del Gobierno, están llamadas a su implementación ante la hipótesis de una refrendación popular favorable. De la misma manera, una restricción de esta naturaleza configuraría una limitación desproporcionada e injustificada a los derechos de participación democrática de los servidores públicos, que son plenamente vigentes en aquellos escenarios diferentes a los de la política partidista.

Sin embargo, también se resalta que la facultad de los servidores públicos de participar en las campañas a favor o en contra del plebiscito especial, no es

omnínmoda. En contrario, debe satisfacer precisos límites, relativos a que dichas campañas (i) cumplan con las condiciones estatutarias para adelantar las campañas, incluidas en las normas estatutarias y en particular en los artículos 34 y 35 de la Ley 1757 de 2015; (ii) están cobijadas por la restricción contenida en el inciso cuarto del artículo 2° del PLE, que prohíbe el uso de bienes del Estado o recursos del Tesoro Público; y de una manera más general; (iii) deberán acatar estrictamente con las directrices impuestas por la organización electoral, encabezada por el Consejo Nacional Electoral, dispuestas en ejercicio de las funciones que frente a los mecanismos de participación ciudadana le otorga la Constitución y la ley. Ello con el fin de dar estricto cumplimiento a los principios de la administración pública, así como la participación en condiciones de igualdad, equidad, proporcionalidad e imparcialidad. Esto en los términos del numeral cuarto del artículo 2° del PLE; y (iv) están vinculadas por las regulaciones sobre divulgación del Acuerdo Final y su distinción respecto de actividades propias de promoción del mismo, según se regula en el artículo 5° del PLE.

Adicionalmente a estos requisitos, la Corte evidencia que las campañas deben estar estrictamente concentradas en las diferentes posturas frente a la refrendación del Acuerdo Final, sin que puedan usarse para promover un partido o movimiento político particular o apoyar candidaturas a cargos de elección popular, puesto que en ese escenario se infringiría la prohibición de participación en política de que trata el artículo 127 C.P. Por ende, se condiciona la exequibilidad de la norma estudiada, en ese sentido. Con todo, también se aclara que dicho condicionamiento en modo alguno significa que los partidos y movimientos no puedan participar en las campañas, sino solamente que tienen prohibido valerse de las mismas para promover causas partidistas y, en particular, candidaturas a cargos de elección popular.

Por último, la regla que impide el uso de bienes o recursos públicos para las mencionadas campañas es constitucional en tanto va en la dirección de garantizar la equidad y el libre debate democrático entre las diferentes opciones de los ciudadanos frente a la refrendación del Acuerdo Final. Dicha exequibilidad se extiende a la expresión "*distintos a aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los servidores*", cuestionada por distintos intervinientes. En este caso no resulta aplicable el precedente expuesto por la Corte en el caso de la denominada Ley de Garantías Electorales, utilizado para el caso de la campaña de reelección presidencial inmediata, actualmente derogada, puesto que en el presente asunto el uso excepcional y limitado de dichos recursos no está dirigido a satisfacer los intereses específicos de una aspiración personal de elección a un cargo público, sino a facilitar la ejecución de un mecanismo de participación ciudadana y respecto de un asunto de interés general, como es el escrutinio ciudadano sobre el Acuerdo Final. Sin embargo, esta opción está sometida a estrictos límites, relacionados con (i) la imposibilidad de modificar las partidas presupuestales ya dispuestas conforme al régimen aplicable; (ii) la obligatoriedad de mantener el cabal y continuo funcionamiento de las instituciones y tareas estatales; y (iii) la absoluta prohibición de coacción o direccionamiento en el

sentido del voto o en la participación en campañas, respecto de los servidores y contratistas del Estado.

143.4. La previsión que regula la participación de los colombianos en el exterior es plenamente compatible con la Constitución, pues reafirma la vigencia de los derechos políticos que la Carta reconoce a dichos ciudadanos. Esta participación, a fin que sea material y efectiva, debe cumplir con las reglas electorales aplicables, en particular las contenidas en la Ley 1475 de 2011. A este respecto, la Corte destaca que en la sentencia C-490/11<sup>347</sup> se estableció que dichas reglas sobre la votación de los colombianos en el exterior eran aplicables no solo a los actos electorales, sino también a los mecanismos de participación democrática. Igualmente, se señala que la autoridad electoral, habida consideración que no está ante una elección sino ante la ejecución de un mecanismo de participación ciudadana, está habilitada para determinar, si así lo considera pertinente, que la votación se realice el mismo día que en el territorio nacional, incluso prescindiendo de la regla estatutaria aplicable a actos de elección.

143.5. De la misma manera, la norma que plantea la igualdad de derechos, deberes y garantías entre las campañas del plebiscito especial es un presupuesto para el libre debate democrático y particularmente para la garantía de la libertad del elector. Por esta razón se muestra exequible, insistiéndose en que su cumplimiento es responsabilidad de la organización electoral, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, entre ellas las dispuestas en el PLE.

Asimismo, la Corte insiste en que una condición necesaria para la protección de la libertad del elector es evitar que sea coaccionado para optar por una u otra alternativa frente a la Acuerdo Final. Por ende, es deber del Estado garantizar que ninguna amenaza, en particular aquella de carácter armado, limite el ejercicio de dicha libertad. Esto supone, como es apenas natural, que el grupo armado ilegal con quien se negoció el contenido del Acuerdo deponga el uso de las armas y de la violencia como paso previo y obligatorio a la refrendación popular.

144. El artículo 3° del PLE regula el carácter y las consecuencias de la decisión popular en el plebiscito especial. La Corte considera que estos efectos tienen un carácter exclusivamente político y relativo a un mandato de implementación del Acuerdo Final, dirigido al Presidente de la República. Esta caracterización hace que el resultado del plebiscito no tenga un efecto normativo, esto es, de adición o modificación de norma jurídica alguna, entre ellas la Constitución. Estas alteraciones al orden jurídico hacen parte de la etapa de implementación del Acuerdo y deben cumplir con las condiciones que para la producción normativa fija la Carta Política y, en especial, deben

---

<sup>347</sup> Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV María Victoria Calle Correa y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

estar precedidas de un debate libre, democrático y respetuoso de los derechos de las minorías.

En ese sentido, la Sala Plena se opone al argumento según el cual la aprobación popular involucra la introducción de reformas al orden constitucional. Esto debido a que el plebiscito no es un mecanismo de modificación de la Carta Política y, además, si bien la decisión del cuerpo electoral tiene la máxima transcendencia en el Estado constitucional, ello no es incompatible con la necesidad que la voluntad de los ciudadanos se exprese a través de los canales previstos para el efecto y tenga las consecuencias que el ordenamiento superior le adscribe. En este punto la jurisprudencia de la Corte es reiterada en el sentido que el principio de soberanía popular no puede ser extendido al grado de anular las instancias y condiciones para la expresión jurídicamente válida de la voluntad popular.

En tal sentido, desde la Constitución es clara la separación entre un primer estadio, que corresponde a la refrendación popular de la decisión política del gobernante mediante el plebiscito especial, y un segundo estadio, que depende de la voluntad favorable del Pueblo y en el que se concentra la implementación del Acuerdo Final, a través del ejercicio de las facultades constitucionales del Presidente, entre ellas las de impulso e iniciativa gubernamental ante otras ramas del poder público. Esto quiere decir que en la etapa de implementación, las instancias encargadas de este proceso deben garantizar que el desarrollo del Acuerdo Final se sujete a la Constitución, de manera que en cualquier circunstancia siempre prevalezca esta, en razón de la vinculatoriedad del principio de supremacía constitucional. Asimismo, en caso que el proceso de implementación normativa llegue a resultados que contradigan los postulados constitucionales, se tendrá competencia para decidir en sede judicial estas controversias y garantizar, de este modo, la supremacía e integridad de la Constitución.

De otro lado, es importante resaltar que los efectos vinculantes de la decisión del Pueblo en el plebiscito especial cobijan exclusivamente al Presidente de la República, sin que las mismas se extiendan a otros poderes públicos. Esto con el fin de preservar la separación de poderes y la índole política del plebiscito, características que no pueden ser utilizadas para que el gobernante, apoyado en la decisión popular, limite o enerve la acción de los demás poderes públicos. En consecuencia, la Corte declara inexecutable el numeral segundo del artículo 3º del PLE y condiciona la constitucionalidad del resto de la norma en el entendido de que el carácter vinculante antes señalado se predica solo respecto del Presidente de la República.

Por último, en lo relacionado con la definición sobre los efectos de la votación del plebiscito especial, se resalta que los mismos deben estar en consonancia con la naturaleza política de la decisión del Pueblo. Así, en caso que el plebiscito sea aprobado, el efecto es la activación de los diferentes mecanismos de implementación del Acuerdo Final. Por lo tanto, el Presidente podrá ejecutar las acciones previstas para el efecto por el orden jurídico,

incluidas aquellas de promoción e iniciativa gubernamental respecto de otros poderes públicos. En cambio, si el plebiscito no es aprobado, bien porque no se cumple con el umbral aprobatorio o cumpliéndose los ciudadanos votan mayoritariamente por el “no”, el efecto es la imposibilidad jurídica de implementar el Acuerdo Final, comprendido como una decisión de política pública específica y a cargo del gobernante. Por ende, si se parte de considerar que el plebiscito no reforma la Constitución, entonces una potencial desaprobación del Acuerdo Final tiene incidencia únicamente respecto de la implementación de esa política pública, manteniéndose incólumes las competencias de los diferentes órganos del Estado, entre ellas la facultad del Presidente para mantener el orden público, incluso a través de la negociación con grupos armados ilegales, tendiente a lograr otros acuerdos de paz. Dichos acuerdos, a su vez, podrán ser sometidos a refrendación popular si así lo decide el Ejecutivo y el Congreso, siempre con base en las normas constitucionales que regulan los mecanismos de participación.

En ese orden de ideas, los efectos de la aprobación del Plebiscito están concentrados en (i) otorgar legitimidad democrática a la implementación del Acuerdo Final; (ii) conferir estabilidad temporal al mismo, en tanto el aval ciudadano es obligatorio para el Presidente, quien no puede negarse a cumplir con el deber de implementación sin antes hacer un nuevo llamado institucional a la voluntad popular; y (iii) prodigar hacia las partes involucradas garantías de cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo, precisamente debido a la legitimidad democrática que confiere la refrendación popular. Estas funciones del plebiscito especial, como es sencillo observar, son coincidentes con su naturaleza eminentemente política, no normativa.

Con base en esta delimitación conceptual acerca de qué debe comprenderse como el carácter vinculante del plebiscito especial, la Corte concluye la exequibilidad condicionada del artículo 3° del PLE y la inconstitucionalidad del inciso segundo de dicha norma.

145. El artículo 4° del proyecto de ley objeto de examen es una norma de remisión, la cual no presenta mayores debates en cuanto a su constitucionalidad, pues tiene por objeto permitir que los asuntos no regulados en el PLE sean normados a través de las regulaciones generales del plebiscito, garantizándose de esa forma la eficacia del principio de legalidad.

146. El artículo 5° del PLE refiere a los mecanismos de divulgación del Acuerdo Final. Para la Corte, la constitucionalidad de esta norma depende de una distinción conceptual básica entre las nociones de divulgación y promoción del Acuerdo. Por divulgación debe comprenderse la información a los ciudadanos, de manera objetiva e imparcial, de los contenidos del Acuerdo Final, actividad que está unívocamente dirigida a permitir que las personas se ilustren sobre la materia y de manera libre y autónoma decidan qué postura van a asumir en la votación del plebiscito. La promoción, en cambio, es un ejercicio que pretende convencer a los electores para que asuman una postura particular, esto es, a favor del “sí” o del “no”.

La Sala determina que los instrumentos previstos en el artículo 5° tienen por objeto única y exclusivamente la labor de divulgación y de ningún modo podrán utilizarse para la promoción, pues ella deberá ser realizada a través de las campañas del plebiscito, reguladas en el artículo 2° del PLE y en las demás normas estatutarias que le sean aplicables. Con base en esa interpretación, se analiza la exequibilidad de dicho artículo.

147. Es claro que una de las condiciones para la garantía de la libertad del elector es contar con la información suficiente, en el caso analizado, conocer a profundidad el contenido del Acuerdo Final como paso previo para adoptar una postura dentro del plebiscito especial. Por ende, la norma que obliga al Presidente a divulgar el Acuerdo es constitucional en cuanto refleja dicho deber de información hacia los ciudadanos que concurren al mecanismo de participación. A su vez, la libertad en comento depende de la imparcialidad y objetividad con que sea divulgado el Acuerdo. Por ende, ante la necesidad de dar carácter vinculante a la distinción en comento y correlativamente evitar que las reglas de divulgación sean utilizadas en el ámbito de promoción, la Corte concluye que el artículo 5° debe ser siempre comprendido de manera que la divulgación y publicación del Acuerdo (i) debe estar desprovista de cargas valorativas y estratégicas que incidan en la vocación de voto del ciudadano y (ii) la información suministrada debe ser veraz e imparcial.

148. Se ha señalado que el acceso a la información debe ser suficiente, lo cual implica para el caso del plebiscito especial que el Acuerdo sea conocido en su integridad al iniciar cada una de las etapas que prevé la convocatoria al plebiscito especial. En particular, el texto debe ser conocido por el Congreso con anterioridad a conferir autorización para la convocatoria del mecanismo de participación, en los términos previstos en el numeral 2° del artículo 2° del PLE. Esto implica la necesidad que el Presidente divulgue el texto integral y definitivo del Acuerdo Final de manera simultánea a cuando informe al Congreso su intención de convocar el plebiscito. De esta manera se protege la debida conformación de la voluntad democrática de las cámaras, la cual depende de un cabal conocimiento del contenido del Acuerdo durante todo el trámite del plebiscito ante el Congreso, al igual que la correcta definición del contenido del Acuerdo como paso necesario y previo a su sometimiento a la refrendación popular. Por ende, la divulgación no puede limitarse a los 30 días anteriores a la votación del plebiscito, razón por la cual la Corte declara la inexecutable de la expresión "*Dicha publicación se realizará de manera permanente, con mínimo treinta (30) días de anticipación a la fecha de votación del plebiscito*", contenida en el inciso primero del artículo 5° del PLE. De igual manera, se condiciona la exequibilidad del resto del inciso, en el entendido de que la publicación del Acuerdo Final se realizará simultáneamente con la presentación del informe del Presidente de la República al Congreso acerca de su intención de convocar el plebiscito.

Igualmente, la Corte resalta que para esta divulgación resultan válidos los diferentes mecanismos previstos en el artículo 5° del PLE. Particularmente,

no se evidencia vulneración del artículo 219 C.P. por el hecho que se disponga la divulgación inclusive mediante el uso de los portales web de las fuerzas militares, pues una tarea de esta naturaleza, tratándose de una decisión política pública desprovista de connotación partidista y en un ámbito diferente al de las campañas del plebiscito especial, no compromete el deber de neutralidad de los integrantes del estamento militar y policial.

149. La regla del artículo 5° que dispone la obligación de los medios de comunicación que usan el espectro electromagnético de disponer gratuitamente de cinco minutos en horario *prime* para la divulgación del Acuerdo Final no es incompatible con la Constitución. El precepto impone una restricción mínima a dichos medios, plenamente justificada en la función social que cumplen y que no se muestra desproporcionada ni irrazonable, conforme con las reglas que sobre esta materia ha previsto la jurisprudencia constitucional. Adicionalmente, es importante resaltar que (i) la divulgación realizada en los espacios gratuitamente cedidos debe cumplir con condiciones de objetividad e imparcialidad; y (ii) los medios de comunicación son libres de adoptar la postura editorial que deseen respecto del plebiscito especial y de los Acuerdos, pudiendo expresarla de manera libre durante sus emisiones. De esta manera, el espacio de divulgación, en todo caso circunscrito en el tiempo, no entra en desmedro de las libertades de expresión e información.

150. Por último, la Corte concuerda con varios de los intervinientes, en el sentido que la divulgación debe ser idónea e incluyente. Por lo tanto, debe tener en cuenta a todos los habitantes del territorio, incluidos aquellos que viven en las zonas más apartadas del país, así como debe comprender un enfoque diferencial para aquellas comunidades que no utilizan el idioma castellano, así como frente a las personas en situación de discapacidad.

La justificación de una exigencia de este carácter se basa, del mismo modo, en la condición de diversidad cultural y étnica que reconoce la Constitución para la sociedad colombiana. Asumir este mandato superior desde su perspectiva material, obliga a que se ejecute dicho enfoque diferencial, más aún si se tiene en cuenta que tanto los grupos étnicos como las comunidades de territorios alejados, en especial zonas rurales, han sido grupos poblacionales gravemente afectados por el conflicto armado interno, lo que impone que tengan una garantía reforzada de información sobre el contenido del Acuerdo, para que puedan decidir libre y de manera informada sobre su refrendación. Esto bajo el entendido que tales circunstancias de diversidad frente a la sociedad mayoritaria no pueden configurar una barrera para la libertad del elector. Por ende, con el fin de evitar un déficit de protección a dichas comunidades, la Corte condiciona la exequibilidad de la norma analizada en ese sentido.

151. El artículo 6° del PLE acoge la fórmula común de vigencia de las leyes, razón por la cual en nada se opone a la Constitución.

## VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

**Primero.-** En lo que se refiere al procedimiento legislativo surtido, declarar **EXEQUIBLE** el Proyecto de ley estatutaria no. 94/15, Senado-156/15 Cámara “*por el 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*”.

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLE** el título del proyecto de ley estatutaria examinado, bajo el entendido de que el Acuerdo Final es una decisión política y la refrendación a la que alude el proyecto no implica la incorporación de un texto normativo al ordenamiento jurídico.

Este condicionamiento se extiende a la expresión “*refrendación*” contenida en los artículos 1º, 2º y 3º del proyecto de ley estatutaria.

**Tercero.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 1º del proyecto de ley estatutaria.

**Cuarto.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2º del proyecto de ley estatutaria examinado, salvo el numeral cuarto que se declara **EXEQUIBLE**, en el entendido de que la campaña del plebiscito no podrá incorporar contenidos que promuevan un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, o que se relacionen con la promoción de candidaturas de ciudadanos a cargos de elección popular.

**Quinto.-** Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso segundo del artículo 3º del proyecto de ley estatutaria revisado y **EXEQUIBLE** el resto de la disposición, en el entendido de que el carácter vinculante se predica solo respecto del Presidente de la República.

**Sexto.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 4º del proyecto de ley estatutaria examinado.

**Séptimo.-** Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “*Dicha publicación se realizará de manera permanente, con mínimo treinta (30) días de anticipación a la fecha de votación del plebiscito*” contenida en el inciso primero del artículo 5º del proyecto de ley estatutaria examinado y **EXEQUIBLE** el resto del inciso, en el entendido de que la publicación del Acuerdo Final se realizará simultáneamente con la presentación del informe

del Presidente de la República al Congreso acerca de su intención de convocar el plebiscito.

**Octavo.-** Declarar **EXEQUIBLE** el resto del artículo 5° del proyecto de ley estatutaria examinado, en el entendido de que la publicación y divulgación del Acuerdo Final debe hacerse con un criterio diferencial de accesibilidad dirigido a las personas en condición de discapacidad y aquellas comunidades que no se comunican en castellano.

**Noveno.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 6° del proyecto de ley estatutaria examinado.

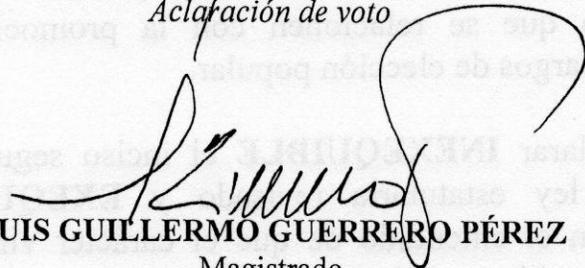
**Décimo.-** A través de la Secretaría General de la Corte, **ENVIAR** copia auténtica de esta sentencia a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para su conocimiento, y con el fin de que remitan al Presidente de la República el texto definitivo Proyecto de ley estatutaria no. 94/15, Senado-156/15 Cámara "por el 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", eliminando el inciso y la expresión declarados inexecutable, para los efectos del correspondiente trámite constitucional.

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



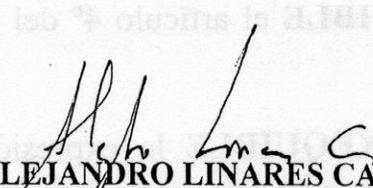
**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**

Presidenta  
*Aclaración de voto*



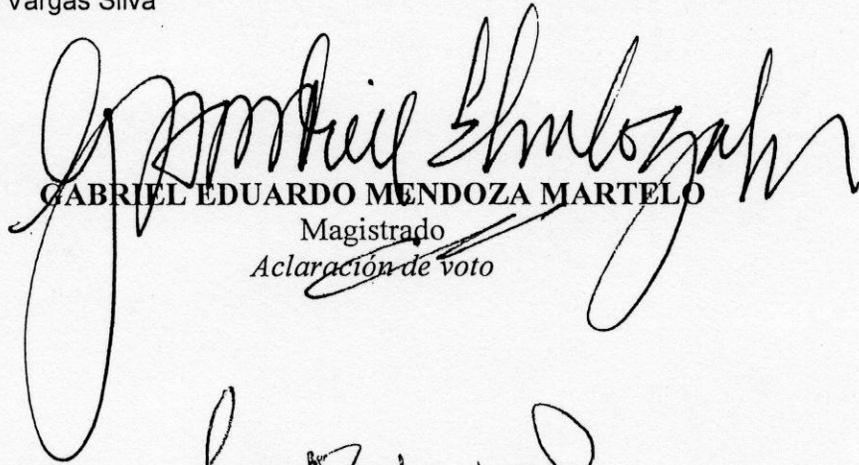
**LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**

Magistrado  
*Aclaración y salvamento parcial de voto*



**ALEJANDRO LINARES CANTILLO**

Magistrado  
*Aclaración y salvamento parcial de voto*



GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado  
*Aclaración de voto*



JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

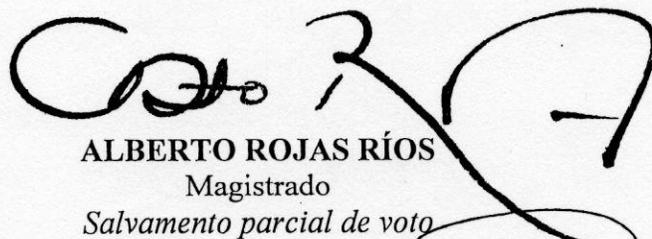


JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB  
Magistrado

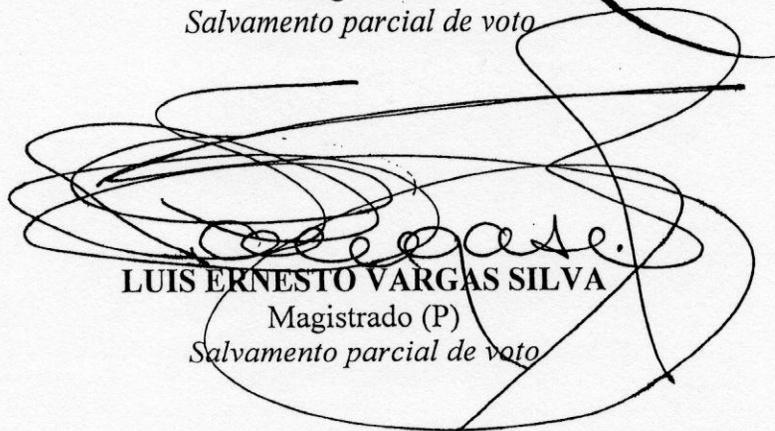
~~Aclaración de voto~~  
Salvamento Parcial de  
Voto y Aclaración



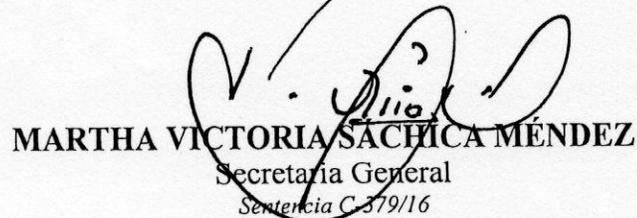
GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO  
Magistrada  
*Salvamento parcial de voto*



ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado  
*Salvamento parcial de voto*



LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado (P)  
*Salvamento parcial de voto*



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaría General  
*Sentencia C-379/16*