

Honorables Magistrados  
Honorable Corte Constitucional  
M. P. doctora María Victoria Calle  
E. S. D.



Ref.: Expediente D-11601.

Asunto: Intervención ciudadana  
excepcional y extemporánea contra el Acto  
Legislativo 1 de 2016, a la luz del resultado  
del plebiscito del 2 de octubre de 2016.

LUZ ESPERANZA AVELLA R.  
SECRETARÍA GENERAL DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA

Honorables Magistrados:

Yesid Reyes Alvarado, identificado con la cédula de ciudadanía número 2'953.598 expedida en Anolaima (Cundinamarca), intervengo en este proceso para pedir a la Honorable Corte Constitucional que **(1) integre la unidad normativa entre las disposiciones demandadas por el ciudadano Jesús Pérez González Rubio y el artículo 5º del Acto Legislativo 1 de 2016, y (2) declare inexecutable el artículo 5º por sustitución del principio democrático como elemento esencial definitorio de la Constitución Política de 1991.**

A continuación paso a exponer las razones por las cuales (I) la Honorable Corte Constitucional no está obligada a considerar esta intervención extemporánea, pero sí se encuentra autorizada para hacerlo; (II) la Honorable Corte Constitucional debe integrar la unidad normativa e incorporar el artículo 5º del Acto Legislativo 1 de 2016 en este proceso; y (III) el artículo 5º debe ser declarado inexecutable por sustituir el principio democrático, al introducir de manera inconstitucional un elemento de democracia plebiscitaria en los procedimientos de reforma a la Constitución que sustituye los principios de democracia representativa, participativa y deliberativa presentes en la Constitución de 1991.



## I. Justificación de la intervención extemporánea.

Esta intervención se radica en la Honorable Corte Constitucional después de haber vencido los términos de fijación en lista dispuestos por el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991, lo cual quiere decir que la Honorable Corte Constitucional no tiene la obligación de considerar este documento. No obstante, también es cierto que ella se encuentra autorizada para considerarlo por las siguientes cuatro razones.

En primer lugar, porque en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad la Honorable Corte Constitucional tiene la facultad oficiosa de considerar problemas jurídicos distintos a los planteados en la demanda, siempre que tengan algún vínculo con los cargos de la demanda o la norma sujeta al control constitucional. Lo anterior se debe a que el control abstracto de constitucionalidad no es un proceso contencioso ni está regido por el principio dispositivo. Rige en su lugar el principio *iura novit curia* que permite al juez aplicar el derecho aún sin sugerencia de las partes<sup>1</sup>.

En segundo lugar, porque la intervención se radica después del vencimiento de la fijación en lista, pero *antes* de ser recibido el concepto del Ministerio Público, esto es, cuando el expediente se encuentra todavía en la Secretaría General y no al despacho de la Magistrada Ponente. Teniendo en cuenta el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas (art. 228 CP) se debe considerar que la extemporaneidad de este escrito no perjudica de ninguna manera la administración de justicia, ni afecta el avance del presente proceso de constitucionalidad. Siguiendo las reglas del

<sup>1</sup> "El principio *iura novit curia*, es aquel por el cual, corresponde al juez la aplicación del derecho con prescindencia del Invocado por las partes, constituyendo tal prerrogativa, un deber para el juzgador, a quien incumbe la determinación correcta del derecho, debiendo discernir los conflictos litigiosos y dirimirlos según el derecho vigente, calificando autónomamente, la realidad del hecho y subsumiéndolo en las normas jurídicas que lo rigen". Corte Constitucional C-851/10, 29 de octubre de 2010, Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

LUZ ESPERANZA AVELLA R.  
SECRETARÍA GENERAL DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA

JCA  
SECRETARÍA  
GENERAL  
DE BOGOTÁ  
D.C.  
CNCI



Decreto 2067 de 1991 y del Reglamento de la Honorable Corte Constitucional, este escrito llegará formalmente al despacho de la Magistrada Ponente simultáneamente con las Intervenciones radicadas en tiempo y junto con el concepto emitido por la Procuraduría General de la Nación, para proceder a la elaboración de un proyecto de fallo.

En tercer lugar, porque la Corte Constitucional ya ha considerado en anteriores oportunidades los escritos extemporáneos. Así lo hizo en las Sentencias C-099 de 2013 y C-203 de 2011, ambas citadas en el salvamento de voto del Honorable Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva a la Sentencia C-182 de 2016.

Finalmente, y en cuarto lugar, esta intervención se justifica por un hecho sobreviniente. El 2 de octubre de 2016 la ciudadanía concurrió a las urnas y, por un estrechísimo margen, la opción del "NO" superó la opción del "SI" al "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera". La votación ciudadana que, en los términos de la Sentencia C-379 de 2016, debía tener apenas un efecto vinculante para el Presidente de la República, tuvo además un efecto jurídico decisivo con consecuencias sobre la vigencia de una norma constitucional. Debido a este resultado, el Acto Legislativo 1 de 2016 habría dejado de entrar en vigencia, con lo cual se hizo evidente una circunstancia que hasta entonces había pasado inadvertida: que ese Acto Legislativo, de manera inconstitucional, habilitó al pueblo para decidir si se reformaba o no la Constitución Política por medio de la votación de una pregunta genérica dentro de un plebiscito.

Ese hecho sobreviniente, ocurrido hace apenas unos días, justifica la presentación extemporánea de esta intervención ciudadana.

## II. Integración de la unidad normativa.

El demandante sostiene que el nuevo procedimiento de reforma constitucional es incompatible con la Constitución de 1991 y que el

**LUZ ESPERANZA AVELLA R.**  
ABOGADA  
CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA



Congreso, como constituyente derivado, no tiene la competencia para modificar los procedimientos de reforma.

El cargo que formula el demandante parte del supuesto de que el nuevo procedimiento de reforma constitucional previsto en el Acto Legislativo número 1 de 2016 existe jurídicamente y se encuentra vigente. Dicho supuesto no es claro si se tiene en cuenta el artículo 5º del Acto Legislativo que dice:

*"Artículo 5º. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera."*

Teniendo en cuenta que dicho Acuerdo Final no ha sido refrendado popularmente, surge el interrogante de si el Acto Legislativo número 1 de 2016 se encuentra vigente o no. Frente a esa pregunta, la Honorable Corte Constitucional tiene tres opciones:

- ① Una primera posibilidad es **declararse inhibida** para determinar si los artículos demandados por el ciudadano Pérez González Rubio sustituyen la Constitución. Lo anterior sobre el supuesto de que la norma nunca entró en vigencia ni produjo efectos jurídicos. De esta manera se seguirían precedentes como la Sentencia C-575 de 2004, en que la Corte se inhibió para pronunciarse sobre una ley que nunca nació a la vida jurídica.
- ② Una segunda opción es aplicar el principio de *perpetuatio jurisdictionis*, según el cual la competencia de la Honorable Corte Constitucional se mantiene de acuerdo con los supuestos del día de la admisión de la demanda. Es decir, **dado que la Honorable Corte estimó que era competente cuando admitió la demanda, día en que la norma tenía una expectativa de entrar en vigencia por no haberse celebrado aún el plebiscito, se debe continuar bajo el mismo supuesto en el resto del juicio**

LUZ ESPERANZA AVELLA R.  
FUEA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA





de constitucionalidad. La Honorable Corte Constitucional, en este evento podría ignorar el resultado del plebiscito y proceder a efectuar el juicio de constitucionalidad exclusivamente sobre las disposiciones demandadas.

La segunda opción es mejor que la primera, pues atiende a las circunstancias especiales y a la mayor importancia de controlar efectivamente un Acto Legislativo que introduce modificaciones profundas a los procedimientos de reforma constitucional. Sin embargo, si la Honorable Corte pasa por alto el resultado del plebiscito y la sustitución constitucional efectuada por el artículo 5º y pasa inmediatamente a efectuar el control constitucional, en la práctica estará convalidando un vicio constitucional evidente. Tal actuación sería contraria a la misión de la Honorable Corte, que consiste en salvaguardar la integridad y la supremacía de la Constitución (art. 241 CP).

- ③ Existe entonces una tercera opción, que es la de efectuar el control constitucional sobre las normas demandadas, pero integrando previamente la unidad normativa con el artículo 5º sobre la vigencia del Acto Legislativo.

La integración de la unidad normativa procede cuando (i) "las expresiones demandadas carecen de un contenido deóntico claro unívoco o de un ámbito regulador propio, aislado del contexto en el cual están insertadas, y se requiere precisar su alcance incluyendo en el juicio de constitucionalidad otros enunciados normativos que las complementan", o (ii) cuando "el estudio de constitucionalidad de la disposición acusada impone el examen de la conformidad o inconformidad con la Constitución de algunos elementos normativos a los cuales hace referencia, que están contenidos en otras disposiciones no demandadas", de forma que exista una relación "íntima e inescindible" entre ambas disposiciones<sup>2</sup>. En este caso se está frente a ambas hipótesis.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-536 del 12 de julio de 2006, Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

LUZ ESPERANZA AVELLA K.  
JURISTA SEÑALADA CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA



En primer lugar, las expresiones demandadas no tienen un contenido deóntico propio que pueda ser comprendido sin recurrir al artículo 5º de Acto Legislativo. Los cargos propuestos por el actor requieren que la Honorable Corte Constitucional tenga en cuenta el mecanismo por medio del cual entra en vigencia el Acto Legislativo y se activa el procedimiento legislativo especial. El actor considera que las características de este nuevo procedimiento legislativo son tan distantes del procedimiento de reforma previsto en la Constitución original, que resultan en una sustitución de la misma. Pues bien, sería imposible para la Honorable Corte Constitucional apreciar la diferencia entre el procedimiento ordinario y el nuevo procedimiento legislativo especial sin tener en cuenta un presupuesto básico que es su forma de activación.

Una diferencia fundamental entre el procedimiento de reforma existente y el que se prevé en el Acto Legislativo 1 de 2016, es que el procedimiento existente en la Constitución Política se activa por medio de la iniciativa del Gobierno Nacional o de un grupo de parlamentarios y es, por consiguiente, una expresión de la democracia representativa, mientras que el nuevo procedimiento especial previsto en el Acto Legislativo número 1 de 2016 se activa por medio del resultado de un plebiscito como expresión de una democracia plebiscitaria claramente contraria a la Constitución Política. La consideración del procedimiento legislativo especial previsto en el Acto Legislativo sin que la Honorable Corte Constitucional tuviera en cuenta esta característica fundamental, implicaría una revisión parcial de la norma demandada y, en la práctica, resultaría en un control constitucional sobre una proposición jurídica incompleta.

En segundo lugar, existe claramente una relación "íntima e inescindible" entre las normas del procedimiento legislativo especial previstas en el Acto Legislativo y el artículo 5º sobre la vigencia del mismo. La relación consiste en que estas normas solo son aplicables si el Acto Legislativo entra en vigencia, y el Acto Legislativo solo entra en vigencia con el resultado positivo de un plebiscito. La relación es clara, por lo que no resulta posible

LUZ ESPERANZA AVELLA K.  
JURADA SESENE Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA





entender los artículos 1º y 2º del Acto Legislativo sin analizar previamente el artículo 5º del mismo.

Las anteriores razones justifican la integración normativa y la consideración de la inconstitucionalidad del artículo 5º que condiciona la vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016 a los resultados de un plebiscito.

### **III. Inexequibilidad del artículo 5º.**

#### **1. Jurisprudencia constitucional sobre el juicio de sustitución.**

Para efectos de esta intervención no es necesario resumir de nuevo la jurisprudencia constitucional sobre el juicio de sustitución. Baste señalar que desde la Sentencia C-551 de 2003 la Honorable Corte Constitucional ha dicho que el Congreso tiene el poder para reformar la Constitución Política, pero no para derogarla, suprimirla o subvertirla. Esta idea constitucional fue precisada en todos sus contornos en las Sentencias C-970 de 2004 y C-971 de 2004, las cuales esbozaron a grandes rasgos los elementos de un juicio objetivo de sustitución que permitiría a la Honorable Corte controlar las reformas constitucionales por vicios de competencia, sin caer en la realización de un juicio material que estaría vedado a la Honorable Corte.

Al amparo del juicio de sustitución la Honorable Corte Constitucional ha declarado inexequibles las normas que quebrantan el principio de la meritocracia en la carrera administrativa (Sentencia C-588 de 2009), las que sustituyen el principio democrático por habilitar la reelección presidencial indefinida (C-141 de 2010) y las que sustituyen la independencia y autonomía judicial con el diseño de un nuevo órgano de gobierno y administración judicial (Sentencia C-285 de 2016).

El juicio de sustitución comprende, en primer lugar, la conformación de una premisa mayor en la cual se identifica un elemento esencial definitorio de la Constitución. Según la jurisprudencia de la Corte, “[l]a postulación de

LUZ ESPERANZA AVELLA R.  
ABOGADA  
CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA

este pilar fundamental es el resultado de un razonamiento hipotético o abductivo, orientado a encontrar el principio explicativo o hermenéutico de la Constitución<sup>3</sup>. En segundo lugar, se debe revisar la premisa menor y explicar cómo la nueva norma constitucional dista de la Constitución anterior. Finalmente se debe realizar una síntesis para demostrar la incompatibilidad lógica entre la Constitución de 1991 y la nueva norma constitucional.

## 2. Premisa mayor: el principio democrático.

El principio democrático es una de las bases fundamentales de la Constitución de 1991. Este irradia todas las normas constitucionales y subyace los distintos arreglos institucionales contenidos en la Carta Política. El principio democrático explica varias decisiones tomadas por la Asamblea Nacional Constituyente, como el mantener la elección popular de alcaldes y gobernadores, consagrar un derecho de las personas a participar en las decisiones que les afectan, promover la democracia deliberativa al flexibilizar los procedimientos legislativos, ahondar la representación regional en la conformación de las cámaras legislativas, debilitar el poder presidencial reservando materias exclusivamente al Congreso, consagrar garantías para la oposición política, establecer múltiples mecanismos de participación distintos a la elección de representantes y permitir la reforma constitucional por medio de mecanismos participativos, entre muchas otras.

Varias de estas decisiones suponen un tránsito de la democracia representativa (donde los ciudadanos eligen a unos representantes con poder decisorio), a la democracia participativa (donde en ciertos aspectos los ciudadanos pueden decidir por sí mismos). La habilitación constitucional del referendo, la consulta popular, la revocatoria o el cabildo abierto, entre otros mecanismos, es prueba de esta clara intención de apertura democrática. La consulta previa, concebida originalmente como

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-285 del 1 de junio de 2016, Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez.



instrumento para equilibrar las cargas entre la sociedad mayoritaria y las minorías indígenas, se ha convertido también en un auténtico mecanismo de autogobierno que permite a las comunidades locales decidir por sí mismas sobre sus propios destinos.

La democracia participativa, sin embargo, requiere que la voluntad soberana del pueblo sea canalizada a través de cauces institucionales con el fin de evitar la tiranía de las mayorías. Estos cauces permiten que las decisiones mayoritarias tengan un mínimo de debate deliberativo y plural, de forma que las decisiones sean una manifestación de la democracia deliberativa y no un ejercicio arbitrario del poder. Esta necesidad de canalización de la voluntad popular fue expuesta de la siguiente manera en la Sentencia C-141 de 2010:

"...la actuación legítima del poder constituyente debe reflejar el pluralismo y, en consecuencia, ha de manifestarse en un escenario deliberativo que garantice la concurrencia del pueblo soberano en su diversidad para que, a través de cualquiera de los cauces de reforma de la Carta que ha previsto al autolimitarse, actúe como poder constituido y exprese su voluntad de variar el pacto constitucional"<sup>4</sup>.

Por ese motivo, los referendos tienen limitaciones específicas relacionadas con la formulación de las preguntas y otros aspectos "de una manera tal que la libertad de los votantes sea garantizada (CP art. 386), a fin de evitar el cesarismo plebiscitario"<sup>5</sup>.

La Constitución de 1991 contiene cauces muy claros para canalizar la voluntad popular, de forma que esta se manifieste de manera clara, libre e

<sup>4</sup> Corte Constitucional sentencia C-141 del 26 de febrero de 2010, Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia C-551 del 9 de julio de 2003, Magistrado Ponente Luis Eduardo Montealegre.

informada. Para esos efectos previó dos vías distintas, con efectos claramente diferenciados, con el propósito de canalizar el voto popular nacional. Un primer cauce, denominado *plebiscito*, se diseñó para permitir al pueblo manifestarse políticamente sobre una decisión del Poder Ejecutivo. Un segundo cauce, llamado *referendo*, fue concebido para que el pueblo de manera autónoma pudiera modificar el ordenamiento jurídico. Debido a los efectos distintos de cada mecanismo, la Constitución estableció mayores garantías y salvaguardas en uno que en otro. En efecto, el referendo constitucional contiene un umbral directamente establecido en la Carta Política, y requiere preguntas claramente formuladas y diferenciadas con el fin de garantizar la libertad del elector y evitar que los sufragantes inadvertidamente voten la aprobación de nuevas normas constitucionales sobre las cuales no hayan sido razonablemente informados. El plebiscito, en cambio, al tratarse solamente de la validación de una decisión política sobre un asunto de trascendencia nacional, pero de competencia del Ejecutivo, no contiene estas garantías y salvaguardas, y permite que el Presidente de la República plantee una pregunta abierta a la ciudadanía con el fin de obtener un aval que le permita poner en práctica una determinada política pública.

La diferencia entre estas dos vías para canalizar la voluntad popular fue clave en dos determinaciones de la Honorable Corte Constitucional dentro de la Sentencia C-379 de 2016. La primera consistió en abstenerse de exigir al plebiscito del 2 de octubre de 2016 unas condiciones similares a las de un referendo; en este sentido, la Honorable Corte Constitucional se opuso a que la votación de los acuerdos de La Habana se realizara punto por punto, porque "la prohibición de la votación en bloque es un asunto propio de los referendos, pues en ellos se somete a consideración de los electores una norma jurídica específica, que de ser aprobada se incluye automáticamente al orden jurídico legal o constitucional, según sea el caso. El plebiscito, en cambio, no consulta una disposición normativa particular, sino una decisión política del Presidente que puede ser susceptible de desarrollo legal

LJZ ESPERANZA AVELLA R.  
FARGA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA



posterior, pero sometida a las instancias y procedimientos propios de la producción normativa ordinaria, bien sea de tipo legal o constitucional”<sup>6</sup>.

La segunda se concretó en la declaración de inexecutable parcial del artículo 3º del Proyecto de Ley Estatutaria que regulaba la convocatoria del plebiscito. Esa disposición legal pretendía vincular jurídicamente a todos los poderes del Estado al resultado del plebiscito y ordenar al Congreso la expedición de todas las disposiciones que correspondieran para acatar el mandato proveniente del veredicto del pueblo:

“...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

**LUZ ESPERANZA AVELLA R.**  
JURIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia C-379 del 18 de julio de 2016, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas.

cumplimiento de las condiciones y requisitos que prevé la Carta Política para la enmienda constitucional o la reforma legal, según sea el caso.

...

"... advierte la Sala que una previsión como la analizada ... 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"<sup>7</sup>.

**LUZ ESPERANZA AVELLA R.**  
JEFERA SUSANA Y CINCO DE BOGOTA D.C.  
ENCARGADA

Las anteriores consideraciones tuvieron que ver con una distinción específica entre los efectos de dos mecanismos diversos, pero que reflejan una característica fundamental del principio democrático en la Constitución de 1991: la Constitución no puede ser modificada por un acto simple de las mayorías. Todos los procedimientos de reforma constitucional están diseñados como actos complejos con el fin de propiciar espacios deliberativos, fomentar la participación democrática, proteger los derechos

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C-379 del 18 de julio de 2016, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas.



de las minorías y establecer límites materiales con el fin de evitar que los derechos fundamentales se diluyan en las decisiones mayoritarias. En otras palabras, los procedimientos participativos requieren mecanismos formales para evitar lo que la Sentencia C-551 de 2003 denomina "cesarismo plebiscitario"<sup>8</sup>. Estas características fundamentales demuestran que el principio democrático en la Constitución de 1991 obedece a una concepción sustantiva de la democracia, y no una meramente formal. Es decir, una concepción de la democracia como forma de gobierno y organización de una comunidad donde todos los individuos son tratados con igual respeto y consideración<sup>9</sup> y donde, por lo tanto, las garantías individuales y los cauces institucionales tienen igual peso en las decisiones que la simple votación mayoritaria.

Este principio democrático es el que queda sustituido en su integridad con la aprobación del artículo 5º del Acto Legislativo 1 de 2016.

**3. Premisa menor: la vigencia de una norma constitucional se condiciona al resultado de la votación de un plebiscito.**

El artículo 5º del Acto Legislativo 1 de 2016 condiciona la vigencia de una norma constitucional al resultado de un plebiscito. Es cierto que la norma no usa la expresión "plebiscito", sino la de "refrendación popular"; sin embargo, como se verá enseguida, una revisión de su origen permite llegar a la conclusión de que esta norma debe entenderse como claramente referida a un plebiscito. La segunda vuelta del Acto Legislativo 1 de 2016 se tramitó simultáneamente con el Proyecto de Ley Estatutaria 94 de 2015 Senado y 156 de 2015 Cámara, que regulaba el plebiscito para refrendar el Acuerdo Final. Este mismo Acto Legislativo sufrió sus últimas modificaciones en séptimo debate, luego de que el Gobierno Nacional y las

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia C-551 del 9 de Julio de 2003, Magistrado Ponente Luis Eduardo Montealegre.

<sup>9</sup> Ver Ronald Dworkin, *Virtud Soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*, editorial Paidós, Barcelona – Buenos Aires – México, traducción de Fernando Aguilar y María Julia Bertomeu, 2003.

FARC-EP hubieran llegado a una fórmula para la refrendación e implementación del Acuerdo Final, que incluía tres elementos: (i) el Acuerdo Final se suscribiría como Acuerdo Especial bajo el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra, (ii) este se incorporaría al bloque de constitucionalidad luego de un procedimiento legislativo aprobatorio y se implementaría posteriormente por medio del procedimiento legislativo especial, el cual (iii) tendría como presupuesto un acto de refrendación. Si el Acto Legislativo se refirió de manera genérica a la "refrendación popular" en lugar de un plebiscito, fue porque en ese momento aún persistían desacuerdos en la Mesa de Conversaciones de La Habana sobre si el plebiscito era el mecanismo apropiado para refrendar el Acuerdo Final.

Sin embargo, el 24 de agosto de 2016 en el mismo Acuerdo Final se dijo lo siguiente:

"El Gobierno de Colombia y las FARC-EP, para zanjar las diferencias surgidas hasta la fecha sobre el tema aludido, en desarrollo de la Agenda del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto, hemos convenido acoger como fórmula de convergencia la decisión que profiera la Corte Constitucional sobre los alcances del Proyecto de Ley Estatutaria No. 156 Cámara de 2015, 94 de 2015 Senado, en el espíritu hasta ahora anunciado y en esa medida aceptamos el mecanismo de participación popular que la Corte indique y en los términos que este alto tribunal señale." (página 192)

De esta manera, el Acto Legislativo 1 de 2016 y el Proyecto de Ley Estatutaria quedaron vinculados como un solo cuerpo normativo. El primero determinó un procedimiento legislativo especial que flexibiliza los procedimientos de producción normativa atendiendo el fin supremo de la paz, pero condicionado al resultado de una refrendación popular. El segundo reguló ese procedimiento de refrendación popular, de tal manera que una norma no puede ser entendida sin recurrir a la otra.

**LUZ ESPERANZA AVELLA R.**  
VOCALIA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.  
ENCARGADA



Sin embargo, debido a la forma como funciona el control constitucional automático, la Honorable Corte Constitucional debió conocer del Proyecto de Ley Estatutaria sin la posibilidad de revisar simultáneamente el Acto Legislativo 1 de 2016, y en particular su artículo 5º. De haber tenido esa posibilidad, la Honorable Corte habría advertido una desfiguración completa de la naturaleza y las características de un plebiscito. En lugar de un plebiscito confinado a apoyar o rechazar una decisión ejecutiva del Presidente de la República, el Acto Legislativo 1 de 2016 creó implícitamente un plebiscito destinado a modificar de manera automática los procedimientos de reforma de la Constitución.

Dicha posibilidad, antes del Acto Legislativo 1 de 2016, se encontraba limitada a los procedimientos señalados en el Título XIII de la Constitución, a saber, el referendo, el acto legislativo y la asamblea constituyente. Estos tres mecanismos tienen la característica de ser procedimientos reglados y de tener inflexibilidades establecidas por la Constitución misma, con el fin de evitar la manipulación de las mayorías con fines antidemocráticos.

Después del Acto Legislativo 1 de 2016, además de los procedimientos del Título XIII de la Constitución, se consagra el "plebiscito especial" como un nuevo mecanismo de reforma de la Constitución. Según el Acto Legislativo número 1 de 2016, este del "plebiscito especial" es un mecanismo que se caracteriza por permitir al pueblo votar sobre una sola pregunta, formulada discrecionalmente por el Ejecutivo, y de esa manera decidir si entra en vigencia un determinado procedimiento de reforma constitucional para implementar los acuerdos de paz. Como puede observarse, se trata de un mecanismo que carece de todas las salvaguardas que tienen el referendo, el acto legislativo y la asamblea constituyente para garantizar que la expresión soberana del pueblo sea informada por un ejercicio deliberativo previo.

En suma, el artículo 5º del Acto Legislativo 1 de 2016 crea un nuevo mecanismo de participación y una nueva especie de procedimiento de reforma constitucional, que puede ser denominado *plebiscito especial constituyente*. El plebiscito especial constituyente modifica profundamente las previsiones del Título IV sobre la participación democrática y el Título XIII sobre los procedimientos de reforma, y sustituye el principio democrático al eliminar los requisitos deliberativos de la más importante de las decisiones: la de reformar la Constitución.

#### **4. Síntesis: de una democracia deliberativa a una democracia plebiscitaria.**

Como premisa mayor, se ha afirmado que el principio democrático contenido en la Constitución de 1991 exige encausar las expresiones mayoritarias en procedimientos diseñados para propiciar ejercicios deliberativos que eviten la tiranía de las mayorías. Se sostiene también que una manifestación clara de esta característica del principio democrático es la distinción entre el plebiscito y el referendo, sostenida en la Sentencia C-379 de 2016. A manera de premisa menor, se ha demostrado que el Acto Legislativo 1 de 2016 introdujo a la Constitución un nuevo mecanismo que puede denominarse *plebiscito especial constituyente*, que permite a las mayorías en un acto simple determinar el contenido de la Constitución Política, sin someterse a las exigencias de los referendos diseñadas para salvaguardar la libertad del votante.

Como síntesis se puede evidenciar la clara incompatibilidad entre el *plebiscito especial constituyente* y el principio democrático que privilegia la democracia deliberativa y evita el llamado "cesarismo plebiscitario"<sup>10</sup>. El nuevo mecanismo de reforma permite modificar profundamente la Constitución, en caso de una votación mayoritaria por el "Sí", o imponer un veto a las reformas constitucionales, en caso de una votación mayoritaria

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-551 del 9 de julio de 2003, Magistrado Ponente Luis Eduardo Montealegre.



por el "NO", otorgando efectos al plebiscito que no fueron previstos ni en la Constitución de 1991 ni en la reciente Sentencia C-379 de 2016. Por ese motivo es necesario retirar dicha figura del ordenamiento jurídico declarando la exequibilidad condicionada del artículo 5º del Acto Legislativo 1 de 2016.

#### IV. Solicitud.

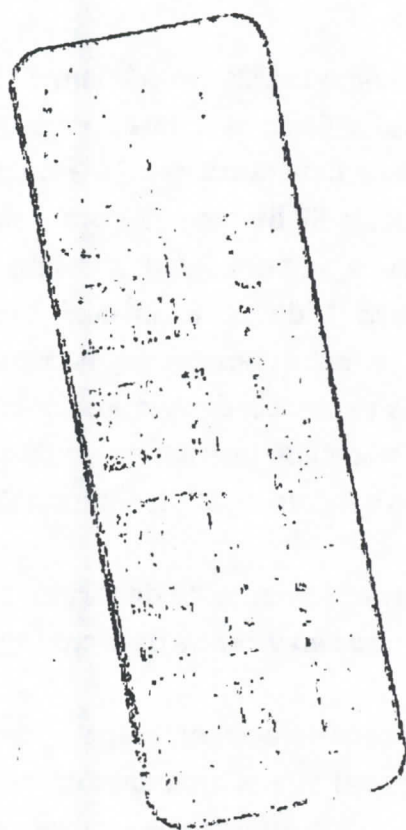
Dado que el artículo 5º del Acto Legislativo número 1 de 2016 sustituye la Constitución, es necesario señalar la consecuencia jurídica que debe declarar la Honorable Corte Constitucional. La Honorable Corte podría declarar inexecutable el artículo 5º de manera pura y simple; sin embargo, esa declaratoria implicaría la imposibilidad absoluta de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016, lo cual frustraría la voluntad democrática manifestada en ocho debates legislativos y desconocería la regla según la cual "salvo la existencia de razones concretas y significativas que justifiquen la inexecutable de una norma en particular, debe primar el principio de conservación del derecho"<sup>11</sup>. (Sentencia C-284 de 2016).

Por lo tanto, es necesario complementar la declaratoria de inexecutable con una declaratoria de entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016.

Con base en las anteriores consideraciones, respetuosamente solicito de la Honorable Corte Constitucional que al momento de pronunciarse sobre la demanda de la referencia, se sirva adoptar las siguientes decisiones:

- Declare **INEXECUTABLE** el artículo 5º del Acto Legislativo 1 de 2016.
- Declare que el Acto Legislativo 1 de 2016 entra en vigencia a partir del día de la publicación de la sentencia de la Corte Constitucional.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-284 del 1 de junio de 2016, Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.







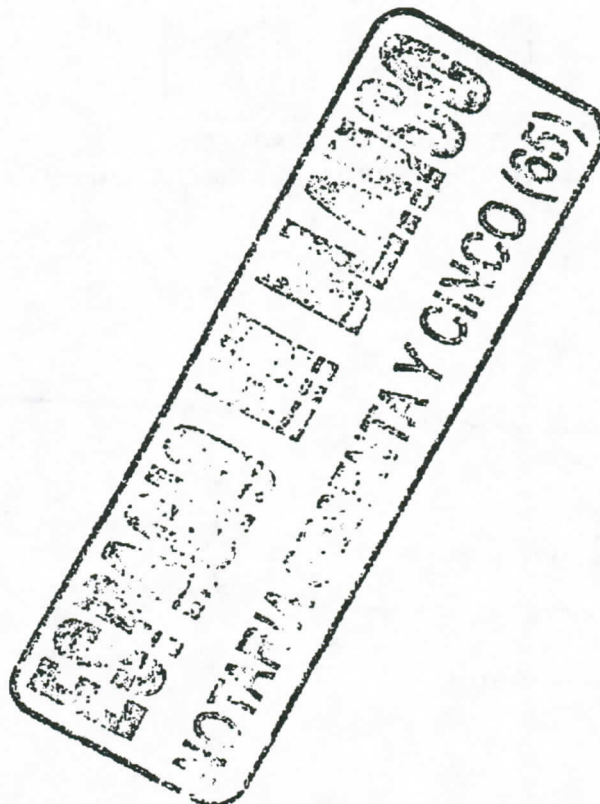
**V. Notificaciones.**

Recibiré notificaciones de la Honorable Corte Constitucional en la Calle 12 número 1-17 Este, oficina 209A, a través del correo electrónico [yesidreyes8@yahoo.com](mailto:yesidreyes8@yahoo.com), y en el teléfono celular 315-354-83-15.

Honorables Magistrados,



Yesid Reyes Alvarado  
C.C. 2'953.598 de Anolaima





## DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL

Artículo 2.2.6.1.2.4.1 del Decreto 1069 de 2015

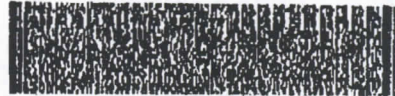


5399

En la ciudad de Bogotá D.C., República de Colombia, el trece (13) de octubre de dos mil dieciséis (2016), en la Notaría Sesenta y Cinco (65) del Círculo de Bogotá D.C., compareció:

YESID REYES ALVARADO, quien exhibió la cédula de ciudadanía / NUIP #0002953598, presentó personalmente el documento dirigido a HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL y manifestó que la firma que aparece en el presente documento es suya y acepta el contenido del mismo como cierto.

----- Firma autógrafa -----



5dmua1g|svs3  
13/10/2016 - 08:12:00

Conforme al Artículo 18 del Decreto Ley 019 de 2012, el compareciente fue identificado a través de autenticación biométrica, mediante cotejo de su huella dactilar contra la información biográfica y biométrica de la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.



LUZ ESPERANZA AVELLA ROMERO  
Notaria sesenta y cinco (65) del Círculo de Bogotá D.C. - Encargada

