

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2015ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

NOTA

**EL REFERENDO COLOMBIANO SOBRE EL PROCESO DE PAZ CON LAS FARC:
¿EL MEJOR INSTRUMENTO DE RATIFICACIÓN POSIBLE?¹****Alfredo Ramírez Nárdiz**Profesor de Derecho Constitucional. Universidad Libre,
Seccional Barranquilla, Colombia**I. INTRODUCCIÓN**

En el marco de los diálogos de paz que mantienen en el presente y desde el año 2012 el Gobierno Colombiano y el grupo guerrillero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), se ha planteado por el Gobierno la posibilidad de, una vez terminados exitosamente los diálogos y alcanzado un acuerdo, someter el mismo a ratificación popular mediante un referendo. Más allá del contenido concreto de las negociaciones, de sus posibilidades reales de éxito y de las consecuencias tanto políticas, como económicas, que el mismo podría tener sobre la sociedad colombiana, resulta de interés plantear si, teniendo en cuenta tanto la regulación como la práctica de las preguntas a la ciudadanía en Colombia desde la aprobación de la Constitución Política de 1991, el referendo sería el mejor instrumento jurídico posible para ratificar dicho hipotético acuerdo de paz. Esto es, cuáles serían sus ventajas, cuáles sus inconvenientes y si existen otros métodos alternativos para realizar dicha ratificación.

Colombia es un país que en sus últimas elecciones presidenciales, aun y la marcada polarización de la sociedad, apenas tuvo un 40% de participación en primera vuelta y un 47% en segunda vuelta, un país en el que resultan habituales las acusaciones entre partidos políticos y las noticias en los medios de comunicación sobre compra de votos y en donde diversas regiones están materialmente fuera del control del Estado por la acción en ellas de grupos militares o, aún y estando formalmente bajo control Estatal, existe una realidad paralela que hace que el poder y la capacidad de influencia sobre el voto de los ciudadanos recaiga sobre sujetos ajenos a las instituciones democráticas colombianas y que controlan el voto de terceros ya a través de la coacción física, o la económica.

Siendo, por tanto, la baja participación electoral y unas muy relevantes circunstancias indeseables elementos característicos del modelo político colombiano, resulta cuando menos digno de discusión hasta qué punto un referendo sobre una cuestión capital como la ratificación de un acuerdo de paz, que necesariamente supondría un antes y un después en la vida del país, sería no ya no conveniente, sino siquiera factible (si por factible se entiende realizable satisfactoriamente y dotado de plena limpieza electoral).

Por el contrario, podría argüirse que, en cualquier caso, es conveniente realizar el referendo pues, precisamente por los fenómenos citados, consultar a los ciudadanos supone una mejora democrática, particularmente si se trata de una cuestión de relevancia tan elevada como terminar un conflicto militar con más de medio siglo de historia. Si además se piensa que las negociaciones de paz tienen una fuerte respuesta tanto política (partido Centro Democrático, senador y expresidente Álvaro Uribe), como institucional (Procurador General de la Nación), como popular (en verano de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016****CRÉDITOS**

2015 un 46% de los ciudadanos a favor de la solución militar frente a un 45% a favor de la solución pactada), parece políticamente comprensible que el Gobierno opte por un referendo para buscar en la ciudadanía un apoyo ratificador capaz de dejar sin argumentos o, al menos, debilitar poderosamente los argumentos de los opositores al proceso de paz. Tampoco hay que ignorar que la otra parte en las negociaciones, las FARC, se han manifestado públicamente a favor de que los acuerdos sean ratificados en el marco de una asamblea constituyente y no mediante un referendo.

Existen, en definitiva, argumentos tanto a favor como en contra para la realización del referendo ratificador y por ello resulta relevante examinar esta figura en el marco de un futuro acuerdo de paz que termine con una de las anomalías políticas más lacerantes de Occidente.

II. BREVE ACERCAMIENTO AL PROCESO DE PAZ: EL ACUERDO GENERAL

Aunque los acercamientos previos venían de antes, el proceso para conseguir un acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC comienza oficialmente en octubre de 2012, si bien el *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* se firma con fecha de 26 de agosto en La Habana entre el Gobierno y las FARC. Este acuerdo parte de la voluntad de finalizar el conflicto armado en Colombia y da comienzo a las conversaciones de paz entre Gobierno y FARC conocidas como diálogos o el proceso de paz y que se materializan en una Mesa de Conversaciones cuya sede se localiza en La Habana.

El acuerdo determina una agenda organizada alrededor de seis puntos a acordar entre las dos partes:

1. Política de desarrollo agrario integral: acceso y uso de tierras, desarrollo social, estímulo a la producción, seguridad alimentaria, etc.
2. Participación política: derechos y garantías para ejercer la oposición (especialmente pensado para el o los partidos que surjan tras desmovilizarse las FARC), mecanismos de participación directa, medidas para aumentar la participación política.
3. Fin del conflicto: cese el fuego bilateral y definitivo, dejación de armas, reincorporación de las FARC a la vida civil, revisión de la situación penal de los miembros de las FARC (justicia transicional), lucha contra la corrupción y el crimen, esclarecimiento del paramilitarismo, etc.
4. Solución al problema de las drogas ilícitas: sustitución de cultivos ilícitos por otros lícitos, prevención del consumo, salud pública, etc.
5. Víctimas: resarcimiento de las víctimas.
6. Implementación, verificación y refrendación: en este último punto se hace referencia a la necesidad de refrendar el acuerdo, si bien en ningún momento se afirma explícitamente que este refrendo deba ser mediante un referendo.

Desde su establecimiento, la Mesa se ha comunicado mediante informes periódicos, previstos en el acuerdo, y que dan a conocer los avances (o los retrocesos) de las negociaciones. El orden de negociación ha sido el indicado en la agenda dando comienzo con el punto relativo al desarrollo agrario integral. En todo momento se ha partido de la base de asumir que nada se considerará como definitivamente acordado hasta que no esté todo acordado. Igualmente, ha sido habitual que las negociaciones se hayan mantenido en paralelo y simultáneamente al conflicto y que ambas partes se hayan seguido atacando, con los consiguientes perjuicios que esto le ha causado al proceso de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016****CRÉDITOS**

paz. En el presente (verano 2015) el proceso sigue en marcha y se encuentra altamente criticado tanto por la oposición al Gobierno, como puesto en duda por gran parte de la población, si bien ambas partes, más allá de las acusaciones mutuas, continúan manifestando su voluntad de seguir adelante con las negociaciones.

**III. LAS PREGUNTAS A LA CIUDADANÍA EN COLOMBIA:
REGULACIÓN Y PRÁCTICA**

La Constitución Política de Colombia de 1991 regula las preguntas a la ciudadanía en sus artículos 40 y 103, citando ambos preceptos (entre otros mecanismos participativos como la revocatoria o el cabildo abierto) tres tipos de preguntas a los ciudadanos: el plebiscito, la consulta popular y el referendo. Estos instrumentos participativos son desarrollados por la Ley 134 de 1994 que los regula del siguiente modo:

1. Plebiscito: regulado en los arts. 77-80 y definido en el art. 7 cuando se indica que es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo. Esta convocatoria deberá contar con la firma de los ministros debiendo tratar sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes. El Presidente deberá informar inmediatamente al Congreso su intención de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. El Plebiscito no podrá coincidir con otra elección. Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en que el Presidente haya informado sobre su intención de realizar un plebiscito, ninguna de las dos Cámaras, por la mayoría de asistentes, haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo. En ningún caso el plebiscito podrá versar sobre la duración del periodo constitucional del mandato presidencial, ni podrá modificar la Constitución. El acceso de los partidos y movimientos políticos a los espacios de televisión financiados por el Estado se hará de conformidad con lo establecido para el referendo constitucional. El Gobierno dispondrá del mismo tiempo en televisión para expresar su opinión sobre el plebiscito. El uso de estos espacios se hará dentro de los veinte días anteriores a la fecha señalada para la votación. El pueblo decidirá por la mayoría del censo electoral.

2. Consulta popular: regulada en los arts. 50-57 y definida en el art. 8 como la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, de distrito o local, es sometida por el Presidente –con firma de los ministros así como con aceptación del Senado–, el gobernador o el alcalde –con aceptación del consejo o la junta administrativa local–, según el caso, a la decisión de la ciudadanía. Las preguntas deberán redactarse de forma clara, para que puedan contestarse con un sí o un no. En la consulta popular de carácter nacional, el texto de la consulta se enviará por el Presidente de la República al Senado para que en veinte días se pronuncie. Del mismo modo, el gobernador o el alcalde solicitará a la asamblea, el concejo o a la junta administradora local, un pronunciamiento sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local en los mismos términos que la consulta nacional. Si este fuere desfavorable, el gobernador o el alcalde no podrá convocar la consulta. La votación de la consulta popular nacional se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado de la República, o del vencimiento del plazo indicado para ello. En los demás casos, el término será de dos meses. No se puede hacer consultas populares sobre una modificación de la Constitución. Cuando la consulta se refiere a convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016****CRÉDITOS**

sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República. La decisión de la ciudadanía en la consulta popular será obligatoria, pero para que esto pueda producirse deberán ser favorables al menos la mitad más uno de los sufragios válidos emitidos y participado en la misma no menos de la tercera parte de los electores que compongan el respectivo censo electoral.

3. Referendo: regulado en los arts. 32-49 y definido en el art. 3 que indica que el referendo es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. El primero es el referendo aprobatorio y el segundo el referendo derogatorio. El referendo aprobatorio –art. 5– se da cuando se somete un proyecto de ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local de iniciativa popular, que no haya sido adoptada por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza total o parcialmente. El referendo derogatorio –art. 4– se da cuando se somete una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si la deroga o no. La derogación puede ser total o parcial. Los referendos nacionales pueden ser legales y constitucionales. El referendo constitucional requiere la iniciativa del Gobierno o de un mínimo del 5% del censo electoral y que el Congreso apruebe por ley su convocatoria por mayoría de los miembros de ambas cámaras. Una reforma de la Constitución por referendo requiere el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes y que estos supongan más del 25% del electorado. El referendo puede ser nacional o territorial. Los referendos territoriales se realizan dentro de un departamento en relación con ordenanzas, en un distrito o municipio en relación con acuerdos o en una comuna, corregimiento o localidad en relación con una resolución local. Existen también los referendos regionales. Los referendos también pueden dividirse según sean de tipo facultativo u obligatorio. Como regla general, para convocar un referendo se requiere que al menos el 10% del censo electoral del ámbito territorial del que se trate lo solicite ante el Registrador del Estado Civil correspondiente. Una vez éste expida la certificación sobre el cumplimiento del número de apoyos y controlada con carácter previo su constitucionalidad, el gobierno territorial correspondiente convocará el referendo en ocho días. Una vez inscrito el referendo habrá un mes para inscribir otras iniciativas sobre la misma materia. Pasado este mes se abre plazo de seis meses para la recolección de firmas de apoyo a la convocatoria del referendo. El referendo debe realizarse en seis meses desde que se inscriba la solicitud para realizarlo. El referendo –art. 39– no puede coincidir con ningún otro acto electoral.

El único referendo de nivel nacional celebrado en Colombia desde la aprobación de la actual Constitución Política de 1991 se realizó el 25 de octubre de 2003 para reformar la Constitución en materia fiscal, económica, entes de control y corrupción. Y no se aprobó. Los resultados de este referendo de 2003 fueron negativos para el gobierno del presidente Uribe, pues de las quince reformas constitucionales planteadas sólo fue aprobada una, cual fue la relativa a la llamada “muerte política”, es decir, aquella que prohibía a personas condenadas por delitos de corrupción ser candidatos para cargos públicos o ser adjudicatarios de contratos públicos. Las otras catorce propuestas de reformas versaban sobre materias tales como los límites de las pensiones estatales o el congelamiento de los salarios de los funcionarios públicos y ninguna fue aprobada –se podría considerar que en gran medida debido a la propuesta de reforma del sistema de pensiones, propuesta la cual ejerció como motor para votar en contra no sólo de ella sino de las otras propuestas de reforma que formaban el referendo–. Se exceptúan aquí las preguntas realizadas a la ciudadanía en el siglo XIX, o la realizada por la Junta Militar en 1957. Se exceptúan también aquellas de ámbito municipal para la creación o segregación de municipios que se han realizado después de 1991.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2015ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016

CRÉDITOS

**IV. ESPECIFICIDAD REGULATORIA DEL REFERENDO
RATIFICATORIO DEL PROCESO DE PAZ CON LAS FARC**

Además de las normas ya vistas, en diciembre de 2013 y mediante Proyecto de Ley Estatutaria número 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, por medio del cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del Conflicto Armado, se reguló el futuro referendo. Este texto prevé que el referendo se pueda celebrar coincidiendo con otra convocatoria electoral (con la interesante peculiaridad de que al recibir la tarjeta electoral correspondiente al referendo el ciudadano podrá negarse a recibirla y, por tanto, rechazar votar en el mismo); exige que el Acuerdo de Paz a votar en el referendo sea publicado y difundido para así ser conocido de antemano y que los votantes puedan pronunciarse estando informados; indica que el Consejo Nacional Electoral es el encargado de establecer las reglas de financiación de las campañas del referendo, así como quien ha de fijar las reglas de realización de las campañas; la Autoridad Nacional de Televisión debe garantizar el acceso equitativo a los medios oficiales de comunicación a los representantes de las distintas opciones; establece una serie de garantías que buscan evitar una situación desventajosa de la oposición al referendo tales como exigir que los gastos de la campaña no puedan proceder de fondos públicos, prohibirle al Gobierno aumentar los recursos destinados a la publicidad institucional, garantizar que aquellos que no voten en el referendo no sufran perjuicio alguno (derivado de que no se les proporcionara el certificado de sufragante), garantizar que institucionalmente se informe tanto de la opción positiva, como de la negativa, como incluso de la posibilidad de abstenerse.

La cuestión capital de esta ley es la reforma que introduce y que permite que el referendo se realice coincidiendo con otras convocatorias electorales, cuestión que en términos generales la Ley 134 de 1994 prohíbe explícitamente (art. 39). En este sentido, este proyecto de ley estatutaria no sería otra cosa, en definitiva, que la manifestación del deseo de reformar este punto concreto de la Ley 134. No es difícil interpretar esta reforma desde el deseo del Gobierno de utilizar los réditos políticos de un acuerdo de paz para conseguir unos buenos resultados electorales para su partido haciendo coincidir un referendo posiblemente apoyado por la mayoría de la población con elecciones locales, regionales, etc. en las que se produjera un “efecto tirón” del que se beneficiaran los candidatos del Gobierno.

Al ser un proyecto de ley estatutaria, se remitió a la Corte Constitucional para que ésta se pronunciase sobre el mismo ejerciendo el control de constitucionalidad. La Corte así lo hizo en su sentencia C-784/14 posicionándose de manera favorable al mismo (seis votos a favor, tres en contra), si bien estableciendo una serie de puntualizaciones sobre el texto de la norma, como que la regla general de que el referendo ratificatorio puede coincidir con otras convocatorias electorales quiebra en el caso de las elecciones presidenciales, con las que no puede coincidir (ergo, sí puede coincidir con las demás convocatorias electorales), así como otras cuestiones menores de carácter procedimental. Es de destacar que la Procuraduría General de la Nación pidió a la Corte que se opusiera al proyecto de ley argumentando tanto defectos de fondo, como de trámite, e indicando que mediante el referendo, que para la Procuraduría más propiamente habría que considerar un plebiscito, se sometería a ratificación ciudadana un acuerdo con consecuencias constitucionales que, sin embargo, no habría sido aprobado más que por el Gobierno y un grupo al margen de la ley, sin intervención del Legislativo, ni revisión de la Corte Constitucional.

Tras el control de constitucionalidad el proyecto de ley fue refrendado por el Presidente de la República y pasó a ser la Ley 1745, de 26 de diciembre de 2014, por medio de la cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016****CRÉDITOS****V. EL REFERENDO: UNA ENTRE LAS DISTINTAS OPCIONES
PARA RATIFICAR LOS ACUERDOS DE PAZ**

La necesidad de refrendar los acuerdos de paz, más allá de considerarse como una decisión política basada en el afán democrático o en la mera oportunidad, puede extraerse del propio *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* firmado por el Gobierno y las FARC el 26 de agosto de 2012 en La Habana y en cuyo punto quinto (V.6.6) se indica que existirá un mecanismo de refrendación de los acuerdos, si bien no se concreta cual haya de ser exactamente ese mecanismo. Junto con el referendo, que es la principal y más popular, pueden destacarse las siguientes opciones para refrendar los acuerdos de paz. Todas ellas se han planteado a lo largo del proceso negociador:

1. Referendo: el Gobierno, y muy particularmente el Presidente de la República, ha apostado por el referendo como instrumento de ratificación.

2. Asamblea Constituyente: las FARC defienden, sin embargo, la convocatoria de una asamblea constituyente. La crítica inmediata que es posible realizar a esta propuesta es que su ejecución supondría la aceptación de que el acuerdo de paz no supondría solamente el fin de un grupo armado ilegal, sino la refundación del Estado, lo que situaría a las FARC en posición de igualdad con el Gobierno, al no ser ya un grupo de delincuentes, sino uno de los dos bandos en un conflicto cuyo fin requeriría refundar el Estado mediante la asamblea constituyente.

3. Ley Estatutaria: el Fiscal General de la Nación ha propuesto esta opción al indicar que los acuerdos de paz se incorporarían a una ley estatutaria que, además de ser aprobada por el Congreso, sería revisada por la Corte Constitucional, siendo posible, pero no obligatorio, que después se consultara a los ciudadanos mediante referendo.

4. Plebiscito/Consulta popular: esta podría ser la opción si se asume que la pregunta a la ciudadanía no habría de ser en propiedad un referendo, sino un plebiscito o una consulta popular, al no preguntarse por ninguna norma jurídica, que es el objeto del referendo, sino por una decisión política consistente en un acuerdo de paz alcanzado entre el Gobierno y un grupo guerrillero.

**VI. PROS Y CONTRAS DEL REFERENDO RATIFICATORIO
DEL PROCESO DE PAZ CON LAS FARC**

Por citar algunas posibles ventajas y desventajas del referendo ratificatorio del proceso de paz con las FARC y sin ningún ánimo de exhaustividad quepa citar las siguientes:

Pros:

1. Permite la participación directa de los ciudadanos, con lo que el acuerdo de paz gana en legitimidad popular.
2. Puede potencialmente resolver la polarización política de la sociedad colombiana en lo relativo al proceso de paz al ofrecer una decisión expresa de la ciudadanía.
3. Constituye un punto de no retorno, un antes y un después fácilmente visualizable que permite dejar atrás un periodo histórico (el conflicto) y abrir otro (la paz).
4. Permite ofrecer una ratificación rápida a los acuerdos de paz, pues evita farragosas tramitaciones en el Congreso, así como largas revisiones en la Corte Constitucional.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016****CRÉDITOS**

5. En caso de arrojar un resultado negativo y no ratificar el acuerdo de paz, las FARC no podrían apelar al pueblo para continuar con sus acciones armadas alegando que el Gobierno o el Congreso impiden el acuerdo sobre la paz.

Contras:

1. Escasa legitimidad real al ser previsible una baja participación (sin contar con circunstancias como la habitual compra de votos, clientelismo, etc.).

2. Problemas de constitucionalidad al tomar la forma de un referendo cuando más que probablemente debería ser un plebiscito o una consulta popular

3. Alegados problemas de constitucionalidad al probablemente suponer una reforma constitucional sin haber pasado la misma previamente ni por el Congreso, ni por la Corte Constitucional.

4. Simplificación de los términos concretos del acuerdo de paz (que surge de un proceso complejo con varios y diversos puntos de diferente contenido) que probablemente sería votado mediante un sí o un no a la totalidad y no punto por punto.

5. En caso de que el resultado fuera negativo, sería muy complejo continuar con el proceso de paz o intentar una ratificación alternativa a través de las instituciones. Si bien un referendo del acuerdo de carácter institucional permite la negociación y la transversalidad en la toma de la decisión final, el referendo es un todo o nada en el que necesariamente parte de la población se sentiría como perdedora.

VII. CONCLUSIONES

Parece, como mínimo, asumible como hipótesis considerar que detrás de las distintas opciones para ratificar el hipotético acuerdo de paz se esconden diferentes y contrapuestos intereses políticos de los sujetos políticos implicados. Así, que desde el Gobierno se promoviera una ley específica sobre el referendo ratificador de los acuerdos de paz cuyo principal punto es permitir que el referendo se realice el mismo día que otras convocatorias electorales puede bien tenerse por un intento del Gobierno de obtener un rédito electoral del triunfo político que supondría terminar con un conflicto militar con más de medio siglo de historia. Igualmente, que la Procuraduría se oponga a este mecanismo, teniendo en cuenta que desde el principio del proceso de paz ha sido en la persona de su titular uno de los mayores azotes del Gobierno, no resulta complejo poder interpretarlo como una acción inserta en esta dinámica de oposición al proceso y al propio Gobierno. Del mismo modo, que las FARC busquen una asamblea constituyente, en lugar de un referendo, permite intuir un intento de dotar del carácter de refundación del país al acuerdo de paz, convirtiéndose ellas no ya en un sujeto a disolver y a integrar en la sociedad, sino en un equivalente al Gobierno capacitado para participar en dicha asamblea como sujeto activo. Dentro de esta lógica, el conflicto habría sido el principal acto político de los últimos cincuenta años y una vez terminado habría que refundar el país y elaborar una nueva Constitución en la que los dos sujetos intervinientes en el conflicto tuvieran idéntica relevancia.

El referendo, como opción plantea dos dudas esenciales: si conforme a la Constitución no sería más apropiado organizar un plebiscito (pues, para la Constitución Política de Colombia de 1991, el referendo es una pregunta sobre una norma jurídica, mientras que un acuerdo de paz es una decisión política, no una ley) y si el hecho de preguntar a los ciudadanos y dar valor a su respuesta, sin requerir ni del Congreso, ni de la Corte Constitucional, en una cuestión con evidentes implicaciones constitucionales resulta

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2015 - MAYO 2016****CRÉDITOS**

adecuado. A esto se suma la problemática legitimidad de una pregunta a la ciudadanía en un país en el que los porcentajes de participación son tan bajos, en el que son recurrentes las acusaciones de compra de votos, en el que el clientelismo electoral no es anómalo y en el que en diversas regiones del país el control efectivo del Gobierno sobre el territorio es, cuando menos, relativo.

Posiblemente, y debido al fuerte rechazo que en determinados ámbitos de la sociedad colombiana genera el proceso de paz (particularmente el punto de las negociaciones dedicado a la justicia transicional que, haciendo un grosero resumen, conduciría a reducir o eliminar las responsabilidades penales de los miembros de las FARC), el mejor procedimiento para refrendar los acuerdos de paz sería aquel que permitiera participar y decidir al mayor número posible de sujetos políticos creando la más fuerte coalición posible de apoyos. En este sentido, sería deseable un procedimiento que no sólo permita participar a los ciudadanos, como sería el referendo, sino también a las instituciones, dándole especial relevancia al papel de la oposición al Gobierno. Por ello, una opción como la planteada por el fiscal general en la que el acuerdo de paz se incorporara a una ley estatutaria, permitiendo así aprobarla al Congreso y revisarla a la Corte Constitucional, siendo que la misma ley, o la más que probable reforma constitucional posterior, fuera además sometida a referendo, posiblemente sería la vía de refrendar el acuerdo de paz que más voluntades conseguiría unir, pues, al ser aprobado por el Congreso, revisado favorablemente por la Corte y ratificado por los ciudadanos, recogería una doble legitimidad tanto institucional como popular y evitaría las más que probables acusaciones que un referendo sin procedimiento institucional previo habría de sufrir desde instituciones como la Procuraduría. Este procedimiento mixto representativo-participativo permitiría también al Gobierno cumplir con su promesa de realizar un referendo y garantizaría a la oposición parlamentaria poder tomar parte activa en el proceso. Por supuesto, los problemas indicados anteriormente para el referendo (compra de votos, clientelismo, etc.) se producirían también aquí, pero al menos existiría un proceso institucional previo que habría dotado de mayor legitimidad democrática la firma del acuerdo de paz. ■