



Premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos

RESUMEN EJECUTIVO DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARTÍCULO 5 DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2016, “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA FACILITAR Y ASEGURAR LA IMPLEMENTACIÓN Y EL DESARROLLO NORMATIVO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA”

Contexto

En el marco de las conversaciones que se adelantaban entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP en la Habana- Cuba, el Gobierno impulsó una reforma constitucional en el Congreso de la República, con el fin de fijar el procedimiento legislativo especial para la paz, que tendría como propósito agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto. Este procedimiento es excepcional y transitorio por un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del acto legislativo.

Las partes negociadoras del Acuerdo Final – desestimando los riesgos que ello implicaba y que el tiempo es un enemigo del proceso- acordaron que su implementación se sometiera a una refrendación popular, con miras a que los mismos ganaran legitimidad y de cierta manera se democratizaran y no fuesen posteriormente descalificados como “pactos entre élites”, es decir, con la finalidad de que constituyeran un pacto que reflejara la autodeterminación de los colombianos¹; y en ese sentido gestionaron ante el Congreso la aprobación de la Ley 1806 de 2016 (Plebiscito para la paz).

Luego del trámite surtido en el Congreso de la República, el 7 de julio de 2016- antes de la firma del Acuerdo Final y sin haberse definido por las partes el mecanismo de refrendación del Acuerdo- fue promulgado el acto legislativo 01 de 2016, por medio del cual se introdujo 4 artículos transitorios a la Constitución Política que establecían instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

En este acto legislativo se estableció en el artículo 5, que solo entraría en vigencia a partir de la refrendación popular que hiciera el pueblo mediante el mecanismo de refrendación que se eligiera. Vale resaltar, que para la fecha, la Corte Constitucional, no le había dado aval al Plebiscito como el mecanismo de refrendación válido para aprobar o no el Acuerdo Final.

¹ De acuerdo a la posición sostenida por partícipes de la Mesa de negociación como Humberto de la Calle, jefe del equipo negociador del Gobierno en La Habana, y del Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo.



Premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos

Lo anterior, básicamente, significaba que el procedimiento especial para la paz y las facultades extraordinarias del presidente para expedir decretos solo serían posibles, si el resultado de la refrendación era positivo, es decir, si se aprobaba la firma del Acuerdo Final con las FARC-EP. En caso contrario, la reforma a la constitución, y lo que ella implicaba, no entraría en vigencia. Posteriormente, la Corte Constitucional le dio el visto bueno al Plebiscito como mecanismo de refrendación válido para aprobar o improbar el Acuerdo Final, con unos argumentos alejados por mucho de su deber garantista y proteccionista de derechos y deberes constitucionales, justificó la entrada al ordenamiento jurídico de una norma que evidentemente sustituye un eje definitorio de la Carta Política, en el sentido de supeditar a un mecanismo de refrendación popular (consenso de mayorías electorales), la realización y cumplimiento de la /obligación/finalidad del Estado de respetar, buscar y garantizar la paz, como derecho y principio fundante de orden constitucional. Sin embargo, señaló que el resultado del mismo no tenía un poder vinculante frente al Presidente de la República.

De acuerdo con el artículo 374 de la Constitución Política de Colombia, *“La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo”*.

Así las cosas, si el poder de reforma es activado por el Congreso –mediante el trámite de un acto legislativo–, no podía trasladarse posteriormente ese poder de reforma al pueblo, y menos bajo la figura de “refrendación popular” que fue elegida por el gobierno, es decir, el plebiscito, dado que bajo esta figura no se puede modificar la Constitución.

En síntesis, con lo señalado en el artículo 5 del Acto Legislativo, el Congreso Colombiano como órgano reformador de la Constitución, condicionó las facultades presidenciales y el mismo poder de reforma de la constitución a su cargo, a una decisión de un tercero, en este caso, el pueblo. La reforma Constitucional planteada fue condicionada en su vigencia al acto de refrendación de los acuerdos por el pueblo colombiano, de manera que, en lugar de reformarse la Constitución por el Congreso, se limitó tal reforma a una decisión posterior que podía materializarse o no, y peor aún, sin necesidad de referendo (artículo 374), se trasladó la facultad de reforma que se planteó por el Congreso, al pueblo. En otras palabras, el Congreso inició, tramitó y finalizó un Acto Legislativo que no podía aplicarse, porque en el mismo texto facultó al pueblo para limitar la competencia del Congreso de modificar la Constitución.

La Constitución fue modificada entonces con la introducción de 4 artículos que no eran aplicables, es decir, la reforma no existió.



Premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos

El triunfo del “No” en el plebiscito del pasado 2 de octubre, fue un reflejo de varios problemas de fondo que van a las raíces de la cultura política democrática colombiana, que se ha caracterizado por la polarización y la intransigencia política, así como por la falta de debate respetuoso entre opciones políticas e ideológicas diferentes. Concededores de las debilidades democráticas del país, los líderes de la campaña del No fundamentaron la misma en la difusión masiva de interpretaciones sesgadas, mentiras y mitos sobre los acuerdos,² además se aprovechó para criticar la gestión y la baja popularidad del Presidente Juan Manuel Santos, relacionando el “NO” con un castigo a la gestión en general del primer mandatario. Es decir, la campaña del “No” logró el apoyo, por un lado, del movimiento de masas fiel al ex presidente y hoy senador Álvaro Uribe que se adhirió a su posición frente a los Acuerdos y otros múltiples movimientos y particulares descontentos con las políticas gubernamentales.

Sin embargo, los resultados de dicho mecanismo de participación fueron una plataforma que visibilizó una gran lección moral de disposición al perdón, por cuenta de las víctimas de la guerra, ya que en varios municipios donde el conflicto ha tenido impactos particularmente gravosos, apoyaron mayoritariamente el “Sí”, con ejemplos emblemáticos como el de Bojayá (95%), Caloto (71%), Tumaco (71%), Toribío (84%) o El Tarra (91%).³ Además de ello se evidenció un categórico apoyo nacional a la salida negociada al conflicto armado, con el 49,76% de los votantes a favor del Sí.

Contenido de la demanda

Luego de los resultados y preocupadas por la incertidumbre que planteaba esa decisión mayoritaria, a la implementación del Acuerdo Final, la CCALCP una vez analizadas las dificultades para implementar y reglamentar el Acuerdo, y evidenciando una serie de vicios de forma y de fondo en el Acto Legislativo 01 de 2016, que condicionó la implementación al resultado de la refrendación, decidió presentar una demanda de inconstitucionalidad contra mencionado acto legislativo.

En la demanda se planteó que el Acto Legislativo es contrario a lo dispuesto en el artículo 375 de la Constitución Política de 1991 que señala el procedimiento que deben seguir las reformas a la constitución; y además, por haber condicionado la entrada en vigencia de la reforma, a la refrendación popular del Acuerdo Final, situación que sustituye al menos tres elementos que definen la esencia de la Constitución Política de 1991.

² Según las revelaciones que hizo el gerente de campaña del No del Partido Centro Democrático, Juan Carlos Vélez, en entrevista publicada por el diario La República.

³ De acuerdo a los datos de la Registraduría Nacional del estado civil.



Premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos

Frente al primer presupuesto, en la demanda se explicó que en el trámite de la aprobación del acto legislativo no se cumplieron las normas señaladas por la Constitución para los debates en los que se discute una reforma constitucional, básicamente aquella que señala lo siguiente:

*“El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.
En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero”.*

De acuerdo con lo evidenciado en los debates que se surtieron para la aprobación de esta reforma constitucional, en el segundo periodo se aprobó un artículo que no se discutió en el primer periodo.

Así mismo, se fundamentó que con la promulgación del acto legislativo demandado se introdujeron nuevos elementos normativos al ordenamiento jurídico-constitucional colombiano de las cuales se derivaba la sustitución de al menos tres pilares fundamentales de la Constitución Política de 1991, así:

- a. *Sustitución de la Constitución en el eje definatorio de supremacía constitucional.*
- b. *Sustitución de la Constitución en el eje definatorio de separación de poderes.*
- c. *Sustitución de la Constitución en el eje definatorio de la “Obligación estatal de respetar y garantizar los derechos humanos” y el ‘Deber del Estado frente a la búsqueda de la paz como un deber de obligatorio cumplimiento’*

Con la reforma adelantada, la esencia de esos principios se modificaba por los siguientes:

- La soberanía popular no tiene límites fijados por la Constitución.
- La Rama Legislativa tiene poderes supremos para condicionar las facultades constitucionales del Presidente de la República mediante actos de refrendación popular.
- La Paz como fin del Estado está condicionada a actos de refrendación popular.

La demanda fue admitida por la Corte Constitucional en donde actualmente cursa su trámite.

Es preciso señalar que en todo el contexto planteado, se generaron muchos debates en torno a la búsqueda de salidas al limbo que representó la imposibilidad de implementar el



Premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos

Acuerdo, en aras de evitar que se perdieran los avances logrados en estos últimos cuatro años. Como consecuencia del sentir nacional, la disposición de las partes negociadoras fue de un ánimo siempre resuelto a no desaprovechar lo logrado hasta el momento –con el respaldo moral y activo de todos los ciudadanos que vieron en ese pacto la esperanza palpable de dejar atrás el conflicto atroz y de iniciar el tránsito hacia la reconciliación del país-, y en ese sentido de los espacios abiertos para escuchar a los promotores tanto del No como del Sí (e incluso a los abstencionistas) se recogieron más de 450 propuestas para la renegociación del Acuerdo Final.

En un proceso que necesariamente debía ser tanto rápido como eficaz, se realizó un análisis de las propuestas que diferentes sectores de la sociedad pusieron a consideración de las Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC, dando como resultado la inclusión de cambios, precisiones y ajustes en un nuevo Acuerdo que se hizo público el pasado 12 de noviembre y que de acuerdo a los negociadores, *“responden a las inquietudes y sugerencias hechas por diferentes sectores de la sociedad, preservando a la vez las reformas y transformaciones contenidas en el Acuerdo del 26 de septiembre, que son la base de una paz estable y duradera”*⁴.

Se concluyó por parte del Gobierno y de la Rama Legislativa que en el Congreso se podía adelantar la refrendación del Acuerdo Final, sin embargo, el Consejo de Estado, señaló que: 1. Sería una decisión estrictamente política, 2. No tendría efectos automáticos en el orden constitucional y normativo y, en consecuencia, 3. No obviaría la necesidad de que la implementación en normas positivas deba realizarse conforme a los requisitos y condiciones previstos en la Constitución para los actos de producción normativa a la que haya lugar.

En síntesis, el trámite que debería dársele a la reglamentación del Acuerdo no podría ser el señalado en el Acto Legislativo 01 de 2016 que reducía a la mitad el tiempo que normalmente se tarda en aprobar leyes (“Fast Track”), sino que debía hacerse de acuerdo con los términos ordinarios. Sin embargo, a la fecha los trámites de reglamentación se han surtido de acuerdo con lo señalado en el Acto Legislativo demandado por la CCALCP. Esto sin duda, ha generado más polarización en Colombia, debido a que los promotores del “No” han enviado un mensaje al país de haber sido burlados y desconocidos los resultados del 2 de octubre en el plebiscito, mensaje que es demasiado sesgado pues desconoce las más de 400 propuestas que fueron tenidas en cuenta para la modificación del Acuerdo Final, en la que también tuvieron cabida los promotores del “No”.

⁴ Comunicado Conjunto No. 5, La Habana-Cuba, 14 de noviembre de 2016.



Premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos

De manera que la decisión de la Corte Constitucional frente a la demanda presentada por la CCALCP representa una oportunidad no solo de legitimar lo adelantado hasta el momento en implementación, sino de ratificar que el deber del Estado de asegurar la paz y la convivencia no es una decisión sujeta a mayorías.

Elaborado

*Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez
Premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos*

Marzo de 2017

Bucaramanga

Web: ccalcp.org

Twitter: @ccalcp

Facebook: ccalcp Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez

Teléfono: (7) 6455528

