



## **PLEBISCITOS POR LA PAZ Y DERECHOS FUNDAMENTALES EN COLOMBIA. UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y COMPARADA, 1957-2016\***

*Plebiscites for peace and fundamental rights in Colombia. A historical and comparative approach, 1957-2016*

---

Melba Luz Calle Meza, PhD\*\*  
José Ignacio Lacasta-Zabalza\*\*\*

*Recepción: 20 de septiembre de 2020. Aceptación: 23 de agosto de 2021*

DOI: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2022.v33.a127>

### **RESUMEN**

Este artículo analiza la naturaleza jurídica, política e histórica del plebiscito y su relación con los derechos fundamentales. El estudio tiene un enfoque comparativo, de reflexión teórica, conceptual y crítica sobre el plebiscito como mecanismo de legitimación del poder político y, en el ámbito local, sobre su conexión con la búsqueda de la paz. Y concluye que la comparación entre los plebiscitos de 1957 y de 2016 es útil para mostrar, de una parte, que en Colombia se han revelado también los rasgos característicos de este mecanismo en la historia universal del siglo XX. Esto es, a pesar de su fundamento en la democracia directa, debido al empleo que se le puede dar para manipular la voluntad popular, el plebiscito puede resultar útil a sistemas bonapartistas u orleanistas y presidencialistas, así como a intereses contrarios al republicanismo y a teorías del derecho democráticas como las de Luigi Ferrajoli. De otra parte, en este país, con el señuelo del fin de la violencia como trasfondo en ambos casos, mientras en 1957 el plebiscito fue todo un éxito para sus organizadores (partidos políticos tradicionales y junta militar) quienes lograron una aprobación popular contundente (con amplia participación)

---

\* Artículo producto derivado del proyecto de investigación INV DER 2559, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad Militar Nueva Granada, vigencia 2018.

\*\* Doctora en Derecho por la Universidad de Zaragoza, España. Máster en Derecho Público por la Universidad de París II. Abogada de la Universidad del Rosario de Bogotá. Profesora de Carrera, de Derecho y Teoría Constitucional, de la Universidad Militar Nueva Granada.

\*\*\* Catedrático Emérito de Filosofía del Derecho de la Universidad de Zaragoza, España.

del sistema político excluyente denominado Frente Nacional, uno de los factores decisivos del conflicto armado en el siglo pasado; en 2016, el auténtico conductor del plebiscito fue el entonces senador Álvaro Uribe, expresidente y jefe de la oposición al gobierno de Juan Manuel Santos, promotor de la paz. Uribe obtuvo así, con un débil triunfo del No a los “Acuerdos de La Habana” y una abstención de más del 60%, una victoria manifiesta de su política autoritaria y guerrista, planteamiento clave de la campaña electoral que llevaría a su partido político al triunfo en las elecciones presidenciales de 2018 y al estancamiento consecuente de los objetivos de paz.

**Palabras clave:** *Plebiscito, Paz en Colombia, democracia directa, derechos fundamentales, Plebiscito de 1957, Plebiscito de 2016.*

## ABSTRACT

This article analyzes the legal, political and historical nature of the plebiscite and its relationship with fundamental rights. The study has a comparative approach, of theoretical, conceptual and critical reflection on the plebiscite as a mechanism for legitimizing political power and, at the local level, on its connection with the search for peace. And he concludes that the comparison between the plebiscites of 1957 and 2016 is useful to show, on the one hand, that in Colombia the characteristic features of this mechanism in the universal history of the 20th century have also been revealed. That is, despite its foundation in direct democracy, due to the use that can be given to manipulate the popular will, the plebiscite can be useful for Bonapartist or Orléanist and presidential systems, as well as for interests contrary to republicanism and theories of democratic rights like those of Luigi Ferrajoli. On the other hand, in this country, with the lure of the end of violence as a background in both cases, while in 1957 the plebiscite was a complete success for its organizers (traditional political parties and military junta) who achieved overwhelming popular approval (with wide participation) of the exclusive political system called the National Front and one of the decisive factors of the armed conflict in the last century; In 2016, the real leader of the plebiscite was the then senator Álvaro Uribe, former president and head of the opposition to the government of Juan Manuel Santos, promoter of peace. Uribe thus obtained, with a weak victory of the No to the «Havana Agreements» and an abstention rate of more than 60%, a clear victory for his authoritarian and warmongering policy, a key approach to the electoral campaign that would lead his political party to the victory in the 2018 presidential elections and the consequent stagnation of peace objectives.

**Key words:** *Plebiscite, Peace in Colombia, direct democracy, fundamental rights, Plebiscite of 1957, Plebiscite of 2016.*

## INTRODUCCIÓN

En Colombia, en el año 2016 se repitió la estrategia de 1957, pues se recurrió a la figura del plebiscito para hacer un referendo. Pero, mientras que en 1957 fue todo un éxito para los objetivos de los convocantes (partidos políticos tradicionales y Junta Militar), aunque no para los colombianos, en 2016 resultó fallida y debilitó la transición a la paz, también en perjuicio de los intereses nacionales.

En el plebiscito del 2 de octubre de 2016 se formuló a los colombianos la siguiente pregunta: ¿Apoya usted el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera? La respuesta no era una cuestión sencilla, como lo demostraron los resultados que arrojaron en la práctica un empate técnico con una diferencia mínima de 0,4% a favor del No y una aplastante abstención, la mayor en 22 años<sup>1</sup>.

Una de las primeras dificultades básicas de la pregunta recaía sobre el concepto de paz traducida como ausencia de violencia y denominado por Galtung como paz negativa<sup>2</sup>, lo que implicó, en el caso colombiano, el cese de hostilidades entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP).

Esa paz, como cese de hostilidades, era un hecho concluido cuando se votó el 2 de octubre, porque ya se había acordado el 26 de septiembre de 2016 por quienes eran los verdaderos titulares de la voluntad de terminar la guerra: el gobierno y la guerrilla. Dicho acuerdo se había realizado en ejecución del mandato popular otorgado al presidente Santos cuando fue reelecto para el período 2014-2018 porque su programa político fue el proceso de paz, núcleo central efectivo de su segundo gobierno. El sentido común apuntaba a considerar que no era razonable votar en contra de semejante logro, después de más de cincuenta años de guerra. Esto es, se partía de la base de que este acuerdo de paz era un punto de no retorno a un pasado violento entre los firmantes. Desde esta perspectiva, el plebiscito no era necesario.

En el fondo, la pregunta recaía sobre la construcción de la *paz positiva*; es decir, «la transformación creativa y no violenta del conflicto»<sup>3</sup>. Hecho que se debía realizar con base en el texto del acuerdo de paz y, por tanto, su contenido era

1 Registraduría Nacional del Estado Civil, «Plebiscito 2 de octubre 2016», Boletín Nacional nro. 53, Bogotá, 2016.

2 Johan Galtung, Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización (Bilbao: Bakeaz, 2003), 31-47.

3 Galtung, Paz por medios pacíficos, 31.

crucial para decantar la opinión de los colombianos. Pero el mecanismo jurídicamente procedente para obtener la aprobación del pueblo que era el referendo no era viable dada la extensión y complejidad del texto. Y fue en ese campo en el que surgieron las más profundas diferencias que favorecieron interpretaciones tergiversadas. Tales como las usadas en la campaña del No, como lo reconoció el propio gerente del Centro Democrático, Juan Carlos Vélez, quien afirmó que su estrategia fue fomentar la indignación y el miedo por medio de información engañosa<sup>4</sup>.

En todo caso, en 2016 el plebiscito fue un error político. El interrogante formulado en la consulta contenía también una pregunta tácita sobre la política de paz de Juan Manuel Santos, en sus días de más baja popularidad<sup>5</sup>, y constituyó uno de los factores que influyeron en el triunfo del No, sumado esto a la abstención, que fue decisiva con un 62,6%. En especial en la costa caribe, dicha abstención fue muy alta en el plebiscito mientras que la participación en las elecciones presidenciales de 2014 había sido determinante para el triunfo de Santos en la segunda vuelta<sup>6</sup>.

La mayoría de los estudios realizados sobre el plebiscito por la paz en Colombia se centran en analizar las razones de triunfo del No en el plebiscito de 2016. Las principales conclusiones encontradas se pueden resumir en los siguientes puntos: a) El triunfo del No se debió a razones estructurales combinadas con las estrategias de las campañas electorales<sup>7</sup>. b) En el voto por el No influyeron significativamente las condiciones muy favorables a las FARC-EP surgidas de los acuerdos<sup>8</sup>. c) No hubo una relación mecánica entre los niveles de violencia y el comportamiento del voto en el plebiscito<sup>9</sup>. d) Con diseños institucionales adecuados las consultas contribuyen al fortalecimiento democrático y a la participación ciudadana<sup>10</sup>. e) Fue fallida la estrategia pedagógica

4 «La grabación». *Semana*, 3 de junio, 2017, <Disponible en: <https://www.semana.com/opinion/articulo/daniel-coronell-opinion-audio-completo-de-la-entrevista-de-juan-carlos-velez/527258>.>

5 «¿Por qué perdió el Sí?» 2 de octubre, 2016, <Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/plebiscito-para-la-paz-por-que-perdio-el-si/496519>>

6 Yann Basset, «Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia», *Estudios Políticos* (2018), 241-265.

7 Sandra Botero, «El plebiscito y los desafíos políticos de consolidar la paz negociada en Colombia». *Revista de Ciencia Política* (2017), 369-388.

8 Iván Briscoe, «Colombia tras el plebiscito: salir del atolladero». *Política Exterior* (2016), 108-114.

9 Andrés Rincón, «De la esperanza a nuevas incertidumbres. Sobre la distribución de la votación en el plebiscito colombiano (2016)». *Análisis Político*, nro. 92 (2018), 137-158.

10 Yanina Welp, «El referéndum ha muerto, viva el referéndum». *Nueva Sociedad*, nro. 282 (2019), <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

del gobierno Santos para atraer el respaldo popular a los acuerdos con las FARC-EP<sup>11</sup>.

Se han realizado también estudios que incluyen los antecedentes del plebiscito de 2016 relacionados con el conflicto armado o con problemas socioeconómicos y políticos conexos, como el narcotráfico, pero sin analizar el plebiscito de 1957<sup>12</sup>. Díaz hace un estudio interesante de comparación entre el plebiscito de 1957 y el de 2016 como mecanismo de participación ciudadana y concluye que en la práctica la voluntad popular no es realmente respetada sino que se utiliza el mecanismo para legitimar una decisión ya tomada por las clases dirigentes. No obstante, no ahonda en el significado del concepto, ni en su evolución histórica, ni en su conexión con regímenes orleanistas o contrarios a una democracia respetuosa de las minorías<sup>13</sup>.

Ahora bien, ninguno de esos estudios aborda a profundidad el análisis de la naturaleza de la figura jurídico-histórica del plebiscito y sus diferencias con el referendo. Tampoco se analiza el plebiscito a la luz de las exigencias republicanas y democráticas, más allá de la recurrente idea de la democracia directa como expresión de la voluntad del pueblo soberano. Aunque Barragán al comparar el plebiscito colombiano y el referéndum del Brexit en Inglaterra en 2016 sí lo hace en el marco de la democracia, para concluir que el ejecutivo debería verse en la necesidad de lograr un consenso amplio en el caso de resultar perdedor en las urnas para que se trate de una verdadera democracia<sup>14</sup>. Pero ninguno de los trabajos mencionados ha hecho un paralelo entre el plebiscito de 1957 y el de 2016 en Colombia.

- 11 Ruth Gómez, «El plebiscito sobre los acuerdos de la paz en Colombia: La Legítima búsqueda de la paz en un contexto político antagónico», *Misión Jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, nro. 13 (2017), 265-278. Véanse perspectivas similares: Vicente Torrijos, «Del plebiscito a la reforma: movimientos políticos y cambios fundamentales a los acuerdos de paz en Colombia tras la victoria del no en el plebiscito de 2016», *Revista Política y Estrategia*, nro. 129 (2017), 123-156, y Jeimmy Simbaqueva. «El plebiscito por la paz herramienta de legitimación jurídica». Trabajo de grado de Abogada. Universidad Católica (2016). Disponible en: <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/13800/statistics>.
- 12 Juan Guerrero, Factores decisivos en el plebiscito por la paz en Colombia. Análisis crítico del discurso de la propaganda. Disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/35965/TG-GUERRERO%2C%20JUAN%20CAMILO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; Erika Rodríguez, «El resultado del plebiscito por la paz en Colombia: Entre la participación y la razón de Estado», *RJUAM* nro. 36.
- 13 Flavio Díaz & Luis Goyeneche, El plebiscito como mecanismo de participación ciudadana y expresión del pueblo colombiano, (2020). Disponible en: <https://repository.ucc.edu.co/handle/20.500.12494/17470>
- 14 Daniel Barragán, Diego Niño, «Responsabilidad gubernamental ante decisiones ejercidas por democracia directa. Análisis comparado del plebiscito del Acuerdo de Paz en Colombia y el Referéndum del Brexit en Inglaterra en 2016», *Inciso*, 19 (2017), 25-38.

## PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Aquí se plantea una comparación diacrónica que, desde el enfoque metodológico, implica la realización de distintas observaciones de una entidad a lo largo de tiempo para contrastar sus transformaciones a partir de esos datos recogidos<sup>15</sup>. Y, asimismo, permite identificar los elementos comunes, las regularidades de distintos casos, y de esta forma alcanzar explicaciones más comprensivas del fenómeno estudiado<sup>16</sup>.

Las cualidades o características del ejercicio de comparación que se van a observar en el plebiscito colombiano para establecer cómo se ha transformado y, asimismo, cuáles elementos y características se han conservado, con el fin de ampliar las explicaciones existentes sobre este fenómeno, se pueden sintetizar en las siguientes: a) El contexto previo de violencia y guerra. b) La búsqueda de la paz por medio de este mecanismo. c) El liderazgo de las élites políticas. d. La situación institucional del país. d) La regulación jurídica de la figura. e) El carácter democrático o antidemocrático de los resultados de su aplicación.

El problema de investigación que se plantea aquí se puede sintetizar en el siguiente interrogante:

**¿La aplicación del plebiscito en Colombia ha reflejado realmente la voluntad popular y, en consecuencia, ha contribuido a la profundización de la democracia o más bien, al contrario, ha favorecido el autoritarismo?**

Para responder a esta pregunta se realizó un estudio comprendido en dos partes. La primera dedicada al análisis teórico, conceptual y crítico sobre el plebiscito como mecanismo de legitimación del poder político. La segunda parte aborda la comparación entre los plebiscitos de 1957 y de 2016 en Colombia.

## HIPÓTESIS DE TRABAJO

El plebiscito de 1957 y el de 2016 en Colombia, a pesar de sus diferencias e importantes transformaciones de esta figura en la Constitución de 1991 y sus desarrollos normativos, guardaron semejanzas profundas en cuanto mecanismos

15 Bartolini, S. (1994), «Tiempo e investigación comparativa» en Sartori, G. y Leonardo Morlino, *La comparación en las ciencias sociales* (Madrid: Alianza, 1992), 110.

16 Santos Juliá Díaz (1989), *Historia Social/ Sociología Histórica*, (Madrid: Siglo XXI, 1989).

de uso político y manipulador de la voluntad popular. Por ello, son contrarios al republicanismo y a una teoría de la democracia fundada en la garantía de los derechos fundamentales como la de Luigi Ferrajoli, pero muy útiles a regímenes bonapartistas, orleanistas y presidencialistas.

## RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

### Aproximación conceptual e histórica a la figura del plebiscito

Se ha discutido válidamente si el de 2016 fue un plebiscito o un referendo. Para ensayar un esclarecimiento al respecto conviene apelar al análisis etimológico.

### El plebiscito, significado y relación con el referendo

La voz plebiscito proviene del término latino plebiscitum, formada por el genitivo plebis, gente común o plebe, y scitum, decreto, mandamiento, ordenanza y, por extensión, ley. Tiene su origen en la antigua Roma, donde designaba una deliberación del pueblo convocada por el tribuno. El plebiscito era, entonces, toda resolución adoptada y votada por la plebe durante la República Romana, previa proposición que, en las asambleas formadas por tribus, formulaban los tribunos y que podían tener el carácter de leyes. En sus orígenes se trató específicamente de actos resolutivos de la plebe para la preservación y el mejoramiento de sus intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado<sup>17</sup>.

Estas leyes populares solo obligaron en un principio a los plebeyos, hasta que crecieron en su influencia y adquirieron fuerza obligatoria para los patricios también. La *Lex Valeria Horactia*, 287 a. C., prescribió su obligatoriedad; la *Lex Publilia*, 415 a. C., obligó al Senado a sancionarlos: así adquirieron el mismo valor que las leyes. Y generalmente se referían a cuestiones de derecho privado<sup>18</sup>. Las principales leyes aprobadas en plebiscito en Roma fueron: la *Lex Falcidia* sobre legados; la *Lex Cincia* sobre donaciones; la *Lex Aquilia* sobre daños causados injustamente, y la *Lex Junia Norbana* sobre libertad de los esclavos<sup>19</sup>.

Por otra parte, el vocablo referéndum es un término que se usa directamente del latín, y viene de re-ferre, donde «ferre» significa llevar y «re», de regreso,

17 Ignacio Burgoa, Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo (México: Porrúa, 1992), 572-573.

18 Burgoa, Diccionario de derecho constitucional, 573.

19 Jaime Araújo, El referendo en Colombia: fundamentos teóricos, normas constitucionales, legales y de procedimiento (Bogotá: Ecoe, 2000), 24.

lo que se puede traducir como «llevar de regreso a su punto de partida». Y en general el término se ha usado para significar que el punto de partida es el pueblo, al cual se deben llevar ciertas decisiones políticas para que las apruebe o rechace de forma definitiva. La palabra referéndum aparece en los parlamentos medievales, especialmente en la Suiza del siglo XVI, en los comienzos federales del gobierno de dos de los cantones actuales de la Confederación Suiza, el Graubunden y el Valais, que no formaban parte de la Confederación, sino que eran solo distritos aliados<sup>20</sup>.

Así, el término referéndum se utilizaba para designar la técnica a través de la cual los representantes de los territorios, cuando sobre un tema carecían de instrucciones concretas, no tomaban sus decisiones en firme, sino ad referendum; es decir, «refiriendo el asunto a sus mandantes» y bajo la reserva de su ratificación<sup>21</sup>.

En consecuencia, una primera diferencia entre el *plebiscito* de la antigua Roma y el *referéndum* es que el primero constituía auténticas leyes surgidas directamente del pueblo, lo que no ocurría en el *referéndum*, porque en este caso las leyes surgían de los gobernantes o del Parlamento. En todo caso, es destacable el hecho de que el plebiscito, en su origen, tuvo connotaciones normativas, y no políticas.

### ***Fundamento teórico. El plebiscito como mecanismo de control del poder político***

Karl Loewenstein ahonda en el hecho de que plebiscito y referendo (expresión castiza) son formas de control político que ejerce el pueblo soberano en las democracias constitucionales<sup>22</sup>. Como es sabido, la evolución del constitucionalismo culmina en Occidente en la democracia constitucional, objetivo que se conquistó mediante la ampliación del sufragio y del acceso a los cargos públicos que dejaron de estar circunscritos a las clases privilegiadas para extenderse a la totalidad de la población adulta. El electorado adquiere de esta manera la categoría de detentador supremo del poder ejerciendo un control final del gobierno y del parlamento. Dicha participación del electorado en el proceso político puede ser de forma directa o indirecta. Cuando el pueblo elige personas individuales y partidos para el parlamento a los que confía la toma de decisiones políticas, participa del poder de forma indirecta. Pero, cuando vota en un referendo o en un plebiscito participa del proceso de toma de decisiones de manera directa<sup>23</sup>.

20 Driskill S. A., Enciclopedia jurídica Omeba. Vol. 1 (Buenos Aires: Omeba, 1987).

21 Antonio Torres del Moral, Principio de Derecho Constitucional español (Madrid: Atomo Ediciones, 1985), 106.

22 Karl Loewenstein. Teoría de la Constitución (México: Ariel, 1979), 327.

23 Loewenstein, Teoría de la Constitución, 335.

La figura del plebiscito está, por tanto, relacionada directamente con el mecanismo electoral en cuanto medio de control del poder político. Y, en la concepción clásica del gobierno representativo, dicho proceso político se basaba en las relaciones del parlamento y del gobierno; sin embargo, con la implantación del sufragio universal surgieron nuevas técnicas de participación de los electores mediante la triangulación del poder entre parlamento, gobierno y electorado<sup>24</sup>.

### *Evolución histórica*

En la antigua Roma, el plebiscito evolucionó hacia una herramienta con fuerte significación política debido a las convulsiones producidas durante el siglo I a. C. que desembocaron en la llegada al poder supremo de jefes militares de mucho prestigio, tales como Mario, Sila, Pompeyo y César, quienes, para legitimar su ascenso al poder, presentaron a plebiscito leyes de investidura<sup>25</sup>.

En la Edad Media, el referendo surge en los parlamentos, especialmente en la Suiza del siglo XVI, y se utilizaba para designar la técnica a través de la cual los representantes de los territorios no tomaban sus decisiones en firme, sino bajo la reserva de su ratificación por el pueblo. Por otra parte, fue usado en Europa con la idea de someter a ratificación decisiones públicas, normativas o políticas<sup>26</sup>.

En la época moderna, la revolución inglesa del siglo XVII, denominada Revolución del Parlamento, supuso la caída del poder absoluto del Monarca y su sustitución por un sistema de participación popular indirecta a través del Parlamento con base en el sistema representativo. Esta transformación implicó una amplia utilización del referendo<sup>27</sup>.

Al despliegue de estas dos técnicas de participación del pueblo en las decisiones de los gobernantes subyace la polémica sobre la necesidad, o bondad, de la democracia directa por oposición a la democracia representativa.

Con la Revolución francesa de 1789 se impusieron las teorías del contrato social de Rousseau y sus concepciones sobre la voluntad soberana del pueblo. El modelo rousseauiano parte de la premisa de la inaplazable necesidad de la participación directa de los ciudadanos en los procesos de elaboración de las leyes que son expresión de la voluntad popular<sup>28</sup>. Según Rousseau, en su origen

24 Loewenstein, Teoría de la Constitución, 338.

25 Driskill S. A., Enciclopedia jurídica.

26 Driskill S. A., Enciclopedia jurídica.

27 Driskill S. A., Enciclopedia jurídica.

28 Jean Jacques Rousseau, El contrato social (Madrid: Espasa Calpe, 1968), 167.

los plebiscitos eran equivalentes a leyes aprobadas directamente por el pueblo<sup>29</sup>. Sin embargo, el ginebrino no desconoció las dificultades para comprender las relaciones entre la libertad y la imposición de la voluntad general y del problema de legitimidad en el caso de votaciones cuyos resultados están muy lejos del consenso y más bien reflejan una abierta división en la voluntad del pueblo<sup>30</sup>.

Los ideales de la Revolución Francesa, como es sabido, fueron traicionados por Napoleón Bonaparte, quien utilizó el plebiscito, al igual que su sobrino Napoleón III, para legitimar la ampliación de sus poderes y sus períodos de gobierno. Bonaparte convocó cuatro (4) plebiscitos: el primero de diciembre de 1799 somete a aprobación popular la Constitución del año VIII que lo nombra I Cónsul. El segundo lo designa cónsul vitalicio el 4 de agosto de 1802. El tercero lo nombró emperador el 18 de mayo de 1804, proponiendo el tránsito de la república al imperio. Y el cuarto plebiscito, de 1815, realizado después de la derrota y expulsión de Napoleón Bonaparte por los Aliados, fue para establecer la monarquía constitucional bajo la casa Borbón, con Luis XVIII (1814-1824), quien debió aceptar la monarquía constitucional<sup>31</sup>.

En el siglo XIX, señala Loewenstein<sup>32</sup>, en el marco del Estado liberal representativo, el referendo se incorpora definitivamente al modelo de organización democrático, especialmente en la Confederación Helvética que lo ha utilizado para aprobar su Constitución de 1848 y su reforma a profundidad en 1874. También en algunos estados de los EE. UU.

Ya en la Europa de entreguerras, la democracia parlamentaria tuvo grandes enemigos dispuestos a destruirla, desde la extrema derecha y desde la extrema izquierda. En este clima mediatizado por los totalitarismos, se abrió un debate en torno a la necesidad de introducir mecanismos de democracia directa. Sin embargo, pronto se comprobó que los regímenes antidemocráticos distorsionaron completamente el referendo a través de la propaganda y la manipulación electoral<sup>33</sup>.

---

29 «Es muy significativo que en Roma, donde los tribunos eran tan sagrados, no se les ocurriera siquiera que pudieran usurpar las funciones del pueblo, y que ...], no intentaran sobreponerse, por propia voluntad, a un solo plebiscito». Rousseau, *El contrato social*, 175.

30 Rousseau, *El contrato social*, 192.

31 Manuel Aragón y José López, «Plebiscito», Biblioteca Católica digital. <<https://mercaba.org/FICHAS/Capel/plebiscito.htm>.>

32 Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 327-340.

33 Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 327-340.

### *Los plebiscitos del nazismo y del fascismo: su importancia como mecanismos de legitimación del totalitarismo y la violencia*

Sigmund Neuman escribió que bajo la dictadura el voto del pueblo se convierte en un arma útil para hacer que las masas hagan lo que el líder quiere. Ya que el plebiscito no es un acto voluntad del pueblo sino una manifestación ceremonial de la identidad del pueblo con los líderes<sup>34</sup>.

En ese orden de ideas, Fimiani opina que no debe subestimarse el alcance práctico del fenómeno plebiscitario, por cuanto la adopción perversa de esta fuente de consenso, como es la urna electoral, sagrada en la historia de la democracia, fue importante por la eficacia legitimante que el nacionalsocialismo y el fascismo lograron dar a este instrumento<sup>35</sup>. El mecanismo plebiscitario, con todos los límites derivados de ser una ratificación a posteriori, produjo efectos concretos en la práctica de los dos regímenes y les permitió tener las manos libres en el nivel interno.

Sin embargo, continúa Fimiani, debe precisarse que el uso del voto en las dictaduras no ha sido solo un «plebiscito de comedia» sino un fenómeno complejo<sup>36</sup>. De hecho, la legitimidad plebiscitaria podría ser la síntesis de la dictadura de doble fondo teorizada por Calamandrei<sup>37</sup> para el fascismo y del *Doppelstaat* de Fraenkel para el nazismo<sup>38</sup>. Así, la facultad de compensar sin obstáculo constitucional la distancia entre el pueblo y el ejecutivo representa la cara discrecional del Estado Nacional, opuesto y complementario de la cara normativa, formalmente respetada, de la ley del 14 de julio de 1933.

En esencia, el plebiscito apeló a las tesis de las dos democracias michelsianas: la auténtica, porque se basa de modo fascista en ponerle fin a la separación entre el capo y el pueblo, y la falsa, la mediada por los partidos e instituciones representativas<sup>39</sup>.

Como ya se había revelado al final del siglo XIX, la revolución destruye, mientras que el plebiscito justifica y reconstruye. La reconstrucción del nazi-fascismo,

34 Neumann Sigmund, *Permanent Revolution: The total State in a World at war* (London and Dunmow: Pall Mall Press, 1965).

35 Enzo Fimiani, *La legittimazione plebiscitaria nel fascismo e nel nazionalsocialismo. Un'interpretazione comparata* (Quaderni Storici, 1997), 193.

36 Fimiani, *La legittimazione*, 198.

37 Piero Calamandrei, *La funzione parlamentare sotto il facismo* (Roma: Tip. camera dei deputati, 1948).

38 Ernst Fraenkel, *Il doppio Stato. Contributo alla teoria della dittatura* (Torino: Einaudi, 1983).

39 Fimiani, *La legittimazione*, 205.

sin embargo, sería de naturaleza dictatorial, y el siglo XIX había descubierto ya la naturaleza de pesadilla de tal institución<sup>40</sup>. Hitler deseaba, de acuerdo con una norma aplicable «siempre», que se le asignase el tratamiento de *Führer* y Canciller del Reich. Esta modificación de sus poderes debía someterse a confirmación del pueblo alemán en un «plebiscito libre» programado para el 19 de agosto de 1934. El 89.9 % de los votantes apoyaron los poderes constitucionalmente ya ilimitados de Hitler como jefe de Estado, jefe de gobierno, jefe del partido y comandante supremo de las Fuerzas Armadas<sup>41</sup>.

Con la evolución del referendo sucede un fenómeno muy diferente. Al final de la II Guerra Mundial, después de la desestabilización institucional ocasionada por el imperialismo nazi-fascista y con su derrota, algunos países europeos acudieron al referendo para proponer el regreso a las Constituciones vigentes antes de la ocupación alemana, o también la convocatoria de un proceso constituyente, para manifestar la preferencia por la Monarquía o la República, como sucedió en Italia, donde ganó la República, y en Bélgica, donde triunfó la Monarquía<sup>42</sup>.

### *Orden plebiscitario y presidencialismo versus garantía de derechos fundamentales y el pluralismo respetuoso de las minorías*

Luigi Ferrajoli, el prestigioso iusfilósofo italiano, defiende un modelo constitucional democrático no solo formal sino sustancial, opuesto a la democracia plebiscitaria y al presidencialismo. El sistema italiano, objeto principal de los análisis empíricos de Ferrajoli, no es formalmente presidencialista porque el presidente de la República es elegido por las cámaras parlamentarias, responsable ante ellas y con competencias que no son, por contraste, ni remotamente cercanas a las fuertes atribuciones de un Presidente de los Estados Unidos.

Ferrajoli toma como campo concreto de su análisis a la Italia de Silvio Berlusconi, cuya versión plebiscitaria del poder ejecutivo, es decir la expresión concentrada de la voluntad de la mayoría dominante que se identifica irreflexivamente con la soberanía popular, menosprecia los derechos de las minorías y los principios que inspiran al Estado constitucional de Derecho. E incluso desdeña la división de poderes que se convierte en un estorbo para el ejecutivo, lo que deriva igualmente en el rechazo a los límites y controles del poder judicial y del Parlamento sobre el gobierno<sup>43</sup>.

40 Fimiani, *La legittimazione*, 208.

41 Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 327-340.

42 Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 327-340.

43 Luigi Ferrajoli. *El garantismo y la filosofía del derecho* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000), 154-190.

Ciertamente, el presidencialismo incorpora la primacía política de un órgano unipersonal libre que comprende atribuciones tales como disolver el Parlamento o convocar referéndums y plebiscitos. Mecanismos más propios de tradiciones bonapartistas y orleanistas, es decir, propios de regímenes monárquicos más que de sistemas republicanos.

En el presidencialismo el principio de elección se transforma en un plebiscito por el ejercicio del sufragio directo y secreto. Un sistema en el cual no es aplicable el principio proporcional para el cómputo de los votos emitidos, indispensable para reflejar las diferentes tendencias políticas. Al contrario, el plebiscito se basa en un procedimiento mayoritario identificado con una sola persona. Es decir, está en sus raíces la base plebiscitaria y mayoritaria del presidencialismo. En la República, por el contrario, la legitimación es siempre indirecta. El Parlamento es el poder que designa y revoca al presidente de la República.

Ferrajoli se refirió específicamente al plebiscito colombiano de 2016 y explicó que el derecho a la paz no es un derecho que pueda ser sometido a un plebiscito porque la paz es «un principio contramayoritario». Por esa razón los sistemas plebiscitarios no son necesarios para legitimar la paz ni tampoco tienen fuerza para deslegitimarla<sup>44</sup>.

Llegados a este punto, finaliza el análisis histórico, conceptual y teórico del plebiscito. Con base en estas reflexiones se procede a realizar el estudio comparativo entre el plebiscito de 1957 y el de 2016.

### **Comparación entre el plebiscito de 1957 y el plebiscito de 2016 en Colombia**

El plebiscito es un mecanismo de consulta popular que ha sido empleado en Colombia solo dos veces en su historia reciente: en 1957 y en 2016. En ambos casos estuvo precedido de un contexto de guerra y en los dos se buscó la paz mediante acuerdos que fueron sometidos a la ratificación de la voluntad popular. Las dos experiencias tienen estos puntos de partida comunes que son de gran trascendencia política, jurídica y social. Sin embargo, desde fines de los años cincuenta hasta la segunda década del siglo XXI se han verificado cambios igualmente significativos relativos a la concepción jurídico-política del plebiscito producto de una evolución en sus rasgos jurídicos, porque con la Constitución de 1991 esta figura ingresó al estatus constitucional dentro de los diferentes mecanismos de participación popular y además ha sido adecuadamente reglamentado.

---

44 Luigi Ferrajoli, «El plebiscito no era necesario para legitimar la paz, y menos para deslegitimarla». *Semana*, 2016. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/jurista-italiano-luigi-ferrajoli-dice-que-plebiscito-no-era-necesario/501096>.

En este escrito se hace un análisis comparativo con el fin de mostrar dicha transformación y destacar los rasgos que hacen que el plebiscito en la actualidad sea una figura con alta legitimidad jurídica y formal. Sin embargo, también se logra identificar sus características semejantes para mejorar la comprensión de lo que ha significado el uso del plebiscito en Colombia. Porque, si bien en 2016 el plebiscito se inscribió en un contexto de estabilidad institucional mientras que para el de 1957 el contexto era de ruptura del sistema político y jurídico, tanto el uno como el otro proceso demostraron que el uso político de la figura permite su instrumentalización con el fin de manipular la voluntad popular, en el primer caso a favor de sus promotores y en el segundo en contra.

Ese uso del plebiscito, tal como se describió antes en los casos de regímenes autoritarios como el de Franco, en España, y el de Mussolini, en Italia, también se ha dado en Colombia en ambos procesos. La constatación de estas características permite inferir que el uso del plebiscito en Colombia no ha favorecido la profundización de la participación real de la voluntad popular en las decisiones de Poder y por tanto no ha contribuido a profundizar la democracia. A ilustrar estas reflexiones se dedican los apartados siguientes del escrito.

La ruptura del orden constitucional y el fin de La Violencia, guerra civil no declarada de los años cincuenta, así como el fin de la dictadura militar, fue el pretexto legitimador del plebiscito de 1957 y del régimen excluyente del Frente Nacional, en cuyo seno nacen las guerrillas de orientación marxista como las FARC, entre otras. Mientras que el constitucionalismo de la paz instaurado con la Constitución de 1991, que se fundó en el principio de participación democrática y definió la paz como derecho-deber de obligatorio cumplimiento en su artículo 22, fue el fundamento jurídico del plebiscito del 2 de octubre de 2016, aun cuando hubiese sido un error político su convocatoria.

En 1948, más de cincuenta años antes del plebiscito por la paz de 2016, el máximo jefe del Partido Liberal, Jorge Eliécer Gaitán, realizó la «manifestación del silencio» y frente a cien mil personas en la plaza de Bolívar le pidió al presidente Mariano Ospina, en su Oración por la paz, lo que, valga la analogía, los colombianos le encomendamos al presidente Santos cuando lo elegimos para conducir nuestros destinos en su segunda Administración: «Señor Presidente [...] En esta ocasión no os reclamamos tesis económicas o políticas. Apenas os pedimos que nuestra patria no transite por caminos que nos avergüencen ante propios y extraños. ¡Os pedimos hechos de paz y de civilización!»<sup>45</sup>.

45 Jorge Gaitán, «Oración por la paz», Bogotá, 7 de febrero, 1948. Discurso.

Dos meses después de aquel discurso pronunciado el 7 de febrero sería asesinado Jorge Eliécer Gaitán. La furia de la muchedumbre por la muerte de su líder, que no era un hombre sino un pueblo, sumada a la respuesta militar del gobierno generalizada en todo el país, desembocó en la Violencia, guerra civil no declarada de los años cincuenta en Colombia<sup>46</sup>. Poner fin a La Violencia y lograr la paz, fueron las razones de ser del plebiscito de 1957 mediante el cual se convocó a los colombianos a votar por la aprobación del Frente Nacional. Régimen que se ha definido tradicionalmente como sistema de cogobierno bipartidista acordado entre los líderes de los partidos liberal y conservador de Colombia como medida para procurar la concordia nacional y garantizar la consolidación y prosecución de la democracia liberal<sup>47</sup>.

### *El fin de la guerra liberal-conservadora como justificación del plebiscito de 1957 fue una manipulación de la voluntad popular por parte de la Junta Militar*

Los personajes centrales que protagonizaron los dos pactos que, adicionados por el Pacto de Marzo, condujeron al Frente Nacional fueron Laureano Gómez, jefe máximo del conservatismo, y Alberto Lleras, representante del ala conservadora del liberalismo. El régimen fue una fórmula así concebida por la élite de los partidos tradicionales<sup>48</sup>.

### *Los acuerdos de paz de 1957*

El 14 de julio de 1956 se encontraron Gómez y Lleras en Benidorm, turístico municipio español sobre el Mediterráneo, donde se había exiliado Gómez después de la debacle de su gobierno en la peor época de La Violencia que desembocó en la dictadura de Rojas Pinilla. Justamente, con la finalidad oficialmente declarada de poner fin a dicha dictadura y garantizar la paz entre liberales y conservadores se propuso el plebiscito. Estas ideas fueron expresadas en la Declaración de Benidorm<sup>49</sup>.

46 Melba Calle. Constitución y guerra. Una revisión del sistema de derechos fundamentales de Colombia en el siglo XX. (Bogotá: Ibáñez, 2014), 370. En una perspectiva semejante véase Juan Manuel Santos. La batalla por la paz. El largo camino para acabar con la guerrilla más antigua del mundo. (Bogotá: Grupo Planeta, 2019), 56.

47 Jonathan Hartlyn, La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia, (Bogotá: CEI, Tercer mundo, 1993), 22.

48 Arturo Sarabia, Reformas políticas en Colombia: del plebiscito de 1957 al referendo de 2003 (Barcelona: Norma, 2003).

49 Laureano Gómez y Alberto Lleras. «Texto de la Declaración de Benidorm» s. f. Scribd. <<https://es.scribd.com/document/285912598/Texto-de-La-Declaracion-de-Benidorm-y-Sitges>>.

En la posterior Declaración de Sitges se consignó el proyecto del texto de consulta plebiscitaria que sería la base del Decreto 247 de 1957 sometido a la consulta popular. Allí se afirmó que el propósito de la reforma era garantizar a los colombianos el regreso sin temor «[...] al pleno ejercicio de las formas más amplias de la democracia»<sup>50</sup>.

Según Jaime Vidal Perdomo, este régimen fue creado para poner término a la guerra civil no declarada entre liberales y conservadores; es decir, «acabar con la Violencia»<sup>51</sup>. Sin embargo, después de un arqueo estricto sobre los años de La Violencia se pueden distinguir tres fases de esta historia en vista de las cuales, en 1957, cuando se celebró el plebiscito, la llamada guerra liberal-conservadora ya había finalizado.

### *Las fases de la Violencia y el fin de la guerrilla liberal en 1956*

En la guerra civil de los años cincuenta, La Violencia, puede distinguirse en tres fases, así:

La primera fase, entre 1946 y 1949, que comienza con la represión oficial y termina con el exterminio por razones políticas, económicas y religiosas. En 1946 el partido conservador recupera el poder en cabeza del presidente Mariano Ospina. En 1948 tiene lugar el magnicidio de Jorge Eliécer Gaitán y el Bogotazo; a continuación, en 1949, el Presidente decreta el estado de sitio y cierra el Congreso de la República, para gobernar, por tanto, mediante decretos de excepción con supresión de los derechos y garantías de los ciudadanos<sup>52</sup>.

La segunda fase, entre 1949 y 1953, es la época de exacerbación en el abuso de facultades excepcionales y del paroxismo de la guerra. Inicia con la dictadura civil de Mariano Ospina que cierra el Congreso, dando lugar a la fase más cruel de la Violencia durante el mandato de Laureano Gómez y Roberto Urdaneta que sobrepasaron todos los límites en el abuso de facultades excepcionales. Es cuando surgen las guerrillas liberales propiamente dichas<sup>53</sup>.

Y la tercera fase, entre 1953 y 1957, que inicia con la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla, quien llega al poder gracias a sus promesas de poner fin a la guerra civil, de forma que la clase política pero también la prensa, la Iglesia, los campesinos, industriales, comerciantes, asociaciones sindicales e incluso

50 Gómez y Lleras, Texto de la Declaración.

51 Jaime Vidal Perdomo, Historia Constitucional de Colombia (Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2012).

52 Calle, Constitución y guerra, 370-413.

53 Calle, Constitución y guerra, 370-413.

guerrilleros aplaudieron con entusiasmo absoluto la dictadura. Y, efectivamente, durante el primer año Rojas Pinilla desarrolla una estrategia de amnistías e indultos tanto a las fuerzas armadas como a los guerrilleros liberales al punto de que se estima aquí finalizada La Violencia estrictamente referida a la guerra entre liberales y conservadores<sup>54</sup>. Ahora bien, es importante hacer énfasis en la prohibición constitucional del comunismo hecha en 1954<sup>55</sup>, pues ello trajo como consecuencia que la guerra cambiara de sentido, pues ya no se dirige contra la guerrilla liberal, que se había prácticamente extinguido, sino contra los nacientes grupos comunistas.

Si se considera nuevamente los antecedentes del plebiscito de 1957, se tiene que con la dictadura de Rojas Pinilla se había planteado la negociación y solución política de la guerra entre liberales y conservadores. Y por medio del Decreto 2184 de 1953 y el Decreto 1823 del 13 de junio de 1954 se concedieron amnistías generales a todos los miembros de las Fuerzas Armadas, procesados y condenados por algunos delitos. Estos decretos buscaron resolver la situación de las Fuerzas Armadas que habían participado en el golpe del 10 de julio de 1944 en contra del presidente Alfonso López Pumarejo.

Por su parte, con el Decreto 1546 del 22 de junio de 1953 solo se concedió un indulto parcial para los delitos políticos y una rebaja de penas en una cuarta parte. El Decreto 1823 de 1954, expedido con ocasión del primer aniversario de la dictadura, que concedió una amnistía general para los alzados en armas, solo tuvo un efecto reducido porque ya la inmensa mayoría había depuesto las armas y no podían beneficiarse de la amnistía general.

En cuanto a la respuesta de los grupos guerrilleros a la política de amnistía e indulto oficial fue variada. Se agruparon en cinco tipos según el grado de conciencia política de las agrupaciones, así:

- 1. Rendiciones incondicionales:** en Rovira, en julio 1953 se hizo la primera entrega por grupos comandados por los hermanos Borja. Luego en agosto siguió el grupo General Santander, y también 250 guerrilleros de El Líbano. En el sur del Tolima y en el municipio de Río Blanco, los guerrilleros liberales depusieron las armas en octubre de 1953.
- 2. Rendiciones con condiciones posteriores a la entrega:** grupos del sur y del norte del Tolima al mando de los guerrilleros, llamados Mayor Arboleda, Mariachi y General Peligro.

54 Calle, Constitución y guerra, 477.

55 Calle, Constitución y guerra, 519.

3. **Rendiciones con exigencias previas a la entrega:** los guerrilleros del llano.
4. **Propuestas de disolución sin entrega:** las guerrillas antioqueñas del Capitán Franco.
5. La oferta de conversión de guerrillas en autodefensas, sin desmovilización ni entrega de armas: las guerrillas de inspiración comunista<sup>56</sup>.

A la postre la amnistía de Rojas Pinilla significó la derrota del movimiento guerrillero. La paz de Rojas cobró cerca de dieciséis mil (16.000) víctimas, y muchos de quienes se acogieron a la amnistía fueron masacrados posteriormente. Además, quienes rechazaron la amnistía fueron perseguidos por los servicios de inteligencia del Estado y por sus antiguos compañeros a quienes la dictadura empleó para esos efectos. Pero estas bandas utilizadas por la dictadura fueron a su vez perseguidas y asesinadas. Con esta campaña se logró limpiar las zonas y la consolidación del latifundio en los territorios en concesión entregados a las compañías extranjeras para la explotación minera y petrolera como la Texas Petroleum Company en el Magdalena Medio<sup>57</sup>.

Con estos datos se confirma que la guerra liberal-conservadora estrictamente considerada había finalizado ya en 1957. Y si unimos a este hecho el contenido del texto del plebiscito que se va a describir a continuación, cabe plantear que la motivación real del plebiscito fue otra: la unión de los liberales de orientación conservadora con los conservadores propiamente dichos para garantizar el control del poder político y burocrático del Estado y detener el avance de las ideas liberales progresistas, socialistas, comunistas, todas las cuales fueron asimiladas y habían sido declaradas ilegales mediante una reforma constitucional precedente realizada en 1954 y mediante la cual se elevó a canon constitucional la prohibición del comunismo en Colombia. Si bien en 1956 se cuentan 11.136 víctimas de la guerra, ya los guerrilleros liberales no eran parte activa, mientras que sí lo eran las nacientes guerrillas comunistas.

### *Contenido del Plebiscito de 1957 y reforma constitucional*

Después de finalizada la dictadura de Rojas Pinilla, el 10 de mayo de 1957, 4 militares de alto rango asumieron el poder ejecutivo en forma de Junta Militar de Gobierno cuya función era restablecer el orden institucional. Pero no se contaba con un instrumento jurídico porque el único mecanismo posible era la reforma constitucional en el Congreso según el art. 218 de la Constitución de

---

56 Calle, Constitución y guerra, 520.

57 Calle, Constitución y guerra, 532.

1886 y el Congreso había sido disuelto por la dictadura. La solución fue una consulta plebiscitaria para reformar la Constitución; es decir, se organizó un plebiscito para votar un referendo porque lo que se buscó fue la aprobación de un texto constitucional. Sin embargo, quienes acudieron a las urnas fueron a votar por la paz<sup>58</sup>.

El 4 de octubre de 1957 la Junta Militar convocó a los varones y mujeres colombianos para votar el 1 de diciembre de aquel año la reforma constitucional por la cual se instauró el Frente Nacional. La base normativa del plebiscito fue el decreto legislativo nro. 247 del 4 de octubre de 1957.

En el encabezamiento y artículo único se restauraron los elementos del Estado confesional que había sido debilitado relativamente con la reforma constitucional de 1936<sup>59</sup>. Se regresa al preámbulo de la Constitución de 1886 mediante el cual se declara al dios católico como fuente del derecho y a la religión católica como elemento esencial del orden social.

Las disposiciones más significativas fueron las que consagraron los derechos políticos de la mujer, la restricción del derecho al voto para los miembros de partidos que no fueran liberal y conservador y la paridad para liberales y conservadores en los cargos públicos, limitándose severamente el funcionamiento de los mecanismos de la democracia representativa mayoritaria.

En el artículo 3.º se hizo obligatoria la mayoría de las dos terceras partes para la aprobación de todas las leyes importantes en el Senado y la Cámara de Representantes. El mismo paquete constitucional incluía la (auto) prohibición del ejercicio futuro del poder constituyente primario: «Artículo 13. En adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución».

De esta forma, las clases dirigentes se garantizaban su porvenir mediante la formalización constitucional de un monopolio de la titularidad del Poder y del control casi absoluto del acceso a la burocracia estatal puesto que el pacto implicó la distribución por mitades de los escaños en las corporaciones públicas, los ministerios y los cargos más altos del Ejecutivo, así como los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. Los partidos se

---

58 Alfredo Vásquez, *El poder presidencial en Colombia* (Bogotá: Ediciones Suramérica Ltda., 1986), 524.

59 La reforma constitucional de 1936, impulsada por el presidente Alfonso López Pumarejo, había eliminado el preámbulo de la Constitución y había introducido el concepto de función social de la propiedad, así como suprimido algunos privilegios de la Iglesia Católica.

aseguraron también de que la voluntad soberana del pueblo se autolimitara porque el sistema convenido no podía modificarse en adelante salvo por el Congreso que obviamente sería controlado porque se exigió la mayoría de las dos terceras partes para la aprobación de todas las leyes.

En suma, lo que se aprobó en el plebiscito de 1957 fue «un candado constitucional», como lo expresó Alberto Lleras, sometido a la consideración de una población aterrorizada y alucinada con la paz, a la que se le presentó un texto indivisible. Y todas las concesiones que hicieron los masivos votantes del plebiscito de 1957 (más de 4.000.000 de votos a favor y solo 206.864 en contra) solo tuvieron dos compensaciones.

En el artículo 11 se obligó a la inversión del 10% del presupuesto estatal en educación pública. Pero la educación continuó sin ser reconocida constitucionalmente como un derecho y la gratuidad continuó solo para el nivel de la enseñanza primaria (art. 14 de la reforma constitucional de 1936). El segundo logro fueron los derechos políticos a las mujeres (art. 1.º), lo que constituyó una jugada maestra de la Junta Militar porque las mujeres no podían votar en contra de un texto indivisible, ya que hubiera significado negarse ellas mismas los derechos políticos.

### *El plebiscito en el actual sistema constitucional colombiano. El plebiscito de 2 de octubre de 2016*

#### *Contexto histórico e intentos de paz*

Bajo el régimen excluyente del Frente Nacional inaugurado con el plebiscito de 1957 se impidió la participación en el poder de corrientes políticas de izquierda, socialistas o marxistas, con el trasfondo de la doctrina anticomunista propia de la guerra fría. En el seno del Frente Nacional nacen, por múltiples causas, entre ellas la persistente lucha agraria por la propiedad de la tierra y la exclusión política, diversos grupos guerrilleros tales como el ELN y el EPL, el M-19, el ADO, MIR-Patria Libre, PRT. La fecha paradigmática es la del nacimiento de las FARC en 1964 como respuesta al ataque del gobierno a Marquetalia.

En los 80 con el presidente Belisario Betancur se lanza el primer gran proceso de diálogo con las guerrillas, pero el narcotráfico irrumpe y propicia el fortalecimiento de las guerrillas y de las autodefensas o grupos armados paramilitares. De una parte, las FARC se fortalecen desde su séptima conferencia en 1982 y además se aliaron con los narcotraficantes en las zonas selváticas y fronterizas para proteger los cultivos ilícitos, con lo que encontraron su principal medio de financiación y aumentaron exponencialmente su capacidad de combate. De otra parte, algunos capos de la droga crearon grupos de autodefensa que se convirtieron en comandos de exterminio de guerrilleros y de la izquierda democrática.

No obstante, con el impulso del presidente Betancur y una generosa ley de amnistía, se inició un proceso de paz con las FARC-EP, el EPL (2 destacamentos) y el M-19 y se pactó un cese al fuego en 1984. Sin embargo, como fue asesinado por órdenes de Pablo Escobar el ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, el presidente Betancur ordenó la extradición a los Estados Unidos de los narcotraficantes. Este fue el punto de no retorno de una guerra frontal de los carteles de la droga contra el Estado, que se cobró la vida de candidatos presidenciales, jueces, periodistas, soldados, policías y gente común.

Una guerra que desembocó en El Holocausto del Palacio de Justicia por la toma que hizo el M-19 y la respuesta de las Fuerzas Militares con resultado de muerte de un centenar de personas, incluidos los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y su presidente, Alfonso Reyes Echandía, además de las víctimas de desaparición forzada<sup>60</sup>.

La Comisión de la Verdad en su investigación encontró responsable al Estado colombiano, representado en las Fuerzas Militares, así como el presidente de la República y sus ministros, por incumplimiento de sus deberes de prevención y protección requeridas por los magistrados y ciudadanos atinentes a la Fuerza Pública<sup>61</sup>.

En los años 90, Virgilio Barco, sucesor de Betancur, firmó un acuerdo de paz con el M-19, que se desmovilizó, entregó las armas y se reinsertó a la vida civil y política. No obstante, el crimen siguió campeando a sus anchas. Carlos Pizarro, excomandante del M-19 y candidato a la alcaldía de Bogotá y a la presidencia, fue asesinado por los paramilitares en 1990. Los narcos y paramilitares asesinaron también a Luis Carlos Galán y a Bernardo Jaramillo, dos candidatos presidenciales. Y el partido político Unión Patriótica, laboratorio de reinsertión de las FARC-EP, fue borrado físicamente del mapa por el asesinato de sus dirigentes (Jaime Pardo, Bernardo Jaramillo) y militantes, hasta la horrorosa cifra de 4.153 víctimas asesinadas y desaparecidas<sup>62</sup>. Esto configuró un auténtico genocidio no reconocido ni reparado por el Estado<sup>63</sup>.

En 1990, el presidente César Gaviria promueve la Asamblea Nacional Constituyente que los jóvenes universitarios reclamaron en la séptima

60 Jorge Gómez, José Herrera y Nelson Pinilla, Informe Final. Comisión de la verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia (Bogotá: Universidad del Rosario, 2019), 261-274.

61 Gómez, Herrera y Pinilla, Informe Final, 261-274.

62 «Unión Patriótica: un genocidio a la vista de todos», El Espectador, 28 de julio, 2018, <<https://www.elespectador.com/noticias/paz/union-patriotica-un-genocidio-la-vista-de-todos-articulo-802801>>

63 Iván Cepeda, «Genocidio político: el caso de la Unión Patriótica en Colombia», Revista CEJIL (2006), 101-112.

papeleta<sup>64</sup>. Y el 4 de julio de 1991 se promulga la Constitución de 1991, auténtico tratado de paz que declaró a Colombia como Estado social de derecho, adoptó un amplio catálogo de derechos fundamentales, creó la Corte Constitucional como máximo garante, declaró en el art. 22 la paz como derecho deber de obligatorio cumplimiento, e inscribió por fin a Colombia en el Constitucionalismo moderno y democrático.

A partir de la Constitución de 1991 se realizaron en Colombia varios procesos de paz, pero ninguno tuvo éxito. Con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, FARC-ELN, no se logró nunca, y la coordinación se disolvió. Posteriormente, el más destacado intento de paz fue el de Andrés Pastrana (1998-2002) con las FARC, que fracasó estrepitosamente, principalmente porque las FARC no dieron muestras de tomarse en serio ese proceso<sup>65</sup>.

También fracasó Álvaro Uribe y su seguridad democrática pese a los logros manteniendo a las guerrillas en la periferia. Con la ley de Justicia y Paz de 2005 se otorgó, a los paramilitares, naturaleza política y se consideraron insurgentes incluso los capos del narcotráfico comandantes de la estructura paramilitar. Se procedió a su desarme y reincorporación, así como a un proceso con rebajas penales sustanciales previa confesión de crímenes<sup>66</sup>.

Durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010) se reveló el ignominioso fenómeno de las ejecuciones extrajudiciales cometidas por el Ejército colombiano y conocido como «falsos positivos» que llevó a que poco más de 4.000 civiles fueran asesinados por agentes de las fuerzas de seguridad del Estado y los presentaran como miembros de grupos guerrilleros. Esto se produjo debido a las órdenes a comandantes de brigadas y regiones de aumentar los resultados en bajas de miembros de grupos armados organizados<sup>67</sup>; a cambio se daban una serie de gratificaciones<sup>68</sup>.

---

64 Renata Amaya, «Democratización sin represión, excepción en el caso colombiano: el movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta o Todavía podemos salvar a Colombia», *Revista de Derecho Público*, (2013), 5-27.

65 «Cuando Marulanda dejó la “silla vacía”», *El Espectador*, 23 de junio, 2016, <<https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/cuando-marulanda-dejo-la-silla-vacia-articulo-854548>>

66 Julieta Lamaitre, *La paz en cuestión* (Bogotá: Universidad de Los Andes, 2011), 135-136.

67 Para una información detallada del caso véase: *Movimiento de Reconciliación (FOR) Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEUU)*. «Falsos positivos» en Colombia y el papel de la asistencia militar de Estados Unidos, 2000-2010. (Bogotá: CCEEUU, 2014).

68 «Falsos positivos en Colombia», *El País*, 29 de mayo, 2019, <[https://elpais.com/internacional/2019/05/28/colombia/1559060232\\_419756.html](https://elpais.com/internacional/2019/05/28/colombia/1559060232_419756.html)>

En este contexto de inestabilidad política y de guerra, resulta elegido en 2010, como sucesor de Uribe en la Presidencia de la República, Juan Manuel Santos, quien en su discurso de posesión en el mes de agosto anunció la búsqueda de la paz negociada. El proceso de paz entre Gobierno y FARC-EP se inició el 4 de septiembre de 2012 y finalizó con el acuerdo firmado el 24 de agosto de 2016 en La Habana, Cuba.

### *El plebiscito del 2 de octubre de 2016*

El texto del Acuerdo Final con la guerrilla de las FARC firmado en La Habana en agosto de 2016 se sometió a plebiscito el 2 de octubre.

Esta convocatoria se realizó en el marco de la Constitución de 1991, en la que expresamente se consagra el principio de participación democrática fundamentado en el pluralismo con el que se replantea el papel del ciudadano en la vida nacional. Implica que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida<sup>69</sup>. Dicha participación concebida dentro del sistema democrático inspiró el nuevo marco sobre el cual se estructuró el sistema constitucional del Estado colombiano actual.

Ciertamente, la Constitución de 1991, por primera vez, en su artículo 103, estableció como mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Y delegó en el legislador su reglamentación. Asimismo, en el artículo 104 creó como categoría general la consulta popular consistente en que el presidente de la República con la firma de todos los ministros, previo concepto favorable del Senado, puede consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional, y la decisión resultante del pueblo es obligatoria.

Por su parte, la Ley Estatutaria 134 de 1994, sobre los mecanismos de participación ciudadana, reglamentó y diferenció claramente la figura del plebiscito y del referéndum. El plebiscito quedó definido (Art. 7) como el pronunciamiento del pueblo convocado por el presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una decisión del Ejecutivo. Y el referendo (Art. 3), como 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, además de que puede ser a nivel nacional, departamental o local, y también derogatorio o aprobatorio.

---

69 Manuel Fernando Quinche, *Reforma política y referendo en Colombia*. Dentro de los procesos de reforma de la Constitución de 1991 (Bogotá: Universidad del Rosario, 2004), 21-50.

Desde una perspectiva normativa constitucional, el plebiscito del 2016 tuvo lugar en el marco de un sistema constitucional plenamente vigente impulsado por el gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos en su obligación constitucional de buscar la paz establecida en el artículo 22 de la Constitución Política como deber y como derecho. Plebiscito que tenía como objetivo refrendar el Acuerdo Final para darle fin al conflicto armado colombiano que había durado más de medio siglo.

Los resultados arrojaron seis millones de votos por el Sí y por el No, respectivamente, de un total de 12.808.858, con una diferencia mínima de 53.894 votos a favor del No<sup>70</sup>.

Paradójicamente el plebiscito fue ganado por los partidarios del No conducidos por el Centro Democrático, partido político de ultraderecha dirigido por Álvaro Uribe, con el que se sentía identificada la mitad de la ciudadanía que participa en la política colombiana y que no quería la paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). En síntesis, el plebiscito de Santos fue usado por su opositor, Álvaro Uribe, quien demostró que era él quien para entonces tenía más ascendencia sobre sectores decisivos de la opinión pública y supo emplear además todas las estrategias que permiten los medios masivos de comunicación y redes sociales para manipular la voluntad popular. Uribe fue ciertamente el político que logró un margen mayor de identificación de la población colombiana con su liderazgo autoritario y guerrillero, tal como sucedió en el nazismo y el fascismo.

A lo anterior se suma que la convocatoria al pronunciamiento directo del pueblo colombiano en el plebiscito del 2 de octubre implicaba un análisis de cuestiones de fondo sobre la construcción de la paz y sobre aspectos de mucho detalle jurídico, como la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), basada en el concepto de justicia transicional, tema que no era aconsejable someter a este mecanismo de participación ciudadana sobre un bloque cerrado de aspectos complejos.

Sin embargo, tras los resultados adversos a los Acuerdos de Paz en el plebiscito del 2 de octubre, el presidente de la República convocó a todas las fuerzas políticas en lo que se denominó el Gran Diálogo Nacional, con el propósito de encontrar puntos de encuentro con los sectores del No y el Sí. Así se logró la firma del Acuerdo Final de Paz en el teatro Colón el 24 de noviembre del 2016, que posteriormente sería refrendado por el Congreso sin ningún voto en contra.

70 Registraduría Nacional del Estado Civil, «Plebiscito 2 de octubre 2016», Boletín Nacional nro. 53, Bogotá, 2016.

### *Resultados de la comparación entre los plebiscitos de 1957 y 2016*

De lo anteriormente analizado se pueden extraer las diferencias que demuestran un avance jurídico constitucional de la figura del plebiscito, puesto que en la actualidad es una norma constitucional que hace parte del subsistema de participación ciudadana en la decisión política y se diferencia claramente del referendo. No obstante, este progreso formal de la figura del plebiscito no ha logrado –no podía hacerlo– desvirtuar la verdadera naturaleza de este mecanismo como instrumento que favorece la manipulación de la voluntad popular a favor de personajes políticos o regímenes presidencialistas próximos al autoritarismo y contrarios a la verdadera democracia.

Estas diferencias y similitudes se sintetizan en el siguiente cuadro:

#### **ESTRUCTURA JURÍDICO-POLÍTICA DEL PLEBISCITO EN COLOMBIA**

Cuadro comparativo entre el plebiscito de 1957 y el de 2016<sup>71</sup>

<b>Diferencias</b>	<b>Plebiscito de 1957 y Plebiscito de 2016</b>
<b>De forma: Referéndum o plebiscito</b>	En 1957, formalmente, el plebiscito estuvo más próximo a la figura del referéndum. El pueblo aprobó un texto normativo reformatorio de la Constitución de 1886.
	En 2016, en la práctica, se trató de un auténtico plebiscito caracterizado por someter a la aprobación popular una decisión del ejecutivo.
<b>De alcance jurídico: Reforma o no a la Constitución</b>	El plebiscito de 1957 fue una reforma a la Constitución de 1886 (contenida en 14 artículos).
	El plebiscito del 2016 no reformó directamente la Constitución de 1991 y fue error jurídico porque la paz no se puede someter al voto de las mayorías: es «contramayoritario».
<b>De alcance político: Acierto o error</b>	El plebiscito de 1957 fue una jugada maestra de la Dictadura y de la Junta Militar al otorgar el voto a las mujeres en un texto indivisible. Las mujeres no podían votar en contra porque se habrían negado ellas mismas el voto; tampoco hubo restricciones formales para votar: bastaba con la cédula.
	El plebiscito de 2016 fue un error político porque el presidente Santos estaba en un período de bajísima popularidad, y se votó por su política de paz.
<b>De contexto: En dictadura o en democracia</b>	El plebiscito de 1957 se desarrolló en un contexto de ruptura del sistema político, transición de una dictadura a un sistema político restringido democráticamente.
	El plebiscito del 2016 se desarrolla en un contexto democrático, se articula en la transición de la guerra a la paz iniciada en la Constitución de 1991.

71 Resultado del presente estudio y basado en la teoría comparada de Mauro Capelleti en Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo. Cuatro estudios de derecho comparado, Obras. La justicia constitucional (México: Porrúa. Universidad Autónoma de México, 2007), 357-380.

*Continuación cuadro. Estructura jurídico-política del Plebiscito en Colombia*

Diferencias	Plebiscito de 1957 y Plebiscito de 2016	
<b>De resultados: Sí, no y abstención.</b>	En 1957 el ganador fue el Sí; hubo la participación más alta de la historia contemporánea del país. En 2016 el ganador fue el No; se registró la mayor abstención de los últimos 22 años.	
	En 1957 Sí: 4.169.294 No: 206.654 Votos en blanco: 20.738 Abstención: 18,38%	En 2016 Sí: 6.377.482 No: 6.431.376 Votos en blanco: No estaba contemplada esta opción Abstención: 62,59%
<b>Sobre la naturaleza democrática de los acuerdos de paz: Excluyente o pluralista</b>	El acuerdo de Benidorm (base fundamental del plebiscito de 1957) fue producto de negociaciones entre las élites políticas, ala conservadora del liberalismo y conservadores.	
	Los Acuerdos de paz de La Habana, del 24 de agosto de 2016 (base formal del plebiscito de 2016), se basaron en una amplia participación de todos los sectores de la sociedad colombiana (víctimas, indígenas, mujeres, jóvenes y sociedad civil en general).	
<b>Sobre el papel de la iglesia: Iglesias católicas y cristianas</b>	En el plebiscito de 1957 la iglesia católica jugó un papel fundamental en la difusión y aprobación del plebiscito, debido al carácter oficial del catolicismo—y a la consecuente ascendencia de esta iglesia en el pensamiento de los colombianos (Constitución Política de 1886).	
	En el plebiscito del 2016 el voto de los ciudadanos pertenecientes a las iglesias cristianas evangélicas fue determinante para que ganara el No. Se argumentó que el Acuerdo vulneraba principios como la familia, específicamente por «el enfoque de género» del Acuerdo Final para la paz. La iglesia católica, aunque al principio respaldó la solución negociada, institucionalmente nunca se comprometió con el «Sí».	
<b>Sobre los promotores del Sí o del No: Conservadores, liberales o ultraderecha</b>	Los promotores del Sí en 1957 fueron los miembros de la Junta Militar designada por el dictador saliente, Gustavo Rojas Pinilla. Los promotores del No fueron del partido conservador con Gilberto Alzate y Jorge Leiva.	
	En 2016 el promotor del Sí fue el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos, cuyo programa de Gobierno para las elecciones, por sufragio popular, del 2014, fue lograr la paz con las FARC-EP. El promotor del No fue el Centro Democrático, partido político de ultraderecha dirigido por Álvaro Uribe.	
<b>Sobre sus consecuencias jurídicas: Reforma constitucional o referendación legislativa</b>	Se expidió el Acto Legislativo nro. 1 de 1959 de reforma constitucional, que estableció la alternación en la Presidencia de la República entre el partido Liberal y el Conservador.	
	Los Acuerdos de La Habana se renegociaron con los promotores del «No» y se llegó al Acuerdo Final el 24 de noviembre de 2016, adoptado por referendación en el parlamento sin ningún voto en contra.	

## Principales similitudes

Tanto en el plebiscito de 1957 como en el de 2016 la voluntad popular fue manipulada.

En el primer caso la Junta Militar usó la promesa de paz para aprobar un régimen excluyente y poco democrático como el Frente Nacional.

En el segundo caso se usó el odio y el miedo para negar la aprobación al acuerdo de paz que logró desarticular a la guerrilla más fuerte y longeva de América Latina; así se acogió el programa político del jefe del Centro Democrático, el senador Álvaro Uribe, quien fue realmente el líder del plebiscito de 2016 y logró debilitar la legitimidad del acuerdo de paz y reforzar su política guerrillera y autoritaria, hasta el punto que condujo a la victoria de su partido en las elecciones de 2018.

## CONCLUSIONES

El plebiscito goza en algunos países de mala reputación debido a su utilización por regímenes despóticos. La figura ha tenido un carácter ambiguo a través de la historia. Pese a sus orígenes romanos como verdaderas leyes, su uso ha sido político, como mecanismo de legitimación de regímenes autoritarios. Por esa imprecisión característica, la figura ha sido instrumentalizada y bajo ropaje de plebiscito se han realizado referendos por el nacionalsocialismo, el fascismo y el franquismo, regímenes responsables de graves crímenes contra la humanidad. Por ese uso manipulador de la voluntad popular, el plebiscito puede ser considerado contrario al republicanismo y a teorías del derecho democráticas como las de L. Ferrajoli.

El referendo, en cambio, en el siglo XX gozó de prestigio por el uso democrático que se le dio al finalizar la II Guerra Mundial. Después de la desestabilización fruto del fascismo y del nazismo, varios países europeos acudieron al *referendum* como opción de regreso a Constituciones vigentes antes de la ocupación alemana. Por ejemplo, para que el pueblo manifestara preferencia por la Monarquía o la República, se convocó en Italia, y ganó la República, mientras que en Bélgica triunfó la Monarquía.

Este tipo de recurso al referendo de la II posguerra fue en cierta forma similar al que operó en Colombia en 1957. Aquí se apeló al plebiscito para votar un referendo sobre la restauración de la Constitución de 1886, después de la guerra civil no declarada conocida como La Violencia, seguida de las dictaduras

civiles de Mariano Ospina Pérez y Laureano Gómez y la dictadura militar de Gustavo Rojas Pinilla.

En lo que no se pareció Colombia a Europa fue justamente en el hecho de haberse valido, la Junta Militar, mediante una jugada maestra al otorgar en el mismo texto indivisible de la reforma los derechos políticos a las mujeres, de la vaguedad del plebiscito para aprobar un referendo de reforma constitucional que no consagró un sistema político democrático sino uno oclusivo y excluyente, el Frente Nacional, en el seno del cual se incubó el fenómeno guerrillero de orientación marxista, principalmente las FARC, que declararon una guerra al Estado y a la sociedad colombiana que hoy día no se ha superado plenamente.

La comparación histórica del plebiscito de 1957 y el plebiscito de 2016 permite también dar cuenta de la transformación a través de tiempo de este mecanismo. Pero, igualmente, es útil para extraer los rasgos comunes del plebiscito y su utilización en Colombia. En el plano jurídico-político el plebiscito de 1957 se dio en el contexto de una ruptura institucional que se había producido con la guerra de los años cincuenta conocida como La Violencia y con la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla, mientras que en 2016 el plebiscito se articula en un proceso de transición de la guerra hacia la paz que se había iniciado con la promulgación de la Constitución de 1991, un auténtico tratado de paz que había consagrado el principio de la participación democrática y la paz como derecho-deber de obligatorio cumplimiento.

A nivel estrictamente político, el plebiscito de 1957 fue un gran acierto, pues la Junta Militar logró su objetivo de legitimar por el sufragio popular un sistema político que estuvo lejos de ser democrático en la medida de la exclusión de la participación en el acceso al poder de los partidos o movimientos políticos diferentes al Liberal y el Conservador.

En la actualidad el plebiscito y el referendo están regulados por la Constitución y las leyes colombianas en las que se establecen diferencias que aportan en el plano teórico claridad jurídica y conceptual sobre las dos figuras de participación ciudadana en las decisiones políticas. No obstante, dicha regulación no evita confusiones y errores como ocurrió en la práctica con el plebiscito de 2016. Porque en esta oportunidad el plebiscito buscaba formalmente darle legitimidad al acuerdo de paz logrado con las FARC-EP. Y, sin embargo, en realidad se trató de una búsqueda de respaldo político por parte del Presidente a su proceso de paz, sin tener en cuenta que estaba en sus días de más baja popularidad. Porque, objetivamente, era imposible que los colombianos votaran sobre el texto de unos acuerdos tan amplios y con aspectos jurídicos e incluso filosófico-jurídicos complejos como el de justicia transicional.

De acuerdo con lo visto, el plebiscito desde el punto de vista constitucional es sin lugar a dudas un mecanismo de orden político; por tanto, su objeto en 2016 no podía ser la aprobación de los textos de los acuerdos. El objeto real fue buscar respaldo popular a la política de paz de Juan Manuel Santos. Lo que no era necesario ni oportuno; no era necesario porque dicha política había sido aprobada por los electores cuando fue reelegido Presidente para el período 2014-2018 y no era oportuno debido a la baja popularidad del gobierno.

Lo que se constata con la comparación realizada, en resumen, es que pese a su transformación jurídica el plebiscito sigue siendo actualmente un mecanismo útil para manipular la voluntad popular a favor de personajes autoritarios o decisiones políticas contrarias al pluralismo y a la democracia verdadera. El auténtico conductor del plebiscito de 2016 fue el senador Álvaro Uribe, hasta el punto de que su política guerrista, autoritaria, en contra de los acuerdos de paz con las FARC-EP, inició, con el triunfo del No en el plebiscito, la campaña electoral de su partido, el Centro Democrático, con la que obtuvo la victoria en las elecciones presidenciales para el período 2018-2022.

## REFERENCIAS

### Fuentes primarias

#### *Publicaciones periódicas*

*El Espectador*. Bogotá, 2016.

*El Espectador*. Bogotá, 2018.

*El País*. Bogotá, 2019.

*El Tiempo*. Bogotá, 2016.

*El Tiempo*. Bogotá, 2017.

*Semana*. Bogotá, 2017.

*Semana*. Bogotá, 2016.

### Documentación primaria impresa

#### *Decretos, leyes y documentos oficiales*

Gómez, Laureano y Alberto Lleras. «Texto de la Declaración de Benidorm». s. f. *Scribd*. <<https://es.scribd.com/document/285912598/Texto-de-La-Declaracion-de-Benidorm-y-Sitges>>.

Registraduría Nacional del Estado Civil. *Plebiscito 2 de octubre 2016*. Boletín Nacional nro. 53. Bogotá, 2016.

Ministerio de Justicia de Colombia. «Acto legislativo 6 de 1954». *Juriscol* 13 de diciembre de 1954: 3. <<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825725>>.

Jorge Eliécer Gaitán, «Oración por la paz», Bogotá, 7 de febrero, 1948. Discurso.

Manuel, Aragón y José López. «Plebiscito», *Biblioteca Católica digital*. <<https://mercaba.org/FICHAS/Capel/plebiscito.htm>>

## Doctrina

Amaya, Renata. «“Democratización sin represión, excepción en el caso colombiano: el movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta o Todavía podemos salvar a Colombia”, *Revista de Derecho Público*, no. ° 30 (2013): 5-27.

Araújo, Jaime. *El referendo en Colombia: fundamentos teóricos, normas constitucionales, legales y de procedimiento*. Bogotá: Ecoe, 2000.

Avendaño, Salomón. “El Impacto del Estatuto de Seguridad en el movimiento sindical en Colombia, 1978-1982”. Tesis de Pregrado en Historia, Bogotá: Universidad Javeriana de Colombia, 2015.

Basset, Yann. “Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia”, *Estudios Políticos* (2018): 241-265.

Botero, Sandra. «El plebiscito y los desafíos políticos de consolidar la paz negociada en Colombia». *Revista de Ciencia Política* (2017), 369- 388.

Burgoa, Ignacio. *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*. México: Porrúa, 1992.

Calamandrei, Piero. *La funzione parlamentare sotto il facismo*. Roma: Tip. camera dei deputati, 1948.

Calle, Melba. *Constitución y guerra. Una revisión del sistema de derechos fundamentales de Colombia en el siglo XX*. Bogotá: Ibáñez, 2014.

Cepeda, Iván. «Genocidio político: el caso de la Unión Patriótica en Colombia», *Revista CEJIL* (2006): 101-112.

Calle, Melba. “Cultura de la guerra en Colombia”. *Pensamiento Crítico*. (2008): 195.

Driskill S.A. *Enciclopedia jurídica Omeba*. Vol. 1. Buenos Aires: Omeba, 1987.

- Ferrajoli, Luigi. *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta, 2011.
- Ferrajoli, Luigi. *El garantismo y la filosofía del derecho*. Bogotá: Universidad Externado, 2000.
- Fimiani, Enzo. «La legittimazione plebiscitaria nel fascismo e nel nazionalsocialismo. Un'interpretazione comparata». *Quaderni Storici* (1997): 183-224. <<http://www.jstor.org/stable/43779837>>.
- Fraenkel, Ernst. *Il doppio Stato. Contributo alla teoria della dittatura*. Torino: Einaudi, 1983.
- Galtung, Johan. *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Bilbao: Bakeaz, 2003.
- Gómez, Aníbal, Herrera José y Pinilla Nelson. *Informe Final. Comisión de la verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2019.
- Gómez, Ruth. «El plebiscito sobre los acuerdos de la paz en Colombia: La Legítima búsqueda de la paz en un contexto político antagónico», Misión Jurídica. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, nro. 13 (2017), 265-278.
- Guerrero, Juan. «Factores decisivos en el plebiscito por la paz en Colombia. Análisis crítico del discurso de la propaganda». Tesis de pregrado. Disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/35965/TG-GUERRERO%20C%20JUAN%20CAMILO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Hartlyn, Jonathan. *La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: CEI, Tercer Mundo, 1993.
- Lacasta, José Ignacio, Calle, Melba y Rodríguez, Yenifer. «La riflessione costituzionale di Luigi Ferrajoli, la sua prospezione e le strategie della pace in Colombia» *Prudentia Iuris* (En proceso de publicación).
- Lamaitre, Julieta. *La paz en cuestión*. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2011.
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. México: Ariel, 1979.
- Quinche, Manuel. *Reforma política y referendo en Colombia. Dentro de los procesos de reforma de la Constitución de 1991*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2004.
- Rincón, Andrés. «De la esperanza a nuevas incertidumbres. Sobre la distribución de la votación en el plebiscito Colombiano (2016)». *Análisis Político* nro. 92 (2018), 137-158.

- Rodríguez, Erika. «El resultado del plebiscito por la paz en Colombia: Entre la participación y la razón de Estado», *RJUAM*, nro. 36.
- Rousseau, Jean Jacques. *El contrato social*. Madrid: Espasa Calpe, 1968.
- Sarabia Better, Arturo. *Reformas políticas en Colombia: del plebiscito de 1957 al referendo de 2003*. Barcelona: Norma, 2003.
- Sigmund, Neumann. *Permanent Revolution: The Total State in a World at War*. London and Dunmow: Pall Mall Press, 1965.
- Simbaqueva, Jemmy. «El plebiscito por la paz herramienta de legitimación jurídica». Trabajo de grado de Abogada. Universidad Católica (2016). Disponible en: <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/13800/statistics>.
- Torres del Moral, Antonio. *Principio de Derecho Constitucional español*. Vol. 2. Madrid: Átomo Ediciones, 1985.
- Torrijos, Vicente. «Del plebiscito a la reforma: movimientos políticos y cambios fundamentales a los acuerdos de paz en Colombia tras la victoria del *no* en el plebiscito de 2016», *Revista Política y Estrategia*, nro. 129 (2017) 123-156.
- Vásquez Carrizosa, Alfredo *El poder presidencial en Colombia*. Bogotá: Ediciones Suramérica Ltda., 1986.
- Vidal Perdomo, Jaime. *Historia Constitucional de Colombia*. Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2012.
- Welp, Yanina. «El referéndum ha muerto, viva el referéndum». Nueva Sociedad nro. 282 (2019), <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.